

Vergaderjaar 1996–1997

25 172

Wijziging van de Vreemdelingenwet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Vreemdelingenwet op enkele onderdelen aan te passen. De meeste aanpassingen zijn van ondergeschikte dan wel technische aard; enkele andere strekken ertoe een aantal in de praktijk gebleken knelpunten weg te nemen. Tijdens het Algemeen Overleg van de tweede ondergetekende met de vaste commissie voor Justitie op 13 december 1995 is toegezegd dat zou worden nagegaan of de Vreemdelingenwet op enkele punten zou kunnen worden aangepast, vooruitlopend op het wetsvoorstel inzake het hoger beroep in vreemdelingenzaken, welk voorstel is aangekondigd in onze brief van 19 december 1995 (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 424 nr. 1). In de eerste kwartaalrapportage Stappenplan Asielbeleid, die de tweede ondergetekende op 13 april 1996 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, is reeds melding gemaakt van het onderhavige wetsvoorstel. Ook is daarbij (in bijlage 5 bij die brief) aangegeven welke voorgenomen wijzigingen het zou betreffen. Deze bijlage heeft als uitgangspunt gediend bij het bepalen van de vraag of de desbetreffende voorgestelde wijzigingen noodzakelijk of wenselijk zijn.

Bij de artikelsgewijze toelichting wordt verder ingegaan op de inhoud en strekking van de afzonderlijke wijzigingsvoorstellen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A

Door het uitdrukkelijk opnemen van de Koninklijke marechaussee (Kmar) in de opsomming van ambtenaren die met het toezicht op vreemdelingen zijn belast wordt buiten twijfel gesteld dat deze dienst een belangrijke rol vervult bij het vreemdelingentoezicht. Dit toezicht wordt hiermee als een zelfstandige taak van de Kmar in de wet vastgelegd. Met de onderhavige wijziging wordt de toezegging gestand gedaan, die de

tweede ondergetekende deed in de brief van 7 juni 1994 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993–1994, 19 637, nr 104). Het toezicht omvat het zogenaamde mobiel toezicht op vreemdelingen, dat al sinds 2 mei 1994 door de Kmar wordt uitgevoerd en dat zich richt op de «vreemdeling in beweging», waar het toezicht door de overige ambtenaren die genoemd worden in artikel 4, eerste lid zich richt op de «vreemdeling in ruste». Ten gevolge van dit onderscheid doen zich in de praktijk geen afstemmings c.q. coördinatieproblemen voor tussen deze vormen van vreemdelingentoezicht.

Ten einde een zo effectief mogelijke inzet van de Kmar te bewerkstelligen wordt voorgesteld het door personeel van de Kmar te verrichten mobiel toezicht op vreemdelingen te laten geschieden onder leiding van de Commandant van de Kmar. Deze neemt hierbij de door de Minister van Justitie in het belang van het toezicht op vreemdelingen gegeven aanwijzingen in acht.

B

Artikel 7a heeft ten doel de vreemdeling die zich met een schip of luchtvaartuig (artikel 7, tweede lid) feitelijk toegang heeft verschaft tot Nederland, maar aan wie het niet is toegestaan krachtens de artikelen 8 tot en met 10 in Nederland te verblijven, te beletten dat hij zich verdere toegang tot Nederland verschaft. In beginsel dienen deze vreemdelingen Nederland onmiddellijk te verlaten (artikel 7a, eerste lid). Deze verplichting geldt niet als de vreemdeling een verzoek om toelating indient of heeft ingediend, of als onmiddellijk vertrek uit Nederland nog niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat er nog geen retourvlucht beschikbaar is). In die gevallen dient de vreemdeling zich op te houden in een plaats of ruimte, die hem wordt aangewezen door een ambtenaar, belast met de grensbewaking.

Het is na de recente wijziging van de Vreemdelingenwet, in werking getreden op 1 januari 1994, vaste jurisprudentie geworden dat de maatregel van artikel 7a, tweede lid, die tot doel heeft verdere toegangsverschaffing tot Nederland te voorkomen, slechts kan worden opgelegd tot aan het moment dat een beslissing op de aanvraag om toelating is uitgereikt (Rb. Amsterdam, 7 januari 1994, NAV 1994, p. 230, MR 1994, 47 en Rb. Amsterdam 3 februari 1994, NAV 1994, p. 218). Daarna kan onder bepaalde voorwaarden uitsluitend op grond van de artikelen 18a en 18b nog een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd.

Desalniettemin kan in individuele gevallen ook ná uitreiking van een niet-inwilligende beslissing de noodzaak bestaan de vreemdeling de verdere toegang tot Nederland te beletten en hem in afwachting van zijn vertrek uit Nederland op te houden in een daartoe door een ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats. In de eerste plaats ziet de maatregel van artikel 7a op een specifieke categorie vreemdelingen, namelijk vreemdelingen aan wie aan de grens de verdere toegang tot Nederland is geweigerd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de situatie van de artikelen 18a en 18b met name van toepassing is op vreemdelingen die zich reeds in het land bevinden, bijvoorbeeld in een Onderzoek- en Opvangcentrum (OC) en niet in de eerste plaats op vreemdelingen aan wie aan de grens de verdere toegang is geweigerd. Ten slotte is het ook vanuit een oogpunt van een effectieve bewaking van de Schengen-buitengrenzen (zoals de luchthaven Schiphol en diverse zeehavens) van essentieel belang dat deze categorie vreemdelingen de verdere toegangsverschaffing tot Nederland belet blijft en dat zij tot aan hun vertrek kunnen worden opgehouden op grond van artikel 7a.

Door nu in het tweede lid de woorden «In afwachting van een beslissing op die aanvraag» (te weten: om toelating) te schrappen, kan ook na die beslissing de maatregel worden voortgezet die tot doel heeft te voorkomen dat de vreemdeling zich alsnog verdere toegang tot Nederland verschaft. Voor de goede orde merken wij op dat het onderhavige wijzigingsvoorstel de in artikel 7a, zesde lid, in samenhang met artikel 34a geregelde rechtsbescherming tegen de in artikel 7a bedoelde maatregelen onverlet laat.

C

Op grond van de tekst van artikel 12b, tweede lid zou, als aan een vreemdeling op grond van dit artikel een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt verleend, de oorspronkelijke aanvraag om toelating buiten behandeling moeten worden gesteld tot op het tijdstip dat de intrekking van de vergunning ter kennis van de vreemdeling gebracht is. Op de oorspronkelijke aanvraag om toelating zou dan dus later kunnen worden beslist.

Aan deze bepaling is mede door uitspraken van de Rechtseenheidskamer (REK) praktische betekenis komen te ontvallen (zie o.a. de uitspraak van de REK van 11 mei 1995, AWB 94/8601). De verlening van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf biedt volgens de rechter geen grond om de oorspronkelijke aanvraag buiten beschouwing te laten. De praktijk heeft zich sindsdien hierop ingesteld. In het licht van bovenstaande wordt voorgesteld het tweede lid van dit artikel te laten vervallen.

D

In de zogeheten statusnotitie (Kamerstukken II, 1995–1996, 19 637, nr. 178) is reeds aangekondigd dat een asielzoeker in de toekomst alleen nog een aanvraag om toelating als vluchteling behoeft in te dienen. Indien hij niet in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling, zal ambtshalve worden nagegaan of er redenen zijn om hem een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden te verlenen.

Dit komt overigens overeen met de thans reeds bestaande praktijk. De onderhavige wijziging strekt ertoe dit ook uitdrukkelijk in de wet vast te leggen.

Doel van deze wijziging is om te voorkomen dat ten aanzien van één en dezelfde vreemdeling verschillende procedures gaan lopen. Momenteel dient te worden beslist op de aanvraag betreffende beide verblijfstitels. In de toekomst blijft dit zo, zij het dat bij één beschikking wordt beslist waarvoor één procedure geldt.

Bovenstaande betekent uiteraard dat de desbetreffende bepalingen in het Vreemdelingenbesluit en in de Vreemdelingendecreten zullen worden aangepast.

E

Zoals ook gesteld onder D is het de bedoeling te voorkomen dat één en de zelfde vluchteling met betrekking tot verschillende onderdelen van een beschikking verschillende procedures gaat doorlopen. Voorgestelde wijzigingen strekken ertoe om, los van de vraag om welke verblijfstitel het gaat, in een en dezelfde procedure te voorzien.

Het in te voegen onderdeel b strekt er toe te voorkomen dat procedures uit elkaar gaan lopen. Immers in het geval van niet ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid en waar tevens is overgegaan tot vrijheidsbeperking of -ontneming kan op grond van artikel 29 aanhef, en onder a, geen bezwaar worden gemaakt terwijl dit met al dan niet verlenen van een vergunning tot verblijf wel kan.

F

In verband met zaken die worden gegenereerd door procedures in het Aanmeldcentrum Schiphol is het uit praktisch oogpunt wenselijk dat de rechtbank te 's-Gravenhage in de gemeente Haarlemmermeer (Schiphol) nevenzittingen gaat houden. Het betreft hier verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepen tegen vrijheidsbeperkende en ontnemende maatregelen als bedoeld in artikel 34a. De vermelding van Haarlemmermeer in het tweede lid van artikel 33a en de toevoeging van de voorgestelde volzin aan dit artikellid bieden de wettelijke basis voor bovenbedoelde mogelijkheid.

G

Bij wijziging van de Vreemdelingenwet van 23 december 1993 stond de wetgever wat betreft artikel 33b voor ogen om het procesrecht zo veel mogelijk te stroomlijnen door het de rechtbank die beslist over de uitzetting mogelijk te maken tevens te beslissen op de hoofdzaak zelf, dus op de beschikking om de aanvraag om toelating niet in te willigen (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 735 nr. 3, p. 57/58). In de memorie van toelichting is in dit verband indertijd niet met zoveel woorden de voorlopige voorziening genoemd, hoewel uit de parlementaire behandeling duidelijk naar voren komt dat de wetgever die wel degelijk ook op het oog heeft gehad (Kamerstukken II, 1992/1993, 22 735 nr. 5, p. 45 en 1992/1993, 22 375, nr. 4, p. 34).

De voorgestelde wijziging van artikel 33b beoogt geen materiële wijziging, maar brengt de tekst van dit artikel in overeenstemming met de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om ook de president van de rechtbank de mogelijkheid te geven om na de door hem behandelde voorlopige voorziening betreffende de uitzetting tevens te beslissen over de niet inwilliging van de aanvraag om toelating. Dit wanneer aannemelijk is dat de bezwaar- en administratieve beroepsprocedure niet tot een andere uitkomst zal leiden en nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.

H

Ook de onder H voorgestelde wijziging van Artikel 34j beoogt de tekst van de wet in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de wetgever en de bestaande praktijk. Het voorstel brengt tot uitdrukking dat het uit eigen beweging intrekken van de maatregel tot vrijheidsontneming door bevoegde autoriteiten niet in de weg staat aan een eventuele latere vernietiging van het besluit door de rechter indien de vreemdeling daarbij belang zou hebben. Dit belang heeft hij uiteraard indien hij op basis van het feit dat komt vast te staan dat de maatregel tot vrijheidsontneming onrechtmatig was een vordering tot schadevergoeding kan indienen.

Een en ander is geheel conform hetgeen is voorzien in artikel 6:19 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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