

Vergaderjaar 2001–2002

19 637

Vluchtelingenbeleid

27 557

**Vorbereiding op en invoering van de
Vreemdelingenwet 2000**

Nr. 677

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2002

Aanleiding

Bij diverse gelegenheden, zoals het Voortgezet Algemeen overleg van 14 maart jl. (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2001–2002, nr. 56 blz. 3811–3815) en het Algemeen Overleg van 20 en 26 maart jl., (kamerstuk 19 637/27 557, nr. 664) is met uw Kamer van gedachten gewisseld over het effect van de toegenomen aantallen bewaringszaken bij de rechtbanken op het verloop van andere beroepsprocedures in de vreemdelingenketen. Ik heb bij die gelegenheden toegezegd te onderzoeken of het bedoelde effect door middel van het treffen van organisatorische maatregelen kon worden beperkt. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Tevens bied ik u bij deze het advies van 8 mei 2002 van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken¹ aan, dat op mijn verzoek omtrent vraagstukken van vreemdelingenbewaring en verwijdering van «criminele vreemdelingen» is opgesteld. En marge van de eigenlijke adviesaanvraag beveelt de commissie aan te komen tot een aanpassing van het wettelijke regime voor de toetsing van vreemdelingenbewaring, om aldus de werklast voor de vreemdelingenkamer en daarmee de doorlooptijden in vreemdelingenzaken te beperken. Een nadere verwijzing naar deze aanbeveling treft u hierna als mogelijk wijzigingsscenario aan. Het regeringsstandpunt ten aanzien van de overige aanbevelingen van het ACVZ advies zal ik u op een later moment doen toekomen.

Effect van organisatorische maatregelen

Inmiddels zijn verschillende organisatorische maatregelen ten aanzien van bewaringszaken op haalbaarheid en mogelijke effecten bezien. Hier betreft hier maatregelen als het inrichten van een aparte bewaringskamer bij de rechtbanken en het stimuleren van het buiten zitting afdoen van bewaringszaken. Ik heb daarbij het volgende geconstateerd.

¹ Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van criminele vreemdelingen. Den Haag, mei 2002, kenmerk 2002/01, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het inrichten van een aparte bewaringskamer zou een forse organisatorische aanpassing vergen van de Vreemdelingenkamers die, althans op kortere termijn, eerder tot productieverlies dan tot rendementen leidt. Daarnaast zouden door een dergelijke maatregel de problemen ten aanzien van het vervoer van gedetineerde vreemdelingen en de verplaatsingen van procesvertegenwoordigers weer toenemen. De maatregel leidt immers tot beperking van het aantal zittingsplaatsen voor bewaringszaken en heeft op zichzelf geen effect op het aantal bewaringszaken dat moet worden behandeld. Mijn stellige indruk is daarbij dat het logistieke proces bij de rechtbanken die bewaringszaken behandelen inmiddels dusdanig is gestroomlijnd dat het uiteindelijk te verwachten rendement van de maatregel beperkt zal zijn en niet zal opwegen tegen de inbreuk die met een dergelijke maatregel op de organisatie van de rechterlijke macht wordt gemaakt.

Het besluit om een zaak al dan niet buiten zitting af te doen, is primair de bevoegdheid van de rechter in kwestie, die daarbij zal oordelen conform de toepasselijke procesrechtelijke regels. Ik heb begrepen dat er binnen de rechterlijke macht ruime aandacht bestaat voor de problematiek van de bewaringszittingen. Reeds nu wordt, waar mogelijk, overgegaan tot het behandelen buiten zitting van de vervolgberoepen, waar de voortdurende van de bewaring ter beoordeling aan de rechter wordt voorgelegd. Hierbij wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van het bepaalde in artikel 96, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000, op grond waarvan – in afwijking van artikel 8:57 Awb – de rechtbank ook zonder toestemming van partijen kan bepalen een onderzoek ter zitting achterwege te laten. Ik onderschrijf het belang van deze werkwijze voor de uitvoerbaarheid van de rechterlijke toets in bewaringszaken en waardeer dat de rechterlijke macht aldus in haar taakvervulling de uitvoerbaarheid laat meewegen. Desalniettemin is gebleken dat deze maatregel onvoldoende mogelijkheden biedt om de belasting van de vreemdelingenkamers in verband met bewaringszaken zodanig te reduceren dat ook andere beroepszaken binnen redelijke termijn kunnen worden behandeld. In de huidige situatie wordt de feitelijke werkbelasting immers met name bepaald door de omvang van de bewaringspopulatie ten tijde van de eerste (rechtmatigheids-)toets. De bovengenoemde maatregel heeft hierop geen effect.

Ook overigens is mij in de afgelopen periode niet gebleken van organisatorische maatregelen die de werkbelasting van de vreemdelingenkamers, voortvloeiende uit bewaringszaken, wezenlijk zouden kunnen beperken. Evenmin is het mogelijk gebleken de capaciteit van de vreemdelingenkamers op korte termijn verder uit te breiden. Ik breng u daarbij in herinnering dat de vreemdelingenkamers reeds nu een uitbreidingsstraject doorlopen, waarbij de verwerkingscapaciteit van ca. 58 000 zaken thans, naar 84 000 zaken in 2004¹ wordt uitgebreid. Een verdere of snellere uitbreiding is vooralsnog niet mogelijk en niet wenselijk.

Aanpassing van het wettelijke regime

Momenteel wordt bij benadering 40% van de capaciteit van de Vreemdelingenkamers ingezet voor de behandeling van bewaringszaken. De verwachting is dat in nabije de toekomst het toezicht op vreemdelingen tot een verdere toename van bewaringszaken zal leiden, waardoor een nog groter beslag zal worden gelegd op de rechtbankcapaciteit. Hierdoor zullen de achterstanden bij de behandeling van andere beroepszaken onaanvaardbaar toenemen. Nu uit het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat het treffen van organisatorische maatregelen geen wezenlijk effect zal hebben op de omvang van het aantal bewaringszaken en de werkbelasting die daaruit voortvloeit, zie ik geen andere mogelijkheid dan, bij wijze van ultieme remedie, te komen tot een wijziging van de Vreemde-

¹ De verwachte instroom bij de Vreemdelingenkamer bedraagt in dat jaar 57 000 zaken.

lingenwet 2000, waarbij de rechterlijke toets in bewaringszaken wordt aangepast.

Ik heb daartoe onder andere kennis genomen van het eerdergenoemde advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACZV) van 8 mei jl. Hierin wordt, en marge van het advies over het al dan niet kunnen voortduren van de vreemdelingenbewaring van criminele vreemdelingen tot aan het moment van het daadwerkelijk vertrek uit Nederland, tevens een aanbeveling gedaan tot aanpassing het huidige toetsingssysteem in bewaringszaken.

Ook heb ik, op basis van actuele gegevens omtrent het verloop van de populatie van vreemdelingen in bewaring, berekeningen laten maken van de mogelijke effecten van aanpassingen van het wettelijke regime. Hierbij is de huidige situatie als basis genomen, waarin jaarlijks circa 12 000 inbewaringstellingen plaatsvinden, die leiden tot circa 22 500 bewaringszittingen.

De volgende scenario's zijn vervolgens overwogen:

1. de eerste toets vindt, conform de huidige regeling, uiterlijk plaats op de tiende dag na de inbewaringstelling en vervolgens (uitsluitend) na een daartoe ingesteld beroep door of namens de vreemdeling en dus niet langer ambtshalve. Dit scenario leidt naar verwachting tot circa 16 200 bewaringszaken per jaar.
2. de eerste rechterlijke toets vindt uiterlijk plaats op de 14e dag na de inbewaringstelling en vervolgens na een daartoe ingesteld beroep door of namens de vreemdeling, doch uiterlijk (ambtshalve) na 2 maanden na de uitspraak waarbij de bewaring in stand is gelaten (vgl. het advies van de ACVZ terzake). Van dit scenario wordt verwacht dat het aantal bewaringszaken hiermee kan worden teruggebracht tot circa 14 700 bewaringszaken per jaar.
3. de rechtelijke toets van vreemdelingenbewaring wordt uitgevoerd conform de situatie van vóór inwerkingtreding van deze wet. Dit houdt in dat de eerste rechterlijke toets van de vreemdelingenbewaring zal plaatsvinden binnen 14 dagen nadat de vreemdeling beroep heeft ingesteld of nadat 28 dagen na de inbewaringstelling zijn verstreken en de Minister de rechtbank daarvan in kennis heeft gesteld. Eventuele vervolgoetsing zal (uitsluitend) plaatsvinden na een daartoe ingesteld beroep door of namens de vreemdeling en dus niet langer ambtshalve. Gezien de huidige cijfers omtrent het verloop van de bewaringspopulatie zal dit scenario leiden tot 9 000 bewaringszaken per jaar.

Voor alle scenario's geldt dat het uiteindelijke aantal bewaringszaken van bovenstaande prognoses kan verschillen, indien het procedeedrag van de vreemdeling verandert en hij er – ten opzichte van de huidige situatie – vaker (of minder vaak) voor kiest om zelf beroep tegen de bewaring in te stellen. Daarnaast: alle scenario's zullen in meer of mindere mate leiden tot een toename van de gemiddelde verblijfsduur in vreemdelingenbewaring en daarmee tot een (beperkte) toename van het aantal benodigde bewaringscellen.

Op basis van de bovenstaande uitkomsten ben ik voornemens een wijziging van de Vreemdelingenwet voor te stellen, conform scenario 3. Alleen met een dergelijke wijziging is de omvang van het aantal bewaringszaken te reduceren tot een aantal dat behandeling van andere beroepszaken binnen redelijke termijn mogelijk maakt. De verwachting is dat met toepassing van scenario 3 de Vreemdelingenkamer niet eerst per 2006, maar per 2005 de situatie van normale werkvoorraden bereikt.

Ik ben me er van bewust dat het hier een wijziging betreft die nadrukkelijk ingrijpt in de rechtsbescherming die de in bewaring gestelde vreemdeling thans wordt geboden. Immers, wanneer de vreemdeling er voor kiest om zelf geen beroep in te stellen, zal de rechter niet eerder dan na 28 (plus maximaal 14) dagen de eventuele onrechtmatigheid van de inbewaringstelling kunnen vaststellen en invrijheidstelling van de vreemdeling kunnen gelasten. Echter, het staat de vreemdeling dus vrij eerder dan op de 28e dag beroep in te stellen en aldus eerder zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van de bewaring. Daarnaast acht ik de keuze voor het derde scenario gerechtvaardigd, nu in de huidige praktijk in circa 10% van de gevallen door de rechter tot onrechtmatigheid van de bewaring wordt geconcludeerd. Dit is een wezenlijk andere situatie dan die in de jaren 1997/1998, die aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van de rechterlijke toets in de Vreemdelingenwet 2000. Destijds werd namelijk in meer dan 40% van de gevallen onrechtmatigheid geconstateerd. Overigens werden ook met het toetsingsregime van de vorige Vreemdelingenwet internationaal-rechtelijke verplichtingen ten aanzien van de rechtsbescherming van gedetineerden nagekomen.

Hiermee wordt overigens geenszins beweerd dat de vreemdelingen, die thans tot de 10% behoren op wie de bewaringsmaatregel kennelijk onrecht is toegepast, niet het recht zouden hebben dit zo spoedig mogelijk door de rechter te laten vaststellen. Ook ben ik me er van bewust dat niet kan worden uitgesloten dat de aanmerkelijke daling van het percentage onrechtmatigverklaringen mede veroorzaakt is door de aanpassing van de rechterlijke toets.

Desalniettemin ben ik van mening dat het huidige wettelijke regime aanpassing behoeft, nu:

- a) het leidt tot een situatie waarin de rechtsbescherming en rechtszekerheid voor vreemdelingen die een toelatingsaanvraag hebben ingediend en in afwachting zijn van een rechterlijke beoordeling van de weigering deze te verlenen, te verlengen of te wijzigen, ernstig wordt aangetast. De grote omvang van het aantal bewaringszaken en de wettelijk bepaalde prioriteit die aan de behandeling ervan wordt gegeven leidt immers bij de Vreemdelingenkamer tot grote achterstanden voor andersoortige beroepszaken, met navenant lange doorlooptijden
- b) het de vreemdeling feitelijk in staat stelt een passieve houding aan te nemen ten aanzien van het instellen van beroep, terwijl ook op dit punt verwacht mag worden dat de vreemdeling zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn illegale verblijf in Nederland en de gevolgen die dit voor hem heeft. Immers, de huidige Vreemdelingenwet voorziet in een continue verplichting tot *ambtshalve* toetsing van de rechtmatigheid en de voortdurende bewaring. Het spreekt voor zich dat na wijziging van het toetsingsregime bewaakt zal moeten worden of zich een stijging van het percentage onrechtmatigverklaringen voordoet.

Conclusie

Al het bovenstaande overwegende stel ik daarom wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 conform het derde scenario voor.

Ik ben voornemens deze wetswijziging zo spoedig mogelijk na bespreking ervan in de Ministerraad in procedure te brengen.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek