

Vergaderjaar 1998–1999

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 9) is een groot aantal voorstellen opgenomen over het asielbeleid. Een van de voorstellen betreft de wijziging van de Vreemdelingenwet. Op het gebied van immigratie- en asielbeleid zijn en blijven de bestaande internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan, bepalend. Binnen dat internationaal juridische kader bestaat er een zekere (beperkte) ruimte om de komst van vreemdelingen naar Nederland tengevolge van de migratiedruk in andere delen van de wereld te beïnvloeden. Het beleid is er op gericht om de migratie naar Nederland – voor zover mogelijk – te reguleren en de gevolgen van deze migratie voor de Nederlandse samenleving zoveel mogelijk beheersbaar te houden. Recente beleidsmaatregelen zijn er op gericht om binnen het bestaande juridisch kader de instroom en de uitstroom van asielzoekers te reguleren. De voorgestelde nieuwe Vreemdelingenwet kan niet los worden gezien van deze beleidsmaatregelen die onder meer zijn neergelegd in de brief van 9 oktober 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1998/99, 19 637, nr. 367) en van maatregelen die in internationaal verband tot stand dienen te komen met het oog op een spoedige harmonisatie (zowel procedureel als materieel) van het Europese asiel- en immigratiebeleid.

In het voorliggend wetsvoorstel zijn geen materiële bepalingen opgenomen ten aanzien van gemeenschapsonderdanen. Gemeenschapsonderdanen onttelen hun verblijfsrecht aan het gemeenschapsrecht, zoals dat ook tot uitdrukking komt in de definitiebepaling en artikel 8, onder e, van het wetsvoorstel. Ter uitvoering van de geldende richtlijnen en verordeningen zijn in het Vreemdelingenbesluit en in Hoofdstuk B4 van de Vreemdelingendecretaire, nadere regels gesteld. Het voorgestelde artikel 109 biedt een wettelijke grondslag voor deze regels. Voorzover nieuwe communautaire verplichtingen daartoe in de toekomst zouden nopen, kan op grond van het voorgestelde artikel 106, eerste lid, zondig bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk worden afgeweken van de wet. Daartoe kan aanleiding zijn indien het niet mogelijk is binnen de implementatietermijn de wet zelf aan te passen.

Ingevolge het regeerakkoord ziet de wetwijziging voornamelijk op de asielprocedure. Het onderhavig wetsvoorstel beperkt zich echter niet tot wijzigingen op asiel gebied. Dit hangt samen met de keuze om in de structuur van de wet een duidelijk onderscheid te maken tussen regulier en asiel. Bepalingen uit de huidige wet die betrekking hebben op asiel en regulier zijn dientengevolge gewijzigd en opnieuw gerangschikt. Het uitgangspunt van de huidige wet dat de Minister van Justitie aan vreemdelingen een reguliere verblijfsvergunning kan verlenen en dat hij hiervan mandaat kan verlenen aan de korpschef is gehandhaafd. De gronden voor verlening van een dergelijke vergunning zijn net als in de huidige wetgeving niet in de wet opgenomen maar in beleidsregels. Wel is in het voorliggend voorstel een aantal afwijzingsgronden in de wet opgenomen die thans eveneens in de lagere regelgeving en beleidsregels zijn opgenomen. Op deze wijzigingen op regulier gebied zal verder worden ingegaan onder de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 13 en 14.

Met betrekking tot asiel bepaalt het regeerakkoord dat de procedure dusdanig moet worden gewijzigd dat de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan door betere en snellere procedures wordt beperkt. Hoe korter de procedure is, hoe korter de onzekerheid voor de asielzoeker is, hoe korter de opvang duurt en hoe eerder, in het geval de verblijfsvergunning wordt verleend, de asielzoeker kan deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. In het geval de aanvraag niet wordt ingewilligd bestaat voor de vreemdeling sneller duidelijkheid omtrent het feit dat hij niet in Nederland mag blijven.

De verkorting van de procedure wordt met het huidige voorstel op verschillende manieren bereikt.

In de eerste plaats wordt het aantal mogelijkheden tot opeenvolgende procedures verminderd doordat het niet inwilligen van de beschikking van rechtswege leidt tot beëindiging van de opvang en tot een titel om betrokkene te kunnen uitzetten indien deze Nederland niet uit eigen beweging verlaat (artikel 43, eerste lid onder b en c). Tevens kan betrokkene ter beëindiging van de opvang uit zijn woning of uit een opvangvoorziening worden gezet (artikel 43, eerste lid onder e).

Onder de huidige Vreemdelingenwet kan tegen de besluiten die noodzakelijk zijn om te kunnen komen tot uitzetting, beëindiging van de opvang en uit huiszetting afzonderlijk worden geprocedeerd. In de nieuwe Vreemdelingenwet zijn dit van rechtswege intredende rechtsgevolgen van het niet inwilligen van de aanvraag. Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen.

Voorts wordt het systeem van verblijfsvergunningen wezenlijk vereenvoudigd.

Wijze van totstandkoming

De voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is gepaard gegaan met uitgebreide consultaties van alle bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet betrokkenen: rechterlijke macht, advocatuur en andere rechtshulpverleners, Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), Vluchtelingenwerk Nederland (VVN), vreemdelingendiensten, Koninklijke marechaussee (Kmar), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) alsmede andere departementen. In een viertal zogenoemde brainstormsessies zijn met een groot aantal deskundigen de hoofdlijnen van een nieuwe Vreemdelingenwet zoals die door het regeerakkoord zijn gegeven, uitgewerkt. Daarnaast hebben over meer specifieke onderwerpen bilaterale consultaties plaatsgevonden en zijn de nodige werkbezoeken

afgelegd. Dankzij de uitgebreide consultaties en de afgelegde werkbezoeken is, naar de mening van de regering, een wetsvoorstel tot stand gekomen waarin op evenwichtige wijze rekening kon worden gehouden met de, soms tegengestelde, wensen en opvattingen van de betrokkenen. De regering is dan ook verheugd dat in verschillende adviezen (Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), Adviescommissie voor vreemdelingenzaken) uitdrukkelijk waardering wordt uitgesproken over de betrokkenheid bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. De NVvR spreekt als haar verwachting uit dat het wetsvoorstel een bijdrage kan leveren aan de vereenvoudiging van procedures en helderheid van wetgeving.

De regering stelt ook bij de totstandkoming van de lagere regelgeving prijs op de betrokkenheid van de eerder genoemde colleges en organisaties.

Vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen

Het regeerakkoord noemt de mogelijkheid van een systeem van twee gelijktijdige asielstatussen. Een tijdelijke status en een definitieve status. Voor de definitieve status komen in een dergelijk systeem in aanmerking de huidige A-status houders alsmede degenen die op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM, Trb. 1951, 154) en degenen die op grond van ernstige traumatische ervaringen voor een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (vtv-hum) in aanmerking komen. Voor de tijdelijke status zouden de huidige houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) in aanmerking komen. In het regeerakkoord wordt naast de weergave van het bovengenoemde systeem van twee statussen eveneens gesteld dat de mogelijkheid van verdergaande vereenvoudiging zal worden onderzocht. Deze vereenvoudiging is gevonden in een systeem van verblijfsvergunningen waarin achtereenvolgens een vergunning voor bepaalde tijd en na verloop van een periode van drie jaar een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd.

Voor dit vereenvoudigde systeem van volgtijdelijke verblijfsvergunningen is in het onderhavig wetsvoorstel gekozen. In een systeem met twee volgtijdelijke verblijfsvergunningen hoeft bij inwilliging van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet te worden gemotiveerd of de bescherming noodzakelijk is vanwege omstandigheden die in de persoon van de vreemdeling zijn gelegen of vanwege de algehele situatie in het land van herkomst van de vreemdeling. Dit is in het wetsvoorstel verankerd (artikel 40, tweede lid). Bij het opstellen van de beschikking op de aanvraag voor verlening van de verblijfsvergunning hoeft geen tijd meer te worden besteed aan motivering waarom de vreemdeling wel voor de ene status in aanmerking komt maar niet voor de andere. Dat is anders indien het voornemen bestaat de verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen.

Een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken, ongeacht of deze voor bepaalde of onbepaalde tijd is gegeven. Bij een vergunning voor bepaalde tijd kan dat onder meer indien betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde en indien de gronden waarop de vergunning is verleend zijn komen te vervallen (zie artikel 16, eerste lid, onder e en f, in samenhang met artikel 17, voor regulier en artikel 30 onder b en c, voor asiel). De gronden voor intrekking van de vergunning komen overeen met de gronden voor het niet verlengen van de verblijfsvergunning, met uitzondering van de grond van artikel 16, eerste lid, onder b (het vereiste bezit van een geldig document voor grensoverschrijding). Bij ongewijzigde omstandigheden kan na drie jaar (asiel) of na vijf jaar (regulier) een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend (artikelen 19 en 32). Een vergunning voor onbepaalde tijd kan niet meer

worden ingetrokken indien de gronden waarop de vergunning werd verleend zijn komen te vervallen. Wel kan deze nog worden ingetrokken vanwege een inbreuk op de openbare orde en indien de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd.

Op het moment van het intrekken van de verblijfsvergunningen, bedoeld in de artikelen 26 en 31, alsmede indien het voornemen bestaat om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet te verlengen is het van belang of er op grond van internationale verplichtingen een refoulementverbod geldt. Als de vreemdeling verdragsvluchteling is, dan kan de verblijfsvergunning alleen worden ingetrokken indien een van de zogeheten «cessation clauses» van artikel 1C van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, dan wel indien hij (kort gezegd) onjuiste gegevens heeft verstrekt of een gevaar vormt voor de openbare orde. Bij intrekking op grond van de openbare orde is het van belang omdat moet worden nagegaan of betrokkene als vervolg op het intrekken van de vergunning vervolgens ook kan worden uitgezet. Met het oog op het eventueel intrekken of niet verlengen van de verblijfsvergunning dient het dossier dat ten tijde van de beslissing op de aanvraag is aangelegd dus alle gegevens te bevatten die noodzakelijk zijn om ten tijde van de voorgenomen intrekking te kunnen bepalen of de vreemdeling verdragsvluchteling is of bescherming behoeft op grond van artikel 3 EVRM of artikel 3 Verdrag tegen foltering.

