Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

28 749 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Een van de voornemens die op het gebied van het vreemdelingenrecht in het Strategisch Akkoord (Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5) zijn opgenomen, betreft herstel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen, zoals deze was voor de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen in lijn te brengen met de situatie die bestond vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 op 1 april 2001 is het stelsel van rechtsbescherming van vreemdelingen tegen vrijheidsontnemende maatregelen gewijzigd. Zo is onder meer voorzien in een verkorting van de termijn waarbinnen de rechter de toepassing van een vrijheidsontnemende maatregel beoordeelt en in een periodieke beoordeling van het voortduren van een dergelijke maatregel.
Bij de totstandkoming van die wijzigingen zijn de effecten op de gehele vreemdelingenketen, en met name voor de belasting van de vreemdelingenkamers, achteraf bezien onvoldoende onderkend. De behandeling van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen vergt thans ongeveer 40% van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers. De daaruit voortvloeiende achterstanden bij de behandeling van de andere (verblijfsrechtelijke) beroepsprocedures zijn onverenigbaar met een van de belangrijkste doelstellingen van de Vreemdelingenwet 2000 om vreemdelingenrechtelijke procedure juist te verkorten. Voorts zal intensivering van het toezicht op vreemdelingen in de komende tijd naar verwachting leiden tot een toename van het aantal bewaringzaken en daarmee tot een nog groter beslag op de beschikbare rechtbankcapaciteit, waardoor de bestaande achterstanden en doorlooptijden verder zullen oplopen.

Diverse mogelijkheden zijn onderzocht om deze problemen het hoofd te bieden, maar er zijn geen mogelijkheden gevonden om de werklast van de vreemdelingenkamers, voor zover die uit bewaringszaken voortvloeit, met organisatorische maatregelen voldoende te beperken. Evenmin is het mogelijk gebleken de capaciteit van de vreemdelingenkamers op aanvaardbare termijn, naast het reeds lopende uitbreidingstraject, verder

KST66064
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

uit te breiden. In de inrichting van een aparte bewaringskamer bij de rechtbanken is geen oplossing gevonden, nu die op de korte termijn contra-productief, en op de langere termijn onvoldoende rendabel zou zijn. Bij brief van 28 juni 2002 (Kamerstukken II 2001/2002, 19 637 en 27 557, nr. 677) heeft de toenmalige Staatsecretaris van Justitie de voorzitter van de Tweede Kamer bericht geen andere mogelijkheden te zien dan aanpassing van het stelsel van rechtsbescherming in de Vreemdelingenwet 2000. Dit standpunt wordt door het huidige kabinet gedeeld (Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5, p. 17). Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot uitvoering daarvan.

Daartoe wordt voorgesteld de termijn waarbinnen de minister de rechtbank in kennis moet stellen van de vrijheidsbenemende maatregel te verlengen van drie tot achtentwintig dagen, en de termijn waarbinnen de rechtbank zitting houdt te verlengen van zeven tot veertien dagen. Tevens wordt voorgesteld de verplichting van de overheid om de rechtbank na ongegrondverklaring van het eerste beroep periodiek kennis te geven van het voortduren van de maatregel te laten vervallen. Indien door of namens de vreemdeling zelf geen beroep tegen het opleggen of voortduren van de maatregel wordt ingesteld, zal de eerste beoordeling van de rechtmatigheid door de rechter derhalve plaatsvinden op een later tijdstip dan thans het geval is en zal de periodieke beoordeling door de rechter van het voortduren geheel achterwege blijven.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de situatie van vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 grotendeels hersteld en wordt behandeling binnen een redelijke termijn van andere beroepszaken mogelijk gemaakt. Voortaan zullen naar verwachting ongeveer 9000 bewaringzaken per jaar – tegen ongeveer 22 500 onder het bestaande stelsel – worden aangebracht bij de vreemdelingenkamers.

Een beperkter wijziging met handhaving van de bestaande termijnen van artikel 94, eerste en tweede lid, die er slechts toe zou strekken dat de vervolgtoetsen uitsluitend plaatsvinden na een door of namens de vreemdeling zelf ingesteld beroep, zou naar verwachting leiden tot ongeveer 16 200 bewaringzaken op jaarbasis. Een dermate geringe reductie biedt onvoldoende soelaas om de problemen in de vreemdelingenketen het hoofd te bieden. Dat geldt eveneens voor het stelsel waarin de termijn voor de eerste kennisgeving aan de rechtbank op zeven dagen en die voor de periodieke vervolgtoetsing op twee maanden wordt gesteld, hetgeen het aantal bewaringzaken reduceert tot ongeveer 14 700 zaken per jaar. Een stelsel dat voorziet in een kennisgeving na 21 dagen en waarin de vervolgkennisgeving uitblijft, levert naar verwachting ongeveer 10 400 bewaringszaken per jaar op. De keuze voor een stelsel waarin de kennisgeving na 28 dagen wordt gedaan is ingegeven door de wens om, binnen de grenzen die het (internationaal) recht stelt, een zo groot mogelijke verlichting van de druk op de Vreemdelingenkamers te bewerkstelligen. De voorgenomen intensivering van het vreemdelingentoezicht zal immers een aanzienlijk aantal extra beroepszaken opleveren. Om hoeveel extra zaken het zal gaan is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de beschikbare detentiecapaciteit. Duidelijk is evenwel dat de intensivering van het toezicht aanzienlijke gevolgen zal hebben op de druk op de vreemdelingenkamers. Uiteraard moet daarbij worden voorkomen dat deze gevolgen de thans voorgestelde verlichting van de druk op de vreemdelingenkamers weer teniet doen en de huidige achterstanden bij de vreemdelingenkamers continueren. Met het oog hierop is het van belang met de huidige wijziging van het stelsel een zo groot mogelijk resultaat te bereiken. De keuze voor een kortere termijn dan 28 dagen voor het doen van de kennisgeving brengt dan ook het risico met zich dat

de verlichting van de druk op de vreemdelingenkamers slechts van korte duur zou zijn.
Het onderhavige voorstel wijkt daarom in de uitwerking enigszins af van het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken van mei 2002 (*Vreemdelingen in bewaring; advies over vreemdelingen in bewaring en verwijdering van «criminele» illegalen*).

Ongewijzigd blijft de mogelijkheid, die in verband met de aard van de beoordeling van het vervolgberoep met de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 96, tweede lid, Vw 2000) is ingevoerd, om het onderzoek ter zitting in vervolgberoepen achterwege te laten. Bij vervolgberoepen worden hoofdzakelijk de voortgang in de voorbereidingen van de daadwerkelijke uitzetting en het zicht op die uitzetting beoordeeld. Met name indien het vervolgberoep is ingesteld kort nadat een eerder beroep ongegrond is verklaard, kan het voorkomen dat daarin weinig is veranderd. In dergelijke gevallen leent het beroep zich mogelijk voor een afdoening buiten zitting. Dat oordeel is uiteraard aan de rechtbank. Ook in de termijnen bij de behandeling van het vervolgberoep worden geen wijzigingen voorgesteld.

Het voorgestelde stelsel is in overeenstemming met artikel 5 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op grond van artikel 5, vierde lid, EVRM moet de vreemdeling de rechtmatigheid van zijn bewaring kunnen aanvechten bij de rechter die daar spoedig op moet beslissen. Het voorgestelde stelsel is met dit vereiste in overeenstemming nu de vreemdeling op elk gewenst moment beroep kan instellen. Recentelijk heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens nog in die zin geoordeeld in uitspraken die betrekking hadden op het stelsel zoals dat gold onder de oude Vreemdelingenwet, welk stelsel in grotendeels met het thans voorgestelde stelsel overeenkomt. Onlangs heeft het Hof overwogen: «(...) Furthermore, noting the possibility under the Aliens Act to challenge the lawfulness of a placement in aliens detention before the Regional Court at any point in time (...) the Court finds no indication that the applicant's rights under Article 5 § 4 of the Convention have been disrespected.» (Tekdemir v. Nederland, EHRM uitspraak van 1 oktober 2002, nr. 46860/99; zie ook Arslan v. Nederland, EHRM beslissing van 18 september 2001, nr. 49860/99). De wijziging van de termijn waarbinnen een kennisgeving moet worden gedaan laat de mogelijkheid van onmiddellijke toegang tot de rechter onverlet.

Weliswaar heeft het voorstel verlaging van het niveau van rechtsbescherming tot gevolg, maar dat acht ik in dit geval gegeven de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen en gelet op de mogelijkheid om op elk gewenst moment beroep in te stellen, gerechtvaardigd. Bovendien blijven de bij de vrijheidsontnemende maatregel betrokken diensten onverkort gehouden om het nodige te verrichten om de vreemdeling uit te zetten, of de maatregel – indien het voortduren daarvan onrechtmatig zou zijn – op te heffen.

De voorgestelde wijzigingen zullen enige kostenverschuivingen met zich brengen. Enerzijds zal de afname van het aantal bewaringzaken leiden tot kostenbesparingen bij de rechtbanken en de IND – die zich door de bestaande werkvoorraden echter niet op korte termijn zullen laten voelen – alsmede bij de vreemdelingendiensten, de Koninklijke Marechaussee en in het vreemdelingenvervoer. Daarnaast zal het vrijkomen van capaciteit bij de rechtbanken en het terugdringen van de gemiddelde behandelduur van beroepschriften in asielzaken leiden tot besparingen op de opvangkosten. Anderzijds kan in die gevallen waarin het beroepschrift tegen de vrijheidsontneming later dan thans het geval is wordt beoordeeld en gegrond wordt verklaard, een gemiddeld hoger bedrag aan schadever-

goeding worden verwacht. Per saldo wordt op termijn een – van verschillende variabelen afhankelijke – kostenbesparing verwacht.

Artikelen

Artikel I

Met de voorgestelde wijziging van artikel 94 wordt de termijn gewijzigd voor de kennisgeving door de minister aan de rechtbank van het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel aan een vreemdeling die daartegen zelf geen beroep heeft ingesteld. Die kennisgeving wordt gelijkgesteld aan het eerste beroep van de vreemdeling tegen de vrijheidsontnemende maatregel. Thans moet die kennisgeving uiterlijk op de derde dag worden gedaan; voortaan zal de minister de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag in kennis stellen. De zitting vindt voortaan plaats binnen veertien dagen – en niet langer binnen zeven dagen – na ontvangst van de kennisgeving of het beroepschrift.
In de voorgestelde wijziging van artikel 96 vervallen het eerste en het vijfde lid, die bepalen dat uiterlijk vier weken na de uitspraak op het eerste of het vervolgberoep aan de rechtbank kennis wordt gegeven van het voortduren van de bewaring. Het nieuw voorgestelde eerste lid bepaalt dat het vooronderzoek binnen zeven dagen na ontvangst van het vervolgberoep moet zijn gesloten en dat de rechtbank kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. Verder worden de leden van artikel 96 vernummerd.

Artikel II

Ten aanzien van de vreemdeling wiens vrijheid op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wetswijziging is ontnomen, blijft het oude recht van toepassing tot het moment waarop de rechtbank voor de eerste maal na inwerkingtreding van de wetswijziging uitspraak heeft gedaan op een beroep als bedoeld in de artikelen 94 (eerste beroep) of 96 (vervolgberoep). Dat betekent dat ten aanzien van vreemdelingen wier vrijheid op het moment van inwerkingtreding van deze wet is ontnomen en die nog niet eerder bij de rechter zijn geweest, ook na inwerkingtreding van de wijziging als tevoren uiterlijk op de derde dag van die maatregel kennis moet worden gegeven aan de rechtbank. Het oude recht blijft gelden totdat de rechtbank voor de eerste maal na inwerkingtreding van de wetswijziging uitspraak heeft gedaan over de vrijheidsontneming. Daarna hoeft geen kennis te worden gegeven van het voortduren van de bewaring.
Indien voor inwerkingtreding van deze wet al eerder een beroep ongegrond was verklaard en de vreemdeling op het moment van inwerkingtreding van deze wijziging nog steeds zijn vrijheid is ontnomen, zal nog éénmaal (uiterlijk vier weken na de laatste uitspraak) kennis moeten worden gegeven van het voorduren van de vrijheidsontneming (overeenkomstig het huidige artikel 96 Vw 2000). Na de uitspraak daarop is het nieuwe recht van toepassing.

De inwerkingtreding is voorzien bij koninklijk besluit. Het spreekt voor zich dat het onderhavige wetsvoorstel, zo snel mogelijk nadat het tot wet is verheven, in werking zal treden.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
H. P. A. Nawijn