

Nr. 97: verhoging leges strijdig met verdragen?

Rechtbank 's-Gravenhage, zp. Rotterdam 5 augustus 2004, AWB 04/23114 (mr. Van 't Laar).

Gelet op art. 94 Grondwet heeft verweerder ten onrechte gesteld dat het niet relevant is of de invoering van leges krachtens art. 24 Vw 2000 strijdig is met het Europees Sociaal Handvest, het Europees Vestigingsverdrag en de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en dat eisers aanvraag enkel dient te worden getoetst aan de bepalingen van de Vw 2000.

Art. 94 Gw; art. 24 Vw 2000; art. 18 Europees Sociaal Handvest; art. 21 Europees Vestigingsverdrag; art. 13 Besluit nr. 1/80; art. 41 Aanvullend Protocol EEG-Turkije

Rechtbank 's-Gravenhage zp Rotterdam in het geding tussen
A., eiser,
tegen
de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
verweerder.

1. Zitting

Na het onderzoek ter zitting te hebben gesloten, heeft de rechtbank onmiddellijk uitspraak gedaan als onder III. vermeld.

2. Overwegingen

In geschil is het besluit van 20 april 2004 waarbij het bezwaar van eiser van 26 mei 2003 tegen het niet in behandeling nemen van zijn aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning bepaalde tijd met als doel 'verblijf bij echtgenote' ongrond is verklaard.

De rechtbank overweegt als volgt.

Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat eisers aanvraag tot verlenging van zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd terecht buiten behandeling is gesteld wegens het niet betalen van de verschuldigde leges. De omstandigheid dat eiser inmiddels de leges wel heeft voldaan leidt niet tot een ander oordeel, omdat in het geval van een buitenbehandelingstelling in bezwaar ex tunc getoetst wordt. Met de strekking van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet te verenigen dat een betrokkene het in zijn macht zou hebben de gevolgen van de buitenbehandelingstelling ongedaan te maken door hangende het bezwaar de oorspronkelijke aanvraag alsnog aan te vullen.

Voorts stelt verweerder dat de door eiser aangevoerde grond dat de invoering van de legesheffing in strijd is met de Grondwet, het Europees Sociaal Handvest, het Europees Vestigingsverdrag en de Associatieovereenkomst EEG/Turkije in het onderhavige geval niet relevant is, nu de aanvraag getoetst wordt aan het gestelde in de Vreemdelingenwet 2000. Ingevolge artikel 24, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) is een vreemdeling leges verschuldigd voor de afdoening van een aanvraag in de door verweerder te bepalen gevallen. Op grond van artikel 3.34a, tweede lid, van het Voorschrift Vreemdelingen wordt terzake van de afdoening van een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, leges gegeven. Verweerder acht verzoekers bezwaar, gelet op het voorgaande, kennelijk ongegrond.

Eiser stelt – samengevat en voorzover hier van belang – dat verweerder in het bestreden besluit enkel is ingegaan op hetgeen eiser in bezwaar heeft aangevoerd met betrekking tot artikel 4:5 van de Awb. Verweerder is ten onrechte niet, althans niet voldoende, ingegaan op hetgeen eiser in bezwaar overigens heeft aangevoerd, namelijk dat de legesheffing in zijn geval in strijd is met artikel 104 van de Grondwet, artikel 18 van het Europees Sociaal Handvest, artikel 21 van het Europees Vestigingsverdrag en artikel 13 van het Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Verweerdens standpunt dat de genoemde internationale bepalingen niet relevant zijn, is duidelijk onjuist, omdat bij strijdigheid van wetten in formele dan wel materiele zin

met internationale verdragen de nationale regelgeving buiten toepassing dient te blijven gelet op het bepaalde in artikel 94 van de Grondwet.

De rechtbank overweegt als volgt.

Ingevolge artikel 94 van de Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke bepalingen geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich, gelet op deze bepaling van de Grondwet, in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt gesteld dat niet relevant is of artikel 24, tweede lid, van de Vw 2000 in strijd is met de door eisers genoemde internationale bepalingen en dat eisers aanvraag enkel getoetst dient te worden aan de bepalingen van de Vw 2000. Verweerder heeft in het bestreden besluit ten onrechte nagelaten aan te geven of de toepassing van artikel 24, tweede lid, van de Vw 2000 in strijd zou zijn met deze internationale bepalingen en zo nee, waarom niet. Het bestreden besluit ontbeert derhalve een deugdelijke motivering, zodat het is genomen in strijd met artikel 7:12 van de Awb. Het beroep is derhalve gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Dat verweerder in zijn verweerschrift bij de rechtbank alsnog een wellicht dragende motivering voor zijn besluit heeft gegeven, doet hieraan niet af. Ter toetsing ligt immers voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Het beroep is derhalve gegrond.

De rechtbank ziet in dit geval aanleiding verweerder met toepassing van artikel 8:75, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten zijn overeenkomstig het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op € 644,- (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 322,- en wegingsfactor 1). Aangezien ten behoeve van eiser een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, dient ingevolge artikel 8:75, tweede lid van de Awb de betaling aan de griffier te geschieden. De rechtbank wijst met toepassing van artikel 8:74 van de Awb de Staat der Nederlanden aan als rechtspersoon die aan eiser het betaalde griffierecht ten behoeve van deze procedure dient te vergoeden.

3. Beslissing

De rechtbank 's-Gravenhage,

Recht doende:

1. verklaart het beroep gegrond;
2. vernietigt het bestreden besluit;
3. bepaalt dat verweerder binnen 6 weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;
4. treft op grond van het bepaalde in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb een voorziening, inhoudende

dende dat verweerder de uitzetting van verzoeker achterwege laat totdat de beroepstermijn tegen het nieuwe besluit op het bezwaar van 26 mei 2003 is verstreken.

(...; red.)

Noot

Deze uitspraak is voor de hand liggend. Dat ingrijpen van de rechter nodig was om de IND te herinneren aan de basisregel van staatsrecht dat er hogere normen dan de Vw 2000 bestaan, is een kenmerkend gevolg van de houding van een regering, die zegt normen en waarden in de samenleving te willen bevorderen, maar zelf, als ze wordt geconfronteerd met een beroep op grondwettelijke of internationale normen, die grenzen stellen aan haar voornemens, dat beroep negeert of diskwalificeert als lastige juristerij. Door deze nonchalante omgang met hogere normen geven ministers het verkeerde voorbeeld dat dan lager in de ambtelijke hiërarchie navolging vindt.

Inmiddels oordeelde de civiele kamer van de Rechtbank 's-Gravenhage dat de verhogingen van de leges genoemd in de artt. 3.34 en 3.34a VV 2000 niet strijdig waren met art. 104 Gw, met art. 21, vierde lid, Vw 2000 en evenmin met art. 18, tweede lid, en art. 19, zesde lid, Europees Sociaal Handvest en art. 21 Europees Vestigingsverdrag. Wel oordeelde de rechtbank dat niet kan worden uitgesloten dat in individuele omstandigheden het heffen van leges als bedoeld in voornoemde regelingen een ontoelaatbare inbreuk vormt op artikel 8 EVRM. Ook verklaarde de rechtbank de verhogingen van de leges, die in 2002 en in 2003 werden ingevoerd, onverbindend jegens Turkse burgers die hun recht op vestiging, dienstverlening of participatie aan de arbeidsmarkt, alsmede hun gezinsleden, en het daarmee samenhangend verblijfsrecht, aan de Associatieovereenkomst EEG-Turkije ontleen (uitspraak van 16 februari 2005, JV 2005/144). De mogelijke strijdigheid met artikel 8 EVRM heeft na aandrang van de Tweede Kamer geleid tot de toezegging van de minister om de bepalingen in het VV 2000 op dit punt te wijzigen, zie TK 29800 VI, nrs. 122 en 142; Aanh. Hand. TK 2004-2005, nr. 1419.

Het oordeel dat de legesverhogingen strijdig zijn met de standstill-bepalingen in art. 13 van Besluit 1/80 en art. 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije wordt ook gedeeld door de Europese Commissie, die begin 2005 ter zake een inbreukprocedure tegen Nederland is begonnen, zie Aanh. Hand, TK 2004-2005, nr. 1417.

De VK Zutphen oordeelde dat de verhoging van de leges niet in strijd is met genoemde standstill-bepalingen, als het gaat om eerste toelating omdat de ingeroepen verdragsbepalingen daarop niet van toepassing zijn, uitspraak van 15 oktober 2004, AWB 03/66738 (LJN: AR4902). Dat is juist wat betreft het Besluit 1/80. Wat betreft art. 41 Aanvullende Protocol is dit punt onlangs door het House of Lords in een preju-

diciële vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd, de zaak *Tum en Dari* C-16/05, Pb EG 2005 C 69/8. De artikelen 18 en 19 ESH zijn echter wel van toepassing op de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden.

De apodictische stelling in het vonnis van de Rb. 's-Gravenhage dat de beide genoemde bepalingen van het ESH niet een ieder kunnen verbinden acht ik niet overtuigend en evenmin beslissend. In art. 18, tweede lid, ESH heeft Nederland zich verbonden 'de bestaande formaliteiten te vereenvoudigen en kanselarijrechten en andere kosten welke buitenlandse werknemers of hun werkgevers moeten betalen, te verminderen of af te schaffen'. Op dit punt overweegt de rechtbank dat voor aanpassing van de kanselarijrechten tussenkomst van de overheid noodzakelijk is en dat deze verdragsbepaling reeds daarom rechtstreekse werking mist. Een verplichting om de kanselarijrechten te verminderen of af te schaffen, betekent in ieder geval dat de overheid bestaande leges niet mag verhogen en geen nieuwe leges mag invoeren. Daarvoor is juist geen tussenkomst van de overheid, maar alleen het achterwege laten van met de verdragsverplichting strijdige handelingen vereist. Ook zou de rechter beide verdragsbepalingen in zoverre als een ieder verbindend kunnen aanmerken, dat hij ze hanteert als maatstaf waaraan de besluiten tot verhoging van de leges worden getoetst. Deze benadering werd door de Afdeling toegepast in ABRvS 15 september 2004, AB 2005, 12, JB 2004/358 m.nt. Vlemminx en in *Ars Aequi* 2005, p. 83-88 m.nt. Michiels inzake de Spoedwet wegverbreding. Bovendien is het helemaal niet beslissend of de betrokken verdragsbepalingen naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden. Het gaat hier om voorschriften van lagere rang dan de wet in formele zin. De rechter is bevoegd om zulke voorschriften te toetsen aan fundamentele rechtsbeginselen, zie HR 16 mei 1986, NJ 1987, 251 en HR 1 december 1993, AB 1994, 55. Kan de minister in redelijkheid komen tot een besluit dat strijdig is met duidelijke verdragsverplichtingen? Die vraag is ook relevant bij verdragsverplichtingen die niet zijn vervat in een ieder verbindende bepalingen, zie J.W.A. Fleuren, Een ieder verbindende bepalingen van verdragen, diss. Nijmegen, 2004 (Boom Juridische Uitgevers), hoofdstuk VII. Deze en andere vragen kunnen aan de orde komen in het hoger beroep dat zowel de minister als de eisende immigrantenorganisaties tegen het vonnis van 16 februari 2005 hebben ingesteld.

Overigens zou het Ministerie van Justitie er goed aan doen reeds nu rekening te houden met de mogelijkheid dat de onrechtmatig geheven leges aan Turkse burgers moeten worden terugbetaald. Begin 2002 werd de minister al gewaarschuwd dat de verhoging van de leges strijdig was met regels van de Associatie EEG-Turkije (zie *Migrantenrecht* 2002, p. 91). In 1994 was er ook al sprake van een sterke verhoging van de leges voor verblijfsvergunningen. Die verhoging werd toen al na enkele maanden grotendeels teruggedraaid, onder meer wegens strijd met het Gemeenschapsrecht. Des-

Nr. 97: verhoging leges strijdig met verdragen?

tijds heeft het ministerie de ten onrechte geheven leges aan de betrokken vreemdelingen terugbetaald, zie TBV 1994/7 van 9 juni 1994, Migrantenrecht 1994, p. 170. Dit keer zal het gaan om terugbetaling van onrechtmatig geheven leges over een periode van enkele jaren.

De uitspraak onder nr. 80 in deze bundel is een voorbeeld van de ingrijpende gevolgen van het niet betalen van de leges voor een verblijfsvergunning.

CAG