

Vergaderjaar 1996–1997

25 172

Wijziging van de Vreemdelingenwet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juli 1997

Graag beantwoorden wij het verslag van de vaste commissie voor Justitie als volgt.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie waren teleurgesteld over het feit dat het zo lang heeft geduurd voordat het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. In reactie hierop merken wij het volgende op.

In december 1995 heeft de Regering in de eerste kwartaalrapportage Stappenplan Asielbeleid melding gemaakt van een aantal voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet in de veronderstelling die spoedig daarna aan de Ministerraad te kunnen toesturen.

Omtrent de in bijlage 5 bij bovengenoemd Stappenplan genoemde voorgenomen wijzigingen heeft vervolgens intra- en interdepartementaal overleg plaatsgevonden en zijn leden van de rechterlijke macht en van de advocatuur geconsulteerd. Dit heeft meer tijd gekost dan was voorzien en heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat bepaalde in de bijlage voorkomende wijzigingen (vooralsnog) niet zijn opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel is vervolgens begin juli 1996 in de Ministerraad behandeld.

Niet opgenomen in dit wetsvoorstel en wel voorkomend in bovengenoemde bijlage 5 is de afschaffing van het griffierecht. Hierover kon het benodigde interdepartementaal overleg en de consultatie van deskundigen niet meer tijdig worden afgerond. Wij hebben de indiening van dit wetsvoorstel daarop evenwel niet laten wachten. Naar verwachting zal op korte termijn duidelijk zijn of dit punt alsnog in dit wetsvoorstel kan worden opgenomen.

Met betrekking tot de artikelen 15a, 15b en 15c is evenzeer afgezien van opneming in het onderhavige wetsvoorstel. Bovengenoemd overleg leerde dat deze vereenvoudiging niet was door te voeren zonder wezenlijke materiële gevolgen, hetgeen buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel, dat voornamelijk technisch van aard is, zou vallen.

De leden van de fractie van Groen Links spraken de voorkeur uit voor een gezamenlijke behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en dat voor de invoering van het hoger beroep in vreemdelingenzaken.

Wij delen deze voorkeur niet. In dit wetsvoorstel is een aantal onderwerpen opgenomen van diverse aard en omvang, waarvan het de bedoeling is dat deze op korte termijn inwerking zullen treden. Hiermee wordt beoogd de praktijk bij de behandeling van vreemdelingenzaken te vergemakkelijken dan wel te ondersteunen. Die invoering van het hoger beroep in de Vreemdelingenwet is een onderwerp van geheel andere orde, waarvan de relatie met het thans aanhangige naar ons oordeel geheel afwezig is. Wij streven er naar deze zomer een concept gereed te hebben dat geschikt is voor bespreking met de bij de rechtspraak in vreemdelingenzaken betrokkenen (in het bijzonder de vreemdelingenrechtshouders en de advocatuur). Het wetsvoorstel zal meteen na afronding van de nodige consultaties aanhangig worden gemaakt bij de ministerraad.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

ARTIKEL I

A

De leden van de CDA-fractie veronderstelden terecht dat de opnemingswet van de Koninklijke Marechaussee in Artikel 4 van de Vreemdelingenwet een codificerend karakter heeft. Hierdoor worden de bestaande taken van de Koninklijke Marechaussee in het kader van het mobiele vreemdelingentoezicht in de wet verankerd.

De leden van de VVD-fractie constateerden terecht de noodzaak om teneinde het vreemdelingentoezicht uit te kunnen oefenen de bevoegdheid tot het geven van een stopteken en het doorzoeken van vaartuigen en voertuigen noodzakelijk is. Door middel van de tegelijk met deze nota ingezonden nota van wijziging wordt deze bevoegdheid in de Vreemdelingenwet opgenomen. Wij verwijzen deze leden verder naar de toelichting bij deze nota van wijziging

B

De fracties van de PvdA, van D66, van Groen Links en van de SGP hebben in de eerste plaats om een nadere toelichting gevraagd op de voorgestelde wijziging van artikel 7a van de Vreemdelingenwet. Veel van de vragen hebben betrekking op het verschil tussen de maatregel van artikel 7a enerzijds en de maatregelen van de artikelen 18a en 18b Vreemdelingenwet anderzijds. Ook wordt gevraagd naar de criteria die worden gehanteerd voor (voortgezette) vrijheidsontneming op grond van artikel 7a. Op beide vragen gaan wij hieronder nader in. Tevens zullen wij aangeven waarom de voorgestelde wijziging van artikel 7a noodzakelijk is, waarbij kort zal worden ingegaan op de voorgeschiedenis van dit artikel. Ten slotte zullen wij de overige vragen die in dit verband zijn gesteld, beantwoorden.

Verskil tussen de maatregel van artikel 7a Vreemdelingenwet enerzijds en de maatregelen van 18a/18b Vreemdelingenwet anderzijds

De vrijheidsontnemende maatregel van artikel 7a, tweede en derde lid, kan worden toegepast ten aanzien van vreemdelingen die niet voldoen aan de criteria om verdere toegang tot Nederland te krijgen (in de zin van het passeren van de grenscontrole). Aan hen kan de verdere toegang worden geweigerd op grond van de artikelen 6 en 7 van de Vreemdelingenwet. In afwachting van een beslissing omtrent hun verdere toegang dienen zij zich op te houden in een daartoe aangewezen plaats of ruimte,

die kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Voornaamste doel van de maatregel is te voorkomen dat vreemdelingen zich ongeoorloofd verdere toegang verschaffen tot Nederland en daarmee tot het Schengen-gebied. Het betreft hier niet alleen een Nederlands belang om illegale immigratie tegen te gaan, maar ook een verplichting in het kader van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen om zorg te dragen voor een adequate bewaking van de gemeenschappelijke Schengen-buitengrens.

De maatregelen van de artikel 18a en 18b van de Vreemdelingenwet hebben een geheel andere achtergrond en dienen een wezenlijk ander doel. De maatregel van artikel 18a is een vrijheidsbeperkende maatregel die uitsluitend kan worden toegepast ten aanzien van asielzoekers van wie de aanvraag om toelating als vluchteling is afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Het betreft hier dus een categorie vreemdelingen van wie de aanvraag om toelating als vluchteling weliswaar is afgewezen, maar aan wie in ieder geval verdere toegang tot Nederland is verschaft (zij hebben toestemming gekregen de grenscontrole te passeren). Indien de verplichtingen van artikel 18a (o.a. twee maal daagse meldingsplicht) niet worden nageleefd en de betrokken asielzoeker zich aan maatregelen van toezicht onttrekt, kan de vrijheidsontnemende maatregel van artikel 18b worden toegepast. De maatregel van artikel 18b is een maatregel, bedoeld om de uitvoerbaarheid van de last tot uitzetting veilig te stellen. Daarmee is de maatregel vergelijkbaar met de maatregel van vreemdelingenbewaring van artikel 26 Vreemdelingenwet. Deze laatste heeft evenwel een ruimer toepassingsbereik: het opleggen ervan is niet beperkt tot asielzoekers van wie de aanvraag om toelating als vluchteling niet is ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid.

De maatregel van artikel 7a moet dus worden gezien als een maatregel in het kader van grensbewaking, gericht op het voorkomen van ongeoorloofde binnenkomst in Nederland en daarmee in het gehele Schengen-gebied. Bij de maatregelen van de artikelen 18a en 18b gaat het om maatregelen in het kader van binnenlands vreemdelingentoezicht, die slechts op een beperkte categorie vreemdelingen kunnen worden toegepast en die tot doel hebben de uitzetting van de vreemdeling veilig te stellen.

Voorgeschiedenis van artikel 7a, 18a en 18b Vreemdelingenwet

Bij de wijziging van de Vreemdelingenwet die op 1 januari 1994 in werking trad, is de redactie van artikel 7a enigszins aangepast, om het verschil tussen de begrippen «toelating» en «toegang» beter te doen uitkomen. Deze redactionele wijziging heeft een onbedoeld gevolg gehad. Kort na de inwerkingtreding van de wijziging bepaalde de Rechtbank Amsterdam in de in de memorie van toelichting reeds aangehaalde uitspraken dat vrijheidsontneming op grond van artikel 7a slechts mogelijk was tot het moment waarop een beslissing op een aanvraag om toelating was genomen. Dit gevolg is nooit beoogd geweest bij de hierboven vermelde wijziging van de Vreemdelingenwet. Het is immers niet logisch dat een vreemdeling, aan wie aan de grens de verdere toegang is geweigerd en die in afwachting van een verdere beslissing omtrent zijn toelating (of zijn vertrek) een vrijheidsontnemende maatregel krijgt opgelegd, plotseling wel verdere toegang tot het Nederlandse grondgebied (en daarmee tot het gehele Schengen-gebied) kan krijgen zodra zijn aanvraag om toelating is afgewezen. Continuering van de vrijheidsontneming is juist dan gewenst vanuit het oogpunt van een adequate grensbewaking. De maatregel van artikel 18b, die ertoe strekt de uitvoerbaarheid van de last tot uitzetting veilig te stellen, heeft in dit verband een te beperkte reikwijdte en is ook voor een ander doel ontworpen. Uit de jurisprudentie over de toepassing van artikel 18b is

gebleken dat zeer concreet moet worden aangetoond dat de betrokken vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken, indien de maatregel niet zou worden opgelegd. Aan een dergelijke zware bewijslast kan bij een vreemdeling die zich nog maar kort geleden aan een Nederlandse buitengrens heeft gemeld, veelal niet worden voldaan, omdat de vreemdeling zich – anders dan asielzoekers in een asielzoekerscentrum – feitelijk nog niet aan maatregelen van toezicht heeft kunnen onttrekken (onttrekking aan maatregelen van toezicht vormt een van de gronden voor oplegging van de maatregelen van artikel 18b). Hij is immers de grenscontrole nog niet gepasseerd.

Ook het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 18a komt niet tegemoet aan het belang van een adequate grensbewaking en het tegengaan van ongeoorloofde binnenkomst. De praktijk wijst uit dat een groot deel van de asielzoekers die via Schiphol zijn binnengekomen en na afwijzing van hun aanvraag om toelating als vluchteling de maatregel van artikel 18a is opgelegd, zich aan het toezicht heeft onttrokken door met onbekende bestemming uit het Onderzoeks- en Opvangcentrum (OC) te vertrekken.

De ontwikkelingen na 1 januari 1994 nopen naar ons oordeel dan ook tot de thans voorgestelde wijziging van artikel 7a, waarmee in feite de situatie van voor 1 januari 1994 wordt hersteld.

Criteria voor toepassing van de maatregel van artikel 7a Vreemdelingenwet

De leden van de fracties van de PvdA, D66, Groen Links en de SGP hebben gevraagd welke criteria worden gehanteerd bij het toepassen van de maatregel van artikel 7a.

Zoals wij hierboven betoogden, kan de maatregel in beginsel worden toegepast op iedere vreemdeling aan wie de verdere toegang wordt geweigerd conform het bepaalde in de artikelen 6 en 7 van de Vreemdelingenwet. Aan de beslissing tot het weigeren van de verdere toegang gaat in alle gevallen een individuele toetsing vooraf door een ambtenaar, belast met grensbewaking. Daarbij is derhalve geen sprake van een categoriale benadering. Indien de geweigerde vreemdeling te kennen geeft een aanvraag om toelating te willen indienen, geldt het gestelde in artikel 7a, tweede en derde lid. Zolang de gronden die aanleiding hebben gegeven tot het weigeren van de verdere toegang nog bestaan, kan de maatregel van artikel 7a in beginsel van kracht blijven. Indien een aanvraag om toelating als vluchteling is ingediend en in de aanmeldcentrumprocedure is vastgesteld dat het een kansrijk verzoek betreft, geldt evenwel dat doorplaatsing naar een OC zal plaatsvinden. In die gevallen is er geen aanleiding de vrijheidsontneming op grond van artikel 7a voort te zetten.

Overige vragen en opmerkingen

De leden van de fractie van Groen Links en van de SGP hebben gevraagd of de maatregel van artikel 7a kan worden opgelegd indien niet binnen vier weken op een asielverzoek wordt beslist.

Wij wijzen er in dit verband op dat het opleggen van de maatregel reeds plaatsvindt (aan de grens) nadat de verdere toegang is geweigerd; de maatregel kan vervolgens worden gecontinueerd, ook nadat een aanvraag om toelating is afgewezen. Dit staat derhalve los van de vraag of al dan niet binnen vier weken wordt beslist op de aanvraag. Het streven blijft er evenwel nadrukkelijk op gericht zo snel mogelijk te beslissen op aanvragen om toelating.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of toepassing van de maatregel ook zal worden voortgezet indien een aanvraag om toelating niet is afgewezen wegens kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid (KONO), of indien een verzoek om een voorlopige voorziening om het bezwaar of beroepsschrift in Nederland te mogen afwachten is toegewezen.

Ons antwoord luidt dat indien is vastgesteld dat sprake is van een kansrijk asielverzoek – conform de aanmeldcentrumprocedure – in beginsel wordt overgegaan tot doorplaatsing naar een OC, waar de asielprocedure zal worden voortgezet. In dat geval bestaat er derhalve geen aanleiding tot continuering van de vrijheidsontnemende maatregel. Hetzelfde geldt indien de rechter een gevraagde voorlopige voorziening toewijst: in dat geval mag de vreemdeling immers de behandeling van zijn bezwaar- of beroepsschrift in Nederland afwachten.

Dezelfde leden hebben voorts gevraagd of de relatie tussen vrijheidsontneming op grond van artikel 7a en het bestaan van een reëel uitzicht op uitzetting relevant blijft. Deze vraag kunnen wij bevestigend beantwoorden.

In dit verband hebben deze leden verder nog gevraagd of de maatregel ook kan worden toegepast op technisch moeilijk uitzetbare vreemdelingen. In beginsel is dat inderdaad mogelijk, aangezien niet op voorhand kan worden vastgesteld of een vreemdeling technisch moeilijk verwijderbaar is. Indien wordt vastgesteld dat er geen uitzicht op uitzetting bestaat, is er geen grond meer voor voortgezette toepassing van de maatregel.

De leden van Groen Links vroegen ten slotte of een garantie is te geven voor de termijn waarbinnen een beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel van artikel 7a, alsmede een verzoek om een voorlopige voorziening door de rechter behandeld zal worden. De huidige situatie is dat een beroep tegen de maatregel van artikel 7a – behoudens uitzonderingssituaties – binnen 12 dagen na melding door de rechtbank wordt behandeld. Daarbij wordt een eventueel verzoek om een voorlopige voorziening zoveel mogelijk tegelijk behandeld.

C

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om de ratio van de voorgestelde schrapping van artikel 12b, tweede lid, Vreemdelingenwet uiteen te zetten. Zij vroegen zich af of het schrappen van het tweede lid het gevolg is van een beleidswijziging omdat immers ook gekozen had kunnen worden voor een wettelijke bevestiging van de praktijk van voor de aangehaalde REK-uitspraak. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen naar de nadere betekenis van dit voorstel.

In antwoord op deze vragen merken wij op dat artikel 12b, Vreemdelingenwet tot 11 mei 1995, de datum waarop de Rechtseenheidskamer (REK) de door de leden van de CDA-fractie aangehaalde uitspraak deed, onverkort is toegepast in de zaken waarin een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) werd verleend: voor ontheemden (Bosniers) in eerste aanleg, voor gedoogden in de bezwaarfase. Dit betekent dat na de verlening van een vvtv, de oorspronkelijke aanvraag of het bezwaarschrift buiten behandeling werd gesteld. Tegen de buitenbehandelingstelling gingen vervolgens vele asielzoekers in bezwaar, respectievelijk beroep. De REK oordeelde in de uitspraak van 11 mei 1995 (zie onder andere AWB 94/8601 VRWET) dat tegen de buitenbehandelingstelling van een bezwaarschrift beroep op de rechtbank open staat. Buitenbehandelingstelling mocht volgens de REK pas plaats vinden nadat bij een eerste beoordeling is vastgesteld dat het bezwaar geen kans van slagen heeft.

Aangezien de buitenbehandelingstelling niet langer onherroepelijk zou zijn, en bij de rechter de zaak reeds inhoudelijk moet worden behandeld, heeft de tweede ondergetekende besloten om de buitenbehandelingstelling achterwege te laten.

Voornoemde ontwikkelingen zijn versterkt doordat het beleid ten aanzien van diverse nationaliteiten sinds de introductie van de vvtv veranderd is. Dit heeft onder meer geleid tot het intrekken van vvtv's en het niet verlengen van de geldigheidsduur daarvan. Tegen het intrekken van een vvtv en het niet verlengen van de geldigheidsduur daarvan kan bezwaar worden aangetekend, terwijl ook het oorspronkelijke (buitenbehandelinggestelde) bezwaarschrift weer in behandeling moet worden genomen. Tegen beide beschikkingen in bezwaar kan vervolgens weer beroep worden aangetekend. Op deze wijze is een ingewikkelde beschikkings- en procedurepraktijk ontstaan in zaken waarin een vvtv is verleend.

Om hieraan een einde te maken en om de asielzoeker bovendien zo spoedig mogelijk uitsluitel te geven over diens individuele aanvraag om toelating (de vvtv wordt immers categoriaal verleend), wordt de vvtv nu reeds in eerste aanleg verleend, na een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, maar zonder dat de oorspronkelijke aanvraag buiten behandeling wordt gesteld. Wij verwijzen in dit verband ook naar het gestelde in de zogeheten statusnotitie (Kamerstukken II 1995–1996, 19 637, nr. 178, p. 8), waarin dit beleidsvoornemen is beschreven. Als de vvtv uiteindelijk wordt ingetrokken dan wel de geldigheidsduur daarvan niet wordt verlengd, heeft de asielaanvraag op dat moment derhalve niet alsnog inhoudelijk te worden beoordeeld. Wij onderschrijven dan ook niet de veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat schrapping van artikel 12b, tweede lid, Vreemdelingenwet zal leiden tot meer procedures.

Met het schrappen van artikel 12b, tweede lid, is het niet langer mogelijk om met de verlening van een vvtv, de aanvraag om toelating als vluchteling buiten behandeling te stellen. Toch is het wenselijk een voorziening te treffen voor het geval van een uitzonderlijk groot aantal gelijktijdige aanvragen. Deze is voorzien bij wijziging van artikel 15e van de Vreemdelingenwet, welke is opgenomen door middel van de tegelijk met deze nota ingediende nota van wijziging. Wij verwijzen verder naar de toelichting bij de nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke wijze kan worden voorkomen dat een asielzoeker na verlening van een vvtv doorprocedeert voor de A-status. Ingevolge de huidige wetgeving, dat wil zeggen de Algemene wet bestuursrecht en de Vreemdelingenwet, kan elke asielzoeker ten minste één maal vragen een hem onwelgevallige beslissing op zijn asielaanvraag in eerste aanleg opnieuw te laten beoordelen. Soms zal dat zijn alleen door middel van een direct beroep op de rechter; veelal gaat aan dat beroep een administratieve heroverweging bij de IND vooraf. Zonder wijziging van de Vreemdelingenwet en de Algemene wet bestuursrecht is het dan ook niet mogelijk te voorkomen dat een asielzoeker de beslissing hem in eerste aanleg geen A-status of vergunning tot verblijf te verlenen aanvecht.

D

De leden van de fracties van de PvdA, D66, Groen Links en de SGP hebben – mede naar aanleiding van het commentaar van Vluchtelingen Werk Nederland op dit punt – gevraagd of het voorstel voor de eenvoudige asielaanvraag het een vreemdeling niet onmogelijk zou maken zich louter te beroepen op een mogelijke schending van artikel 3 van het

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), zonder daarnaast bescherming onder het Vluchtelingenverdrag te vragen. In reactie hierop kregen zij het volgende naar voren.

Het voorstel voor de enkelvoudige asielaanvraag, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, maakt het de vreemdeling in de praktijk inderdaad onmogelijk om zich alleen maar te beroepen op een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. Indien hij zich wil beroepen op artikel 3 EVRM zal dit alleen mogelijk zijn door een aanvraag te doen om toelating als vluchteling. Indien de aanvraag om toelating als vluchteling als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk wordt afgedaan betreft dit uiteraard alleen de aanvraag om toelating als vluchteling en niet de ambtshalve beslissing of er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard. Dat wordt ambtshalve op zijn eigen merites beoordeeld. Het is immers zeer goed mogelijk dat betrokkene weliswaar geen vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is, maar bijvoorbeeld wel traumatische ervaringen heeft die kunnen leiden tot verlening van een vergunning tot verblijf (vtv). Zodra in het Aanmeldcentrum (AC) wordt geconstateerd dat er mogelijk gronden aanwezig zijn voor vtv-verlening om klemmende redenen van humanitaire aard, wordt de asielaanvraag niet als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond afgedaan in het AC en wordt betrokkene doorverwezen naar een OC.

Het bovenstaande is in die zin overigens geen wezenlijke verandering van de bestaande praktijk. In de AC's wordt in de regel een aanvraag om een vtv én een aanvraag om een A-status ingediend. Slechts bij hoge uitzondering is het voorgekomen dat een vreemdeling alleen een vtv-aanvraag in het AC wilde indienen. In die gevallen was dit echter meestal niet vanwege een beroep op art. 3 EVRM, maar vanwege een verblijfsdoel van reguliere aard (medische behandeling, verblijf bij partner, e.d.). Een dergelijke aanvraag wordt echter behandeld door de Korpschef, en niet in het AC.

Het is daarom niet reëel om aan te nemen dat asielzoekers zich na de introductie van de enkelvoudige aanvraag «genoodzaakt» zullen voelen om toelating als vluchteling te verzoeken: asielzoekers hebben tot nu praktisch altijd al een afzonderlijke aanvraag om toelating als vluchteling ingediend.

Een ander – hiermee enigszins samenhangend – verschijnsel dat zich de afgelopen tijd wel heeft voorgedaan, is het volgende: de aanvraag om toelating als vluchteling wordt soms ingetrokken door asielzoekers die niet onder de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) willen worden overgedragen aan een andere Schengen-staat. De REK heeft in de uitspraak van 24 oktober 1996 over deze kwestie (AWB 96/6201 VRWET) geoordeeld dat ook maatregelen na intrekking van een aanvraag om toelating als vluchteling voor rekening dienen te komen van de verantwoordelijke Schengen-staat. Met andere woorden, ook de toetsing of er sprake is van een reëel risico van schending van artikel 3 EVRM valt hier dus onder. In de visie van de REK staat het intrekken van de aanvraag om toelating als vluchteling in Nederland niet in de weg aan de behandeling van de asielaanvraag door een andere Schengen-staat die met de overdracht instemt. Dit ligt ook in de rede omdat betrokkenen, zo leert de ervaring, materieel nog steeds bescherming tegen terugzending wensen, in feite dus een vorm van asiel vragen.

Er ontstaan in dit opzicht problemen doordat de advocatuur in sommige Schengen-zaken waarin de aanvraag om toelating als vluchteling is ingetrokken – met de klaarblijkelijke intentie de SUO buiten spel te zetten – de Schengen-partners benadert en hen mededeelt dat niet langer sprake

is van een aanvraag om toelating als vluchteling. Gezien de specifieke betekenis van het begrip asielverzoek in Nederland – feitelijk is er niet sprake van één «asielverzoek» maar van twee afzonderlijke aanvragen om toelating – ontstaat bij de Schengen-partners soms onduidelijkheid over de vraag of er nog wel sprake is van een asielverzoek in de zin van artikel 1 van de SUO als de (Nederlandse) aanvraag om toelating als vluchteling is ingetrokken. Het gevaar is daardoor reëel dat deze overeenkomst als gevolg daarvan niet meer kan worden toegepast in dergelijke gevallen.

Naast de reeds in de statusnotitie genoemde reden voor de invoering van de enkelvoudige aanvraag, te weten stroomlijning van de asiel-procedure, vormt de hierboven beschreven Schengen-praktijk nog een aanvullend en bovendien zwaarwegend argument om de tot nog toe gebruikelijke dubbele aanvraag los te laten en voortaan te volstaan met een enkelvoudige aanvraag zoals dat overigens ook in ons omringende landen gebeurt.

In België en het Verenigd Koninkrijk wordt in het geheel geen schriftelijke asielaanvraag ingediend. In de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Zweden kan, zoals thans ook voor Nederland wordt voorgesteld, slechts een aanvraag worden ingediend. In alle genoemde landen is het al dan niet bestaan van een formeel, schriftelijk asielverzoek geen noodzakelijke voorwaarde voor toetsing aan andere internationaal-rechtelijke verplichtingen dan die genoemd in het Vluchtelingenverdrag. Deze toets wordt dan ook in al deze landen standaard uitgevoerd en kan, al naar gelang de nationale wetgeving in elk land afzonderlijk, in een individueel geval ook leiden tot de toekenning van een andere soort verblijfstitel dan de vluchtelingenstatus.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of het ambtshalve toetsen aan het EVRM wel in overeenstemming is met dat verdrag beantwoorden wij bevestigend. Het EVRM kent aan vluchtelingen geen rechten toe in een bepaald land te mogen verblijven; evenmin bepaalt het EVRM iets omtrent de procedure die moet worden doorlopen met het oog op dat verblijf. Het feit dat de aanvraag voor een vtv-hum niet meer separaat kan geschieden is derhalve niet in strijd met het EVRM. Dit laat uiteraard onverlet dat de vreemdeling als deze, nadat zijn verzoek om toelating is afgewezen, dreigt te worden uitgezet, zich bij de rechter zal kunnen beroepen op artikel 3 EVRM. Wij verwijzen hier ten slotte naar de hierboven gemaakte opmerkingen over de praktijk in een aantal ons omringende landen.

E

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of de regering niet ten onrechte een rechtsmiddel aan de asielzoeker onthoudt in het geval een beroep op het vluchtelingenschap kennelijk ongegrond is terwijl het verzoek om een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden dat niet is en waar het na totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel niet meer mogelijk zal zijn afzonderlijk bezwaar aan te tekenen tegen een negatief ambtshalve oordeel omtrent de humanitaire aspecten van de aanvraag beschikking op vtv-humanitair.

Zoals wij hierboven onder D aangaven, wordt de asielaanvraag niet als niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond afgedaan in het AC zodra wordt geconstateerd dat er mogelijk gronden aanwezig zijn voor vtv-verlening om klemmende redenen van humanitaire aard en wordt betrokkene doorverwezen naar een OC, teneinde de administratie in de gelegenheid te stellen om nader onderzoek te verrichten naar de klemmende redenen van humanitaire aard. Aldus is het nauwelijks voorstelbaar dat het beroep op het vluchtelingenschap alsnog binnen vier weken als niet ontvankelijk of

kennelijk ongegrond wordt afgedaan want slechts indien dat binnen vier weken gebeurt, kan volgens het derde lid van artikel 18a in samenhang met artikel 18b, tweede lid, een vrijheidsbeperkende- of ontnemende maatregel worden opgelegd. Slechts in dat geval is er immers op grond van artikel 29 aanhef en onder a geen bezwaar mogelijk tegen de beslissing op het vluchtelingenschap en is er rechtstreekse toegang tot de rechter omdat er een vrijheidsontnemende maatregel in het geding is die onmiddellijk door de rechter moet kunnen worden getoetst. In de overige gevallen bestaat de mogelijkheid van bezwaar wel.

In dit wetsvoorstel wordt alleen van de mogelijkheid van bezwaar tegen het niet verlenen van een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard afgezien in die gevallen dat de beschikking tevens strekt tot niet-inwilliging van de aanvraag om toelating wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid ervan, terwijl is overgegaan tot vrijheidsbeperking of vrijheidsontneming.

Al met al blijven wij van mening dat het belangrijk is de onderhavige wijziging in te voeren om te voorkomen dat een en dezelfde vluchteling met betrekking tot verschillende onderdelen van een beschikking verschillende procedures kan doorlopen.

De leden van de D66-fractie en van de SGP-fractie hebben – in navolging van de Nederlandse Orde van Advocaten – gevraagd of het in de memorie van toelichting genoemde nadeel van uiteenlopende procedures bij het sprongberoep feitelijk wel reëel is.

Naar ons oordeel is er bij de behandeling van een sprongberoep wel degelijk sprake van een reëel nadeel indien tevens een bezwaarschrift bij de administratie aanhangig is. Het aantal administratieve handelingen en beslismomenten verdubbelt welhaast indien in een zaak zowel een bezwaar- als een beroepsprocedure loopt. Ook indien reeds een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend, moet de bezwaarprocedure door de IND worden opgevoerd en moeten de gronden van het bezwaarschrift worden getoetst. Indien het bezwaarschrift in eerste instantie geen gronden bevat – en dat is eerder regel dan uitzondering – moet de indiener van het bezwaar ingevolge artikel 6:6 Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid worden gesteld het verzuim te herstellen. Aan de indiener moet in dit geval, maar ook indien het bezwaarschrift niet voldoet aan enig ander bij de wet gesteld vereiste, een brief worden gezonden waarin hem die gelegenheid wordt geboden.

De kanttekening van de leden van de Groen Links-fractie bij onderdeel D dat de bestuursrechter in beginsel ex tunc toetst is op zich zelf juist. De ex tunc toetsing gaat echter niet zover dat de bestuursrechter gedurende de procedure in beroep geen nader bewijs van eerdere stellingen zou accepteren. Zo kan de rechter bijvoorbeeld de inhoud van een ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken meewegen terwijl het eerst tijdens de procedure in beroep is uitgebracht, mits het ambtsbericht eerder ingenomen stellingen onderbouwt.

Wij wijzen er hier nogmaals op dat ten gevolge van dit wetsvoorstel alleen geen bezwaar mogelijk is tegen het niet-verlenen van de vtv-hum indien tevens binnen vier weken de aanvraag om toelating niet onvankelijk of kennelijk ongegrond is beoordeeld en bovendien een vrijheidsbeperkende of ontnemende maatregel is opgelegd. In dat geval zal de zaak dus al zeer spoedig aan de rechter kunnen worden voorgelegd en zal het feit dat deze slechts ex tunc kan oordelen zich niet of nauwelijks laten gevoelen.

De leden van de D66-fractie en de Groen Links-fractie hebben nog nadere vragen gesteld over het sprongberoep. Mede door de samenloop met een bezwaarprocedure voor de vtv-aanvraag zijn de ervaringen van de IND met het zgn. sprongberoep niet helemaal bevredigend te noemen,

in die zin dat de beoogde versnelling voor de categorie zaken waarvoor deze regeling in het leven is geroepen niet daadwerkelijk ook in alle gevallen bereikt is. Anders dan de leden van de Groen Links-fractie veronderstellen, is het uiteindelijk de rechter die bepaalt welke procedurele mogelijkheden voor de asielzoeker openstaan en niet de administratie. Indien de rechter bijvoorbeeld meent dat de aanvraag in eerste aanleg ten onrechte kennelijk ongegrond is verklaard, kan hij bepalen dat alsnog de volledige procedure moet worden doorlopen.

Het oorspronkelijke doel van de regeling van het sprongberoep in artikel 29a, aanhef en onder a, Vreemdelingenwet is dat voor een beperkte groep asielzoekers, te weten diegenen die duidelijk geen aanspraak op toelating in Nederland kunnen maken, wordt voorzien in een versnelling van de asielprocedure. Uit de praktijk blijkt dat de regeling aan betekenis verliest als gevolg van de noodgedwongen samenloop van het sprongberoep met een afzonderlijke bezwaarprocedure, waardoor alsnog vertraging optreedt. Indien het belang van een versnelling van de procedure voor deze groep wordt afgewogen tegen het door sommige fracties als principieel ervaren bezwaar tegen het wegvallen van de mogelijkheid van bezwaar, blijven wij van mening dat het eerste belang de doorslag dient te geven. Dat laatste geldt te meer gelet op het belang dat de rechter zich in het kader van de «habeas corpus» procedure binnen een zo kort mogelijke termijn over alle aspecten van de zaak moet kunnen buigen. De in het kader van het Stappenplan bereikte resultaten waaraan de leden van de Groen Links-fractie refereren, doen daar naar onze mening niet aan af.

F

De leden van de PvdA-fractie en van de Groen Links-fractie vroegen zich af of het voldoende duidelijk is voor de vreemdeling dat een zitting op Schiphol een zitting van een onafhankelijke rechter betreft. Om dit inderdaad te bewerkstelligen zijn/zullen een aantal maatregelen worden ingevoerd. De vestiging van de rechtbank zal van een eigen ingang zijn voorzien en beschikt over een eigen wachtruimte en een zittingszaal welke op gebruikelijke wijze als rechtszaal is ingericht en waarin de leden van de rechterlijke macht de griffier en de bodes op de gebruikelijke herkenbare wijze zijn gekleed.

Op vragen van de leden van de fractie van de PvdA of het zinvol is ook andere nevenzittingsplaatsen te kunnen aanwijzen antwoorden wij dat naar verwachting in de toekomst geen behoefte zal bestaan om andere nevenzittingsplaatsen aan te wijzen waar beroepen, ingesteld tegen beschikkingen gegeven op grond van de Vreemdelingenwet kunnen worden behandeld. Wel is het mogelijk dat in de toekomst in de huizen van bewaring de mogelijkheid wordt gecreëerd dat vrijheidsbeperkende of ontnemende maatregelen in het kader van de Vreemdelingenwet ten uitvoer kunnen worden gelegd, waardoor de behoefte kan ontstaan om beroepen tegen die maatregelen ter plaatse te behandelen. Dit wetsvoorstel voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur andere nevenzittingsplaatsen aan te wijzen.

De vrees van de leden van de Groen Links-fractie dat diverse procedures over een zaak bij meerdere nevenzittingsplaatsen zullen worden verdeeld, is naar onze mening ongegrond. Volgens artikel 33a, derde lid, Vreemdelingenwet bepaalt de President van de rechtbank welke zaken op de terechtzittingen van de nevenzittingsplaatsen worden behandeld. De praktijk is nu al dat verschillende procedures van dezelfde asielzoeker in dezelfde nevenzittingsplaats worden behandeld. Als zaken bij verschillende nevenzittingsplaatsen aanhangig worden gemaakt, vindt overdracht

van de zaak plaats. Dit zal zo nodig ook geschieden ten aanzien van de zittingsplaats Haarlemmermeer.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz