

Vergaderjaar 1993–1994 Nr. 21a

22 735

## Wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>

Vastgesteld 29 november 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De commissie heeft op dit wetsvoorstel vele commentaren ontvangen. Een lijst hiervan is als bijlage bij dit verslag gevoegd. Alle stukken zijn ter kennis van de regering gebracht en ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt.

#### 1. Algemeen

##### 1.1.1 Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschreven het belang van versnelling van de toelatingsprocedure, (waarvoor zij meermalen hebben gepleit), waarop dit wetsvoorstel primair is gericht. Met name sprak hen de versnelde afhandeling aan van de niet ontvankelijke en kennelijk ongegronde aanvragen. Ook achtten zij het juist dat de (tot onduidelijkheid van het beleid leidende) categorie der gedoogden thans wordt gereguleerd.

Zij zeiden derhalve dit wetsvoorstel te steunen.

Dit wetsvoorstel heeft een (ook na de behandeling in de Tweede Kamer) niet aflatende stroom commentaren teweeg gebracht uit met name de juridische wereld.

Mede naar aanleiding van die commentaren hadden deze leden de navolgende vragen.

In het nader rapport aan de Koningin d.d. 27 augustus 1992 schrijft de regering, ter motivering van het vervallen van hoger beroep, op blz. 21 het volgende:

«Deze afwijking wordt vooral gerechtvaardigd door het feit dat de vreemdeling die langdurig in procedure weet te blijven een min of meer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), voorzitter, Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), Vriskoop (D66), Heijne Makkreel (VVD), Talsma (VVD), Bolding (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

oneigenlijk verblijfsrecht weet te creëren. Aan het procederen zelf ontleent hij een bijzonder belang».

en verder:

«En zo zijn er vele redenen, waardoor een langdurig procederende vreemdeling gaandeweg zodanig «van kleur verschiet» dat een verblijfsrecht hen uiteindelijk niet meer onthouden kan worden».

Deze leden zeiden deze redenering op zichzelf goed te kunnen volgen. Onverminderd hetgeen zij elders terzake van het hoger beroep hadden opgemerkt, vroegen zij zich af of deze motivering gericht op de ten aanzien van asielzoekers verscherpte regelgeving ook beoogd is te gelden voor de (veelal) reeds (lang) legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen. De haastfactor die voor de toelatingsprocedure geldt, lijkt hier niet aanwezig. In zijn bijdrage aan de Studiedag Vreemdelingenrecht op 27 augustus 1993 te Den Haag wijst de Nijmeegse hoogleraar C. A. Groenendijk op afbreuk «aan de positie van grote groepen legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen», die hij toeschrijft aan «fixatie op asielzoekers» bij dit wetsvoorstel, dat het gehele gebied van in ons land verblijvende vreemdelingen regelt.

Deze leden vernamen hierop gaarne het commentaar van de regering.

Ter voorkoming van het fixatie-effect is er door het N.C.B. op gewezen dat een afzonderlijke asielwetgeving vermenging van de problematiek inzake toelatingsbeleid en integratiebeleid kan worden voorkomen. Men wijst daarbij op de Duitse en de Britse wetgeving (Duitse Asylverfahrensgesetz 1993 resp. Britse Asylum Appeal and Immigration Act 1993). Gaarne vernamen deze leden of naar analogie van de wetgeving in het buitenland afzonderlijke asielwetgeving wordt overwogen, en zo neen, waarom niet.

De leden van de fractie van de **PvdA** zeiden als positieve elementen van dit voorstel te beschouwen:

a. een regeling van de termijn waar binnen een rechterlijke toets moet plaatsvinden op basis van de vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende maatregelen van art. 7a, 18a en 18b;

b. de explicitering van de gronden voor niet-ontvankelijkheid en ongegrondheid. Deze leden zeiden hier later voor wat betreft een aantal specifieke gronden in haar vragen op terug te zullen komen;

c. de regeling voor de gedoogden en ontheemden;

d. de aansluiting bij de Algemene Wet Bestuursrecht.

De leden van de fractie van de PvdA maakten zich enige zorgen om de volgende wijziging van de Vreemdelingenwet. Wanneer is deze voorzien en wat komt erin te staan, zo vroegen deze leden zich af.

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat beoogt een doeltreffender en snellere afhandeling van procedures van met name asielverzoeken.

De leden van de **VVD**-fractie spraken hun verontwaardiging erover uit dat de Minister van Justitie nog vóórdat deze vergadering van de vaste Commissie voor Justitie voor de inbreng in het voorlopig verslag was gehouden, reeds in het openbaar stelling had genomen tegen de vragen en opmerkingen die de minister van de zijde van de Eerste Kamer verwachtte. Zij achtten het zonder meer misplaatst dat de minister daarbij had opgeroepen tot meer standvastigheid en minder wankelmoeidigheid. Zij verwachtten dat de minister, na lezing van dit voorlopig verslag doordrongen zou zijn van de ernst en het niveau van de gedachtenwisseling en zijn in het openbaar geuite kwalificaties zou terugnemen.

Deze leden konden in het algemeen met de met dit voorstel beoogde doeleinden instemmen; zij deelden het oordeel van de regering dat dit voorstel een aantal voorzieningen treft waaraan dringend behoefte is. Zij betreurden het dan ook in hoge mate dat enkele onderdelen ervan bij hen vooralsnog ernstige bezwaren ontmoetten. Zij hadden daarbij in het bijzonder het oog op de regeling van de rechtsbescherming en meer in het bijzonder op het ontbreken van hoger beroep, hetgeen zij niet alleen voor de vreemdeling doch ook voor de staat schadelijk achtten.

De leden van de fractie van **Groen Links** merkten op dat de regering de voorgestelde wetswijziging noodzakelijk acht gezien de grote groei van de toelatingsverzoeken. Het aantal toelatingsverzoeken in niet-asielzaken groeit echter gering, terwijl de groei van het aantal toelatingsverzoeken inzake asiel hoog is. Vormt dit voor de minister geen aanleiding om de verslechtering in de rechtspositie van niet-asielzaken achterwege te laten?

De leden van de **SGP**-, de **GPV**- en de **RPF**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden toonden zich ervan overtuigd dat bij ongewijzigd beleid, gelet op de massaliteit van verzoeken om toelating, een onhoudbare situatie dreigt te ontstaan. Met de doelstellingen van het wetsvoorstel, voorzover gericht op vereenvoudiging van procedures en voorzover deze doelstellingen ook daadwerkelijk door dit voorstel kunnen worden gerealiseerd, konden zij zich verenigen. Dit gold eveneens voor het uitgangspunt dat kwade trouw aan de zijde van de vreemdeling nimmer beloond behoort te worden. Bij dit alles verklaarden zij zeer te hechten aan een adequaat niveau van rechtsbescherming, zulks vooral in het belang van degenen die aantoonbaar gevaar voor hun leven en persoonlijke vrijheid hebben te duchten.

#### 1.1.2 *Het moment van inwerkingtreding*

De leden van de commissie wezen erop dat de betrokken onderdelen van de rechterlijke macht kort geleden hebben laten weten niet in staat te zijn de nieuwe regeling per 1 januari 1994 uit te voeren. De sectie bestuursrecht van de Haagse rechtbank heeft gemeld dat concentratie van beroep bij die rechtbank niet mogelijk is, tenzij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State alsnog als «jurisprudentierechter» wordt aangewezen. Op 11 november jl. bereikte de Kamer de (derde) periodieke rapportage voortgang project herziening rechterlijke organisatie. Hierin wordt gesteld dat de beoogde inwerkingtreding van de wet 1 januari 1994 blijft, met uitzondering van die onderdelen die betrekking hebben op het stelsel van rechtsbescherming. Deze wijziging in de beoogde inwerkingtreding is een gevolg van overleg van de Minister van Justitie met de vijf betrokken rechtbankpresidenten. De leden wilden weten welke bezwaren door de rechters precies zijn aangevoerd. Welke maatregelen zullen worden genomen en op grond waarvan mag worden aangenomen dat per 1 maart 1994 geen (van de door de rechters gemaakte) bezwaren meer de invoering in de weg staan.

Staat artikel V partiële inwerkingstelling toe, nu dit niet uitdrukkelijk is geregeld? Laten de verschillende voorzieningen zich dusdanig ontvlechten dat partiële inwerkingtreding überhaupt denkbaar is?

#### 1.2 *Het materiële vreemdelingenrecht*

Met betrekking tot de aansprakelijkheid van de vervoersmaatschappijen zouden de leden van de **PvdA**-fractie willen weten op welke wijze

de ervaringen in Kenia hebben geleerd dat ook maar enigszins rekening kan worden gehouden met documentloze echte vluchtelingen?

### 1.3 *Het processuele vreemdelingenrecht*

#### 1.3.1 *Algemeen*

De leden van de **PvdA**-fractie verwezen naar art. 15d, derde lid onder a, waar wordt bepaald dat het niet inwilligen van een aanvraag om toelating ook geschiedt indien de aanvrager niet aan de vereisten voldoet m.a.w. gebrekkig is. Zij zeiden dit niet goed te begrijpen, omdat immers de Vreemdelingencirculaire bepaalt, dat steeds zorgvuldig moet worden beoordeeld of een verzoek van een vreemdeling tot verblijf als een asielverzoek moet worden opgevat, zelfs als de vreemdeling niet met zoveel woorden om asiel vraagt.

De leden hier aan het woord wilden weten in hoeverre de landsadvocaat nog een rol speelt bij aanhangige geschillen bij de rechtbank.

#### 1.3.2 *Rechtspraak in één instantie*

De leden van de **CDA**-fractie verwezen naar de Europese Richtlijn van 25 februari 1964 (64/221/EEG) waar in artikel 8 is bepaald, dat onderdanen van een Lidstaat welke communautaire rechten uitoefenen tegen een besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen een besluit tot verwijdering van het grondgebied, moeten kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten.

Dit betekent dat personen die door het gemeenschapsrecht worden beschermd, wat de beroepsmogelijkheden betreft, niet ten achter mogen worden gesteld bij eigen onderdanen die tegen handelingen van hun overheid wensen op te komen.

In een tweede commentaar d.d. november 1993 op het wetsvoorstel concludeert de Stichting Nederlands Centrum Buitenlanders als volgt:

«Nu bij de inwerkingtreding van de Algemene Wet Bestuursrecht per 1 januari 1994 aan Nederlanders de beroepsgang in twee rechterlijke instanties wordt geboden, moet deze in vreemdelingenzaken ook voor EG-onderdanen bestaan. Daaraan doet niet af dat Nederlanders niet in vreemdelingenzaken hoeven te procederen of de EEG-Richtlijn geen hoger beroep dwingend voorschrijft, zoals de Regering al eerder op deze kwestie antwoordde. Het gaat erom dat de regeling voor Nederlanders en EG-onderdanen in bestuursrechtelijke regelingen dezelfde is.»

Deze leden wensten thans gaarne nader door de regering beargumenteerd te zien waarom terzake (toch) geen strijd met deze Europese richtlijn aan de orde is. Voorts vernamen deze leden gaarne of en zo ja in welke mate sprake is van weigering van toelating of van afgifte dan wel verlening van een verblijfsvergunning of van verwijdering met betrekking tot vreemdelingen tevens EG-onderdanen. Tenslotte verzochten zij de regering uiteen te zetten welke consequenties het EER-verdrag terzake heeft.

Sedert de behandeling in de Tweede Kamer is er door de rechterlijke macht, de advocatuur alsmede (opnieuw) door betrokken instanties als o.a. het Nederlands Centrum Buitenlanders, Vluchtelingenwerk, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en de Federatie van Vluchte-

lingen-Organisatie in Nederland bezwaar gemaakt tegen het laten vervallen van hoger beroep. Met name meenden deze leden acht te moeten slaan op de ernstige waarschuwingen die, na de Raad van State, door de Presidenten van de Gerechtshoven en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zijn geuit. Beluisteren deze leden bedoelde waarschuwingen goed, dan betreffen deze in hoofdzaak de navolgende punten:

- de eenheid van rechtspraak kan niet worden gewaarborgd, ook niet door het met het oog daarop bij de Haagse rechtbank in te stellen stafbureau. Cassatie in het belang der wet is dienaangaande ontoereikend.

De te behandelen zaken zijn naar veelheid en pluriformiteit te omvangrijk om op het eerste aanleg-niveau van de Rechtbanken zelf tot een deugdelijk en praktisch werkbaar rechtseenheidsinstituut te kunnen komen.

- De opzet om de wassende stroom vreemdelingenzaken snel en adequaat door de rechter te doen afhandelen, wordt ernstig belemmerd door het ontbreken van een correctief in tweede instantie, dat fouten in principiële c.q. zwaarwegende zaken kan corrigeren. Van de zich van zijn verantwoordelijkheid bewuste rechter zal meer aandacht en tijd worden geveerd wanneer hij behalve de eerste ook tevens de laatste (feitelijke) instantie is. Aldus wordt een nieuwe vertragingsoorzaak ingebouwd.

- Het vorenstaande klemt te meer nu als regel wordt rechtgesproken door een unus (alleensprekende rechter), terwijl de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken nog slechts beperkt wordt ingeschakeld.

- Het te vrezen kwaliteitsverlies zal leiden tot inschakeling van de kort-gedingrechter, die zich, naar mate de noodzaak tot correctie wordt gevoeld, ontvankelijk zal betonen. De gang naar de verschillende rechtbankpresidenten dreigt aldus de concentratie van rechtspraak bij de rechtbank te Den Haag te frustreren.

- Het ontbreken van elke hogere feitelijke voorziening, in afwijking van het (ook in de nieuwe algemene wet bestuursrecht) in ons land verankerde principe van twee feitelijke instanties, en dan nog waar het gaat om zaken van leven of dood, past niet in ons democratisch rechtsbestel.

Vanuit het veld zijn modellen aangereikt voor een hoger beroep in een gelimiteerd aantal van zeer zwaarwegende gevallen bij één instantie. Deze leden achtten het van groot belang dat de regering serieus kennis neemt van signalen uit de praktijk en de suggesties in overweging neemt van de rechters, die tenslotte met de uitvoering van het nieuwe stelsel worden belast. Voorzover de met dit wetsvoorstel beoogde procedure-tijds winst – welk doel deze leden nogmaals zeiden te onderschrijven – in totaal (dus met inachtneming van de hierboven aangehaalde vertragende factoren) gemeten niet substantieel wordt belemmerd, kwam het de leden van de CDA-fractie derhalve niet onverstandig voor dat de bewindslieden de meest betrokken rechterlijke instanties nader consulteren. Daarbij drongen deze leden er bij de bewindslieden op aan onder ogen te zien of een vorm van gelimiteerd spoed-appèl, zonder substantieel tijdverlies, gerelateerd aan objectieve (dus niet afhankelijk van de beoordeling van appèlrechter of rechter a quo) criteria, mogelijk is. Te denken valt bijvoorbeeld aan het door de ACV bepleite model.

Tenslotte wilden deze leden gaarne worden ingelicht over het al dan niet aanwezig zijn van hoger beroep in de andere EG-landen.

De leden van de **PvdA**-fractie erkenden dat ook, vooralsnog, voor andere kwetsbare geschillen in de administratieve organisatie bij de herziening van de rechterlijke organisatie is gekozen voor één

rechtsgang. Zij hadden bij hun inbreng in het voorlopig verslag over dat wetsvoorstel (kamerstuk Eerste Kamer 22 735, nr. 21a) in deze Kamer uitgesproken het juist te vinden dat de regering heeft gekozen voor de hoofdregel van twee beroepsinstanties.

De leden hier aan het woord waren ook van oordeel dat de rechtsgang in deze wet in principe daarop zou moeten aansluiten. Derhalve vroegen de leden van deze fractie de bewindslieden alvast een «voor-uitstapje» te maken ten aanzien van de door hen toegezegde notitie over de derde fase Rechterlijke Organisatie.

Wil de minister reageren op de verschillende voorstellen met betrekking tot hoger beroep die nu bekend zijn?

In dit verband vroegen de leden van deze fractie de bewindslieden ook expliciet te reageren op de volgende suggesties:

1. het voorstel voor hoger beroep zoals gedaan door de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak in haar brief aan de Eerste Kamer van 29 oktober 1993 en 16 november 1993;
2. het voorstel voor hoger beroep zoals voorgesteld door de commissie voor Vreemdelingenzaken in haar commentaar op het onderhavige voorstel van februari 1993.

Ook past het natuurlijk op dit moment om aandacht te besteden aan de invoering van de administratieve rechtspraak in Vreemdelingenzaken bij de rechtbank in Den Haag. Op welke wijze hebben de bewindslieden aandacht voor deze problemen?

De leden van de **D66**-fractie wilden zich op dit moment beperken tot het ernstige bezwaar tegen het in dit ontwerp weggevallen hoger beroepsrecht. Het te elfder ure ingelaste lapmiddel «cassatie in het belang der wet» achtten zij met anderen een wassen neus. Iedere beschouwing, die beoogt de cassatie in het belang der wet te zien als iets van «een beetje meer» rechtsbescherming geeft dan een enkele instantie, is onzin.

Deze leden achtten het ongedifferentieerd onthouden van een beroepsrecht aan asielzoekenden een onaanvaardbare discriminatie van de vreemdeling die procedeert in Nederland. Zij achtten de rechts-eenheid in procedures van fundamenteel belang voor de maat en het niveau van de democratische rechtsstaat.

De leden hier aan het woord verwezen naar de commentaren van het Nederlands Centrum Buitenlanders (juni en november 1993) VluchtelingenWerk, Amnesty International, De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Presidenten van de Gerechtshoven en de President van de Rechtbank Den Haag. Zij zouden de reactie van de minister op deze bezwaren willen vernemen.

Twee weken geleden heeft de commissie voor Justitie in een aantal gesprekken nogmaals kennis genomen van de bezwaren van een viertal Presidenten van Gerechtshoven, de Vereniging voor Rechtspraak en de Orde van Advocaten.

Gesproken is toen over de mogelijkheid van de introductie van een hoger beroep met een aantal beperkingen, waarvan een model tussen de Presidenten van de Gerechtshoven, de Vereniging voor rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten zou kunnen worden voorbereid. Gedacht werd daarbij aan een hoger beroep bij de Raad van State als bedoeld in het amendement-Wolffensperger in de Tweede Kamer (kamerstukken Tweede Kamer, 22 735, nr. 12), met als variant de versnelde behandeling als bedoeld in artikel 8:52 (8.2.3.1.) van de

Algemene Wet Bestuursrecht, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (kamerstuk 22 495).

Op die manier wordt de opgedane ervaring en het talent bij de Raad van State die tot heden de Vreemdelingenzaken behandelt ook in de toekomst nuttig gebruikt.

De leden van de fractie van **D66** bevelen de minister aan dat voorstel in welwillende overweging te nemen. Gegeven het feit, dat onlangs is besloten de invoering van een deel van deze wet pas in maart 1994 te laten plaatsvinden, is er ook tijd om deze wijziging nog door te voeren.

De leden van de **VVD**-fractie zeiden het oordeel van de Adviescommissie in vreemdelingenzaken te delen dat de gedachte dat de beoogde rechterlijke organisatie de rechtseenheid zal verzekeren op een ideaalbeeld berust. Waarom is aan het oordeel dergenen die praktijkervaring met deze zaken hebben (zowel de ACV als de Raad van State, onder meer, hebben immers hiervoor gewaarschuwd) niet meer gewicht gehecht? Deze leden deden een dringend beroep op de regering alsnog een beperkte hoger beroepsvoorziening in de geest zoals de ACV die schetst, dan wel overeenkomstig het door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aangegeven model, te treffen; zij waren – zoals hiervoor reeds aangeduid – van oordeel dat niet alleen voor de rechtsbescherming van de vreemdeling doch ook voor het handhaven van het door de regering gevolgde toelatingsbeleid een dergelijke voorziening van groot belang zou kunnen blijken.

Zij merkten vervolgens op dat tot het instellen van cassatie in het belang der wet uitsluitend de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad bevoegd is, en dat deze op dit punt een terughoudend beleid pleegt te voeren. Is het realistisch te veronderstellen dat de Procureur-Generaal op het terrein van het vreemdelingenbeleid actiever zal optreden dan in andere rechtsgebieden? Voorts merkten deze leden op dat de in dit soort zaken te beslissen geschillen van overwegend feitelijke aard en derhalve meestal niet cassabel zullen zijn. Is in dit licht vol te houden dat dit rechtsmiddel zelfs maar in verdwijnende mate zou kunnen dienen tot bewaren van de rechtseenheid?

Tot bescherming van de belangen van partijen kan het – nu cassatie in het belang der wet de gevolgen van de vernietigde beslissing voor partijen in stand laat – al helemaal niet dienen.

Is het ontbreken van een hoger beroepsvoorziening te verenigen met het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 5 maart 1980, 98/79, Pecastaing/België?

Vervolgens vroegen deze leden de aandacht voor de indringende waarschuwingen die vanuit de voor uitvoering van een en ander aangevoerde rechterlijke colleges zijn gekomen met betrekking tot de invoeringsdatum in combinatie met het ontbreken van een hoger-beroepsvoorziening. De aangekondigde partiële opschuiving van de inwerkingtreding met twee maanden komt hieraan volstrekt onvoldoende tegemoet. Op welke grond menen de bewindslieden deze waarschuwingen naast zich neer te mogen leggen?

De leden van de fractie van **Groen Links** vroegen naar de reactie van de regering op de kritiek dat het wetsvoorstel in strijd is met verdragsrechtelijke verplichtingen door het ontbreken van de mogelijkheid hoger beroep in te stellen. Deze kritiek is o.a. geuit door de Stichting Nederlands Centrum Buitenlanders.

Wat is de reactie van de minister op de kritiek van de Haagse rechtbank, de gerechtshoven en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel?

De leden van de fracties van **SGP**, **GPV** en **RPF** gaven te kennen, zulks naar aanleiding van de van diverse zijden op deels uiteenlopende gronden geuite kritiek op het wetsvoorstel, dat zij ernstige twijfels hadden ten aanzien van het processuele vreemdelingenrecht en de uitvoerbaarheid daarvan op de wijze zoals in het wetsvoorstel voorzien. In dit verband wezen zij o.a. op de brief d.d. 5 oktober 1993, bevattende de notitie «De Haagse Rechtbank en de nieuwe Vreemdelingenwet» van de president van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage. Zij vroegen om een uitgebreide reactie op deze notitie. Daarbij vroegen zij in het bijzonder aandacht voor het op basis van een cumulatie van organisatorische, kwantitatieve en kwalitatieve problemen geformuleerde standpunt dat de Haagse rechtbank niet bij machte is de nieuwe Vreemdelingenwet, zoals deze er nu ligt, vanaf 1 januari 1994 uit te voeren. Voorts haalden deze leden in dit verband de volgende passage uit de notitie aan: «Het tillen van de vreemdelingenrechtspraak van de Haagse rechtbank naar het kwalitatieve niveau van een eindrechter kan niet meer voor 1 januari 1994 worden gerealiseerd. De rechtbank claimt hiervoor naast voldoende menskracht een voorbereidingstijd van tenminste een half jaar».

Tevens vroegen deze leden om een reactie op de in de notitie voorkomende suggestie om de jurisprudentietaak eventueel niet aan de Haagse rechtbank op te dragen, maar aan een instantie die daartoe reeds geëquipeerd is, waarbij bij voorkeur te denken ware aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Deze leden gaven verder te kennen te opteren voor rechtspraak in vreemdelingenzaken in twee feitelijke instanties, eventueel voor een beperkte appèlvoorziening, in plaats van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet. De Hoge Raad toetst immers – anders dan de rechter in tweede instantie alleen in abstracto, zodat zou moeten worden gezocht naar andere wegen om de feitelijke consistentie van rechterlijke uitspraken zeker te stellen.

Zij legden de vraag voor of de regering onderkent dat een vorm van geclausuleerd hoger beroep ook dienstig zou kunnen zijn aan een richtige en voortvarende uitvoering van de wet.

In dit verband vroegen deze leden ook of de afwijking van de grondregel van de Awb-rechtspraak in twee instanties – ten aanzien van EEG-onderdanen – niet in strijd geoordeeld moet worden met artikel 8 van de Richtlijn 64/221/EEG, waarin wordt bepaald dat EEG-onderdanen tegen het besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning, of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied moeten kunnen beschikken over de mogelijkheden die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten.

Deze leden stelden ook nog de vraag of de afdoening in één instantie van vreemdelingenzaken waarbij de belangen van Nederlanders rechtstreeks zijn betrokken (echtgenoten, kinderen, werkgevers) niet in strijd geoordeeld moet worden met artikel 6 EVRM, in het bijzonder nu deze categorie personen hun belangen niet rechtstreeks voor de rechter kan verdedigen.

Deze leden vroegen naar de argumentatie voor de door de regering ingenomen stelling dat artikel 16 Vluchtelingenverdrag geen betrekking heeft op het eigenlijk gezegde vreemdelingenrechtelijke geding. Zij verwezen voor een andere opvatting dienaangaande naar de constante jurisprudentie van de Raad van State en naar een beslissing van de Conseil Constitutionnel, waarbij een bepaling in de nieuwe Franse vreem-



delingenwet werd vernietigd wegens strijd met artikel 16 Vluchtelingenverdrag, omdat die bepaling asielzoekers uitsloot van de daarin geëiste procedure zoals ook het Nederlandse wetsvoorstel doet.

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

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat het voorgestelde artikel 33a de exclusieve rechtsmacht van de rechtbank te 's-Gravenhage vestigt voor «beroepen tegen beschikkingen, gegeven op grond van deze wet». Artikel 34a spreekt over beroepen tegen «besluiten», dan wel «maatregelen». Betekent dit dat hier de exclusieve rechtsmacht van de rechtbank te 's-Gravenhage niet van toepassing is en dat dus voor habeas-corporis-zaken de plaatselijke rechtbank kan worden geadieerd? Indien dat niet de bedoeling mocht zijn, waarom is dat dan niet door overeenstemmende terminologiekeuze buiten twijfel gesteld?

## **2. De gronden van niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid**

De Minister van Justitie heeft doen weten dat indien de onderhavige wet van kracht wordt, de toestroom van asielzoekers zal worden beperkt. De leden van de **CDA**-fractie ontvingen gaarne een kwantitatieve argumentatie van die stelling. Zulks mede tegen de achtergrond dat van de aanvragen tot toelating van de circa 20 000 asielzoekers die in 1992 Nederland binnen zijn gekomen, er 30% kennelijk ongegrond bevonden, naar blijkt uit een recent verslag van de regering aan de Tweede Kamer (TK 1992-1993, 19 637, nr. 86, p. 32).

Met betrekking tot artikel 15b, eerste lid onder a, mag het zo zijn, aldus de leden van de **PvdA**-fractie, dat in het kader van het verdrag tussen Duitsland en Polen de minister heeft aangegeven dat geen meta-toets wordt uitgevoerd door Nederland, echter het probleem blijft dat via Duitsland iemand naar Polen wordt teruggestuurd, terwijl in Polen weinig garanties voor de zorgvuldige behandeling van aanvragen om toelating van vluchtelingen bestaan. Hoe kijken de bewindslieden in het algemeen tegen dit probleem aan?

Deze leden zagen niet goed in waarom art. 15, eerste lid aanhef onder d, bij deze gronden voor niet-ontvankelijkheid was opgenomen. Wanneer de hierin geschetste situatie zich voordoet, is toch vreemdelingenbewaring het juiste middel en niet uitzetting op basis van niet-ontvankelijkheid?

Met betrekking tot art. 15b, aanhef onder f, zouden deze leden graag willen weten wat er gebeurt wanneer iemand zich wel meldt, maar niet zegt waar hij vandaan komt. Is het dan detentie of niet-ontvankelijkheid?

Wat wordt in art. 15c, aanhef onder c. verstaan onder «gebleken is»? En wat wordt verstaan onder d en e van ditzelfde artikel onder «tegen beter weten in»?

## **3. Conservatoire maatregelen**

Voor een goed overzicht van de materie zouden de leden van de fractie van de **PvdA** nog willen weten of naast de voorwaarden met betrekking tot interne melding etc. waaraan de vluchteling t.a.v. art. 18a moet voldoen, er ook de mogelijkheid bestaat om op sommige momenten even het terrein te kunnen verlaten.

#### 4. Artikelen

Het had de leden van de **VVD**-fractie verdrotten dat er wederom in een van het Ministerie van Justitie afkomstig wetsvoorstel een aantal plaatsen is aan te wijzen waar niet voldaan wordt aan de eis dat de wet in onberispelijk Nederlands dient te zijn gesteld. Zij noemden, zonder aanspraak op volledigheid, de volgende voorbeelden.

I sub E – artikel 7, tweede lid.

De grammaticale constructie van de tweede zin van artikel 7a, tweede lid, brengt met zich dat «in afwachting van een beslissing op die aanvraag» mede betrekking heeft op de vreemdeling die niet aan de in het eerste lid bedoelde verplichting voldoet. Deze heeft nu echter juist geen aanvraag ingediend, want als hij dat gedaan heeft zou op grond van de eerste zin van het tweede lid die verplichting niet op hem rusten; dus kan ook niet gezegd worden – is het althans niet zinvol te zeggen – dat hij daaraan niet voldoet. Bij deze vreemdeling kan dus geen sprake zijn van het afwachten van de bedoelde beslissing. De grammaticale constructie van deze tweede zin is dus niet correct; zij bevat een niet bedoelde samentrekking.

I sub N – artikel 15b, eerste lid onder f.

In de vijfde regel moet «er daarop» worden gelezen als «daar erop», althans het woord «daarop» worden gesplitst in «daar op».

I sub AA – artikel 33d

De komma na «worden» behoort vóór dat woord te worden geplaatst en de komma na «beroep» behoort te vervallen.

I sub AA – artikel 33e

De komma behoort te vervallen. Nu staat er immers dat op grond van het onderhavige voorstel artikel 37 WRvS niet van toepassing is op (niet nader gedefinieerde) beschikkingen – en dat is ongetwijfeld niet de bedoeling. Alternatief voor vervallen van de komma zou zijn toevoeging van het woord «gegeven».

I sub BB – artikel 34c, derde lid

De uitdrukking «de meest gerede van één persoon» is onzin; de tekst had dus behoren te luiden «de meest gerede van zijn hier te lande verblijvende bloed- of aanverwanten».

De voorzitter van de commissie,  
Wagemakers

De griffier voor het verslag,  
Hordijk

**Overzicht ontvangen reacties met inhoudelijk commentaar op wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (22 735)**

bijgewerkt tot 25 november 1993

<b>griffie- nummer</b>	<b>naam organisatie/datum brief</b>
111 545	Vluchtelingenwerk d.d. 1 oktober 1993
111 550	Presidenten van Gerechtshoven, voorzitter Centrale Raad van Beroep en Voorzitter College beroep voor het Bedrijfsleven d.d. 30 september 1993
111 620	Haagse rechtbank d.d. 5 oktober 1993
111 620.1	Adviescommissie voor vreemdelingenzaken d.d. 15 oktober 1993
111 620.2	Presidenten van Gerechtshoven, voorzitter Centrale Raad van Beroep en Voorzitter College beroep voor het Bedrijfsleven d.d. 21 oktober 1993
111 620.3	Dominee Kiestra in Rottevalle d.d. 22 oktober 1993
111 620.4	Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (verzoek gehoord te worden) d.d. 28 oktober 1993
111 620.5	Fac. Rechtsgeleerdheid RUG, mw. mr. van Hattum (artikel voor NJB) d.d. 29 oktober 1993
111 620.6	Nederlandse Vereniging voor rechtspraak d.d. 29 oktober 1993
111 620.7	Federatie van vluchtelingenorganisaties (verzoek gehoord te worden) d.d. 2 november 1993
111 620.8	Nederlands Centrum Buitenlanders d.d. 9 november 1993
111 620.9	Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 9 november 1993
111 620.10	Memo Presidenten van Gerechtshoven, voorzitter Centrale Raad van Beroep en Voorzitter College beroep voor het Bedrijfsleven d.d. 9 november 1993
111 620.11	Advokatenkantoor Hamerslag en van Haren, d.d. 3 november 1993
111 620.12	Raad van Kerken in Nederland, d.d. 11 november 1993
111 620.13	Federatie van Vluchtelingen-Organisaties in Nederland d.d. 11 november 1993
111 620.14	Voorzitter Centrale Raad van Beroep d.d. 12 november 1993
111 620.15	Nederlandse Vereniging van Rechtspraak d.d. 16 november 1993
111 620.16	mr. P.L. Muller te Hilversum d.d. 13 november 1993
111 620.17	Dhr. Klooster uit Beek en Donk d.d. 19 november 1993
111 620.18	Dhr. Hoogendoorn uit Wassenaar d.d. 18 november 1993
111 620.19	Dhr. Snijder uit Westervoort d.d. 23 november 1993
111 620.20	Gelijkkluidende brieven van afdelingen van t/m
111 620.28	Vreemdelingenwerk uit Haarlemmermeer, Markelo, Hendrik Ido Ambacht, Rosmalen, Rijnmond, Loppersum.
111 664	Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 20 oktober 1993