

Vergaderjaar 1992–1993

22 735

## Wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht

Nr. 8

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 4 juni 1993

De vaste Commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft, na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel, nog de volgende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

#### INHOUDSOPGAVE

<b>1. Algemeen</b>	<b>2</b>	1.3.3. Rechtspraak in vreemdelingenzaken in één instantie	<b>9</b>	<b>3. Conservatoire maatregel</b>	<b>16</b>
1.1. Inleiding	2	1.3.4. De uitsluiting van hoger beroep in internationaal perspectief	12	<b>4. De bezwaarschrijftprocedure en het administratief beroep</b>	<b>17</b>
1.2. Het materiële vreemdelingenrecht	4	1.3.5. De habeas corpus-procedure	12	<b>5. De strafbepaling ten laste van de werkgevers</b>	<b>18</b>
1.2.1. Algemeen	4	<b>2. De gronden van niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid</b>	<b>13</b>	<b>6. Financiële paragraaf</b>	<b>18</b>
1.2.2. De aansprakelijkheid van de vervoerder	4	2.1. Niet-ontvankelijkheid	13	<b>7. Overgangsrecht</b>	<b>19</b>
1.2.3. De rechtspositie van de gedoogden	5	2.2. Kennelijke ongegrondheid	14	<b>8. Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>19</b>
1.2.4. Artikel 3 EVRM als beletsel voor verwijdering	8	2.3. Schorsende werking	15		
1.3. Het processuele vreemdelingenrecht	8				
1.3.1. Algemeen	8				
1.3.2. De verplichting om te voldoen aan formaliteiten in verband met het onderzoek	9				

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (GroenLinks), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. leden: Apostolou (PvdA), vacature CDA, J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dees (VVD), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Vliegthart (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

## 1. ALGEMEEN

### 1.1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie waren de regering erkentelijk voor de memorie van antwoord naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht. Zij spraken hun waardering uit voor de zeer uitvoerige beantwoording van de door hen gestelde vragen en de positieve bejegening daarvan in de vorm van diverse nota's van wijzigingen.

De leden van de CDA-fractie hadden de behoefte om op enkele onderdelen van de memorie van antwoord en de bijgevoegde nota van wijziging nog nader in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en de nota van wijziging. Zij bedankten de regering voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen. Deze leden waren echter op een aantal belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel te weten de rechtspraak in één instantie, de habeas corpus-procedure en de schorsende werking ten aanzien van beschikkingen genomen jegens in Nederland legaal verblijvende vreemdelingen, niet overtuigd door de beantwoording. Ook was het de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat de regering op bepaalde principiële punten slechts zijdelings of niet ingaat. Andere punten die nog niet in de memorie van toelichting naar voren kwamen worden ineens uitvoerig beargumenteerd. Deze leden vroegen de regering zo precies en open mogelijk op de gestelde vragen in te gaan. De nieuwe voorstellen voor de gedoogdenregeling riepen nieuwe vragen op, omdat men klaarblijkelijk twee verschillende categorieën, namelijk gedoogde afgewezen asielzoekers en «onthemde» vreemdelingen, onder één noemer wil vangen.

In de memorie van antwoord ging de regering in op een verder wetgevingstraject. Blijkbaar meende de regering dat het onderhavige wetsvoorstel niet voldoet aan de eisen die gesteld moeten worden aan een werkbare Vreemdelingenwet. Zij wenste vast te houden aan de doelstellingen van wetsvoorstel 21 018. De leden van de PvdA-fractie meenden dat er enige rust moet komen op het front van de wetgeving. Die zienswijze hadden deze leden ook naar voren gebracht in het voorlopig verslag. Het is zaak nu duidelijkheid te verschaffen aan de betrokken vreemdelingen en niet constant de wet te wijzigen.

De regering kondigde aan dat het stelsel van verblijfsrechten wettelijk wordt gedefinieerd. Kan de regering reeds op hoofdlijnen aangeven welke verblijfsrechten nog gedefinieerd zouden moeten worden? De leden van de PvdA-fractie wezen op hetgeen in het Regeerakkoord is afgesproken, namelijk dat de rechtspositie van vreemdelingen met een afhankelijke rechtspositie verduidelijkt wordt. Overigens pleitten deze leden ervoor in het systeem altijd de beleidsruimte te behouden om verblijfsvergunningen wegens klemmende redenen van humanitaire aard toe te kennen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering wat bij de genoemde elementen van de vervolgtranche onder b wordt bedoeld met de zinsnede: «Daarbij zal ook worden bezien in welke gevallen het beroep op de openbare kas door de vreemdeling die hier bestendig verblijft met instemming van het bevoegd gezag dient te leiden tot intrekking der toelating.» Welke gevallen stelt de regering zich hierbij voor? Tijdens het zogenaamde illegalen-debat is van de zijde van regering naar voren gebracht dat elke vreemdeling in Nederland recht heeft op gezondheidszorg in noodsituaties en dat kinderen naar school moeten kunnen gaan.

Voorts vroegen deze leden hoe de regering zich in concreto voorstelt

dat de vreemdeling, indien deze op basis van het Souverein Besluit-1813 een machtiging tot voorlopig verblijf had moeten aanvragen, in het buitenland dit hem zulks aanstonds als beletsel tot verdere toegang zal kunnen worden tegengeworpen. Kan een dergelijke machtiging slechts in land van herkomst worden aangevraagd? Bij nota van wijziging wordt in artikel 33d bepaald dat de procedure tegen een weigering van een machtiging tot voorlopig verblijf door de Minister van Buitenlandse zaken gelijk is aan de procedure tegen de overige beschikkingen van de Vreemdelingenwet. Betekent dit dat de vreemdeling vanuit het buitenland dient te procederen bij de Vreemdelingenkamer in Nederland? Hoe kan men een legaal in Nederland verblijvende vreemdeling (als toerist bijvoorbeeld) weigeren een andere verblijfstitel aan te vragen in Nederland? Dat leek deze leden zeer omslachtig.

De leden van de PvdA-fractie zagen graag een overzicht van de verblijfsrechten die thans van rechtswege kunnen ontstaan en welke worden opgeheven in het nieuwe stelsel. Hieronder valt kennelijk ook de verblijfstitel op grond van artikel 10, tweede lid Vreemdelingenwet. Op welke wijze is de regering voornemens de positie van degenen die thans een verblijfstitel op grond van het bepaalde in artikel 10, tweede lid, hebben te regelen?

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat Frankrijk voorlopig de uitvoering van de Aanvullende Overeenkomst op het Verdrag van Schengen blokkeert. Deze leden zagen allerwegen een verdere renationalisatie van het vreemdelingenbeleid, gepaard met meer intensieve grenscontroles onder welke naam dan ook. Zij wilden op voorhand niet aansluiten bij de ontwikkelingen in de Bondsrepubliek indien die de rechtsbescherming voor veel vreemdelingen in feite zouden opheffen. Datgene waarvoor bij de behandeling van Schengen constant gewaarschuwd is, lijkt nu werkelijkheid te worden, namelijk een verharding van het materiële vreemdelingenbeleid van veel West-Europese staten. Open grenzen lijken onderwijl niet te ontstaan.

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling van de antwoorden van de zijde van de regering kennisgenomen. Zij dankten de regering voor de uitgebreide beantwoording van de meeste vragen die deze leden in hun bijdrage aan het voorlopig verslag hadden gesteld. Toch vroegen zij de regering alsnog nader in te gaan op enige vragen en wilden zij nog enkele opmerkingen maken.

De leden van de VVD-fractie stelden allereerst een vraag naar aanleiding van de opmerking van de regering dat zij nog niet kan aangeven hoe de in de memorie van antwoord aangegeven vervolgtanche bij dit wetsvoorstel verloopt, omdat daarbij rekening moet worden gehouden met internationale ontwikkelingen. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering toch iets meer indicatie te geven van het voorziene tijdsverloop, noodzakelijk voor het vervolgtraject. Ook vroegen deze leden de regering nader aan te geven op welke ontwikkelingen zij concreet het oog heeft.

De leden van de VVD-fractie misten een fundamentele reactie van de regering op hun verzoek om de onderhavige wetswijziging aan te grijpen om het administratieve onderdeel van het vreemdelingenbeleid over te hevelen van de politie naar regionale civiele bureaus, volgens de aloude wens van de Kamer uit november 1986. Deze leden vroegen de regering daar nader op in te gaan.

In verband met de problematiek rond de «documentloze inreis», vroegen de leden van de VVD-fractie de regering voorts naar haar voornemens met betrekking tot het sluiten van zogenaamde «terugname-overeenkomsten» met andere staten en naar de voortgang bij de uitvoering van die voornemens.

De leden van de D66-fractie dankten de regering voor de gegeven antwoorden. Zij hadden nog een aantal nadere vragen en overwegingen.

De memorie van antwoord had de ongerustheid van de leden van de Groen Links-fractie ten aanzien van de wijzigingsvoorstellen van de Vreemdelingenwet niet in het minst weggenomen. Zij handhaafden hun bij het voorlopig verslag gemaakte bezwaren onverkort.

De regering streeft ernaar het wetsvoorstel tegelijk met de eerste tranche Algemene wet bestuursrecht in werking te laten treden. De leden van de Groen Links-fractie vroegen in hoeverre de haast die de regering met de wijzigingsvoorstellen had, werd bevorderd door druk vanuit EG-verband? Het blijft niet bij de voorgestelde wijzigingen, maar vanwege de haast kan niet worden gewacht op een volledig wetgevingsplan. De vraag is gerechtigd of het oude spreekwoord geen bewaarheid wordt, dat de haastige spoed in dit geval ook niet zelden goed zal blijken te zijn. De leden van de Groen Links-fractie onderschreven het gezamenlijk commentaar van Het Nederlands Centrum Buitenlanders, Amnesty International en Vluchtelingenwerk, waarin deze organisaties zich afvragen of de inwerkingtreding van de herziene Vreemdelingenwet niet een half jaar zou kunnen worden uitgesteld, om ook de publieke gedachtenvorming de tijd te gunnen.

Er is al een vervolgtranche aangekondigd. «Het stelsel van verblijfsrechten wordt wettelijk gedefinieerd», aldus de memorie van antwoord. Onderdeel van de vervolgtranche zal zijn dat aan de vreemdeling die op basis van het Souverein Besluit-1813 een machtiging tot voorlopig verblijf had moeten aanvragen in het buitenland, op basis daarvan de toegang kan worden ontzegd. Dit joeg de aan het woord zijnde leden schrik aan, in wiens belang was dat? Hoe onverbiddelijk was dat voorstel?

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. In deze instantie wilden zij nog bij een aantal aspecten betreffende paragraaf 1.3 stilstaan.

## **1.2. Het materiële vreemdelingenrecht**

### *1.2.1. Algemeen*

Naar aanleiding van het antwoord op een vraag van de VVD-fractie wilden de leden van de PvdA-fractie benadrukken dat opvang en toelating van vreemdelingen bij twee verschillende ministeries, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie, thuishoren. Daarin dient geen verandering te komen.

### *1.2.2. De aansprakelijkheid van de vervoerder*

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor het uitgebreide antwoord van op de door hen in het voorlopig verslag gestelde vraag of de in te voeren uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vervoerder niet tot gevolg zal hebben dat ook werkelijk vluchtelingen geen kans zullen krijgen asiel aan te vragen. Ofschoon er vragen blijven, met name de vraag «in hoeverre theorie en praktijk elkaar zullen dekken», waren deze leden geneigd de redenering van de regering te volgen. Zij hadden daarbij goede nota genomen van het kabinetsstandpunt dat conform de motie Krajenbrink uitgangspunt zal blijven, dat een asielzoeker de toegang tot Nederland niet mag worden geweigerd vanwege het enkele feit dat hij niet beschikt over geldige reis- respectievelijk identiteitsdocumenten.

In dit verband vroegen deze leden welk beleid er thans gevoerd wordt

met betrekking tot (documentloze) verstekelingen. Weten vreemdelingenpolitie en schippers/gezagsvoerders hoe in dezen te handelen? En wat zijn de rechten en plichten van de verstekeling, zo vroegen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie waren nog steeds niet overtuigd van de noodzaak te komen tot een strafrechtelijke aansprakelijkheid van vervoerders. Nog afgezien van het principiële aspect dat de vervoerder in feite wordt gedwongen als asielinstantie op te treden, is de noodzaak van het strafrecht als handhavingsmiddel, naast de mogelijkheden van het administratieve sancties nog niet gebleken. Zou de regering kunnen ingaan op de overweging dat hier wellicht met een kanon op een mug wordt geschoten, omdat het strafbare feit niet meer dan een overtreding ex artikel 44 Vreemdelingenwet oplevert? Dat laat onverlet de mening van deze leden dat de overheid de mogelijkheid moet hebben om mensen terug te sturen en vervoersmaatschappijen daarvoor aansprakelijk te stellen.

In verband met de aansprakelijkheid van de vervoerder door wier toedoen vreemdelingen, die niet in het bezit zijn van de vereiste papieren, Nederland zijn binnengekomen, vroegen de leden van de VVD-fractie wanneer sprake is van een «kennelijk risico-dragende vlucht» en door wie dat in een bepaald geval wordt getoetst.

De leden van de D66-fractie verkeerden in de merkwaardige omstandigheid, dat zij tegen de thans in te voeren kopie-plicht veel minder bezwaren hadden dan tegen de reeds eerder – bij de Uitvoeringswet Schengen – ingevoerde strafrechtelijk zorgplicht van de vervoerder. Zij verwezen naar hun aldaar geformuleerde bezwaren. Zou een systeem waarin wordt volstaan met het aan de vervoerder opleggen van een strafrechtelijk gesanctioneerde kopie-plicht zonder verdere uitbreiding van de zorgplicht niet verkieslijker zijn, zo vroegen deze leden. Dat zou immers de grootste bezwaren tegen de algemene zorgplicht van die vervoerder ondervangen: de verantwoordelijkheid voor de beoordeling zou niet langer op de vervoerder worden afgewenteld, terwijl de kansen voor een vluchteling om West-Europa te bereiken zouden stijgen.

De leden van de Groen Links-fractie maakten zich ernstig zorgen over de aansprakelijkheid van vervoerders voor toelating van vreemdelingen. Op welke wijze kon de regering garanderen dat toespitsen van strafbaarheid geen gevaar voor objectieve vluchtelingen oplevert? Wie moest uitmaken of er sprake was van objectieve vluchtelingen? Werd een zodanig klimaat geschapen dat voor vervoerders het voordeel van de twijfel ten allen tijde geldt?

Ingeval van kennelijk risicodragende vluchten kunnen grensbewakingsambtenaren mee vliegen voor zogenaamde pre-flight controles. Betekende dit geen verplaatsing van rechtsbevoegdheden naar andere landsgrenzen? Overigens waren de leden van de Groen Links-fractie dat strafrechtelijke aansprakelijkheid niet geldt voor het vervoer van documentloze verstekelingen.... prima, echter zo werd tussen gezagsvoerders van schepen voor luchtvaartmaatschappijen wel gemeten met twee maten.

### 1.2.3. *De rechtspositie van de gedoogden*

De leden van de CDA-fractie constateerden met genoegen dat de regering bij nader inzien met hen van oordeel is dat het de voorkeur verdient om, in plaats van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf van rechtswege te laten vervallen, de voorwaardelijke vergunning tot verblijf

steeds voor één jaar af te geven en in geval van verbeterde omstandigheden in het land van herkomst niet te verlengen. Zij konden dan ook van harte instemmen met de inhoud van de bij nota van wijziging voorstelde nieuwe artikelen 12a en 12b. Overigens was het deze leden nog steeds niet duidelijk hoe de regering de toetsing van de gedoogdenstatus precies vorm wil geven. Zij misten een nadere toelichting op dit punt.

Deze leden constateerden dat de TROO-regeling bij de inwerking-treding van dit wetsvoorstel definitief zal worden beëindigd. Begrepen zij het goed, dan zal de ontheemdenregeling onder dezelfde wettelijke regeling worden gebracht als de gedoogdenregeling. In beide gevallen wordt een voorwaardelijke vergunning tot verblijf met de daarbij behorende rechtspositie verleend. Deze leden vroegen de regering, in aansluiting op het gestelde in het mondeling overleg van 29 april 1993, nog eens precies aan te geven op welke punten naar de mening van de regering, er in de praktijk verschillen in rechtsgang en rechtspositie zullen zijn, onder andere ook voor wat betreft het ongevraagd verlenen van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af of de doorstroming in de ROA inderdaad wordt bevorderd door het binden van de opvang van gedoogden aan een maximale termijn, zoals de regering voorstelt. In de eerste plaats is de maximale termijn van 3 jaar reeds aanzienlijk langer dan de gemiddeld gedachte opvangstermijn voor asielzoekers. In de tweede plaats is het nog maar zeer de vraag of er voldoende reguliere woningen in de gemeenten beschikbaar zullen komen. De praktijk wijst anders uit. Deze leden hadden op dit punt behoefte aan een nadere toelichting van de regering.

Gezien het feit dat de leden van de CDA-fractie zich in het voortraject van onderhavig wetsvoorstel reeds meerdere malen kritisch hadden uitgelaten over het opnemen van fatale termijnen, waren zij verheugd uit de memorie van antwoord te mogen vernemen dat de regering nu ook op het standpunt staat dat het stellen van fatale termijnen, resulterend in een automatische verkrijging van een verblijfstitel, niet past in het vreemdelingenrecht. Zij gingen dan ook graag akkoord met het voorstel van de regering om het wetsvoorstel in deze aan te passen.

De regeling met betrekking tot de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, zoals voorgesteld bij nota van wijziging, riep een aantal bezwaren op. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom deze gewijzigde regeling vanwege het sterk gewijzigde karakter niet is voorgelegd voor advisering aan de Raad van State. In een aantal aspecten betekent de nieuwe regeling een duidelijke verslechtering ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Het feit dat een voorwaardelijke vergunning tot verblijf ongevraagd, en niet alleen in een situatie dat een verzoek om toelating is afgewezen, kan worden verleend kan tot gevolg hebben dat de asielzoeker die in aanmerking had moeten komen voor een vluchtelingenstatus danwel toelating om redenen van humanitaire aard, genoeg moet nemen met een «mindere» status, welke gevolgen heeft voor de materiële rechtspositie van de betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat de voorwaardelijke vergunning tot verblijf een tijdelijke oplossing kan bieden zoals nu bij de ontheemden, doch dat degenen die nog geen beslissing hebben gehad op hun verzoek om toelating wel desgewenst de mogelijkheid dienen te behouden na verloop van een bepaalde periode, bijvoorbeeld maximaal 6 maanden, alsnog de procedure tot verkrijging van vluchtelingenstatus, danwel de verblijfsvergunning om klemmende redenen van humanitaire aard voort te zetten. In ieder geval moet het zo zijn dat gevallen waarin evident sprake is van een vluchtelingensituatie de betrokkene niet langdurig van zijn status mag worden afgehouden.

Deze leden wilden een nadere discussie over het criterium op grond

waarvan de gedoogdenstatus wordt toegekend. Zij konden nog niet instemmen met het begrip «bijzondere hardheid». Eerder ware aansluiting te zoeken bij de huidige formulering in de Vreemdelingencirculaire. Waarom, zo vroegen deze leden, is een nieuw begrip ingevoerd? Uit de memorie van antwoord zou men kunnen opmaken dat de situatie in het land van herkomst niet meer doorslaggevend is om de gedoogdenstatus toe te kennen. Dat was volgens deze leden wel de essentie van de gedoogdenstatus.

Wat artikel 12b, tweede lid, betreft zagen de leden van de PvdA-fractie een verschil tussen afgewezen asielzoekers en «onthemden». Die laatste categorie kan immers niet, zoals zij hiervoor betoogden, van zijn status worden afgehouden.

De leden van de VVD-fractie vroegen alsnog naar de landen, waarheen thans niet wordt uitgezet en naar de beleidsafwegingen die daaraan ten grondslag liggen. In dat verband hadden de leden van de VVD-fractie in hun bijdrage aan het voorlopig verslag ook gevraagd naar het verloop van het overleg in Europees verband over deze aangelegenheid. Zij zouden de regering zeer erkentelijk zijn indien zij deze vragen zo concreet en duidelijk mogelijk zou willen beantwoorden.

De leden van de D66-fractie hadden grote twijfels met betrekking tot het bij nota van wijziging veranderde artikel 12b, op grond waarvan thans de voorwaardelijke vergunning tot verblijf ook ongevraagd kan worden verleend. In de memorie van antwoord wordt deze wijziging slechts met enkele praktische argumenten gemotiveerd, terwijl er wel degelijk principiële vragen in het geding zijn. Stel dat iemand toelating vraagt als vluchteling. De minister ziet al meteen, dat terugzending naar het land van herkomst toch niet mogelijk is, en verleent op grond van artikel 12a een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Dat heeft voor betrokkene zeer nadelige consequenties: hij krijgt geen A-status, ook al zou hij daartoe bij nadere beoordeling gerechtigd zijn, hem wordt derhalve de materiële rechtspositie, verbonden aan het vluchtelingschap onthouden, en een rechtsmiddel kan hij daartegen niet aanwenden. Het feit dat het oorspronkelijke verzoek na afloop van de voorlopige vergunning «herleeft» is dan maar een zeer schrale pleister op de wonde. Deze leden vroegen zich ernstig af, of een dergelijke constructie wel verenigbaar is met de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag, en zelfs met de grondslagen van het Nederlandse bestuursrecht.

De leden van de Groen Links-fractie constateerden dat de vreemdeling vooralsnog ongevraagd een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan verkrijgen. Dat lijkt een mooie regeling, ware het niet, dat tegelijkertijd iedere procedure om een A-status of C-status te krijgen wordt stilgelegd. In de praktijk kon het er daarom op neerkomen, dat asielzoekers met een «sterke» zaak, in een slechtere rechtspositie kwamen dan wanneer zij hun procedure tot een goed einde hadden weten te brengen. Immers, voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs e.d. maakte het wel degelijk verschil uit. De leden van de Groen Links-fractie meenden daarom dat een asielverzoek ten allen tijde moest worden behandeld. Wanneer dat zou leiden tot een afwijzing, kwam pas de vraag aan de orde of tot uitzetting kon worden overgegaan, danwel of de vreemdeling recht had op een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Deze leden misten node een oordeel van de Raad van State over dit wijzigingsvoorstel.

Wettelijk wordt vastgelegd dat verblijfsrechten niet van rechtswege kunnen ontstaan. De leden van de Groen Links-fractie betreurden dat, zij hechtten er aan dat de zogenaamde gedoogden-status na drie jaar automatisch zou leiden tot een verblijfstatus, die minimaal gelijkwaardig

was aan een C-status. Deze leden hadden nog een vraag in verband met de rechtspositie van de gedoogden. In de memorie van antwoord verzekert de regering: «Het gaat erom dat de gedoogde niet wordt uitgezet naar het land van herkomst, omdat zulks van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar. Op basis van welke documenten vindt de beoordeling plaats, zullen daarbij rapporten van Amnesty International van doorslaggevende betekenis kunnen zijn? In hoeverre wordt nog onderscheid gemaakt tussen wat we nu noemen de ontheemden en de zogenaamde gedoogden?

De regering spreekt de verwachting uit dat uitzettingen meer en meer met uitoefening van geweld gepaard zullen gaan. De leden van de Groen Links-fractie vroegen of en hoe de bevindingen van de regeringscommissie, die onlangs in een rapport zijn neergelegd, in de Vreemdelingenwet worden verwerkt? Op welke termijn vindt afstemming plaats?

#### 1.2.4. *Artikel 3 EVRM als beletsel voor verwijdering*

De leden van de PvdA-fractie waren van mening dat er zich situaties kunnen voordoen zoals bedoeld in artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag waar op grond van het Vluchtelingenverdrag geen toelating behoeft te worden gegeven doch op grond van artikel 3 EVRM wel toelating wordt verleend. De leden van de PvdA-fractie bleven bij hun standpunt dat voor de overheid een beleidsruimte moet blijven bestaan in deze gevallen om klemmende redenen van humanitaire aard een verblijfsvergunning te verlenen.

### **1.3. Het processuele vreemdelingenrecht**

#### 1.3.1. *Algemeen*

De leden van de PvdA-fractie hadden nog steeds bezwaren tegen de voorgestelde keuze tot rechtspraak in één instantie in vreemdelingenzaken. De leden van de fractie van de PvdA wezen erop dat in het debat over de zogenaamde Tussenbalans niet politiek tussen regering en Kamer is overeengekomen zover te gaan. Dat debat ging over de Rijksbegroting en de noodzakelijke bezuinigingen, niet over principes van procesrecht.

Deze leden bleven problemen houden met het wettelijk uitbreiden van de kennelijk ongegronde en niet-ontvankelijke verzoeken om toelating. Ook waren zij er niet van overtuigd dat er een werkelijke noodzaak bestaat tot afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, daar waar deze wet een goed doordacht systeem kent voor versneld procederen ook bij kennelijke ongegronde en niet-ontvankelijke zaken.

De leden van de D66-fractie stelden voorop dat, gezien de toelichting op het wetsvoorstel de vele kritische commentaren, de meest principiële vraag ten aanzien van het wetsvoorstel wel deze is: in hoeverre mag het vreemdelingenrecht, gezien het beweerde «eigen karakter» daarvan, afwijken van het systeem van rechtsbescherming zoals dat geldt in het algemeen, en meer in het bijzonder zoals dat is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht? Dat enige afwijking gerechtvaardigd kan zijn wilden deze leden aannemen; met betrekking tot de mate waarin dat geschiedt waren zij nog bepaald niet overtuigd. Het kwam hen voor, dat een prioriteit van kwantitatieve overwegingen boven kwalitatieve als een rode draad door het wetsontwerp loopt.

In tegenstelling tot de regering huldigden de leden van de Groen Links-fractie de opvatting dat afwijking van het bestuursrecht voor het vreemdelingenrecht nooit gerechtvaardigd kon zijn. Gelijke behandeling van



Nederlanders en vreemdelingen moet het uitgangspunt zijn en blijven, ook en vooral op het terrein van de rechtsbescherming, inclusief het recht op hoger beroep. Beslissingen inzake hun verblijfstitel moeten vreemdelingen in Nederland kunnen afwachten.

De leden van de SGP-fractie hadden kennis genomen van het artikel van prof. P. de Haan in het Nederlands Juristenblad van 13 mei 1993 (aflevering 19), derhalve verschenen na het uitbrengen van de memorie van antwoord. De auteur spreekt als zijn mening uit dat in het (gewijzigde) wetsvoorstel in vier opzichten sprake is van discriminatie in de rechtsbescherming van vreemdelingen, in het bijzonder vluchtelingen, ten opzichte van Nederlandse onderdanen. Deze leden zouden het op prijs stellen indien de regering op de door de heer De Haan genoemde punten zou willen ingaan.

### *1.3.2. De verplichting om te voldoen aan formaliteiten in verband met het onderzoek*

De leden van de CDA-fractie waren niet verwonderd uit de memorie van antwoord te vernemen dat de uitvoeringspraktijk er grote behoefte aan blijkt te hebben dat de vreemdelingen die vallen in de categorie van artikel 18a zich periodiek melden binnen het kader van de reeds aangezegde vrijheidsbeperking. Zij hadden immers reeds in de voorfase van dit wetsvoorstel gepleit voor betere controlemaatregelen ten einde artikel 18a geloofwaardig te kunnen toepassen? In die zin konden zij zich met de nieuwe redactie verenigen.

Het zal de regering dan ook niet verbazen, zo veronderstelden de leden van de CDA-fractie, dat zij volledig konden instemmen met het voorstel om bij nota van wijziging aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 18a naast de algemene plicht zich ergens «op te houden» nog de bijzondere plicht toe te voegen om zich (vervolgens) te gedragen overeenkomstig de verdere aanwijzingen, gegeven door of namens de bevoegde autoriteit.

### *1.3.3. Rechtspraak in vreemdelingenzaken in één instantie*

De leden van de CDA-fractie waren de regering erkentelijk voor de uitvoerige beschouwing over de rechtspraak in vreemdelingenzaken in één instantie. Zij konden zich hierin in grote lijnen vinden en stemden in met het voorstel om voor alle duidelijkheid bij nota van wijziging te voorzien in een uitdrukkelijke uitsluiting van het hoger beroep.

Bij de leden van de CDA-fractie bestond nog enige onduidelijkheid over de taakstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV). Zij vroegen de regering nader aan te geven wat moet worden verstaan onder de term «zwaardere gevallen».

Zowel uit het oogpunt van rechtsbescherming als rechtseenheid en rechtsontwikkeling stonden de leden van de PvdA-fractie een appèlinstantie voor. Het ligt in de rede de rechtspraak in hoger beroep op te dragen aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het hoger beroep is beperkt tot de kennelijke twijfelgevallen, want de Algemene wet bestuursrecht sluit hoger beroep uit op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in die zaken, waarin de rechtbank de zaak vereenvoudigd heeft afgedaan bij kennelijke onbevoegdheid, kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid (in wetsvoorstel Herziening rechterlijke organisatie eerste fase voorgestelde artikel 37 Wet op de Raad van State). De in de Vreemdelingenwet genoemde begrippen kennelijk ongegrond en kennelijk niet-ontvankelijk sluiten niet aan bij de begrippen zoals die worden

gehanteerd in de Algemene wet bestuursrecht. Het is derhalve de vraag of het hoger beroep niet onnodig wordt beperkt. Een oplossing zou kunnen zijn ten aanzien van het hoger beroep aan te sluiten bij de begrippen kennelijk ongegrond en kennelijk niet-ontvankelijk zoals deze in de Algemene wet bestuursrecht worden gehanteerd. Teneinde te voorkomen dat in gevallen waarin op grond van de Vreemdelingenwet de rechter in eerste instantie heeft geoordeeld dat terecht tot kennelijke ongegrondheid of kennelijke niet-ontvankelijkheid is besloten, onnodig gebruik wordt gemaakt van de voorziening in hoger beroep valt te denken aan een bepaling als die van artikel 101a Wet op de rechterlijke organisatie: indien de appèlrechter oordeelt dat de uitspraak niet noopt tot beantwoording van vragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, kan hij zich bij de uitspraak beperken tot dit oordeel. Ook kan men aansluiting zoeken bij artikel 105 Wet op de Raad van State. Het belang van invoering van een appèlinstantie is voor de leden van de PvdA-fractie immers gelegen in het feit dat er unificerende rechtspraak komt. Er bestaat alsdan weliswaar een procedure in drie instanties: de bezwaarschriftenprocedure, de procedure bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, doch alle instanties hebben de mogelijkheid bij kennelijke ongegrondheid en niet-ontvankelijkheid de zaak vereenvoudigd af te doen. Hierbij moet worden aangetekend dat in de opvatting van de leden van de PvdA-fractie de bezwaarschriftenprocedure in feite al het dossier voor de Vreemdelingenkamer wordt bij een hernieuwde negatieve beschikking. De rol van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken vervalt immers.

Blijft het probleem van de schorsende werking gedurende de procedure. De leden van de PvdA fractie konden zich voorstellen dat de Vreemdelingenkamer die een zaak ten gronde beoordeelt ook een uitspraak doet of aan de instelling van hoger beroep schorsende werking moet worden toegekend.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering nader in te gaan op de vraag naar tijdswinst bij het niet inschakelen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bij de bezwaarschriftprocedure in verband met het voorgestelde artikel 32. En is inschakeling van een Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op grond van de Algemene wet bestuursrecht inderdaad onontkoombaar, zo vroegen deze leden alsnog.

De leden van de D66-fractie stelden voorop, dat juist bij procedures die zien op de rechtmatigheid van vrijheidsbeperking of -ontneming een voorziening in hoger beroep huns inziens niet kan worden gemist. Moeilijk kan worden ontkend, aldus deze leden, dat in dit opzicht de voorgestelde regeling een ernstige achteruitgang is in rechtspositie ten opzichte van de thans in de Vreemdelingenwet opgenomen regeling, die hoger beroep en cassatie mogelijk maakt.

Het meest pregnant komt de prioriteit van kwantitatieve overwegingen boven kwalitatieve naar voren bij de beperking van rechtsmiddelen in het wetsvoorstel. Zo wordt bij niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde asielverzoeken, die gepaard gaan met vrijheidsbeperking, bezwaar of administratief beroep uitgesloten. Belangrijker nog is, dat geen hoger beroep mogelijk is van de uitspraak van de Vreemdelingenkamer.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of de uitsluiting van hoger beroep ten aanzien van uitspraken van de Vreemdelingenkamer te heroverwegen. Aan de reeds in de schriftelijke stukken gewisselde argumenten voegden zij het volgende toe. In een aan de vaste Commissie voor Justitie aangeboden commentaar d.d. 23 februari 1993 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wordt allereerst geconstateerd, dat in het voorgestelde systeem van concentratie van rechts-

macht de rechtseenheid onvoldoende is gewaarborgd. «Wij achten het uitgesloten dat bij zulke aantallen uitspraken de rechtseenheid voldoende kan worden bewaakt door vrijblijvende coördinerende maatregelen van de leiding van de deelnemende rechtbanken», aldus het commentaar. De Vereniging voegt daar aan toe, dat zonder twee feitelijke instanties ook de rechtsontwikkeling niet voldoende ruimte wordt gelaten. De Vereniging doet vervolgens het voorstel, om in de wet een beperkt systeem van hoger beroep op te nemen. Dat systeem zou er als volgt uit moeten zien:

1. Er wordt een mogelijkheid van hoger beroep ingevoerd, beperkt tot de volgende gevallen:

- a. uitspraken inzake besluiten als bedoeld in artikel 8 van Richtlijn G4/221 EEG;
- b. uitspraken die niet in overeenstemming zijn met het advies, dat de ACV in de betreffende zaak heeft uitgebracht;
- c. uitspraken die niet in overeenstemming zijn met een of meer in het beroepschrift genoemde eerdere uitspraken van de rechtbank of van de appèlrechter;
- d. uitspraken omtrent cruciale geschilpunten, die uit een oogpunt van rechtsontwikkeling desgewenst in twee instanties moeten kunnen worden beoordeeld.

2. Ter voorkoming van onnodig gebruik van de mogelijkheden c en d zou de appèlrechter een bevoegdheid moeten krijgen als die van artikel 101a Wet op de rechterlijke organisatie.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering om op het hier geschetste stelsel uitvoerig in te gaan.

De leden van de Groen Links-fractie konden zich niet vinden in het voorstel dat de beslissing over vrijheidsbenemende maatregelen bij uitsluiting werd opgedragen aan de rechtbank Den Haag, met vier nevenzittingsplaatsen. Zij vreesden dat dit de snelheid van afdoening niet ten goede zou komen.

De leden van de SGP-fractie merkten met betrekking tot het aspect rechtsbescherming op dat zich de situatie voor kan doen dat blijkens het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en blijkens de uitspraak van de rechtbank tegenstrijdig geoordeeld wordt over een geschil. Zij vroegen of in zulke situaties de uitzondering op de hoofdregel (rechtspraak in twee feitelijke instanties) aanvaardbaar is en of de vreemdeling in die situaties geen aanspraak zou mogen maken op beoordeling van het geschil door een hogere rechter.

Wat betreft het aspect van de rechtseenheid wezen deze leden er met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op dat de verantwoordelijkheid daarvoor in het bijzonder berust bij de president van de rechtbank Den Haag. Genoemde vereniging merkt op dat het hier gaat over de behandeling van tienduizenden zaken door tientallen onafhankelijke rechters, verdeeld over vijf rechtbanken. Men acht het uitgesloten dat bij zulke aantallen uitspraken de rechtseenheid voldoende kan worden bewaakt door vrijblijvend coördinerende maatregelen van de deelnemende rechtbanken, waardoor het gevaar van inconsistentie van de administratiefrechtelijke controle levensgroot wordt geoordeeld.

Innerlijke consistentie is immers een rechtsstatelijke eis. Deze leden verzochten om een reactie op dit standpunt en verbonden daaraan de vraag of een effectieve methode om de rechtseenheid te bewaren niet gezocht moet worden in de mogelijkheid van hoger beroep op één rechterlijke instantie. Ook met het oog op het aspect van de rechtsontwikkeling stelden zij deze vraag. Is het in werkelijk principiële geschilpunten niet aangewezen dat de mogelijkheid bestaat om die geschilpunten in twee feitelijke instanties aan de orde stellen?

Om onnodig of oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid van hoger beroep tegen te gaan vroegen deze leden of dit te bereiken zou zijn door een bepaling als die van artikel 101a Wet op de rechterlijke organisatie. Tenslotte stelden zij de vraag of bij een efficiënte organisatie van de hierboven bedoelde beperkte appelrechtspraak de rechtsgang in hoger beroep tot 6 maanden beperkt zou kunnen blijven en of de regering deze termijn aanvaardbaar acht.

#### 1.3.4. *De uitsluiting van hoger beroep in internationaal perspectief*

Voor EG-burgers geldt het bepaalde in artikel 8 van de Richtlijn G4/221, waarin is bepaald dat EG-burgers moeten kunnen beschikken over mogelijkheden die openstaan voor de eigen onderdanen. De leden van de PvdA-fractie interpreteerden deze bepaling aldus dat, waar eigen onderdanen in de regel in twee instanties kunnen procederen, dit ook voor EG-burgers moet bestaan. Zij wilden daarbij niet uitgaan van het feit dat op de regel van procederen in twee instanties uitzonderingen mogelijk zijn en konden zich derhalve niet vinden in de interpretatie van de regering. Deze interpretatie heeft tot gevolg dat EG-burgers na inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht per 1 januari 1994 eveneens toegang tot de rechter in twee instanties behoren te hebben.

De leden van de PvdA-fractie vroegen derhalve de regering een uitvoerige beschouwing te geven over de mogelijkheden van een procedure welke volledig of zo nauw mogelijk aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht.

#### 1.3.5. *De habeas corpus-procedure*

Het antwoord van de regering op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom voorgesteld wordt om ook zaken aangaande vreemdelingenbewaring aan de bestuursrechter op te dragen, en niet aan de strafrechter, had deze leden kunnen overtuigen. Met name de stelling van de regering, dat de strafrechtelijke component in het vreemdelingenrecht zoveel mogelijk vermeden dient te worden en dat er gevaar bestaat voor «criminalisering» van de vreemdeling, was voor deze leden doorslaggevend.

De leden van de PvdA-fractie bleven bij hun bezwaren tegen wijziging van de huidige regeling. Het argument van de regering dat de strafrechtelijke component in het vreemdelingenrecht zoveel mogelijk vermeden dient te worden, vonden deze leden niet steekhoudend. Immers, ook elders in het bestuursrecht staat in geval van vrijheidsbeneming of beperking door bestuursorganen beroep open op de «gewone rechter»: bijvoorbeeld artikel 28 Algemene Wet Douane en Accijnzen, artikel 24 Wet Buitengewone Bevoegdheden Burgerlijk gezag en in de oude Krankzinnigenwet en de nieuwe Wet BOPZ.

Ook de handhaving van de waarborg neergelegd in artikel 26, vierde lid, inhoudende dat aan de in bewaring gestelde vreemdelingen geen verdergaande beperkingen worden opgelegd dan aan personen die overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering voorlopige hechtenis ondergaan, achtten de leden van de PvdA-fractie van groot belang. Voorts stelden deze leden voor in de wet op te nemen de ambtshalve toetsing van vrijheidsbenemende maatregelen nadat deze 30 dagen hebben geduurd, welke regeling thans in artikel 86 Vreemdelingenbesluit is opgenomen. Deze leden waren van oordeel dat ook in de gevallen waarin de vreemdeling geen verzoek tot opheffing, bijvoorbeeld vanwege een geestelijke stoornis of onbekendheid met de wettelijke regeling indient, een rechterlijke toetsing van de vrijheidsbeneming dient plaats te vinden.

De leden van de D66-fractie merkten op, dat middels het bij nota van wijziging ingevoegde artikel 1a wordt beoogd, de competentie van de burgerlijke rechter nog nadrukkelijker uit te sluiten. In een – eerder verschenen – artikel (NJB 1993, nr. 3) betoogt B. P. Vermeulen aan de hand van een aantal voorbeelden, dat het in de wet opgenomen stelsel van administratieve rechtsbescherming nog allerminst sluitend is. Kan worden aangegeven of de door Vermeulen geconstateerde lacunes nu door het ingevoegde artikel 1a worden opgeheven?

De leden van de D66-fractie vroegen een nadere uitleg over de verhouding tussen de habeas corpus-procedure en de andere in het wetsvoorstel voorziene procedures. Zo waren zij de draad kwijt in de volgende casus-positie. Iemands verzoek om toelating is afgewezen als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk, en in afwachting van uitzetting is er vrijheidsbeperking of -ontneming. Op bladzijde 34 van de memorie van toelichting wordt er nu vanuit gegaan, dat betrokkene een voorlopige voorziening zal vragen tot schorsende werking. Bij de behandeling daarvan kan op grond van artikel 33b ook de hoofdzaak worden afgedaan. Welke rol speelt nu in dit geval de habeas corpus-procedure? Kan betrokkene naast voorziening tegen uitzetting ook nog in beroep gaan tegen de vrijheidsbeperking langs de weg van artikel 34a? Gaarne ontvingen deze leden op dit punt een nadere uitleg.

## **2. DE GRONDEN VAN NIET-ONTVANKELIJKHEID EN KENNELIJKE ONGEGRONDHEID**

### **2.1. Niet-ontvankelijkheid**

De leden van de PvdA-fractie konden het waarderen dat de regering inziet dat een dubbele niet-ontvankelijkheid dreigde ex het bestaande artikel 15, tweede lid, en het voorgestelde artikel 15b, eerste lid, onder a. Bij nota van wijziging gaat de regering zonder dit met zoveel woorden in de memorie van toelichting te zeggen verder dan in de eerdere wijziging naar aanleiding van Schengen. Nu wordt ook een asielerzoek niet-ontvankelijk op grond van een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. In feite betekent dit dat het Uitvoerend Comité van Schengen of het Permanente Comité voor de Asielzake van Maastricht zou kunnen besluiten om asielerzoeken buiten behandeling te laten. Dit leek de leden van de PvdA-fractie een ondergraving van de principes van Schengen, die behelzen dat een asielerzoek in ieder geval in één lidstaat wordt behandeld.

De leden van de PvdA-fractie waren van oordeel dat, indien ingevolge een internationale regeling een ander land verantwoordelijk kan worden gesteld voor de behandeling, het niet in alle gevallen behoeft te komen tot een niet-ontvankelijkheid, bijvoorbeeld in gevallen waarin een asielerzoeker een sterke band met Nederland heeft, of indien in het andere bij het Verdrag aangesloten land er een zodanige verslechtering van de asielerprocedure heeft plaatsgevonden dat deze niet kan worden geacht te voldoen aan de minimum-standaardeisen van internationaal recht. Deze leden waren derhalve voor het schrappen van de imperatieve vorm (zie voorstel Commissie Mulder).

Ook de sanctie van niet-ontvankelijkheid wegens eerder verzoek onder andere naam achtten deze leden te zwaar. Het bepaalde in het voorgestelde artikel 15c voorziet reeds in mogelijkheden tot kennelijke niet-gegrondverklaring wegens gebruik van valse of vervalste documenten. Daar bij de vaststelling van de vraag of sprake is van een kennelijk ongegrond verzoek wel een inhoudelijke toets van de aangevoerde gronden plaatsvindt, achtten deze leden het juist dat het opnieuw een

aanvraag indienen onder een andere naam een beslissing tot kennelijke ongegrondheid tot gevolg kan hebben. Ook hierbij zou de imperatieve vorm moeten komen te vervallen.

Ook de niet-ontvankelijkheid bij het niet opvolgen van aanwijzing ex artikel 17a Vreemdelingenwet zagen de leden van de PvdA-fractie niet in alle gevallen als een geëigende sanctie. Immers, daar is de bewaring voor bedoeld. Alleen die gevallen waarin het wegens het zich niet houden aan de aanwijzingen feitelijk onmogelijk is geworden een aanvraag te beoordelen, zouden moeten leiden tot een beslissing tot niet-ontvankelijkheid.

De leden van de D66-fractie hadden bezwaren tegen de gronden voor niet-ontvankelijkheid genoemd in artikel 15b onder c en d. In de memorie van antwoord wordt gesteld (bladzijde 27), dat bij de gronden voor niet-ontvankelijkheid het beginsel van non-refoulement nimmer een rol kan spelen. Dat moge te verdedigen zijn bij de gronden genoemd onder a en b. De gronden onder c en d hebben echter een soort strafkarakter: wie eerder, onder andere naam een aanvraag indiende of wie zich niet aan de aanwijzingen houdt, maakt zijn aanvraag niet-ontvankelijk. In dat geval wordt de vreemdeling afgewezen zonder ook maar het geringste onderzoek naar de inhoudelijkheid van zijn vluchtverhaal, en kan uitzetting dus wel degelijk leiden tot refoulement. Daar komt bij dat met name in het onder d bedoelde geval niet-ontvankelijkheid wel een zeer oneigenlijke sanctie is op het zich niet houden aan de aanwijzingen op grond van artikel 17a. Deze leden vroegen de regering de niet-ontvankelijkheid in genoemde gevallen te heroverwegen.

Voor wat betreft de niet-ontvankelijkheid van een asielerzoek, meenden de leden van de Groen Links-fractie dat het wetsvoorstel onvoldoende garanties bood dat deze niet eerder werd vastgesteld dan nadat onherroepelijk was vastgesteld dat een andere staat die partij is bij het Vluchtelingenverdrag de aanvraag in behandeling zal nemen en de vreemdeling daartoe op zijn grondgebied zal toelaten.

## **2.2. Kennelijke ongegrondheid**

De leden van de PvdA-fractie hadden bij de het bepaalde in artikel 15c bezwaren tegen de imperatieve vorm. Zo konden zij zich voorstellen dat niet in alle gevallen als bedoeld in artikel 15c, eerste lid, onder c, de aanvraag zou moeten leiden tot kennelijke ongegrondheid, bijvoorbeeld in het geval het verblijf in het land van eerder verblijf enkel was bedoeld voor doorreis en slechts kort van duur is geweest.

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering alsnog in te gaan op hun vraag naar de stand van zaken met betrekking tot kennelijk ongegronde asielzoekers en op hun vraag of deze mensen veel onderduiken.

Met betrekking tot de gevallen van kennelijke ongegrondheid in artikel 15c vroegen de leden van de D66-fractie nader aan te geven, waarom het artikel imperatief is geformuleerd. Moet niet door een facultatieve formulering enige beleidsruimte worden behouden voor een nader onderzoek bij daartoe in aanmerking komende gevallen?

Het meest klemt dat bij de grond onder c, een land van eerder verblijf. Hier meenden deze leden dat een facultatieve formulering zeker op zijn plaats is, omdat immers voorafgaand aan eventuele uitzetting zal moeten worden onderzocht of het derde land van eerder verblijf gelijke waarborgen aan de vluchteling of asielzoeker biedt als de Nederlandse rechtsorde?

Naar aanleiding van het recente overleg met bewindslieden over de zogenaamde «Londense resoluties» van de immigratieministers bekleemtoonden deze leden nog eens hun bezwaar tegen het feit, dat op grond van deze resoluties in het in artikel 15c, eerste lid, onder c, bedoelde geval ook niet-ontvankelijkheid is toegelaten. Mag uit het ontbreken van wijzigingsvoorstellen op dit punt worden geconcludeerd, dat de regering in het geval van een «derde land van eerste ontvangst» kennelijke ongegrondheid juist acht dan niet-ontvankelijkheid, en dat dat ook zo zal blijven?

De steeds terugkerende discussie om een vluchteling te weigeren wanneer hij elders in een zogenaamd land van eerste ontvangst had kunnen verblijven, is weinig heilzaam. De leden van de Groen Links-fractie meenden dat nadrukkelijk moest worden uitgesloten dat een doorreisland het predicaat land van eerste ontvangst kreeg. Eveneens moest duidelijkheid verkregen zijn, dat opvang in een land van eerder verblijf gegarandeerd was, aan de normen daarvan voldeed en dat geen gevaar bestond dat het desbetreffende land zich mogelijkerwijs schuldig kon maken aan refolement.

De kennelijk ongegrondverklaring kan zeer ernstige gevolgen hebben voor een asielzoeker. Daarom moest volgens de leden van de Groen Links-fractie uitdrukkelijk worden vastgelegd dat de vreemdeling het voordeel van de twijfel genoot. Zij meenden dat het in de huidige regeling alsmede in het voorstel onvoldoende tot uitdrukking kwam. Was het niet zo, dat met name deze categorie in aanmerking kwam voor een verblijf in het grenshospitium? Gezien het gegeven, dat meer van vijftig procent van de asielzoekers na een verblijf in het grenshospitium alsnog werd toegelaten, vroegen deze leden of het oordeel «kennelijk ongegrond» niet te gemakkelijk werd geveld. Hoe viel die toelating anders te verklaren?

### **2.3. Schorsende werking**

De leden van de PvdA-fractie konden zich niet vinden in het feit dat in gevallen waar een beslissing wordt genomen tot beëindiging van eerder toegestaan legaal verblijf, geen automatisch schorsende werking wordt verleend gedurende de beroepsprocedure. Dit vloeit toch voort uit de redactie van het voorgestelde artikel 32? Deze leden vroegen de regering of het ontzeggen van automatische ambtshalve schorsing ten aanzien van Turkse werknemers niet reeds in strijd komt met de zogenaamde «standstill clause» van artikel 13 van het Raadsbesluit nr. 1/80 Associatie EEG-Turkije. Deze bepaling laat immers niet toe dat wetswijzigingen voor toegelaten Turkse werknemers waarborgen wegneemt die zij nu wel hebben.

De leden van de PvdA-fractie bleven bij het standpunt dat in artikel 32 onder a het MOSA-criterium letterlijk dient te worden opgenomen. Deze leden vonden het begrip «redelijke twijfel» onvoldoende bepaald. Er bestaat òf twijfel, òf geen twijfel. Daarover kunnen redelijk denkende mensen het eens zijn. Dit is niet hetzelfde als redelijke twijfel. Dit begrip wekt verwarring omdat het MOSA-criterium van toepassing behoort te zijn bij iedere vorm van twijfel.

De leden van de D66-fractie vroegen, waarom in artikel 32 aan de minister een discretionaire bevoegdheid is gegeven om uitzetting achterwege te laten indien voldaan is in de in dat artikel geformuleerde voorwaarden. Naar hun mening dient er in die – toch al beperkt geformuleerde – gevallen geen discretionaire ruimte te zijn. Hoe staat de regering tegenover een wijziging van «kan bepalen» in «bepaalt»? In dat geval blijft het uiteraard aan de minister om te bepalen of voldaan is aan de voorwaarden.

De leden van de D66-fractie bleven zich afvragen of – in overeenstemming met het systeem van de Algemene wet bestuursrecht – niet ook het beroep op de Vreemdelingenkamer op zijn minst in een aantal gevallen schorsende werking zou moeten hebben.

Op de bladzijden 29 en 30 van de memorie van antwoord geeft de regering aan, dat het zogenaamde MOSA-criterium is verwerkt in de gronden voor schorsende werking hangende de bezwaar- of administratieve beroepsprocedure. Niet duidelijk wordt, waarom datzelfde criterium opeens geen rol meer zou spelen ten tijde van het beroep op de Vreemdelingenkamer. Deze leden vroegen op dit punt een nadere toelichting.

### **3. CONSERVATOIRE MAATREGELEN**

De leden van de CDA-fractie wilden evenmin als de regering het verschijnsel van de illegaliteit in vreemdelingenzaken accepteren, zij hadden daar meermalen blijk van gegeven. Een vreemdeling die door zijn papieren te vernietigen zich technisch niet verwijderbaar heeft gemaakt kan in bewaring worden gehouden, doch dient na 40 dagen veelal te worden vrijgelaten, hetgeen in de praktijk een verdwijnen in de illegaliteit betekent.

De regering onderkent het onbevredigende van deze gang van zaken, maar wekt de indruk hierin te willen berusten. Is die conclusie juist, zo vroegen deze leden. In dit verband vroegen de leden van de CDA-fractie opnieuw aandacht voor de zogeheten Roosendaal-procedure die zij in het verleden meermalen hadden gediskwalificeerd. Zij verwezen hier naar uitingen van de Belgische minister van Binnenlandse Zaken, die de Nederlandse overheid terzake verwijtend toesprak. Deze leden vroegen hierop een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de regering de problemen rond het grenshospitium aanduidt als «aanloopproblemen». Graag zouden zij van de regering vernemen in hoeverre deze problemen inmiddels zijn overwonnen, als ook hierover het evaluatie-onderzoek is gevorderd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering waarom de mogelijkheden tot het nemen van conservatoire maatregelen ook uitgebreid worden tot vreemdelingen die een ander verzoek dan een verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus hebben ingediend. Artikel 7a is immers altijd uitsluitend bedoeld geweest voor de detentie van asielzoekers. Nogmaals wilden de leden van de PvdA-fractie wijzen op de noodzaak de detentieduur op grond van artikel 7a te beperken. Het kon toch niet de bedoeling zijn vreemdelingen maanden vast te houden om ze dan soms in arren moede de straat op te sturen indien niet tot uitzetting kan worden overgegaan.

De argumenten van de regering om in geval van vrijheidsbeneming op grond van artikel 7a iedere termijn bepaling achterwege te laten hadden de leden van de D66-fractie nog niet overtuigd. Gesteld wordt, dat de vreemdeling via de habeas corpus-procedure de rechtmatigheid van zijn vrijheidsbeneming bij de rechter aan kan kaarten. Maar wat is er dan precies tegen, om in artikel 7a een zelfde bepaling op te nemen als thans in artikel 18b, derde lid? Kan worden aangegeven waarom een dergelijke vergroting van de rechtsbescherming bij vrijheidsbeneming op grond van artikel 18a wel, maar op grond van artikel 7a niet gerechtvaardigd wordt geacht, zo vroegen deze leden.



#### **4. DE BEZWAARSCHRIFTENPROCEDURE EN HET ADMINISTRATIEF BEROEP**

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken wijst in haar commentaar op onderhavig wetsvoorstel op de praktische nadelen verbonden aan het feit dat naast elkaar de figuren van bezwaar en administratief beroep worden ingevoerd, hetgeen wordt veroorzaakt door het bepaalde in artikel 11 van de Vreemdelingenwet. Hierin is bepaald dat beslissingen kunnen worden genomen door Onze Minister en in de door Onze Minister te bepalen gevallen het hoofd van de plaatselijke politie. Het bestrijden van een beslissing van Onze Minister leidt tot een bezwaarschriftenprocedure en het bestrijden van een beslissing van het hoofd van de plaatselijke politie tot een administratieve beroepsprocedure. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken doet derhalve het voorstel de delegatiebevoegdheid van artikel 11 om te zetten in een mandaatsbevoegdheid, zodat slechts sprake is van een bezwaarschriftenprocedure. De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering haar standpunt te geven over deze suggestie. Overigens waren de leden van de PvdA-fractie van mening dat het gebruik maken van het begrip administratief beroep voor een andere procedure dan waarvoor hetzelfde begrip wordt gehanteerd in de Algemene wet bestuursrecht onnodige verwarring wekt.

De leden van de PvdA-fractie zagen in aansluiting op het bovenstaande en hetgeen zij ten aanzien van het invoeren van de mogelijkheid van hoger beroep hadden opgemerkt een belangrijke reden ook verder zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de procedures zoals deze zijn gegeven in de Algemene wet bestuursrecht. In dit kader zou de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken kunnen fungeren als adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht. Deze leden vroegen zich af of naast de adviescommissie zoals bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht nog een ambtelijke commissie voor de bezwaarschriften zou moeten bestaan. In de eerste plaats om de kwaliteit van de bezwaarschriftenprocedure te verbeteren, niet om de functie van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken als een soort feitelijke rechterlijke instantie te behouden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de tijdwinst die wordt beoogd met het stellen van de termijn van beroep van één week tegen een beslissing tot niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Het effect zal naar de verwachting van de leden van de PvdA-fractie grotendeels verloren gaan doordat door de korte beroepstermijn méér beroepen zullen worden ingesteld. Bovendien is de vertraging in beroepsprocedures vaker te wijten aan langdurige behandeling door de betreffende instanties dan door de duur van de beroepstermijn. Deze leden zagen een termijn van 14 dagen, zoals genoemd in het ontwerp van de Commissie Mulder, als minimum.

De regering wil niet ook «belanghebbenden» de mogelijkheid geven in vreemdelingenzaken op te komen in de procedure. De regering wijst in de eerste plaats op het feit dat toelaten van belanghebbenden in de procedure niet de gewenste versnelling en stroomlijning in de procedure tot gevolg zal hebben. In de tweede plaats wijst zij op het mogelijke effect dat lieden met minder eerbare bedoelingen zich zullen voegen in de procedure. De leden van de PvdA-fractie stelden dat dit verschijnsel zich ook op andere rechtsgebieden kan voordoen. Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of de hierboven genoemde bezwaren verholpen kunnen worden door het begrip belanghebbende enger te definiëren zoals voorgesteld door H. Bolt (De Algemene wet bestuursrecht en het begrip belanghebbende, NJB 15 april 1993, bladzijde 553 ev.).

Zoals gezegd waren de leden van de D66-fractie evenmin overtuigd van de wenselijkheid van een andere beperking van rechtsmiddelen: de uitsluiting van bezwaar of administratief beroep in artikel 29. Zou een administratieve heroverweging niet ook in deze zaken nuttig en wenselijk zijn, omdat zij leidt tot een aanzienlijke lastenverlichting voor de Vreemdelingenkamer?

Wordt de gevreesde verlenging van procedure in dit geval niet gematigd omdat ingevolge de Algemene wet bestuursrecht ook voor het bestuursorgaan in geval van niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde aanvragen de mogelijkheid bestaat van een snelle vereenvoudigde afdoening?

De leden van de D66-fractie hadden eveneens grote twijfels bij de mate van rechtsbescherming die wordt geboden door het in artikel 33b gehanteerde systeem. Als voor de duur van de procedure van bezwaar of administratief beroep geen schorsende werking is toegekend, rest slechts het kort geding bij de Vreemdelingenkamer. Die zou dan, krachtens artikel 33b, niet alleen over de uitzetting, maar tegelijk over de hoofdzaak moeten beslissen. Rijst hier nu niet het bezwaar, dat in deze kort geding-procedure:

1. een volwaardige bezwaar- of beroepsprocedure wordt afgesneden;
2. terwijl de kort geding procedure zich voornamelijk richt op de rechtmatigheid van de uitzetting (en dus minder op de hoofdzaak);
3. zodat het ontbreken van hoger beroep des te klemmender wordt?

De argumenten die de regering aanvoert om de beroeps- en bezwaartermijnen in de artikelen 30, derde lid en 33c in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht-termijnen te bekorten konden de leden van de D66-fractie niet overtuigen. Kan de regering aangeven welke andere argumenten dan kostenoverwegingen zwaar genoeg zijn om van de Algemene wet bestuursrecht-termijnen af te wijken?

Hoewel de termijn van artikel 33c, tweede lid, ruimer is dan de huidige 24-uurs termijn meenden deze leden toch dat deze termijn dezelfde zou moeten zijn als die in artikel 33c, eerste lid. Is het niet zo, dat de vreemdeling zelf belang heeft bij een snelle behandeling, en daartoe binnen korte tijd beroep zal instellen?

De leden van de D66-fractie hielden hun twijfels ten aanzien van de inperking van de verplichte inschakeling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, zoals verwoord in artikel 31. Weliswaar kan de minister ook in andere dan de verplichte gevallen op grond van artikel 31, derde lid, aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken advies vragen, maar is het risico niet groot dat zulks, door de voortdurende neiging om procedures te bekorten, een hoge uitzondering zal blijven, of zelfs nimmer zal voorkomen?

## **5. DE STRAFBEPALING TEN LASTE VAN DE WERKGEVERS**

De leden van de VVD-fractie waren verheugd over het feit dat de regering heeft besloten om bij nota van wijziging af te zien van het bestanddeel «buiten noodzaak» in de delictomschrijving van artikel 197b van het Wetboek van Strafrecht en uit te gaan van het bestaande stelsel van strafuitsluitingsgronden.

## **6. FINANCIËLE PARAGRAAF**

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering een inschatting te geven van de financiële gevolgen indien alsnog gekozen wordt voor een beroep in twee instanties en een bezwaarschriftenprocedure ook in gevallen waarin het verzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard.

## **7. OVERGANGSRECHT**

De leden van de VVD-fractie vroegen, met het oog op het voorgestelde overgangsrecht, hoe groot het te verwachten aantal zaken zal zijn dat aanhangig is bij de Raad van State ten tijde van de invoering van het wetsvoorstel. En, zo vroegen deze leden, wat betekent deze werkbelasting van het rechterlijk apparaat voor de doorlooptijden?

## **8. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

P

#### **Artikel 21**

De leden van de PvdA-fractie vernamen graag van de regering waarom zij reden heeft gezien een nieuwe grond voor ongewenstverklaring toe te voegen aan de reeds bestaande gronden genoemd in artikel 21 van de Vreemdelingenwet.

S

#### **Artikel 29**

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering naar de noodzaak om bij kennelijke ongegronde en kennelijk niet-ontvankelijke beroepen in asielzaken af te wijken van de in de Algemene wet bestuursrecht gehanteerde beroepstermijnen.

W

#### **Artikel 33a**

De leden van de CDA-fractie hadden met instemming kennis genomen van het voorstel om artikel 33a bij nota van wijziging zodanig aan te passen, dat beter tot uitdrukking komt dat het hier om nevenzittingsplaatsen gaat.

X

#### **Artikel 34g**

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering aan te geven in welke gevallen het wenselijk zou kunnen zijn de vergoeding van een toevoeging aan de raadsman te verhalen op de goederen van de vreemdeling.

## **ARTIKEL II**

**B**

### **Artikel 197b**

De leden van de CDA-fractie misten nog de door hen gevraagde toelichting op de woorden «buiten noodzaak».

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,  
De Vries