

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

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

Vastgesteld 13 december 1993

Na kennisneming van de memorie van antwoord restten de leden van de commissie nog de volgende opmerkingen en vragen.

#### 1. Algemeen

##### 1.1.1 Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hadden van de memorie van antwoord de indruk gekregen dat die was uitgebracht naar aanleiding van een ander voorlopig verslag dan de Kamer heeft uitgebracht. Zij merkten op dat in elk geval een van hun vragen aan een andere fractie wordt toegeschreven, dat antwoord is gegeven op een vraag die zij niet gesteld hebben en dat op een aantal van hun vragen en opmerkingen in het geheel niet is gereageerd.

De leden van de fracties van **SGP**, **GPV** en **RPF** sloten zich bij deze opmerkingen van de **VVD**-fractie aan.

##### 1.1.2 Het moment van inwerkingtreding

De leden van de **PvdA**-fractie zouden willen vernemen van de bewindslieden of in het gesprek dat de Minister van Justitie heeft gevoerd over het uitstel van de «paragraaf» van de rechtsbescherming klip en klaar naar voren is gekomen dat de Haagse rechtbank wel kan «uitvoeren» per 1 maart 1994.

De leden van de **VVD**-fractie waren teleurgesteld door het feit dat de regering meent de indringende vragen over de uitvoerbaarheid van de invoering per 1 maart a.s., mede in verband met het praktische belang van een hoger-beroepsvoorziening, af te kunnen doen met wat in wezen niet meer is dan een endossering van de problematiek aan de betrokken rechtbanken en de mededeling dat de betrokken presidenten «hebben te kennen gegeven dat een dergelijk uitstel het grootste deel van hun problemen oplost» (blz. 4 memorie van antwoord).

Deze leden kunnen deze mededeling moeilijk in overeenstemming brengen met het feit dat een van de genoemde – en bepaald niet als enige

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

– nog luttele dagen geleden een dringend beroep op de Kamer deed alle mogelijke invloed aan te wenden om alsnog een beperkte hoger beroepsvoorziening in het voorstel te doen opnemen, daar gelaten dat ook het antwoord van de regering erkent dat de problemen niet geheel worden opgelost.

Deze leden zouden derhalve beslist een uitdrukkelijke reactie willen vernemen op hun vraag op welke grond de regering meent de in hoofdlijn eensluidende reactie van vrijwel alle voor de uitvoering van een en ander verantwoordelijke deskundigen – waarmee dus niet alleen eerder genoemde presidenten bedoeld worden – in de wind te kunnen slaan.

## **1.2 Het materiële vreemdelingenrecht**

### *De aansprakelijkheid van de vervoerder*

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord, blz. 5 wordt gerefereerd aan de toezegging van de minister van Justitie bij het Schengen-debat in de Eerste Kamer om de departementale vervoersinstructie aan de Staten-Generaal te overleggen. Is dit al gebeurd?

## **1.3 Het processuele vreemdelingenrecht**

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat ter rechtvaardiging van de uitsluiting van hoger beroep de regering als «doorslaggevende rol» aanvoert dat «een executabele einduitspraak zeer snel verkrijgbaar behoort te zijn». Al eerder gaven deze leden aan dat ook zij een snelle procedure – waarvoor zij in het verleden meermalen hebben gepleit – een dringende noodzaak achten. Er zijn echter vanuit de praktijk modellen voor een hoger beroep aangereikt, die in tijd niet tot substantiële vertraging leiden. Zeker niet wanneer de vertragende nadelen als gevolg van het ontbreken van hoger beroep in aanmerking worden genomen. In dit verband viel het deze leden op dat de regering zegt (slechts) open te staan voor praktijksignalen nadat op 1 maart 1994 het nieuwe systeem in werking zal zijn getreden. Het kwam deze leden minder verstandig voor dat de regering klaarblijkelijk niet open staat voor signalen die de (rechts)praktijk voordien, en in casu reeds thans, afgeeft. Daarom verzochten deze leden de regering met klem nu toch expliciet in te gaan op de modellen voorgesteld door de A.C.V. en laatstelijk door de Vereniging voor Rechtspraak.<sup>1</sup>

Onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de hoofdregel voor Nederlanders in het administratief procesrecht: rechtspraak in twee instanties.

Op die hoofdregel zijn een beperkt aantal uitzonderingen. Die uitzonderingen zijn beargumenteerd met of een hele uitgebreide voorbereiding van de eerste besluitvorming (bij bestemmingsplannen, bij milieu-geschillen en in onderwijswetgeving), of omdat het Twk- en kroon-geschillen zijn of om praktische redenen in verband met het reorganisatieproces.

Geen van die drie argumenten is van toepassing in de vreemdelingen-zaken van EG-burgers. Er is een normale bezwaarschriftprocedure. Die gaat alleen aan het eerste besluit vooraf (de zgn. voornemenprocedure van art. 99 Vreemdelingenbesluit). Het betreft hier niet (ex-)kroon-geschillen. Het aantal *Vreemdelingenwet-beroepszaken van EG-burgers* bedroeg de afgelopen jaren hoogstens enkele tientallen per jaar.

Afwijking van de hoofdregel – van rechtspraak in twee instanties – lijkt in strijd met artikel 8 van de coördinatierichtlijn (richtlijn 64/221/EEG) die toch voorschrijft dat de betrokken vreemdeling moet «kunnen beschikken

<sup>1</sup> Deze brieven zijn ter kennis gebracht van de bewindslieden en ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder nr. 111620.1 en 111620.15.

over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten». De EEG-richtlijn verlangt gelijkstelling met de normale gang van zaken (d.w.z. met de hoofdregel), niet een gelijkstelling met de procedure in een aantal uitzonderingsgevallen.

Het argument van de regering op blz. 9 van de memorie van antwoord dat de richtlijn alleen verplicht tot beroep tegen bestuursrechtelijke besluiten en niet slaat op beroep tegen rechterlijke beslissingen is in strijd met de enkele regels tevoren geciteerde uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Pecasting: «uit een oogpunt van rechtsbescherming niet achter te stellen bij eigen onderdanen die tegen handelingen van de overheid wensen op te komen».

Nederlanders kunnen na 1-1-1994 als regel in twee instanties bij de rechter tegen overheidshandelingen opkomen. Als de tweede instantie aan EEG-burgers wordt onthouden, worden ze dus achtergesteld, dat verbiedt de richtlijn.

De absolute waarborgen van artikel 9 richtlijn zijn gegeven voor het geval dat er in een EG-land helemaal geen stelsel van administratief beroep is. In dat geval zou de relatieve waarborg van artikel 8 (gelijke behandeling als eigen onderdanen) namelijk tot het ontbreken van enige beroepsmogelijkheid leiden. De absolute waarborg van artikel 9 kan geen argument zijn om afbreuk te doen aan de relatieve waarborg van artikel 8 richtlijn.

Deze leden stelden zonder vreugde vast dat de regering op hun vragen over de positie van legaal gevestigde vreemdelingen en over het voorstel van het NCB om naar Duits en Brits voorbeeld een aparte asielwet te maken, in het geheel geen antwoord geeft. De stelling in de memorie van antwoord (blz.10) dat nu nog geen beeld van de nieuwe asielprocedure gegeven kan worden, is wat betreft drie grote EG-landen niet juist.

De recente herziening van de asielprocedure werd in Duitsland ingevoerd op 1 juli 1993.

De Britse Asylum and Immigration Appeals Act 1993 werd in de zomer van 1993 van kracht.

De wijziging van de Franse vreemdelingenwetgeving die onder meer de asielprocedure veranderde, werd in augustus 1993 van kracht met uitzondering van enkele bepalingen die de Conseil Constitutionnel in strijd met de Franse grondwet oordeelde.

Deze leden verlangen alsnog de reactie van de regering op hun eerdere vragen terzake.

De leden van de fractie van **D66** sloten zich bij dit betoog van de CDA-fractie aan.

Ook de leden van de **PvdA**-fractie wilden een aantal opmerkingen over het hoger beroep maken. Zij memoreerden eerder al te hebben opgemerkt van oordeel te zijn dat de hoofdregel van het administratieve beroep in twee instanties in principe ook zou moeten gelden voor de vreemdelingenrechtspraak.

Hiervoor worden de volgende argumenten gehanteerd:

- weliswaar zijn er uitzonderingen op de hoofdregel, maar niet goed valt in te zien dat juist ook voor de vreemdelingenrechtspraak zo'n uitzondering zou moeten worden gehanteerd;
- de problemen voor de Haagse rechtbank zijn niet opgelost door het treffen van organisatorische en personele maatregelen, zoals ook door die rechtbank wordt toegegeven;
- rechtspraak in één instantie zal wellicht langer duren doordat de

desbetreffende rechters weten dat na hen niets meer komt;

- het ontbreken van de mogelijkheid voor de staat om in hoger beroep te gaan;

- er wordt wel geredeneerd dat er ook nu geen hoger beroep bestaat.

Echter dit hoger beroep is nu wel mogelijk bij kort-geding-procedures en in zaken met betrekking tot vreemdelingenbewaring. Naar de informatie van de leden van de PvdA-fractie luidt beslaan deze zaken de helft van het totaal aantal procedures die met betrekking tot de vluchtelingenzaken worden gevoerd. Het argument, dat ook nu hoger beroep ontbreekt, dient dus, naar de mening van deze leden van kritische kanttekeningen te worden voorzien;

- verder vervalt natuurlijk geenszins de titel om iemand uit te zetten wanneer een hoger beroep procedure is «verloren»;

- daarnaast hebben de leden van deze fractie geconstateerd dat in andere, ons omringende landen waaronder Duitsland, wel hoger beroep bestaat.

Dit alles bij elkaar maakt dat de leden van de PvdA-fractie nog niet overtuigd waren dat hier hoger beroep zou moeten ontbreken. Verschillende instanties hebben hiervoor belangwekkende suggesties gedaan. De leden hier aan het woord hadden de bewindslieden gevraagd hier expliciet op te reageren. Naar hun oordeel is dit in de memorie van antwoord niet gedaan. Deze leden zeiden dit zeer serieus te nemen, derhalve vroegen zij nogmaals aan de bewindslieden concreet in te gaan op de diverse suggesties die zijn gedaan en derhalve ook expliciet te reageren op de brief van 16 november aan de Eerste Kamer van de Nederlandse vereniging voor rechtspraak.

Verder is het deze leden opgevallen dat in de reactie van de bewindslieden op de gevraagde relatie van deze wet met de coördinatie-richtlijn nr. 64/221/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 25 februari 1964 wordt gesteld dat het Nederlandse bestuursrecht geen dwingend en absoluut appèl-beginsel kent. Dat is op zich juist, zo merkten deze leden op, maar Nederland kent wel een hoofdregel van administratieve rechtspraak in twee instanties.

Verder merkten deze leden hierover op dat in het begin van de jaren zeventig het Ministerie van Justitie dit argument al eens eerder heeft gebruikt. Toen betrof het de uitsluiting van het beroep op de Kroon/Raad van State zolang een vreemdeling nog geen jaar in Nederland woont. Ook toen heeft het ministerie zijn restrictieve uitleg moeten opgeven. Waarom zou dit nu, in dit geval, anders zijn, zo vroegen deze leden.

Verder wilden de leden van de PvdA-fractie nu reeds mededelen uiterst gereserveerd te staan tegenover de open advies-aanvraag bij de Raad van State over de kwestie in hoeverre de Raad het geoorloofd acht dat Nederland, in reactie op wetswijzigingen betreffende de asiel-procedures in de ons omringende landen, eventueel voorziet in niet-ontvankelijkheidsconstructies waarbij de vreemdeling zonder verdere rechtsingang te mogen afwachten aanstonds verwijderbaar wordt.

Naar aanleiding van het antwoord op de opmerkingen van de leden van de **VVD**-fractie over de effectiviteit van cassatie in het belang der wet (paragraaf 1.3.2., laatste alinea) wensten de leden van de fractie van de VVD nog de volgende aanvullende vragen te stellen.

Hoeveel verzoeken tot het instellen van cassatie in het belang der wet ontvangt de procureur-generaal gemiddeld per jaar?

Hoeveel cassatieberoepen in het belang der wet heeft de Hoge Raad in het jaar 1991, in het jaar 1992 en in het jaar 1993 (voor alle rechtsgebieden tezamen) behandeld?

Hoeveel cassatiezaken in vreemdelingenzaken heeft de Hoge Raad in het jaar 1991, in het jaar 1992 en in het jaar 1993 behandeld?

Hoeveel vreemdelingenprocedures zijn er in bedoelde jaren aanhangig gemaakt?

Berust de uitspraak van de bewindslieden omtrent de van de procureur-generaal verwachte gedragslijn («Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen ....») op eigen inzicht of hebben zij daaromtrent met de procureur-generaal tevoren overleg gepleegd?

## **2. Artikelen**

De leden van de **VVD**-fractie merkten ten aanzien van de in paragraaf 4 van de memorie van antwoord gegeven antwoorden op dat zij niet op vier, doch op vijf plaatsen redactionele kritiek hadden geleverd nu ook hun opmerking over het tweede lid van artikel 7a deze betekenis had (en derhalve niet in paragraaf 3 doch in paragraaf 4 van het voorlopig verslag was ondergebracht); zij handhaafden hun oordeel dat de door de regering thans uiteengezette strekking van deze bepaling – die deze leden ook reeds daaraan meenden te moeten toekennen, zoals uit hun opmerking valt af te leiden – in de tekst niet correct wordt verwoord, nu grammaticale analyse van deze tekst uitwijst dat hier wordt gezegd dat ook de in het eerste lid bedoelde vreemdeling «in afwachting van een beslissing op die aanvraag (zich) dient op te houden» (etc.).

Ten aanzien van artikel 15b, eerste lid, is gebleken dat het aaneen drukken van «daarop» inderdaad een drukfout is; niettemin zijn deze leden van oordeel dat de formulering «daar erop» (in plaats van «er daar op») juist is. Wellicht willen de bewindslieden overwegen ook deze correctie t.z.t. mee te nemen.

Tenslotte merkten deze leden op dat in de memorie van antwoord enkele malen de term «schijnaanvaarding» wordt gebruikt; is hier wellicht «schijnerkenning» bedoeld?

De voorzitter van de commissie,  
Wagemakers

De griffier voor dit verslag,  
Hordijk