

Vergaderjaar 2001–2002

28 267

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot het inwinnen van het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juli 2002

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag gaan wij hieronder daarop in. Het is verheugend dat de leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA en D66 begrip tonen voor de noodzaak een einde te maken aan de impasse die is ontstaan doordat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) niet langer in staat blijkt te zijn om te adviseren in «oude zaken». De vragen die de leden van de verschillende fracties over het wetsvoorstel hebben gesteld geven ons de gelegenheid de voorgestelde wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 te verduidelijken.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zullen, waar dit zinvol is, vragen, gesteld door verschillende fracties maar die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, gezamenlijk worden beantwoord.

Algemeen

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie antwoorden wij dat wij menen dat de voorgestelde wetswijziging een eind zal maken aan de ontstane impasse die is ontstaan doordat de ACVZ niet langer in staat blijkt te zijn om te adviseren in «oude zaken». De ACVZ zal immers niet langer behoeven te adviseren in de voorraad «oude zaken» waartoe zij niet is uitgerust. Alhoewel wij begrip hebben voor de aarzelingen die bij de leden van deze (en andere) fractie(s) bestaan over de wijziging van het overgangsrecht, zien wij geen andere mogelijkheid om uit de ontstane impasse te geraken. In dit verband willen wij graag wijzen op hetgeen hieromtrent is opgenomen in de memorie van toelichting, p. 3. Wij menen dat met de voorgestelde wijziging van het overgangsrecht, zo antwoorden wij de leden van de SP-fractie, niet de indruk wordt gewekt dat de Vreemdelingenwet 2000 op oude zaken wordt toegepast. Wij stellen uitsluitend voor in oude zaken, waarin advisering door de ACVZ verplicht was, thans een ambtelijke commissie in te schakelen. Voor het overige blijft het overgangsrecht ten aanzien van oude zaken, inhoudende dat het procedurele oude recht op de behandeling van het bezwaar van toepassing blijft, in stand.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of wij de zorg van deze leden delen dat met het onderhavige wetsvoorstel een historisch precedent kan worden geschapen waarmee de krapte op de arbeidsmarkt ook in de toekomst de enige rechtvaardiging kan vormen voor wetswijzigingen. Wij antwoorden hierop dat wij deze zorg niet delen. Daarvoor is de situatie die aanleiding heeft gegeven tot de voorgestelde wetswijziging te bijzonder. Als gevolg van een door de Kamer aanvaard amendement (Kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 37) is in een laat stadium van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 de adviestaak van de ACVZ aanmerkelijk kleiner geworden dan aanvankelijk voorzien. Met deze beperkte adviestaak in het vooruitzicht is de ACVZ in korte tijd geconfronteerd met een grote uitstroom van medewerkers. Hierdoor is de ACVZ in de positie geraakt dat zij feitelijk niet in staat is de adviestaak ten aanzien van oude zaken, die als gevolg van het overgangsrecht was overgebleven, te vervullen. Wij zien dan ook niet dat met het onderhavige wetsvoorstel een precedent wordt geschapen dat enkel de krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst aanleiding tot wijziging van het overgangsrecht zal geven.

Leden van de fracties van de PvdA, GroenLinks en SP hebben gevraagd naar de pogingen van de ACVZ om voor de adviestaak in «oude zaken» opnieuw personeel te werven. Wij antwoorden deze leden dat dergelijke pogingen niet zijn gedaan, nu deze vanwege een aantal redenen vrijwel kansloos moesten worden geacht. Gelet op de beperkte adviestaak in individuele zaken die de ACVZ in het vooruitzicht had, kon nieuw personeel geen duidelijk perspectief met betrekking tot de aanstellingsduur worden geboden. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt, zeker die van juristen met ervaring op het gebied van vreemdelingenrecht, was actieve werving onder deze omstandigheden weinig zinvol. Daarbij dient te worden bedacht dat juristen zonder werkervaring in de regel een inwerkperiode van zes tot twaalf maanden nodig hebben om hun taak bij de ACVZ naar behoren te kunnen uitoefenen.

Detachering van bijvoorbeeld ambtenaren of gerechtssecretarissen was (en is), gelet op de werklast van de op het terrein van het vreemdelingenrecht werkzame instellingen, geen voor de hand liggende oplossing. Er is voorts evenmin, om de eerder genoemde redenen, getracht expertise op tijdelijke basis in te huren vanuit bijvoorbeeld universiteiten of advocatenkantoren, zo antwoorden wij ten slotte de leden van de SP-fractie.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd een overzicht te geven van de pogingen om een onafhankelijke commissie samen te stellen zoals voorgeschreven in de wet. Overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges is openbaar geworven. Daarbij heeft de regering gestreefd naar een breed samengestelde commissie, waarbij aan een minimum van zes vrouwelijke leden is vastgehouden. De voorzitter en een aantal leden zijn herbenoemd. De meeste leden zijn nieuw benoemd. De voorzitter en de leden mogen ingevolge de Kaderwet adviescolleges geen ambtenaar zijn, werkzaam bij ministeries of de daaronder ressorterende instellingen, die in verband met hun werk betrokken zijn bij de onderwerpen waarover het adviescollege tot taak heeft te adviseren. Wij menen dat met de samenstelling van de commissie aan de vereisten van de Kaderwet adviescolleges is voldaan.

Wij antwoorden de leden van de GroenLinks-fractie dat wij niet kunnen voldoen aan hun wens het wetsvoorstel aan te houden totdat de voorraad oude zaken is weggewerkt of verminderd. Het is immers juist de feitelijke onmogelijkheid van de ACVZ om de voorraad weg te werken of te doen verminderen die de aanleiding heeft gevormd het onderhavige voorstel te doen. Aanhouding van het wetsvoorstel zou er uitsluitend toe leiden dat in de genoemde voorraad zaken nog steeds geen beslissingen zou kunnen worden genomen, met alle gevolgen van dien.

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of wij bereid zijn de ACVZ de mogelijkheid te (blijven) bieden extra leden te benoemen. Wij zouden willen vasthouden aan het schrappen van de derde volzin van het tweede lid van artikel 2, Vw 2000. In de Kaderwet adviescolleges is, om wildgroei te voorkomen, gekozen voor maximaal veertien leden plus voorzitter. Het doel dat wordt gediend met het feit dat de ACVZ niet langer uit meer dan veertien leden kan bestaan is dan ook, in antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, de omvang van de ACVZ in overeenstemming te brengen met het bepaalde in de Kaderwet adviescolleges. Deze leden antwoorden wij voorts dat daarmee tevens het bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 ten onrechte handhaven van de mogelijkheid tot uitbreiding wordt rechtgezet (zie in dit verband de memorie van toelichting, p. 1).

Het is, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie, niet zozeer dat wij problemen zien bij de mogelijkheid van het aanstellen van extra leden als wel het ontbreken van een noodzaak om van de Kaderwet adviescolleges af te wijken.

In het aantal individuele adviezen dat de ACVZ zal dienen uit te brengen, zien wij een dergelijke noodzaak niet. De ACVZ is voldoende toegerust om de individuele adviezen binnen redelijke termijnen af te doen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Er kunnen in dit verband verschillende soorten individuele adviezen worden onderscheiden.

De eerste betreft de oude zaken, waarin op grond van het nieuwe recht, ook na de voorgestelde wetwijziging nog door de ACVZ dient te worden geadviseerd. De ACVZ zal dus na de door ons beoogde wetwijziging ook in (een beperkt aantal) oude zaken advies uitbrengen, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie. In augustus 2001 is uitgegaan van ongeveer 200 zaken. Het betrof een maximum aantal, gebaseerd op een combinatie van openstaande bezwaarprocedures en de toenmalige stand van de procedure en zonder (op dat moment uiteraard niet te voorzien) verrekening van intrekkingen, inwilligingen en niet-inhoudelijke afdoeningen. Het uiteindelijke aantal van deze zaken waarin de ACVZ advies zal dienen uit te brengen ligt naar zich thans laat aanzien onder de honderd. Met de huidige bezetting van het secretariaat van de ACVZ (sinds april 2002 uitgebreid met extra tijdelijke medewerkers ten behoeve van een inhaaltraject individuele adviezen) kunnen deze zaken deze zomer worden afgehandeld. De tweede soort zaken betreft de zaken die op grond van het nieuwe recht aan de ACVZ dienen te worden voorgelegd. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het hier enkele tientallen zaken betreft. De instroom van deze zaken bij de ACVZ is tot op heden gering. Zij blijkt ook geringer te zijn dan in een prognose van de ACVZ (80 tot 100 zaken per jaar, Kamerstukken 2001/2002, 28 276, nr. 4) betrekkelijk kort na de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is aangegeven. Daarover bestaat tussen de ACVZ en ons geen verschil van mening, zo antwoorden wij de leden van de GroenLinks-fractie.

Overigens is het secretariaat van de ACVZ in verband met de door de ACVZ gemaakte prognose in januari 2002 uitgebreid met 1,5 fte tot 11,5 fte (exclusief de tijdelijke medewerkers), zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Ook hier menen wij dat de ACVZ in staat zal zijn de bedoelde zaken binnen redelijke termijnen af te handelen.

Bij de hiervoor genoemde zaken moeten, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, inderdaad nog de zaken worden opgeteld waarin de beschikking door de rechter is vernietigd omdat de vreemdeling niet door de ACVZ is gehoord. Wij verwachten echter dat het hier om een beperkt aantal zaken zal gaan. In de praktijk worden beschikkingen overigens zelden vernietigd omdat de vreemdeling, die wel door een ambtelijke commissie is gehoord, eigenlijk door de ACVZ had moeten worden

gehoord. Er zijn overigens, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie in aansluiting hierop, geen gevallen bekend waarin de vreemdeling omdat hij niet door de ACVZ is gehoord, een schadevergoeding is toegekend.

Wij wijzen er in dit verband voorts op dat de ACVZ op grond van artikel 2, zesde lid, Vreemdelingenwet 2000 subcommissies kan instellen die in het kader van advisering in individuele zaken, in afwijking van de Kaderwet adviescolleges, zelfstandig mogen adviseren. Daarnaast kan de ACVZ, zoals wij ook al memoreerden in het nader rapport, ambtenaren of andere (deskundige) personen inschakelen. In antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en GroenLinks antwoorden wij dat wij menen dat deze mogelijkheden voldoende zijn om het aantal zaken waarin een individueel advies moet worden uitgebracht het hoofd te bieden. De leden van de ACVZ zijn van mening, zo antwoorden wij de leden van de D66-fractie, dat de mogelijkheid om deskundigen in te schakelen niet bestaat ten aanzien van individuele zaken. Wij zien evenwel tegen de inschakeling van deskundigen voor de afdoening van individuele zaken geen bezwaren. De in de Kaderwet adviescolleges genoemde deskundigen hebben weliswaar betrekking op de adviestaak als in die wet bedoeld (advies over algemeen verbindende voorschriften of beleid) maar dat sluit inschakeling van deskundigen voor andere adviestaken niet uit. Over dit punt zal nader overleg met de ACVZ worden gevoerd. Overigens menen wij dat de inschakeling van deskundigen in dit verband in de praktijk van geringere betekenis zal zijn dan de mogelijkheid van inschakeling van subcommissies.

Door de instelling van subcommissies kunnen adviezen worden uitgebracht zonder dat de voltallige commissie bijeen hoeft te komen, zodat niet telkens een (te groot) beroep behoeft te worden gedaan op alle leden van de commissie. Ambtenaren of andere (deskundige) personen kunnen de leden van de ACVZ ontlasten bij de voorbereiding van de adviezen. Wij zien dan ook, in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, eveneens geen aanleiding de mogelijkheid van benoeming van extra leden toe te staan met de beperking dat daarvan alleen gebruik wordt gemaakt voor zover daaraan op grond van bijzondere omstandigheden behoefte is.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66 met betrekking tot het tijdstip waarop het werkprogramma aan de minister moet worden aangeboden, antwoorden wij als volgt. Zoals blijkt uit de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken II 2001/2002, 28 101, nr.1) vindt het niet tijdig inzenden van het werkprogramma zijn oorzaak voornamelijk in problemen rond de afstemming daarover tussen de adviescolleges en de ministeries. De betrokken ministers dienen, zo blijkt uit de evaluatie, praktische werkafspraken met de adviescolleges te maken over het werkprogramma. Wij gaan er van uit dat deze praktische werkafspraken ertoe zullen leiden dat de ACVZ (althans op termijn) in staat zal zijn het ontwerpwerkprogramma tijdig aan te bieden, zodat het werkprogramma tijdig kan worden vastgesteld. Een afwijking van de Kaderwet adviescolleges op dit punt achten wij daarom niet nodig.

Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de uitstroom van medewerkers van de ACVZ in dit verband een rol speelt. De ACVZ is genoegzaam toegerust om de werkvoorraad (met uitzondering van de oude zaken, die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel) te verwerken. De problemen rond de uitstroom van medewerkers van de ACVZ die aanleiding hebben gevormd voor het onderhavige wetsvoorstel hebben betrekking op de individuele advisering en niet op de algemene adviezen.

Artikel 118

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of in alle individuele zaken waarin op grond van het huidige overgangsrecht nog door de ACVZ geadviseerd moet worden en onder het voorgestelde recht niet meer, ambtelijk zal worden gehoord. De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of het horen door een ambtelijke commissie zal worden vastgelegd in een wettelijke regeling. De leden van de GroenLinks-fractie hebben in overweging gegeven dat in het Vreemdelingenbesluit 2000 vast te leggen.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de regels die bepalen of de vreemdeling al dan niet gehoord moet worden. Dat betekent dat de vreemdeling wiens uitzetting hangende de beslissing op het bezwaarschrift achterwege blijft (artikel 32, tweede lid, van de voormalige Vreemdelingenwet), voordat op het bezwaar wordt beslist, in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord (artikel 7:2, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb). Aangezien er geen bezwaarzaken ter advisering aan de ACVZ worden voorgelegd waarin met toepassing van artikel 7:3 Awb van het horen kan worden afgezien (artikel 13, tweede lid, van het voormalige Vreemdelingenbesluit), volgt in verreweg de meeste gevallen uit artikel 7:2 Awb een verplichting om de vreemdeling te horen. Uiteraard kan niet geheel worden uitgesloten dat in een voorkomend geval alsnog aanleiding blijkt te bestaan om volledig aan het bezwaar tegemoet te komen en om die reden af te zien van horen (art. 7:3 onder d Awb). Voor een uitdrukkelijke bepaling in, bijvoorbeeld, het Vreemdelingenbesluit, zien wij daarom geen aanleiding. Overigens, indien in een voorkomend geval ten onrechte niet is gehoord, zal het besluit op bezwaar wegens strijd met artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht in aanmerking komen voor vernietiging door de rechter.

In de door het onderhavige wetsvoorstel bestreken gevallen zal de vreemdeling niet meer worden gehoord door de ACVZ. Op vragen van de leden van de PvdA-, VVD-, CDA- en GroenLinks-fracties antwoorden wij dat het wetsvoorstel er toe strekt dat de groep vreemdelingen die onder het «oude» recht door de ACVZ zou moeten worden gehoord, voortaan door een ambtelijke commissie wordt gehoord. Het is niet zo dat deze groep vreemdelingen niet meer zal worden gehoord, maar dat het horen voortaan geschiedt door een andere commissie. Daarover zijn met de IND afspraken gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de onafhankelijkheid van het horen nu door een ambtelijke commissie gehoord gaat worden en de leden van de SP-fractie vragen of het niet een minimaal vereiste is om de commissie te laten bestaan uit mensen die niet in dienst van de overheid zijn. Bij de individuele advisering treedt de ACVZ op als adviescommissie in de zin van de artikelen 7:13 en 7:19 van de Algemene wet bestuursrecht. De voorzitter maakt geen deel uit van het bestuursorgaan en is ook niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan. Het wetsvoorstel heeft inderdaad tot gevolg dat het horen in een aantal zaken voortaan geschiedt door een gewone (ambtelijke) hoorcommissie, waarvan de voorzitter deel uitmaakt van het ministerie en werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de minister.

Wij menen dat zulks voor de volledige heroverweging van de primaire beschikking door het bestuursorgaan geen probleem is. Ook indien de ACVZ in een individuele zaak advies heeft uitgebracht, kan de minister immers gemotiveerd van dat advies afwijken. Wij verwachten ook niet dat het horen door een ambtelijke commissie de kwaliteit van de beschikkingen aantast. In dit verband vinden wij het van belang dat de IND ruime ervaring heeft in het horen. Veel vreemdelingen worden naar aanleiding

van bezwaarschriften, zowel onder de oude als onder de nieuwe wet, door ambtelijke commissies gehoord. De minimumnormen die de Algemene wet bestuursrecht daarvoor voorschrijft waarborgen in voldoende mate de kwaliteit van de te nemen beschikking, die door de rechter, ook voor wat betreft de zorgvuldigheid van de voorbereiding, kan worden getoetst. Die minimumnormen schrijven niet voor dat de hoorcommissie moet bestaan uit personen die niet in dienst van de overheid zijn.

Het aantal gevallen waarin onder de voorgestelde wijziging van het overgangsrecht door een ambtelijke commissie zal worden gehoord, betreft (inderdaad) enkele honderden, zo antwoorden wij de leden van de fracties van het CDA en D66. Wij verwachten dat deze zaken op afzienbare termijn kunnen worden afgehandeld. Daarbij is het van belang op te merken dat, binnen de beperkingen van de Algemene wet bestuursrecht, zoveel commissies kunnen worden gevormd als nodig is.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd hoe wij om zullen gaan met zaken waarin de ACVZ al wel tot een advies is gekomen maar waarin door de IND nog niet op bezwaar is beslist. Er is geen reden om de vreemdeling alsnog door een ambtelijke commissie te laten horen als de ACVZ de vreemdeling al heeft gehoord en advies heeft uitgebracht. Het advies van de ACVZ zal in dergelijke gevallen worden betrokken bij de beslissing op het bezwaarschrift.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over het blijven liggen van zaken als gevolg van de personeelsproblemen bij de ACVZ en de gevolgen daarvan voor wat betreft de verlening van vergunningen op grond van het driejarenbeleid. Bij brief van 26 februari 2002 (Kamers-tukken II, 2001/2002, 19 637 en 27 557, nr. 652) is de Kamer bericht dat er bij het wegwerken van oude (bezwaar)zaken in 2264 gevallen een verblijfsvergunning wegens tijdsverloop is verleend. Van deze vergunningverleningen is mogelijk een aantal (mede) toe te schrijven aan de omstandigheid dat de ACVZ niet langer in staat is te adviseren in «oude zaken». Hoe groot dat aantal is valt niet dan na onderzoek op dossier-niveau aan te geven, waarbij nog moet worden aangetekend dat het de vraag is of de factoren die hebben geleid tot verlening van een vergunning op grond van het driejarenbeleid altijd van elkaar zullen kunnen worden onderscheiden. Voor vergunningverlening in de komende tijd geldt vanzelfsprekend hetzelfde. Overigens stelt het doen horen door een ambtelijke commissie de IND in staat het aantal vergunningverleningen op grond van het driejarenbeleid te beperken.

In artikel 1.5 Vreemdelingenbesluit 2000 is neergelegd dat het advies van de ACVZ wordt ingewonnen indien een gemeenschapsonderdaan de toegang tot Nederland wordt geweigerd dan wel indien wordt vastgesteld dat een gemeenschapsonderdaan geen rechtmatig verblijf heeft dan wel dan dit is beëindigd in verband met (kort gezegd) openbare orde. Het betreft hier (zie hetgeen wij daarover opmerkten in de memorie van toelichting, p. 2 en zie voorts de nota van toelichting op artikel 1.5 Vreemdelingenbesluit 2000, Stbl 2000, 497, p. 77) de enige gevallen waarin een internationaalrechtelijke verplichting tot het inwinnen van een onafhankelijk adviesorgaan is gevonden, antwoorden wij op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Een internationaalrechtelijke verplichting tot het inwinnen van advies van een onafhankelijke adviesinstantie kan, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, niet worden gevonden in het Europees Sociaal Handvest en het Europees Vestigingsverdrag. Wat betreft het Europees Vestigingsverdrag verwijzen wij naar de nota van toelichting bij artikel 1.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000, waaruit blijkt dat aan de in dit verdrag gestelde eisen wordt voldaan doordat de desbetreffende vreemdelingen

een beroepsmogelijkheid wordt geboden. Wat betreft het Europees Sociaal Handvest antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie dat de voorgestelde wetswijziging niet in strijd komt met artikel 19, achtste lid. Het door de leden van de PvdA-fractie reeds genoemde Comité van Onafhankelijke Deskundigen hanteert als vast uitgangspunt bij de uitleg van dit artikel 19, achtste lid, dat in geval van beëindiging van legaal verblijf zorg moet worden gedragen voor «suitable guarantees against the possibility of arbitrary decisions by securing their right of appeal to an independent body» (o.m. Conclusions IV (1975), p. 129 en Conclusions VI (1979), p. 128). Wij menen dat aan dit vereiste wordt tegemoet gekomen door de mogelijkheid van beroep bij de rechter. Het onderhavige voorstel om het horen door de ACVZ te vervangen door het horen door een ambtelijke commissie doet aan dit beroepsrecht niets af.

Wij hebben niet overwogen om ook de hier aan de orde zijnde categorie vreemdelingen uit te zonderen van advisering door de ACVZ, aangezien, zoals blijkt uit het voorgaande, internationaalrechtelijke verplichtingen zich hiertegen verzetten. Daar komt bij dat de aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel niet is gelegen in de adviesplicht onder het nieuwe recht maar in de onmogelijkheid van de ACVZ te adviseren in «oude zaken».

Gelet op het feit dat naar de maatstaven van het Europees Sociaal Handvest en het Europees Vestigingsverdrag voldoende rechtsbescherming wordt geboden, vinden wij het, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, niet voor de hand liggen de betrokken vreemdelingen, anders dan thans het geval is, bij een beroep op de rechter schorsende werking te verlenen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries