

Vergaderjaar 2003–2004

**28 749**

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 april 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag ga ik hieronder daarop in.

Het is verheugend dat de leden van de CDA-fractie met begrip van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen en dat de leden van de SGP-fractie en de CU-fractie met belangstelling en tevens in overwegende mate met instemming van het wetsvoorstel hebben kennisgenomen.

In deze memorie van antwoord zullen, waar dit zinvol is, vragen gesteld door verschillende fracties maar die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, gezamenlijk worden beantwoord.

### **Aanleiding wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de (in de notitie van 27 november 1998, Kamerstukken II 1998/99, 26 338, nr. 1 neergelegde) redenen om het tot de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 geldende systeem te veranderen hun gelding hebben verloren.

Deze leden antwoord ik in de eerste plaats dat de wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing uit noodzaak is voorgesteld. Het met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 totstandgekomen stelsel van rechterlijke toetsing heeft, onvoorzien, een veel te groot beslag gelegd op de capaciteit van de vreemdelingenkamers. De afdoening van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen neemt ongeveer 40% van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers in beslag. Hierdoor zijn achterstanden ontstaan bij de behandeling van beroepen in verblijfsprocedures, die zonder dit wetsvoorstel op grond van recente prognoses zouden voortduren tot ruim na 2006. In zekere mate zijn de redenen waarop de leden van de CDA-fractie doelen derhalve in een ander licht komen te staan. Aan die redenen kan uit noodzaak niet langer hetzelfde gewicht worden toegekend als indertijd het geval was. In dit verband is van belang dat andere maatregelen om de druk op de vreemdelingenkamers, dat wil zeggen zonder wetswijziging, niet mogelijk zijn gebleken. Met name is niet mogelijk gebleken de capaciteit van de vreemdelingenkamers, naast het ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel lopende uitbreidingstraject, verder uit te breiden.

In de tweede plaats is de door de leden van de CDA-fractie genoemde situatie van vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000, waarin een groot aantal maatregelen kort voor de zitting werd opgeheven en een groot aantal maatregelen door de rechter onrechtmatig werd bevonden, inmiddels gewijzigd. Ik ben niet bevreesd dat het percentage door de rechter onrechtmatig bevonden bewaringen weer zal stijgen tot het niveau van enkele jaren geleden. Ook in 2003 lag dit percentage rond de 10%. Daarbij is een aantal factoren van belang, waaronder de professionalisering van de toepassing van de maatregel door de vreemdelingendiensten en het feit dat na de oplegging van de maatregel direct een aanvang wordt gemaakt met de voorbereiding van de uitzetting van de vreemdeling. Uit de verwachting dat het percentage onrechtmatige bewaringen niet zal stijgen volgt uiteraard dat ik niet verwacht dat de aanspraken op schadevergoeding zullen toenemen.

Deze leden hebben voorts gevraagd of het wetsvoorstel niet de druk op de capaciteit voor vreemdelingenbewaring navenant vergroot. Ik begrijp deze vraag aldus dat deze leden willen vernemen of de druk op de celcapaciteit niet wordt vergroot. De mate waarin het wetsvoorstel zal leiden tot een toename van de druk op de celcapaciteit is van verschillende factoren afhankelijk, zo antwoord ik deze leden. Niet in de laatste plaats is van belang de mate waarin de vreemdeling gebruik zal maken van de mogelijkheid om zelf beroep in te stellen. Volgens de prognoses is ten hoogste een toename van minder dan 2% extra celcapaciteit nodig.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de capaciteitsproblemen als aanleiding voor het wetsvoorstel.

Het is juist, zo antwoord ik deze leden, dat capaciteitsproblemen de aanleiding tot het wetsvoorstel zijn geweest. Alhoewel deze problemen al enige tijd spelen, zijn zij een direct gevolg van het stelsel van rechterlijke toetsing dat bij de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 is ingevoerd. Aanvankelijk is getracht om met organisatorische maatregelen de problemen het hoofd te bieden. Bij brief van 28 juni 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 19 637 en 27 557, nr. 677) heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer bericht geen andere mogelijkheden te zien dan aanpassing van het stelsel van rechterlijke toetsing. Op 24 december van dat jaar is het onderhavige wetsvoorstel vervolgens ingediend. Ik deel dan ook niet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat een reeds jaren aanwezig capaciteitsprobleem nu (ineens) aanleiding is om de wet te wijzigen.

Ik ben het voorts niet eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat de capaciteitsproblemen in de afgelopen jaren sterk zijn afgenomen. Weliswaar zal de dalende asielinstroom op termijn leiden tot een afname van de benodigde capaciteit van de vreemdelingenkamers voor de behandeling van asielzaken, maar daarvan zal eerst op termijn, naar verwachting vanaf 2005, sprake zijn. Tegenover de verwachte afname van het aantal gewone (verblijfsrechtelijke) beroepen staat de verwachte toename van het aantal beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen als gevolg van de intensivering van het toezicht. Zonder wetswijziging zouden de achterstanden met betrekking tot beroepen in verblijfsprocedures, zoals gezegd, volgens de meest recente gegevens voortduren tot ruim na 2006.

Deze leden hebben gevraagd naar een zo recent mogelijk overzicht van het aantal asielzaken bij de vreemdelingenkamers. Op 1 januari 2004 lagen er 26 711 beroepen in asielzaken bij de vreemdelingenkamers. Voorts lagen er op die datum 9 908 verzoeken om een voorlopige voorziening in asielzaken. Het aantal beroepen in reguliere zaken bedroeg op die datum 12 177 en het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening in reguliere zaken 11 435.

De leden van de GroenLinks-fractie antwoord ik dat ik de verlaging van

het niveau van rechtsbescherming, gegeven de hier geschetste noodzaak van de voorgestelde wijzigingen en gelet op de (ongewijzigde) mogelijkheid om op elk gewenst moment beroep in te stellen, gerechtvaardigd acht.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de gevallen waarin uitzetting op enig moment tijdens de bewaring niet mogelijk blijkt en waarin de bewaring op last van de rechter wordt beëindigd. Deze leden antwoord ik dat in 2003 circa 4,5% van de bewaringen is beëindigd omdat (uiteindelijk) uitzetting niet mogelijk bleek. Circa 10% van de vrijheidsontnemende maatregelen is, zoals ik ook hierboven heb gememoreerd, door de rechter opgeheven naar aanleiding van een beroep of daarmee gelijkgestelde kennisgeving.

Daar waar terugkeer blijkens objectief toetsbare bewijsmiddelen onmogelijk is, zal ik in voorkomende gevallen gebruik maken van mijn bevoegdheid alsnog verblijf toe te staan, zo antwoord ik deze leden. Het is juist dat het kan voorkomen dat het niet lukt een niet-meewerkende vreemdeling uit Nederland te verwijderen en dat de vrijheidsontnemende maatregel die aan deze vreemdeling is opgelegd uiteindelijk moet worden opgeheven. Daarbij geldt overigens wel dat de bewaring in deze gevallen aanmerkelijk langer mag duren dan bij een wel meewerkende vreemdeling, zodat er alles aan kan worden gedaan om te voorkomen dat de vrijheidsontnemende maatregel niet resulteert in uitzetting. Omdat het streven uiteraard is het illegale verblijf zoveel mogelijk te beëindigen, zal daar waar sprake is van nieuwe aanwijzingen omtrent de identiteit van de vreemdeling die alsnog zicht op zijn uitzetting geven, opnieuw in bewaring worden gesteld.

Het aantal vreemdelingen dat langer dan zes maanden in bewaring is gesteld was in de maand december van 2003 gemiddeld 165, antwoord ik leden van de CDA-fractie. Het aantal kan uiteraard per dag verschillen. Het aantal vreemdelingen dat langer dan zes maanden in bewaring zit zal door dit wetsvoorstel niet toenemen. De verlenging van de termijn voor het doen van een kennisgeving en de termijn voor het behandelen van het beroep ter zitting hebben immers geen gevolg voor de regels die zien op de duur van de bewaring. De maximale duur van de bewaring verschilt van geval tot geval, waarbij overigens wel, zoals gezegd, geldt dat ten aanzien van vreemdelingen die aan hun verwijdering meewerken in de jurisprudentie in het algemeen wordt aangenomen dat de bewaring na zes maanden moet worden opgeheven. Voorzover de bewaring op dat moment niet al uit eigen beweging zal worden opgeheven, kan de vreemdeling opnieuw beroep instellen om die opheffing te bewerkstelligen.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben opmerkingen gemaakt respectievelijk vragen gesteld over de verenigbaarheid van het voorstel met artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Ik memoreer, in antwoord hierop, nog eens dat uit artikel 5, vierde lid, van het EVRM in de eerste plaats het recht op onmiddellijke toegang tot de rechter volgt. De mogelijkheid om op elk gewenst moment tegen de vrijheidsontnemende maatregel (opnieuw) beroep in te stellen wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

Daarnaast volgt uit artikel 5, vierde lid, EVRM dat naar aanleiding van een ingesteld beroep spoedig dient te worden beslist over de rechtmatigheid van de vrijheidsontnemende maatregel en dat deze in geval van onrechtmatigheid dient te worden opgeheven. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat de vraag of is voldaan aan de vereisten van dit artikel moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Uit de jurisprudentie van het Hof kan niet als regel

worden afgeleid dat een termijn van zeventien dagen (waarvan in de zaak Kadem sprake was) tussen de indiening van het beroep en de uitspraak van de rechter met artikel 5, vierde lid, EVRM onverenigbaar zou zijn. Om die reden is het wetsvoorstel als zodanig niet in strijd met artikel 5, vierde lid, EVRM. Dat laat uiteraard onverlet, zo antwoord ik de leden van de fractie van GroenLinks, dat in een voorkomend geval in een procedure bij het Hof een schending wordt geconstateerd. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks antwoord ik in vervolg hierop dat weliswaar door dit wetsvoorstel sprake is van een verlaging van het niveau van rechtsbescherming, maar dat van een uitholling van de rechtsbescherming geen sprake is. Zoals gezegd kan de vreemdeling nog steeds op elk gewenst moment beroep instellen tegen de hem opgelegde maatregel en zodoende bewerkstelligen dat hij, eerder dan wanneer de kennisgeving wordt afgewacht, een oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van die maatregel krijgt.

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of ik bereid ben om in bewaring gestelde vreemdelingen altijd op de hoogte te stellen van de mogelijkheid om zelf beroep in te stellen, antwoord ik als volgt. Op grond van artikel 5.2, vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt aan de vreemdeling tijdig mededeling gedaan van de hem toekomende mogelijkheid zich bij het gehoor voorafgaand aan de inbewaringstelling te doen bijstaan door een raadsman. In de praktijk betekent dit doorgaans, omdat de vreemdeling nog niet over een raadsman beschikt, dat een melding wordt gedaan aan de dienstdoende piket-advocaat. Zodoende is verzekerd dat de vreemdeling in een zeer vroeg stadium kan beschikken over rechtsbijstand. Daarmee is tevens verzekerd dat de vreemdeling kennis heeft van de mogelijkheid om meteen beroep in te stellen. Overigens maakt uiteraard ook het besluit tot oplegging van de maatregel, dat aan de vreemdeling wordt uitgereikt, melding van die mogelijkheid.

De leden van de fractie van GroenLinks antwoord ik dat de aan de leden van de vaste kamercommissie voor justitie gerichte opmerkingen van de Nederlandse Orde van Advocaten, Vluchtelingenwerk Nederland en Forum, voorzover deze door de leden van de verschillende fracties van de Tweede Kamer aan de orde waren gesteld, zijn betrokken bij de beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag. Dat is ook in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven (Kamerstukken II 2002/03, 28 749, nr. 5, p. 1). Alhoewel deze kritiek er niet toe heeft geleid dat het wetsvoorstel is ingetrokken of gewijzigd, is de door deze organisaties geuite kritiek dan ook geenszins «rücksichtslos» terzijde gelegd, zoals deze leden hebben opgemerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd in hoeveel gevallen de vreemdeling uit Nederland is verwijderd voordat de rechter de rechtmatigheid van de opgelegde maatregel heeft getoetst. Deze leden antwoord ik dat dat aantal afhangt van de vraag of de vreemdeling gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om zelf beroep in te stellen. Zou geen enkele vreemdeling van die mogelijkheid gebruik maken, dan zou het overgrote deel van de vreemdeling, namelijk ongeveer 80%, uit Nederland zijn verwijderd vóórdat de rechter de maatregel heeft getoetst. In de praktijk zal het aantal vreemdelingen dat is verwijderd voordat de rechter de maatregel heeft getoetst uiteraard lager liggen, omdat veel vreemdelingen wel gebruik zullen maken van de mogelijkheid zelf beroep in te stellen. Of de vreemdeling Nederland verlaat alvorens een rechterlijk oordeel over de maatregel te hebben gekregen, wordt dus grotendeels door de vreemdeling bepaald. Voorzover deze leden bezorgd zijn dat met een uitzetting vóórdat de rechter de rechtmatigheid van de maatregel heeft kunnen toetsen afbreuk zou doen aan de rechtsbescherming, merk ik het volgende op. Het

opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel heeft tot doel de feitelijke verwijdering van de vreemdeling uit Nederland te verzekeren. Hoe eerder dat doel kan worden verwezenlijkt des te eerder de maatregel kan worden opgeheven. Het leidt derhalve geen twijfel dat ik de verplichting heb de feitelijke verwijdering ter hand te nemen zodra zich daartoe een gelegenheid voordoet. Dat is uiteraard te prefereren boven de voortdurende van de door de vreemdeling ongewenste maatregel in afwachting van de rechterlijke toetsing. Uiteraard is denkbaar dat later blijkt dat de oplegging of voortdurende van de maatregel onrechtmatig is geweest. Daaruit kan een verplichting tot betaling van schadevergoeding voortvloeien.

De leden van de fractie van de SGP en CU hebben gevraagd of het aantal door de vreemdeling in te stellen beroepen gelimiteerd is, en zo nee, waarom niet.

Deze leden antwoord ik dat het aantal beroepen dat kan worden ingesteld niet is gelimiteerd. Daargelaten de vraag in hoeverre artikel 5 EVRM een dergelijke limitering zou toelaten, bestaat daaraan geen behoefte. Aan de ene kant geldt in zaken waar het hier om gaat dat de rechtmatigheid van de (voortdurende van de) bewaring afhankelijk is van de voortdurende ontwikkelingen. Als gevolg van een dergelijke ontwikkeling kan een rechtmatige maatregel op enige moment onrechtmatig worden. Dit rechtvaardigt de mogelijkheid om de rechtmatigheid van de bewaring geregeld te kunnen laten toetsen. Aan de andere kant wordt in de praktijk in het algemeen in elk geval de uitspraak van de rechter afgewacht alvorens opnieuw beroep wordt ingesteld. Voor de gevallen waarin het beroep kort na de uitspraak wordt ingesteld zonder dat sprake is van ontwikkelingen die een ander licht op de voortdurende van de maatregel kunnen werpen, biedt de mogelijkheid van afdoening buiten zitting, ook zonder toestemming van partijen, soelaas.

Anders dan de leden van de fracties van de SGP en de CU kennelijk menen, dient de bewaring niet in alle gevallen na zes maanden te worden opgeheven. Alhoewel, zoals ik hierboven ook heb aangegeven, juist is dat in de jurisprudentie wordt aangenomen dat de bewaring na zes maanden dient te worden opgeheven in geval van een vreemdeling die aan zijn verwijdering meewerkt, is in de jurisprudentie ook aangenomen dat de bewaring van een niet-meewerkende of criminele vreemdeling langer kan duren. Het is juist, zo antwoord ik deze leden, dat ik geen voorstander ben van een wijziging van de rechtspraak op dit punt. De reden daarvoor is dat deze rechtspraak een weerspiegeling vormt van de eisen die artikel 5 EVRM aan de (voortdurende van de) bewaring stelt. Het besluit af te zien van strafbaarstelling illegaal verblijf staat daar los van. Een vrijheidsontnemende maatregel heeft tot doel de uitzetting mogelijk te maken. Strafbaarstelling van illegaal verblijf maakt uitzetting als zodanig uiteraard niet mogelijk.

Waar de maatregel moet worden opgeheven omdat er niet langer sprake is van zicht op uitzetting, kan het inderdaad voorkomen dat vreemdelingen op straat komen te staan. Dat geldt ook voor vreemdelingen die in het verleden een strafbaar feit hebben gepleegd. Overigens geldt ten aanzien van vreemdelingen die in strafrechtelijke detentie zitten, dat alle inspanningen erop zijn gericht om de verwijdering te realiseren zodra die straf is uitgezeten.

Ten slotte hebben de leden van de fracties van de SGP en de CU gevraagd hoe de regering beredeneert dat het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat de minister 25 dagen extra wordt gegund voor het doen van de kennisgeving, terwijl de rechtbanken slechts zeven dagen extra krijgen. Deze leden antwoord ik dat de termijn voor het doen van de kennisgeving en de door deze leden bedoelde termijn voor de behandeling van een

ingesteld beroep ter zitting niet goed vergelijkbaar zijn. De verlenging van de termijn voor het doen van de kennisgeving beoogt de druk op de vreemdelingenkamers te verlichten doordat het totaal aantal beroepen er door wordt verminderd. Als gevolg van de voorgestelde wijziging zal voortaan naar verwachting sprake zijn van ongeveer 9000 beroepen per jaar, tegen ongeveer 22 500 onder het bestaande stelsel. Uiteraard laat de termijn, zoals gezegd, de mogelijkheid om direct beroep in te stellen onverlet.

De verlenging van de termijn voor de behandeling van het beroep ter zitting heeft tot doel de vreemdelingenkamers meer armslag te bieden bij de planning van zaken voor een zitting, hetgeen een aanzienlijk efficiencyvoordeel tot gevolg zal hebben. Het gaat hier overigens om een maximum-termijn. Er is geen reden om te veronderstellen dat deze termijn, die ook gold onder de oude Vreemdelingenwet, de vreemdelingenkamers niet voldoende armslag zal bieden, nog daargelaten dat een langere termijn ook gevolgen zal hebben voor de periode tussen het instellen van het beroep en de uitspraak als bedoeld in artikel 5 EVRM.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk