

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 mei 2003

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 fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de ChristenUnie de noodzaak onderschrijven om de druk op de Vreemdelingenkamers te verlichten. De vragen die de leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld geven mij de gelegenheid de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 te verduidelijken.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zullen, waar dit zinvol is, vragen, gesteld door verschillende fracties maar die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, gezamenlijk worden beantwoord. Bij de beantwoording van de vragen zullen de opmerkingen van de Nederlandse Orde van Advocaten, Vluchtelingenwerk Nederland en Forum, voor zover deze door de leden van verschillende fracties aan de orde zijn gesteld, worden betrokken.

Inleiding

De voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 beoogt de situatie met betrekking tot de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen van vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 grotendeels te herstellen. Belangrijkste wijzigingen betreffen de verlenging van de termijn waarbinnen de minister de rechtbank in kennis moet stellen van de vrijheidsontnemende maatregel (van drie tot achtentwintig dagen) en het laten vervallen van de verplichting om de rechtbank na ongegrondverklaring van het eerste beroep periodiek kennis te geven van het voortduren van de maatregel. Daarnaast wordt de termijn waarbinnen de rechtbank bij een eerste beroep zitting moet houden verlengd van zeven tot veertien dagen.

Deze voorstellen zijn ingegeven door de problemen die zijn ontstaan als gevolg van het bij de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerde systeem van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen. De behandeling van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen heeft in 2002

ongeveer een derde van de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers in beslag genomen, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Ondanks de gestegen productie van de Vreemdelingenkamers in dat jaar zijn achterstanden ontstaan bij de behandeling van andere verblijfsrechtelijke beroepsprocedures. Deze achterstanden zijn onvereenigbaar met een van de belangrijkste doelstellingen van de Vreemdelingenwet 2000 om vreemdelingenrechtelijke procedures juist te bekorten, zoals ook door de leden van de VVD-fractie is gememoreerd.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat met de voorgestelde wijziging van de rechterlijke toetsing wordt beoogd het percentage bewaringszaken in het werkaanbod van de vreemdelingenkamers terug te dringen, zodat op de andere werksoorten het niveau van normale werkvoorraden kan worden bereikt. In de eerste jaren na de wijziging betekent dit naar verwachting dat circa 20% van de capaciteit op bewaringszaken wordt ingezet. In de thans geldende planning van de productie van de Vreemdelingenkamers wordt er van uit gegaan dat de capaciteit die als gevolg van de voorgestelde wetswijziging bij de vreemdelingenkamers vrijkomt, wordt ingezet voor het wegwerken van de ontstane achterstanden. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zullen de Vreemdelingenkamers dan ook in staat zijn aanzienlijk meer verblijfsrechtelijke beroepsprocedures te behandelen dan thans het geval is.

De leden van de fractie van D66 hebben opgemerkt het onaanvaardbaar te vinden dat principiële rechtsbeginselen, zoals dat van rechtsbescherming, worden uitgehold vanwege capaciteitsproblemen. De leden van de GroenLinks-fractie hebben aangegeven dat naar hun mening het huidige niveau van rechtsbescherming niet aangetast dient te worden.

Zoals al is aangegeven in de memorie van toelichting heeft het voorstel weliswaar een zekere verlaging van het niveau van rechtsbescherming tot gevolg maar dat acht ik in dit geval gerechtvaardigd. De achterstanden bij de rechtbanken maken doeltreffende en daadkrachtige maatregelen noodzakelijk. Aanvankelijk is gezocht naar mogelijkheden om het probleem van de achterstanden op te lossen zonder het stelsel van rechterlijke toetsing te wijzigen. Er zijn geen mogelijkheden gevonden om de werklust met organisatorische maatregelen, waarbij onder meer is gedacht aan de inrichting van een aparte bewaringskamer, voldoende te beperken. Verdere uitbreiding van de vreemdelingenkamers biedt evenmin een alternatief voor het voorliggende voorstel. In de afgelopen jaren is het aantal vreemdelingenkamers van vijf uitgebreid tot negentien. Daarnaast is de capaciteit van de bestaande vreemdelingenkamers aanzienlijk vergroot. Een verdere uitbreiding van de vreemdelingenkamers, die overigens voor een deel ten koste zou gaan van de toch al schaarse capaciteit van andere sectoren van de rechtbanken, is niet realiseerbaar.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie antwoord ik dat de uitbreiding van de vreemdelingenkamers juist is ingegeven door de wens de werkdruk van de vreemdelingenkamers, en daarmee de voorraden, tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Naar verwachting zal met de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, samen met de inmiddels voltooide uitbreiding van de vreemdelingenkamers, dat doel worden bereikt.

Bovendien wordt met de verlenging van de termijn waarbinnen de rechtbank in kennis moet worden gesteld van de toepassing van de vrijheidsontnemende maatregel geen wijziging gebracht in de mogelijkheid voor de vreemdeling om op elk gewenst moment beroep in te stellen. Dat geldt ook voor het voortduren van de bewaring waarover ingevolge het voorstel geen kennisgeving meer aan de rechtbank hoeft te worden gedaan. Van een uitholling van de rechtsbescherming bij vrijheidsontnemende maatregelen is naar mijn mening dan ook geen sprake.

Verlenging termijn

In het wetsvoorstel is gekozen voor een verlenging van de termijn voor het doen van een kennisgeving van drie naar achtentwintig dagen.

De verlenging van de termijn tot 28 dagen is ingegeven door de wens om met behoud van een voldoende niveau van rechtsbescherming een zo groot mogelijke verlichting van de werkdruk van de vreemdelingenkamers te bewerkstelligen, teneinde, zoals gezegd, de achterstanden bij de behandeling van verblijfsrechtelijke beroepsprocedures terug te dringen. Indien de termijn voor het doen van de kennisgeving zou worden verlengd tot 21 dagen of, zoals ook indertijd door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is voorgesteld, tot veertien dagen, biedt dat onvoldoende soelaas, zo antwoord ik de leden van de fracties van de PvdA, de SP en D66.

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, is wel degelijk onderzoek gedaan naar effecten van verschillende termijnen voor het doen van de kennisgeving. In de memorie van toelichting is al melding gemaakt van de effecten van een kennisgeving na 21 en na 28 dagen en is voorts verwezen naar een brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 28 juni 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, 19 637 en 27 557, nr. 677) waarin de effecten van een kennisgeving na veertien dagen zijn vermeld. In aanvulling en ter nadere toelichting daarop dient het volgende.

Bij de berekening van de effecten van verschillende termijnen voor het doen van de kennisgeving is gebruik gemaakt van verschillende kengetallen. Als eerste kengetal is het aantal inbewaringstellingen van belang. In de afgelopen periode lag dit aantal op ruim 1000 gevallen per maand. Daarnaast is van belang het verloop van de inbewaringstelling. Hiervan is bekend dat in een groot deel van de gevallen de bewaring in de eerste maand na inbewaringstelling wordt opgeheven, als regel omdat de vreemdeling uit Nederland wordt verwijderd. Een ander relevant kengetal is de mate waarin de vreemdeling zelf tegen de inbewaringstelling beroep aantekent. Hiervoor geldt dat in de huidige situatie, waarin uiterlijk op de derde dag na de inbewaringstelling ambtshalve kennis wordt gegeven van de toepassing van vreemdelingenbewaring en aansluitend ook periodiek, het aantal gevallen waarin de vreemdeling zelf beroep instelt, gering is. In de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 werd eveneens beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid voor de vreemdeling om zelf beroep in te stellen.

Uit de huidige situatie is bekend dat elke inbewaringstelling leidt tot gemiddeld 2,1 beroepen bij de rechtbank. In de situatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de huidige Vreemdelingenwet gold hier de factor 0,9. Aldus gezien heeft de wijziging van de rechterlijke toets tot meer dan een verdubbeling van het aantal bewaringszaken bij de rechtbanken geleid.

Op basis van bovenstaande kengetallen is berekend wat de gevolgen zouden zijn van het kiezen van andere termijnen voor de kennisgeving en het al dan niet handhaven van een ambtshalve cyclische toets. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de memorie van toelichting (p. 2) en de eerdergenoemde brief van 28 juni 2002 (p. 3).

In hun reacties hebben de leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks, de SP en D66 gerefereerd aan het feit dat de achterstanden bij de rechtbanken van tijdelijke aard zouden zijn. Op zichzelf is juist dat de dalende asielinstroom op termijn (naar verwachting vanaf 2005) zal leiden tot een afname van de benodigde capaciteit van de vreemdelingenkamers voor de behandeling van asielzaken. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de thans geldende ramingen van het voorraadverloop bij de rechtbanken mede gebaseerd zijn op de aanname dat medio 2003 de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen conform het voorlig-

gende wetsvoorstel wordt aangepast. Vervolgens geldt dat tegenover de afname van het aantal gewone (verblijfsrechtelijke) beroepen de verwachte toename van het aantal beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen op grond van de intensivering van het toezicht moet worden gesteld. Thans wordt immers uitvoering gegeven aan de herschikking van taken tussen de Vreemdelingendiensten en de IND (Kamerstukken II, 2002/2003, 19 637, nr. 707). Hierbij dragen de Vreemdelingendiensten in de loop van 2003 hun toelatingstaken over aan de IND. De capaciteit die daardoor bij de Vreemdelingendiensten beschikbaar komt, zal deels worden ingezet op de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Hierdoor moet vanaf 2004 rekening gehouden worden met een toename van het aantal inbewaringstellingen en – daarmee – met het aantal beroepen gericht tegen het toepassen of het voortduren van vreemdelingenbewaring. Hoewel de wijze waarop het vreemdelingentoezicht zal worden geïntensiveerd, thans nog wordt uitgewerkt, lijkt de verwachting van een toename van het aantal inbewaringstellingen met circa 50% gerechtvaardigd. Deze toename zal overigens naar verwachting vergezeld gaan van een afname van de gemiddelde verblijfsduur in vreemdelingenbewaring, vanwege de beperkt beschikbare celcapaciteit. Deze gemiddeld kortere verblijfsduur zal enerzijds bereikt worden door de inrichting van uitzetcentra, die specifiek gericht zijn op het tijdelijk onderbrengen van vreemdelingen die op korte termijn uit Nederland kunnen worden verwijderd (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 600 VI, nr. 120). Daarnaast zal een deel van de extra toezichtscapaciteit worden ingezet op verbetering en intensivering van het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van illegalen, opdat eerder en in meer gevallen dat tot nu toe vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen en de vreemdeling eerder en vaker kan worden verwijderd. Aldus zal, anders dan door de leden de CDA-fractie wordt verondersteld, door de intensivering van het vreemdelingentoezicht de effectiviteit van de vreemdelingenbewaring per saldo toenemen.

Ten slotte moet rekening worden gehouden met het feit dat de voorraad zaken en de daarmee samenhangende benodigde capaciteit van de vreemdelingenkamers geen constante is. Deze houdt immers altijd verband met de instroom van nieuwe zaken. Vanaf het moment dat de werkvoorraden zijn teruggebracht tot normale proporties, zal – bij de huidige prognose voor de instroom van nieuwe zaken (asiel en regulier) – de productiecapaciteit van bijna 86 000 zaken in 2004 worden afgebouwd naar minder dan 50 000 zaken in 2007. Zonder maatregelen die erop zijn gericht het aantal beroepszaken tegen vrijheidsontnemende maatregelen te beperken zouden de vreemdelingenkamers ook bij afname van het aantal gewone beroepsprocedures een onevenredig groot deel van hun capaciteit kwijt zijn aan de behandeling van beroepen tegen vrijheidsontnemende maatregelen. In 2004 zou het gaan om 45% van de totale capaciteit; in 2005 zou dit percentage verder zijn gestegen tot meer dan 55%. Achterstanden in gewone beroepsprocedures zouden dan blijven bestaan. Van een tijdelijk capaciteitsprobleem is dan ook geen sprake.

De leden van de VVD-fractie antwoord ik dat met het voorgestelde stelsel het waarborgkarakter van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen wordt behouden. Voorop staat dat de vreemdeling op elk gewenst moment zelf beroep tegen de maatregel kan instellen. Kern van het waarborgkarakter van de regeling vormt vervolgens het feit dat indien de vreemdeling om welke reden dan ook geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid, de rechter zich op afzienbare termijn toch een oordeel vormt over de rechtmatigheid van de maatregel.

De leden van de CDA-fractie antwoord ik dat dan ook zeer bewust niet is gekozen voor een termijn voor het doen van een kennisgeving die langer is dan 28 dagen. Bij een termijn die langer is dan 28 dagen zou het

waarborgkarakter van de regeling onder druk komen te staan, terwijl daarvoor geen noodzaak aanwezig is. De voorgestelde maatregelen volstaan immers om de gerezen problemen het hoofd te bieden.

Leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben vragen gesteld met betrekking tot de termijn waarbinnen het eerste beroep ter zitting moet worden behandeld. Deze termijn bedraagt thans zeven dagen. De terugkeer naar het stelsel van rechterlijke toetsing van vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 brengt mee dat wordt voorgesteld deze termijn te verlengen tot veertien dagen. Praktisch gesproken betekent dit dat de Vreemdelingenkamers meer armslag dan thans hebben bij de planning van zaken voor een zitting, hetgeen een aanzienlijk efficiencyvoordeel tot gevolg zal hebben. Het gaat hier uiteraard om een maximumtermijn.

De leden van de fracties van SP, GroenLinks en D66 hebben gevraagd naar de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 5, vierde lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 9 januari 2003 (Kadem, nr. 55263/00).

Uit artikel 5, vierde lid, EVRM volgt in de eerste plaats het recht op onmiddellijke toegang tot de rechter, zo antwoord ik deze leden. De mogelijkheid op elk gewenst moment tegen de vrijheidsontnemende maatregel beroep in te stellen blijft ongewijzigd door de verlenging van de termijn voor het doen van de kennisgeving. In dit verband is in de memorie van toelichting reeds gewezen op de uitspraken Tekdemir (1 oktober 2002, nr. 46860/99) en Arslan (18 september 2001, nr. 49860/99) van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

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 ingeval 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. Dat uitgangspunt is in de uitspraak van 9 januari 2003 door het Hof nog eens herhaald in § 43, waarin wordt overwogen: «The question whether a person's right under Article 5 § 4 has been respected has to be determined in the light of the circumstances of each case (...)». Uit deze uitspraak kan dan ook reeds hierom, zo antwoord ik deze leden, niet als regel worden afgeleid dat een periode van zeventien dagen tussen de indiening van het beroep en de uitspraak van de rechter met artikel 5, vierde lid, EVRM onverenigbaar zou zijn. Uitspraken van het Hof waarin een langere termijn niet in strijd werd geacht met artikel 5, vierde lid, EVRM (waaronder Tekdemir, zie hierboven, en Rehbock, 28 november 2000, nr. 29462/95) bevestigen dit. Daarbij komt dat in de hierbedoelde zaak de nationale rechter, anders dan de Nederlandse rechter bij vrijheidsontnemende maatregelen, slechts kon besluiten tot beëindiging van de detentie als hij tot de conclusie zou komen dat de arrestatie die aan de detentie voorafging onrechtmatig was. Die beperkte toetsingsmogelijkheid heeft, naast de termijn waarbinnen de rechter uitspraak deed, blijkens de uitspraak een rol gespeeld bij het oordeel dat sprake was van een schending van artikel 5, vierde lid, EVRM.

Overige opmerkingen

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben enkele vragen gesteld over (de kwaliteit van) het besluit om tot inbewaringstelling over te gaan. In dit verband merk ik op dat in 2002 in minder dan 10% van de gevallen het beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel door de rechter

gegrond is verklaard. In ongeveer de helft van deze zaken (derhalve in minder dan 5% van het totale aantal beroepen) is tevens overgegaan tot het toekennen van een schadevergoeding aan de vreemdeling. Daarnaast hebben deze leden gevraagd welke waarborg er is dat niet te lichtvaardig tot vreemdelingenbewaring wordt besloten, nu deze eerst na 28 dagen ter kennis van de rechter dient te worden gebracht. Deze waarborg zie ik in een samenstel van omstandigheden. Allereerst geldt dat de vreemdeling op elk gewenst moment beroep kan instellen. Het is dus geen gegeven dat de maatregel eerst na 28 dagen ter kennis van de rechter komt. Daarnaast is het percentage gevallen waarin de bewaring door de rechter onrechtmatig wordt geacht de laatste jaren aanzienlijk gedaald. Dat kan niet alleen worden toegeschreven aan de omstandigheid dat de maatregel thans in een zeer vroeg stadium door de rechter wordt getoetst. De toepassing van de maatregel door de Vreemdelingendiensten is in de laatste jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Het – mede naar aanleiding van problemen in de uitvoeringspraktijk – bij de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde criterium voor de staandehouding heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Dit criterium is in de praktijk beter te hanteren dan het oude criterium. Daarnaast wordt direct na de oplegging van de maatregel door de Vreemdelingendiensten een aanvang gemaakt met de voorbereiding van de verwijdering van de vreemdeling. Door deze voortdurende werkzaamheden blijft telkens aandacht bestaan voor de rechtmatigheid van de maatregel. Die aandacht zal alleen maar verder toenemen door de intensivering van het toezicht, die het mogelijk zal maken meer tijd te besteden aan de verkrijging van reisdocumenten. Dat een onrechtmatige bewaring tot betaling van schadevergoeding noopt en schaarse celcapaciteit in beslag neemt, behoedt daarnaast ook voor een te lichtvaardig overgaan tot het opleggen van de maatregel. Deze omstandigheden brengen mij tot de conclusie dat ook na het verlengen van de termijn voor het doen van een kennisgeving het percentage onrechtmatige bewaringen niet zal terugvallen tot het niveau van enkele jaren geleden.

De leden van de CDA-fractie vinden het onbevredigend dat er in het kader van een maatregel tot vrijheidsontneming een te zware inspanningsverplichting bij de Nederlandse overheid ligt wat betreft het zicht op uitzetting. Deze leden verwijzen in dit verband naar het advies van de ACVZ van mei 2002 en de daarin vervatte conclusie dat een ongelimiteerde duur van de vreemdelingenbewaring onrechtmatig is. Zij menen dat deze conclusie niet met zekerheid is af te leiden uit het advies en vragen of de regering deze zienswijze deelt. In antwoord stel ik voor de duidelijkheid allereerst vast dat in het advies van de ACVZ inderdaad de conclusie is getrokken dat op grond van zowel de Nederlandse regelgeving als verdragsrechtelijke verplichtingen de vreemdelingenbewaring niet onbeperkt kan voortduren, ook niet als sprake is van een niet-meewerkende of criminele vreemdeling. Er zal altijd sprake dienen te zijn van zicht op uitzetting. Dat is immers het enige doel dat vreemdelingenbewaring rechtvaardigt. Artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van het EVRM heeft het in dit verband over «a person against whom action is being taken with a view to deportation». Overigens is het wel zo dat de bewaring van niet-meewerkende of criminele vreemdelingen langer kan duren dan die van de vreemdeling die wel aan zijn verwijdering meewerkt en ten aanzien van wie in de jurisprudentie in het algemeen wordt aangenomen dat de bewaring na zes maanden moet worden opgeheven. De ACVZ heeft zich geen voorstander betoond van wijzigingen van het beleid en de rechtspraktijk op dit punt. Het kabinet heeft dit oordeel overgenomen (Kamerstukken II, 2002/2003, 19 637, nr. 704).

De door de leden van de CDA-fractie gememoreerde motie van het toenmalige kamerlid Middel van 28 september 1999 (Kamerstukken II, 1999/2000, 19 637, nr. 464), waarin (onder meer) is verzocht te bewerkstelligen

dat criminele vreemdelingen worden vastgehouden tot hun uitzetting, kon gelet op het voorgaande dan ook niet volledig worden uitgevoerd. Een en ander laat uiteraard onverlet dat binnen de grenzen van de verdragsrechtelijke verplichtingen er uiteraard alles aan wordt gedaan om de bewaring van de niet-meewerkende en criminele vreemdeling te laten resulteren in hun verwijdering.

De leden van de fractie van het CDA hebben voorts gevraagd om een nadere toelichting op het landenoverzicht in het advies van de ACVZ betreffende de duur van de vreemdelingenbewaring in andere landen. Daaruit blijkt naar hun gevoel niet duidelijk wat de maximale duur van vreemdelingenbewaring in andere landen is.

Uit het advies van de ACVZ blijkt dat Denemarken en Engeland, net als Nederland, geen wettelijke maximumduur voor vreemdelingenbewaring kennen. Voorts blijkt uit het advies dat België, Duitsland en Frankrijk wel een wettelijk bepaalde maximale duur van (bepaalde vormen van) vreemdelingenbewaring kennen. In België mag de bewaring maximaal 5 maanden duren. De door de ACVZ genoemde verlengingsmogelijkheid is volgens mijn informatie inmiddels niet meer aanwezig. In Frankrijk duurt de «*réétention administrative*» in totaal maximaal 12 dagen. De in het advies van de ACVZ genoemde en in tijd onbepaalde maatregel van «*l'assignation à résidence*» wordt volgens mijn informatie slechts in uitzonderlijke gevallen toegepast en komt neer op vrijheidsbeperking. In Duitsland kan de vreemdelingenbewaring normaal gesproken zes maanden duren. De ook door de ACVZ genoemde mogelijkheid van verlenging van de maatregel tot twaalf maanden ziet volgens mijn informatie op vreemdelingen die niet meewerken aan hun uitzetting. Ik vind het van belang er in dit verband op te wijzen dat de betekenis van een maximale wettelijke termijn beperkt is. In elk individueel geval zal immers moeten worden voldaan aan de vereisten van artikel 5 van het EVRM. In antwoord op de vraag van deze leden naar Europese initiatieven inzake harmonisering van het beleid ten aanzien van vreemdelingenbewaring wijs ik erop dat in oktober 2002 is gepubliceerd een «*Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven*». De Commissie stelt voor dat er minimumnormen op het terrein van vreemdelingenbewaring worden vastgesteld, die de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten en de voorwaarden voor bewaring bepalen, zodat ook de operationele samenwerking tussen de lidstaten bij doorreis of gemeenschappelijke uitzettingsoperaties wordt vergemakkelijkt. Deze minimumnormen zouden in elk geval de gronden voor bewaring, voorschriften inzake rechterlijke toetsing en voorschriften inzake het regime van de bewaring moeten bevatten. Daarnaast zijn in de ontwerprichtlijn minimumnormen asielprocedures, waarover momenteel onderhandeld wordt, bepalingen over detentie van asielzoekers opgenomen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in te gaan op de problematiek van de ernstig gestoorde, al dan niet criminele, illegalen. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 16 december 2002 (Kamerstukken II, 2002/2003, 19 637, nr. 704) zal het advies van de ACVZ om (onder meer) de maatregel van TBS meer toe te passen niet worden gevolgd. Het Openbaar Ministerie zal vanwege praktische bezwaren bij de toepassing van deze maatregel terughoudendheid betrachten bij het vorderen van de maatregel. Het is uiteindelijk aan de rechter of al dan niet tot oplegging van de maatregel wordt overgegaan.

In 2001 en 2002 is in telkens 17 gevallen (van de respectievelijk 177 en 192 maatregelen) een TBS-maatregel opgelegd aan een vreemdeling. In deze cijfers kan niet worden onderscheiden of het gaat om illegalen dan wel om vreemdelingen met een verblijfsrecht. Gelet echter op de ernst van de

strafbare gedraging die met de oplegging van de maatregel gepaard zal gaan, zal in een (groot) aantal van deze gevallen aanleiding zijn geweest voor verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring. Juist de illegale status al dan niet gecombineerd met een ongewenstverklaring maakt het aspect van resocialisatie, dat onderdeel uitmaakt van de behandeling, niet mogelijk, zo antwoord ik deze leden, en is aanleiding geweest voor de terughoudendheid van het Openbaar Ministerie.

Tot vreemdelingenbewaring zal het in deze gevallen in het algemeen niet komen. Om te voorkomen dat telkens verlenging van de maatregel moet worden gevorderd zal zoveel mogelijk worden getracht de maatregel ofwel over te dragen aan het land van herkomst van de vreemdeling ofwel de maatregel te beëindigen onder gelijktijdige verwijdering van de vreemdeling uit Nederland. Voorbereiding van de verwijdering zal plaatsvinden terwijl de maatregel voortduurt. In de praktijk blijken beide opties lang niet altijd mogelijk. In voorkomende gevallen zal dan wel telkens de voortdoring van de maatregel worden gevorderd.

De leden van de fracties van het CDA en D66 hebben vragen gesteld over de intensivering van het vreemdelingtoezicht.

Zoals ik hierboven al heb aangegeven zal de intensivering van het vreemdelingtoezicht niet alleen leiden tot een toename van het aantal bewaringszaken maar zullen juist ook de inspanningen van de betrokken diensten met betrekking tot reeds in bewaring gestelde vreemdelingen toenemen. De intensivering van het vreemdelingtoezicht is er mede op gericht om de betrokken diensten in staat te stellen meer tijd te besteden aan het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en de verkrijging van reisdocumenten. Het resultaat van de intensivering van het toezicht is dus aan de ene kant een toename van het aantal gevallen van vreemdelingenbewaring maar aan de andere kant een naar verwachting gemiddeld kortere duur van de bewaring.

De leden van de D66-fractie antwoord ik dat ik in een toename van het aantal beroepen bij de vreemdelingenkamers door de intensivering van het toezicht geen argument zie om van die intensivering af te zien. De intensivering van het vreemdelingtoezicht vormt het sluitstuk van een effectief vreemdelingenbeleid en is een onmisbaar instrument bij het streven van het kabinet om illegaal verblijf krachtig te bestrijden.

Het binnenlands vreemdelingtoezicht (ter bestrijding van illegaal verblijf) en het mobiel toezicht vreemdelingen (ter bestrijding van – georganiseerde vormen van – illegale immigratie) zijn complementaire vormen van toezicht. De hierbedoelde intensivering van het toezicht als gevolg van de herschikking van taken tussen de vreemdelingendiensten en de IND, heeft betrekking op het binnenlands vreemdelingtoezicht. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de overlast bezorgende illegale vreemdeling, zo antwoord ik deze leden. Overigens zal ook de effectiviteit van het mobiel vreemdelingtoezicht worden verhoogd. U bent hierover door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie geïnformeerd bij brief van 10 juni 2002 (Kamerstukken II, 2001/2002, just020517).

In het wetsvoorstel komt de verplichting om van het voortduren van de bewaring na het eerste beroep kennis te geven aan de rechtbank te vervallen. De vreemdeling kan indien zijn eerste beroep ongegrond is verklaard op ieder gewenst moment opnieuw beroep instellen. Het is niet vereist, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, dat telkens eerst vier weken na de ongegrondverklaring van het eerste beroep of een volgend beroep moeten zijn verstreken. Bedoeld is het stelsel van toetsing van volgende beroepen zoals dat gold vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 opnieuw in te voeren. Ik ben niet bevreesd, zo antwoord ik verder de leden van de CDA-fractie, dat met de mogelijkheid om herhaaldelijk beroep in te stellen het effect van de voorgestelde maatregel teniet wordt gedaan.

Mede in verband met de mogelijkheid om telkens opnieuw beroep in te stellen tegen het voortduren van de maatregel heb ik namelijk aanleiding gezien om voor te stellen de mogelijkheid te behouden het volgende beroep ook zonder toestemming van partijen buiten zitting af te doen. Daar waar een beroep wordt ingesteld kort na ongegrondverklaring van het vorige beroep, is vaak geen sprake van ontwikkelingen die een ander licht op de voortdrijving van de maatregel kunnen werpen en blijkt dat aanstonds uit de stukken. Ook in andere gevallen kunnen de stukken alle benodigde informatie bevatten om tot een beoordeling van de rechtmatigheid van de voortdrijving van de bewaring te komen. In dergelijke gevallen voegt een zitting aan de behandeling van het beroep niets toe en zou de verplichting een zitting te houden de vreemdelingenkamers onnodig belasten. Uiteraard is de vraag of de zitting achterwege kan blijven ter beoordeling aan de rechter en zal deze de zitting alleen dan achterwege laten als hij zich op grond van de stukken voldoende geïnformeerd acht.

De mogelijkheid de behandeling ter zitting achterwege te laten heeft niet tot gevolg dat een belangrijke rechtswaarborg komt te vervallen, zo antwoord ik de leden van de fracties van de PvdA, de SP en GroenLinks. Waar het om gaat is dat de vreemdeling de gelegenheid heeft alle relevante feiten en omstandigheden omtrent de voortdrijving van de maatregel onder de aandacht van de rechter te brengen. De procedure van de Vreemdelingenkamers is er op gericht de vreemdeling de gelegenheid te bieden op de naar aanleiding van het beroepschrift (of de kennisgeving) verstrekte inlichtingen van de IND over het voortduren van de maatregel te reageren alsmede om hem de gelegenheid te bieden gemotiveerd aan te geven waarom behandeling ter zitting niet achterwege dient te blijven. De leden van de SP-fractie antwoord ik dat de mogelijkheid om, inderdaad in afwijking van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht, af te kunnen zien van een behandeling ter zitting niet in strijd komt met artikel 5, vierde lid, EVRM. Meer in het bijzonder kan uit de door deze leden in dit verband genoemde uitspraken Tekdemir en Arslan (waarnaar in de memorie van toelichting is verwezen) niet worden afgeleid dat artikel 5 EVRM het recht omvat ter zitting te worden gehoord. Ook uit andere uitspraken van het Hof kan een dergelijk recht niet worden afgeleid. In de uitspraken Singh, Hussain en Waite is weliswaar een schending van artikel 5, vierde lid, EVRM aangenomen omdat geen sprake was van een zitting, maar in die zaken ging het om de vraag of in de persoon van de klager (meer precies in zijn gevaar voor de samenleving) grond was gelegen voor een (langdurige) detentie. In dergelijke gevallen, zo overwoog het Hof, vereist artikel 5, vierde lid, EVRM een zitting waarbij getuigen kunnen worden gehoord. Afgezien hiervan is van belang dat in het geval van vreemdelingenbewaring de vreemdeling altijd tenminste éénmaal, namelijk ter gelegenheid van het eerste beroep, ter zitting wordt gehoord.

De leden van de VVD-fractie menen dat het nemen van aanvullende maatregelen noodzakelijk is om de werklast van de vreemdelingenkamers voldoende te beperken. Ik antwoord deze leden dat de terugkeer naar de situatie van vóór de Vreemdelingenwet 2000, in combinatie met de mogelijkheid om vervolgeroepen ook zonder toestemming van partijen buiten zitting af te doen, de werkdruk van de Vreemdelingenkamers zodanig reduceert dat de verblijfsrechtelijke beroepsprocedures binnen een aanvaardbare termijn kunnen worden afgedaan. Zoals ik hierboven heb aangegeven ben ik, om het waarborgkarakter van het stelsel van rechterlijke toetsing te behouden, niet voornemens voor te stellen om de termijn voor het doen van de kennisgeving langer dan 28 dagen te maken. Andere, aanvullende, maatregelen om de werklast te reduceren zijn niet voorhanden. De voorgestelde wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing vloeit juist voort uit het ontbreken van de aanwezigheid van alternatieve maatregelen.

De leden van de D66-fractie hebben aandacht gevraagd voor de problematiek van de zogenaamde Schipholzittingen en hebben gevraagd of de regering bereid is de procesregels zodanig aan te passen dat het beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel en het beroep in de verblijfsrechtelijke procedure in die zaken in de toekomst op één zitting kunnen worden behandeld.

De door deze leden geschetste problematiek is een gevolg van de invoering van het nieuwe stelsel van rechterlijke toetsing van bewaringszaken van de Vreemdelingenwet 2000. Door de zeer korte termijnen die uiteraard ook voor de toetsing van artikel 6 maatregelen gelden, liep de procedure in deze zaken niet langer gelijk met de verblijfsrechtelijke beroepsprocedure na afdoening van de asielaanvraag in de AC-procedure. Met de invoering van dit wetsvoorstel keert ook in dit opzicht de situatie terug zoals die gold vóór inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. De ervaring destijds leerde dat als regel gelijktijdig met het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag en het daarbij horende verzoek om een voorlopige voorziening, beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel werd ingesteld. Op het moment dat de aanvraag in de AC-procedure is afgedaan was er immers, gelet op de korte termijnen in de AC-procedure, nog geen (pas na 28 dagen verplichte) kennisgeving door de minister aan de rechtbank gedaan. Het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag (dan wel het verzoek om een voorlopige voorziening) en het beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel werden vervolgens gelijktijdig ter zitting behandeld. Ik ga er van uit dat dit na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel opnieuw praktijk zal worden.

De leden van de fracties van de SP en GroenLinks hebben gewezen op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het zogenaamde strafrechtelijk voortraject. Zij menen dat sprake is van een lacune in de effectieve toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van de staandehouding van de vreemdeling en vragen of de regering bereid is deze lacune weg te nemen. Deze leden antwoord ik dat ik niet tegemoet kan komen aan hun wens. Met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ben ik van mening dat de vreemdelingenrechter niet kan oordelen over de aanwending van niet bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 toegekende bevoegdheden. Om een oordeel te krijgen over de rechtmatigheid van aan de bewaring voorafgaande aanwending van strafrechtelijke bevoegdheden zal de vreemdeling zich moeten wenden tot de ter zake van strafvorderlijk optreden aangewezen rechter of tot een rechter met een algemene bevoegdheid (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 juli 2001, nr. 200102650/1). Slechts indien de onrechtmatigheid van de aanwending van zodanige bevoegdheden door een daartoe bevoegde rechter is vastgesteld, kan de vreemdelingenrechter zich gesteld zien voor de vraag naar de gevolgen daarvan voor de rechtmatigheid van de inbewaringstelling. Gelet op de mogelijkheid het strafrechtelijke voortraject door een rechter te laten toetsen, zo antwoord ik deze leden, is naar mijn mening geen sprake van een lacune. Het is aan de vreemdeling om, als hij meent dat het voortraject onrechtmatig is geweest, zo snel mogelijk daarover een oordeel van een daartoe bevoegde rechter te vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben voorts gewezen op de jurisprudentie van Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot het maximum aantal dagen dat de vrijheidsontnemende maatregel ten uitvoer mag worden gelegd in een politiecel. In antwoord hierop wijs ik erop dat uit artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit 2000 volgt dat een vreemdeling niet langer in een politiecel verblijft dan nodig is vanwege het ontbreken van plaats in een huis van bewaring (of een ruimte of plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid of artikel 58, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Hoewel het kan voorkomen dat het

verblijf in een politiecel langer dan tien dagen mag duren, kan het dus ook voorkomen dat dat verblijf minder dan tien dagen mag duren. In de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 19 juni 2002, JV 2002/274) over de maximale termijn in een politiecel kan ik mij dan ook vinden. Ik ben niet voornemens een regeling te treffen waardoor de termijn in alle gevallen maximaal tien dagen bedraagt. Een dergelijke regel zou in de praktijk onvoldoende flexibiliteit bieden. Opheffing van de bewaring omdat in een voorkomend geval de termijn in een politiecel (iets) langer duurt dan tien dagen staat niet in verhouding tot het belang dat de bewaring dient en komt de daadkrachtige bestrijding van illegaal verblijf die het kabinet nastreeft niet ten goede.

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