Gegevens omtrent het asielrelaas kunnen op dat moment immers nog steeds van belang zijn. Het is dus noodzakelijk dat een dossier alle mogelijke individuele gegevens bevat omtrent nationaliteit, identiteit, vluchtverhaal en asielrelaas. Op basis van die gegevens en nieuwe informatie over de situatie in het land van herkomst zal beoordeeld worden of de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

Het openbare orde criterium is in de wet op verschillende plaatsen terug te vinden. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op reguliere gronden (artikel 14, eerste lid onder d) en op asielgebied (artikel 29, tweede lid onder j) kan worden afgewezen, indien een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Datzelfde geldt voor het intrekken en verlengen van de vergunning voor bepaalde tijd. Is een vergunning voor onbepaalde tijd verleend, dan kan het (voortgezet) verblijf nog slechts worden beëindigd indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd (de terbeschikkingstelling van de Staat). Deze normen zijn uitgewerkt in de zogenoemde glijdende schaal, die thans in de Vreemdelingencirculaire is neergelegd. Uitgangspunt van deze glijdende schaal is dat hoe langer de vreemdeling in Nederland verblijf heeft, hoe zwaarder de opgelegde straf of maatregel moet zijn, om het rechtmatig verblijf te kunnen beëindigen.

Overigens wordt onder openbare orde ook steeds begrepen de openbare rust; dit begrip keert in de nieuwe wet niet terug. Tenslotte wordt onder gevaar voor de openbare orde mede begrepen het gevaar voor de goede zeden, de internationale betrekkingen en de volksgezondheid.

Alle gegevens omtrent nationaliteit, identiteit, vluchtverhaal en asielrelaas dienen te worden verzameld en neergelegd in een dossier in de zogenaamde eerste aanleg fase. Ten gevolge van het schrappen van de bezwaarfase in asielzaken moet de kwaliteit van de beschikking van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) worden verbeterd. Waarborgen voor de kwaliteit van de IND-beschikking op de aanvraag van de verblijfsvergunning op asielgronden worden deels in de wet en deels in de lagere regelgeving neergelegd. In de wet is, net als in de huidige Vreemdelingenwet, erin voorzien dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld

zich omtrent de aanvraag te doen horen in een taal, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij die kan verstaan (artikel 36). Tevens is in de wet voorzien in een zogenaamde voornemen-procedure. Deze procedure voorziet erin dat de ontwerp beschikking houdende afwijzing (artikel 37) dan wel intrekking (artikel 39, tweede lid) van de aanvraag aan de vreemdeling wordt voorgelegd. De vreemdeling kan vervolgens zijn zienswijze schriftelijk naar voren brengen. Deze maatregelen met betrekking tot de beschikking op asielaanvragen moet waarborgen dat de rechter in beroep een voldoende gegevens omvattend dossier krijgt op basis waarvan hij kan oordelen of de genomen beslissing in stand kan blijven of niet. Feiten die voorheen in de bezwaarfase naar boven konden komen, kunnen op deze manier ook al in de eerste aanleg fase aan de orde komen.

Naast vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd, wordt met een volgtijdelijk systeem het zogenaamde doorprocederen voorkomen. Omdat in eerste instantie maar één soort verblijfsvergunning kan worden verkregen, zal het niet meer voorkomen dat men gaat procederen om een andere verblijfsvergunning te verkrijgen. Onder de huidige wet procederen houders van een vtv veelal door voor de sterkere A-status of een vtv-hum en houders van een vtv-hum voor een A-status. Dat zal onder de onderhavige nieuwe vreemdelingenwet niet meer mogelijk zijn.

Een andere niet onbelangrijke oorzaak van doorprocederen is dat aan de thans bestaande verschillende statussen verschillende voorzieningenpakketten zijn verbonden. Ten einde te voorkomen dat om deze reden wordt doorgeprocedeerd kan niet worden volstaan met het beperken van het aantal verblijfsvergunningen. Indien aan de verschillende toelatingsgronden verschillende voorzieningen en rechten zouden zijn verbonden, zou weliswaar niet meer om een andere vergunning kunnen worden gevraagd maar nog wel om een ander voorzieningenpakket. Het voorkomen van doorprocederen veronderstelt dus dat, ongeacht de gronden waarop de vergunning wordt verleend, voor een ieder gelijke rechten en voorzieningen aan een verblijfsvergunning worden verbonden. Op welk niveau deze rechten en voorzieningen dienen te liggen wordt enerzijds bepaald door volkenrechtelijk verbindende afspraken terzake en anderzijds door beleid van de Nederlandse regering binnen het kader van deze internationale afspraken. Om te voorkomen dat de vreemdeling met een verblijfsvergunning belang heeft bij doorprocederen omdat aan de ene grond een beter voorzieningenpakket is verbonden dan aan een andere grond, zal aan al degenen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd een voorzieningenpakket moeten worden geboden op het niveau waar de verdragsvluchteling recht op heeft op grond van verdragsverplichtingen waar het Koninkrijk aan gebonden is.

De uniformering van het voorzieningenpakket betekent ook dat de vreemdeling geen belang heeft bij de vermelding van de grond waarop hem de verblijfsvergunning is verleend. Het voorzieningenpakket is steeds hetzelfde, ongeacht de grond. Het verkrijgen van een andere vergunning, met een ander voorzieningenpakket is niet mogelijk. De vreemdeling heeft dan ook geen rechtens relevant belang om kennis te nemen van de grond waarop de vergunning feitelijk is verleend. Om die reden regelt artikel 40, tweede lid, dat de *vermelding* van de motivering in de beschikking waarbij de aanvraag wordt ingewilligd achterwege kan blijven. Dat de motivering niet bij de beschikking wordt gegeven betekent vanzelfsprekend niet dat de beschikking op willekeur berust. Net als alle andere beschikkingen zijn de feiten en omstandigheden vastgesteld en is op basis daarvan een afweging gemaakt. Er is een gemotiveerde beschikking, alleen wordt de

grond waarop de vergunning feitelijk is verleend niet bij de beschikking vermeld.

Het niet vermelden van de grond waarop de verblijfsvergunning wordt verleend, is niet in strijd met het Vluchtelingenverdrag of enig ander verdrag.

De ratio van onderhavig wetsvoorstel is dat zij die bescherming nodig hebben die ook krijgen. In dat licht zijn de belangen van de Nederlandse samenleving en de belangen van de vreemdeling gewogen. In dat kader zijn de kosten die gepaard gaan met het doorprocederen teneinde te weten te komen op welke grond men is toegelaten afgezet tegen het belang dat de vreemdeling bij doorprocederen heeft.

De rechtszekerheid vereist eerst in het stadium dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd dat ook de vreemdeling inzicht heeft in de grond waarop hem destijds de verblijfsvergunning is verleend. Pas dan heeft de vreemdeling er een rechtens relevant belang bij om te kunnen nagaan of de betreffende grond inderdaad niet meer aanwezig is.

Bekendmaking van de grond bij de verlening van de vergunning geeft de vreemdeling daarentegen geen rechtens relevante zekerheid: of, en zo ja, wanneer die grond komt te vervallen en de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of niet-verlengd is ongewis. Bovendien is het ongewis of daadwerkelijk tot intrekking of niet-verlenging zal worden overgegaan.

Gezinshereniging en -vorming

Een van de rechten van een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is het recht om met zijn gezin herenigd te worden (gezinshereniging) dan wel een nieuw gezin te vormen (gezinsvorming).

De vraag laat zich stellen wat het minimale niveau van gezinshereniging is op grond van bestaande internationale verplichtingen. Het recht op gezinshereniging is niet in het verdrag van Genève neergelegd. Wel is het terug te vinden in:

- Aanbeveling IV B van de conferentie van gevolmachtigden opgenomen in de Finale Akte bij het Verdrag van Genève.
- Conclusie 24 XXXII van het Executive Committee van de UNHCR uit 1981.
- Hoofdstuk VI inzake «the principle of family unity» van het UNHCR Handbook.

Hoewel geen van deze instrumenten een juridisch verbindend instrument van volkenrecht is, is het huidige Nederlands beleid inzake gezinshereniging met A-statushouders toch in overeenstemming met bovengenoemde aanbeveling IV B en neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 1994 B7\17. Ingevolge dit beleid komen gezinsleden die tegelijkertijd met de vluchteling een aanvraag doen dan wel gezinsleden die binnen een redelijke termijn na statusverlening van de hoofdpersoon nareizen, in aanmerking voor een afgeleide A-status. Omdat in het voorliggende wetsvoorstel nog slechts één status wordt verleend wordt dit beleid in die zin gewijzigd dat deze regel geldt ongeacht de grond waarop de verblijfsvergunning aan de hoofdpersoon is verleend. Dit betekent dat de echtgenoot of echtgenote en minderjarige kinderen die feitelijk behoren tot het gezin van een vreemdeling die in het bezit is van een vergunning voor bepaalde tijd op asielfronden, ook in aanmerking kunnen komen voor een vergunning voor bepaalde tijd indien zij gelijktijdig met de hoofdpersoon zijn ingereisd dan wel binnen een periode van drie maanden nadat de hoofdpersoon de vergunning heeft verkregen zijn nagereisd (zie artikel 27, onder e). In vergelijking met het huidige beleid betekent dit een formele verruiming van het beleid voor de vtv-ers en houders van een vtv-hum; voor de gezinsleden van vluchtelingen betekent het nieuwe nareiscriterium daarentegen een zekere aanscherping. In de

artikelsgewijze toelichting op artikel 27, onder e, wordt hierop nader ingegaan.

Indien gezinsleden niet op grond van de wet (artikel 27, onder e) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, dan wordt voor verblijf in het kader van gezinshereniging of -vorming een inkomenseis gesteld. In het regeerakkoord is bepaald dat als hoofdregel voor gezinshereniging en gezinsvorming geldt dat degene bij wie verblijf wordt beoogd moet voorzien in een inkomen ter hoogte van tenminste de relevante bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene Bijstandswet. In het huidige beleid bestaan thans zoveel uitzonderingen en vrijstellingen op de inkomenseis, dat de hoofdregel is uitgehold. In het regeerakkoord en in artikel 14, eerste lid, onder b, van het onderhavige wetsvoorstel zijn geen uitzonderingen op de hoofdregel opgenomen. In vergelijking met het huidige beleid wordt aan verdragsvluchtelingen, houders van een vergunning tot vestiging en Nederlanders dus niet langer een inkomenseis van minimaal 70% van de bijstandsnorm voor een gezin gesteld en zijn geen vrijstellingen mogelijk. Voor houders van een voorwaardelijke vergunning voor wie thans geen gezinshereniging of -vorming mogelijk is zal dit onder de nieuwe wet wel worden toegestaan indien aan de inkomenseis en de overige voorwaarden wordt voldaan.

In beginsel is het stellen van een inkomenseis in overeenstemming met internationale regels ter zake van gezinshereniging. Zoals hierboven al is aangegeven zijn de bestaande regels ter zake niet juridisch verbindend en kan nergens uit deze regels worden geconcludeerd, dat het stellen van een inkomenseis in strijd met deze regels zou zijn. Alleen indien in individuele gevallen het stellen van deze inkomenseis zou leiden tot de onmogelijkheid van gezinshereniging zou dit in strijd kunnen zijn met bestaande juridisch verbindende, rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen zoals artikel 8 van het EVRM. Dit betekent dat, in overeenstemming met de huidige praktijk, bij iedere aanvraag voor gezinshereniging op individuele gronden zal moeten worden beoordeeld of in dat individuele geval de inkomenseis kan worden gesteld dan wel dat deze wettelijke bepaling buiten toepassing dient te blijven in verband met strijd met rechtstreeks werkende verdragsbepalingen ter zake.

Andere rechten en voorzieningen zijn niet in onderhavig wetsvoorstel neergelegd. Dat is ook in de huidige Vreemdelingenwet niet het geval. Bedoelde rechten en voorzieningen zijn neergelegd in andere wetten op het gebied van sociale zekerheid, toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting en onderwijs. Deze wetten zullen deels moeten worden aangepast omdat in die wetten wordt verwezen naar de Vreemdelingenwet. De met de Vreemdelingenwet verband houdende terminologie in deze wetten zal moeten worden herzien. Ook de verwijzing naar bepaalde artikelen in de Vreemdelingenwet zullen met de nieuwe wet moeten stroken. Naast deze technische wijzigingen is het, zoals hierboven gesteld, noodzakelijk in de verschillende wetten het voorzieningenniveau aan te passen. De wijziging van al deze wetten zal worden neergelegd in een zogenaamde invoeringswet die zo kort mogelijk na gereed komen van het onderhavige voorstel tot stand zal moeten komen. In deze invoeringswet zal ook, voorzover nodig, overgangsrecht worden bepaald met betrekking tot de materiële voorzieningen.

Toezicht

In de hoofdstukken 4 en 5 van dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het toezicht op de naleving, de maatregelen van toezicht en de vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen. In hoofdstuk 4 is ter uitwerking van het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 9, p. 89) een nieuwe bepaling opgenomen

inzake de bevoegdheid van de Minister van Justitie om aan de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee aanwijzingen te geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering (artikel 46, derde lid). Daarbij geldt dat de aanwijzingen aan de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee worden gegeven door tussenkomst van de Minister van Defensie. Aanwijzingen aan de korpschef worden gegeven door tussenkomst van de korpsbeheerder. Verder geldt voor deze diensten de verplichting om aan de Minister van Justitie alle door hem gevraagde inlichtingen te verstrekken.

In het voorgestelde artikel 48, dat artikel 19 van de huidige wet vervangt, is een wijziging aangebracht met betrekking tot de bevoegdheid van ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen om personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. In artikel 19 van de huidige Vreemdelingenwet kunnen de ambtenaren slechts van hun bevoegdheid gebruik maken indien zij «concrete aanwijzingen over illegaal verblijf» hebben. Voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet in 1994, konden de ambtenaren van hun bevoegdheid gebruik maken indien zij «een redelijk vermoeden over illegaal verblijf» hadden. Deze wijziging is steeds aanleiding voor onderzoek en discussie geweest. Uit de weergave van de belangrijkste bevindingen van een onderzoek door het Ministerie van Justitie (brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 29 augustus 1997, kenmerk 639819/97/DVB) blijkt dat de wijziging van het tot 1994 bestaande criterium van «redelijk vermoeden» in «concrete aanwijzing» heeft geleid tot een verandering van de werkwijze van de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen (met name de politie). Actief vreemdelingentoezicht op straat vindt nauwelijks plaats omdat bij personen op straat slechts zelden concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf zichtbaar aanwezig zijn. Het toezicht is daardoor verschoven naar gericht onderzoek door de vreemdelingendienst of naar passief toezicht op straat. Vreemdelingentoezicht wordt pas mogelijk indien personen op grond van een andere wet worden gecontroleerd (bijvoorbeeld op grond van de Wet arbeid vreemdelingen) en bij het toezicht op die andere wet pas concrete aanwijzingen over illegaal verblijf kunnen worden aangenomen.

De moeilijkheden die in het onderzoek werden geconstateerd hebben er indertijd niet toe geleid dat de wijziging van 1994 ongedaan werd gemaakt. Het criterium «concrete aanwijzingen» zou een gericht en non-discriminatoire vreemdelingentoezicht waarborgen, met een minimum aan hinder voor derden. De verwachting bestond dat de geconstateerde problemen in de praktijk gaandeweg zouden worden opgelost, mede door aandacht in de opleiding.

De verwachting dat de geconstateerde problemen zich in de praktijk zouden oplossen, is niet uitgekomen. De interpretatie van «concrete aanwijzingen» is in de praktijk zo strikt dat de ambtenaren nauwelijks van hun bevoegdheden gebruik maken. De ambtenaren nemen het zekere voor het onzekere, hetgeen er toe leidt dat wanneer gebleken is dat de bestuurder van een voertuig illegaal in Nederland verblijft en er meer inzittenden in het voertuig zijn, er ten aanzien van de andere inzittenden van het voertuig desalniettemin geen concrete aanwijzingen kunnen worden aangenomen en de overige inzittenden dus niet naar de verblijfsrechtelijke positie wordt gevraagd. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de vraag of ervaringen wegens eerdere constatering van illegaal verblijf of illegale arbeid tot «concrete aanwijzingen» mogen leiden. Deze nog steeds voortdurende onduidelijkheden zijn voor de uitvoerende diensten aanleiding geweest om, bij de voorbereiding van het voorlig-

gende wetsvoorstel, te bepleiten dat de wijziging van 1994 ongedaan wordt gemaakt.

Wat de regering zorgen baart is dat het als waarborg bedoelde criterium «concrete aanwijzingen» er in de praktijk onbedoeld toe heeft geleid dat er nauwelijks actief vreemdelingentoezicht wordt uitgeoefend. Dezerzijds wordt aan actief vreemdelingentoezicht in het belang van de goede uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet gehecht. Om die reden wordt voorgesteld om de in 1994 aangebrachte wijziging ongedaan te maken en daartoe in artikel 48, evenals dat voor 1994 het geval was, het criterium «redelijk vermoeden» op te nemen. Met de toepassing van dit criterium zijn de ambtenaren van politie, die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen, vertrouwd. In het «redelijk vermoeden» liggen voldoende waarborgen besloten voor een non-discriminair gebruik van deze toezichtbevoegdheid.

Volledigheidshalve merken wij op dat in vergelijking met de tekst van artikel 19 van de huidige wet, in artikel 48, eerste lid, de woorden «zodra dit mogelijk is» ontbreken. Wij zijn van mening dat deze toevoeging overbodig is en slechts tot ongewenste a-contrario-redeneringen kan leiden.

Rechtsmiddelen

Zoals gezegd, voorziet het regeerakkoord in een wijziging van de asielprocedure. Het regeerakkoord luidt voor wat betreft de procedure als volgt: «De huidige bestuurlijke heroverwegingsfase (bezwaar en administratief beroep) komt te vervallen. Tegen een beslissing tot weigering van de toelating staat beroep bij de rechter open. De beslissing op het beroep mag in Nederland worden afgewacht. Tegen de beslissing in beroep staat hoger beroep open. Bij voorlopige voorziening kan de rechter die over het hoger beroep oordeelt, schorsende werking ten aanzien van het vertrek uit Nederland verlenen. De rechter die de aanvraag voor de voorlopige voorziening beoordeelt kan gelijktijdig een beslissing in de hoofdzaak nemen, indien hem dat door een van beide partijen wordt verzocht en dat redelijkerwijs mogelijk is».

Bovenstaande passage is uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel. Hierin zijn de voorschriften neergelegd die betrekking hebben op de rechtsmiddelen die de vreemdeling kan aanwenden. Daarbij zijn groten-deels bepalingen van de huidige wet overgenomen, zij het dat ze vaak opnieuw zijn gerangschikt. De indeling is als volgt:

In afdeling 1 zijn de algemene bepalingen neergelegd, die op reguliere zaken en op asielzaken van toepassing zijn. Deze algemene bepalingen hebben betrekking op de beroepstermijnen (artikel 67), de wijze waarop een vreemdeling bezwaar, beroep en hoger beroep kan instellen (artikel 68) en op de exclusieve rechtsmacht van de rechtbank te 's-Gravenhage (artikel 69). In afdeling 1 is ook de mogelijkheid opgenomen om tegen het besluitmoratorium (artikel 41) beroep in eerste en enige aanleg in te stellen op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het betreft geen hoger beroep, maar een vorm van sprongberoep.

In de afdelingen 2 en 3 zijn de voorschriften neergelegd die betrekking hebben op de rechtsmiddelen zoals die in reguliere zaken respectievelijk in asielzaken kunnen worden ingesteld. Deze rechtsmiddelen verschillen namelijk tussen beide procedures. Ingevolge het regeerakkoord wordt voorgesteld om alleen in de asielzaken de bestuurlijke heroverweging (bezwaar en administratief beroep) te doen vervallen (artikel 78) en deze in reguliere zaken te behouden. Anders dan onder de huidige wet het geval is, zal het bezwaar en administratief beroep in reguliere zaken als hoofdregel schorsende werking hebben (artikel 71) Daarmee wordt de uitvoering vereenvoudigd.

Verder worden voor beroepen in asielzaken niet langer griffierechten

geheven (artikel 79). Daarnaast wordt overeenkomstig het regeerakkoord voorgesteld om het beroep op de rechtbank schorsende werking te verlenen uit kracht van de wet (artikel 80, waarin ook enkele uitzonderingen zijn opgenomen). Tenslotte wordt alleen in asielzaken voorgesteld de rechter de bevoegdheid te verlenen om nieuwe feiten en omstandigheden in de beoordeling van het beroep te betrekken, die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen (artikel 81).

In afdeling 4 zijn de voorschriften inzake het hoger beroep in vreemdelingenzaken neergelegd. Aangezien deze voorschriften op gelijke wijze van toepassing zijn op het hoger beroep in reguliere zaken en asielzaken, is er van afgezien om deze bepalingen in afdeling 2 en afdeling 3 op te nemen. Op het hoger beroep wordt hieronder verder ingegaan.

In afdeling 5 tenslotte zijn de bijzondere rechtsmiddelen opgenomen. Hierbij gaat het om de rechtsmiddelen die de vreemdeling tegen de oplegging van een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel kan instellen. Deze bepalingen komen gedeeltelijk overeen met de artikelen 34a tot en met 34j van de huidige wet. Gedeeltelijk, want in het voorgestelde artikelen 92 tot en met 94 is de nieuwe wijze waarop de vrijheidsontneming door de rechtbank zal worden beoordeeld neergelegd. Met deze bepalingen wordt uitvoering gegeven aan de in de notitie vreemdelingenbewaring voorgestelde wijzigingen (brief van de Staatssecretaris van Justitie van 27 november 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 1998/99, 26 338, nr. 1).

Hoofdstuk 7 staat niet op zichzelf. Veeleer bevat dit hoofdstuk aanvullingen op dan wel afwijkingen van de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet op de Raad van State. Hierdoor heeft hoofdstuk 7 een fragmentarisch karakter, evenals hoofdstuk IV van de huidige wet. Hoewel dit de leesbaarheid niet bevordert zijn er geen dwingende argumenten om af te wijken van de keuze die met invoering van de Awb is gemaakt om in beginsel in de bijzondere wet geen bepalingen over bezwaar en beroep op te nemen indien kan worden volstaan met de algemene bepalingen terzake in de Awb.

Het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken is slechts verantwoord indien de kwaliteit van de beschikking op de aanvraag gehandhaafd kan blijven door bepaalde waarborgen in de procedure in te bouwen. Op basis van de resultaten van kwaliteitsverbetering bij de verschillende vreemdelingendiensten en nadere besluitvorming over de bevoegdheids-overdracht van de Minister van Buitenlandse zaken aan de Minister van Justitie inzake de afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) zal bezien worden of het wenselijk is te zijnertijd ook tot afschaffing van bezwaar in reguliere zaken te komen.

In het regeerakkoord is neergelegd dat in het belang van de rechtseenheid en de rechtsbescherming in vreemdelingenzaken een vorm van hoger beroep zal worden ingevoerd. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Het door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstel dat eveneens voorziet in een vorm van hoger beroep in vreemdelingenzaken (Kamerstukken II 1997/98, 25 829, nrs. 1–3) en waarvan de behandeling op mijn verzoek is aangehouden, zal worden ingetrokken. De beslissing om de Vreemdelingenwet geheel te herzien brengt immers mee dat ook de regeling van het hoger beroep moet worden aangepast aan de systematiek van de nieuwe wet. Het is niet zinvol om voor de korte periode tot de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog een vorm van hoger beroep in de huidige wet op te nemen. Dat zou bovendien niet verantwoord zijn, omdat inmiddels, mede in het licht van nieuwe inzichten omtrent de te verwachten instroom van asielzoekers, is gebleken dat invoering van hoger beroep in de vorm zoals voorgesteld in wetsvoorstel 25 829, een onaanvaardbare belasting voor

het appèlcollege en een onaanvaardbare verlenging van de procedure zou meebrengen.

Tegen deze achtergrond is in dit wetsvoorstel gekozen voor een beperkte vorm van hoger beroep. Deze beperking is niet primair gezocht in het type zaken waarin hoger beroep openstaat. De behoefte aan rechtseenheid bestaat in beginsel op het hele terrein van het vreemdelingenrecht, in reguliere zaken evenzeer als in asielzaken. Daarom is, met enkele uitzonderingen die hierna worden toegelicht, in alle zaken op grond van de Vreemdelingenwet hoger beroep opengesteld.

Dit betekent, dat jaarlijks in naar schatting enkele tienduizenden zaken hoger beroep kan worden ingesteld, en, naar de ervaring leert, in het grootste deel daarvan ook zal worden ingesteld. Een schatting op basis van een instroom van 60 000 asielzoekers komt uit op tussen de 19 000 en 23 000 hoger beroepen in asielzaken per jaar; daar komt dan nog een vergelijkbaar aantal reguliere zaken bij.

Als al deze zaken met inachtneming van het algemene bestuursprocesrecht zouden moeten worden behandeld, zou dit nog steeds een voor het appèlcollege onhanteerbare werklast en een onaanvaardbare verlenging van de procedure meebrengen. Daarom is een procedure ontworpen die enerzijds recht doet aan de eisen van artikel 6 EVRM, maar anderzijds de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in staat stelt om de te verwachten grote aantallen zaken, waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, op een zeer snelle en doelmatige wijze af te doen. De gewone behandeling wordt dan gereserveerd voor zaken waarin wel vragen als hiervoor bedoeld zijn gerezen.

Dit betekent, dat de procedure op nogal wat punten afwijkt van het algemene bestuursprocesrecht. De belangrijkste afwijkingen houden in, dat ten opzichte van het algemene bestuursprocesrecht zowel de mogelijkheid om zaken in hoger beroep enkelvoudig af te doen als de mogelijkheid om zaken in hoger beroep buiten zitting af te doen, belangrijk worden verruimd, dat in hoger beroep een grievenstelsel zal gelden, alsmede dat de Afdeling bestuursrechtspraak de bevoegdheid krijgt om verkorte uitspraken te doen. Alleen langs die weg kunnen de werklast voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de duur van de procedure binnen aanvaardbare proporties worden gehouden.

Conform het regeerakkoord heeft het hoger beroep geen schorsende werking; de vreemdeling mag de uitslag van het hoger beroep dus niet in Nederland afwachten. Wel heeft hij de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een voorlopige voorziening te vragen, inhoudende dat hij de uitslag in Nederland mag afwachten. Gegeven het uitgangspunt van de wet dat dit in beginsel niet mag, zal een dergelijke voorlopige voorziening slechts in bijzondere gevallen kunnen worden toegewezen.

Het uitsluiten van de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen is niet zinvol, omdat dit slechts tot gevolg zou hebben dat de bevoegdheid van de civiele rechter om in kort geding over dergelijke vorderingen te oordelen, zou herleven. Het is zowel uit een oogpunt van systematiek als uit een oogpunt van een efficiënte procedure veel beter dat de vreemdelingenrechter zelf over deze vorderingen oordeelt. Dit betekent wel, dat naar verwachting in een groot deel van de hoger beroepszaken een voorlopige voorziening zal worden gevraagd; dat maakt het noodzakelijk om ook hier de mogelijkheden om zaken buiten zitting af te doen te verruimen.

Niet kan worden ontkend, dat de voorgestelde regeling meebrengt dat in hoger beroep in vreemdelingenzaken minder processuele waarborgen bestaan dan in andere bestuursrechtelijke zaken. Dit onderscheid is echter niet rechtstreeks gekoppeld aan de hoedanigheid van vreemdeling, maar

aan de aard van de zaak: een vreemdeling die in beroep gaat tegen een besluit dat geen vreemdelingenrechtelijk karakter heeft, geniet precies dezelfde waarborgen als een Nederlander. Dit neemt natuurlijk niet weg dat juist de vreemdelingrechtelijke zaken voor de vreemdeling het belangrijkste zijn.

Voor het onderscheid tussen vreemdelingenzaken en andere bestuursrechtelijke zaken bestaat echter een objectieve rechtvaardigingsgrond. Vreemdelingenzaken hebben enkele unieke eigenschappen, waardoor zij zich onderscheiden van alle andere bestuursrechtelijke zaken. In de eerste plaats doet zich uitsluitend in vreemdelingenzaken – meer bepaald in asielzaken – het verschijnsel voor dat in veel gevallen reeds het enkele indienen van een aanvraag de belanghebbende materiële aanspraken – namelijk op verblijf in Nederland gedurende de procedure en op opvang – geeft. In de tweede plaats werkt in asielzaken de tijd veelal in het voordeel van de vreemdeling.

Deze twee omstandigheden brengen mee, dat zich in vreemdelingenzaken nog een uniek verschijnsel voordoet: rechtsmiddelen worden in bijna 100% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen ook daadwerkelijk aangewend. Dat leidt tot zeer grote aantallen zaken, en daarmee tot een lange gemiddelde procedureduur. Dit kost niet alleen veel geld, maar benadeelt juist ook de vreemdelingen die daadwerkelijk aanspraak op verblijf in Nederland kunnen maken. In onderling verband bezien rechtvaardigen deze omstandigheden een afwijkende behandeling van vreemdelingenzaken, waarin vanzelfsprekend een adequate rechtsbescherming gewaarborgd moet zijn, maar tegelijk ook het belang van het zo kort mogelijk houden van de duur van de gemiddelde procedure zeer zwaar moet wegen.

Financiële gevolgen

Ten behoeve van de financiële paragraaf bij het onderhavige wetsvoorstel is een kostenvergelijking gemaakt tussen de huidige Vreemdelingenwet (Vw 94) en nieuwe Vreemdelingenwet (NVw). Doel van deze vergelijking is inzicht te verschaffen in de structurele financiële consequenties van de NVw in vergelijking met de Vw'94. Hiertoe is een kostenmodel ontwikkeld. In dit model zijn alle kosten opgenomen die zich gedurende de eerste vijf jaren na indiening van een asielaanvraag zullen voordoen. Het gaat daarbij om de kosten voor opvang en de toelatingsprocedure en de kosten van voorzieningen, zoals inkomensondersteuning en onderwijs aan niet-leerplichtigen. In het model is gewerkt met aannames ten aanzien van kostprijzen, doorlooptijden en inwilligingen, op basis van empirisch materiaal en de meest recente inzichten. Om het modelmatig karakter te benadrukken is gewerkt met een eenmalig cohort van 10 000 asielzoekers. Het kostenvergelijk is opgesteld aan de hand van basisscenario's voor beide wetten. In het scenario voor de Vw 94 is uitgegaan van een voortvarende uitvoering van de huidige procedure. Het scenario voor de NVw is gebaseerd behoedzamer uitgangspunten, te weten een groter gebruik van voorzieningen door statushouders en relatief hoge doorprocedeerpercentages.

De uitkomsten van het basisscenario van het model bedragen voor een eenmalig cohort van 10 000 asielzoekers f 580 miljoen gulden voor de NVw en bijna f 600 miljoen gulden voor de Vw94.

Daarnaast is een variant berekend, waarin rekening is gehouden met het effectueren van het beslismoratorium. Het beslismoratorium houdt in dat de beslissing op de asielaanvraag met maximaal 1 jaar kan worden uitgesteld voor bepaalde groepen asielzoekers.

Tenslotte is een aantal varianten op het basisscenario ontwikkeld om mogelijke risico's te verkennen en een bandbreedte te kunnen bepalen. Daartoe is er gevarieerd in de inwilligingpercentages, de doorlooptijden, het gebruik van voorzieningen etc.

Uit deze risicoanalyse blijkt dat de kosten van de Vw94 en de NVw bewegen binnen een bandbreedte van +10% en -10%. Het voornaamste risico ligt in het beheersen van de doorlooptijden. Hierover merken wij op dat de NVw juist gericht is op het terugbrengen van de doorlooptijden. Daarnaast is bekostiging van de behandelorganisaties (IND, Vreemdelingenkamers, Rechtsbijstand en tolken) aangepast aan een jaarlijkse behandelcapaciteit van 60 000. Verder worden er binnen het Ministerie van Justitie initiatieven ontwikkeld om de ketensturing te verbeteren.

Geconcludeerd kan worden dat de daadwerkelijke kosten van de Vw94 en NVw in dezelfde orde van grootte liggen. De kans dat de NVw goedkoper is dan de Vw94 is groter dan andersom.

Budgettaire consequenties

De uitkomsten van het kostenmodel leiden niet zonder meer tot jaarbudgetten en meerjarencijfers. Deze zijn afhankelijk van de werkelijke gegevens omtrent instroom, inwilliging en doorlooptijden ten tijde van de invoering van de NVw. Bovendien is er in het kostenmodel geen rekening gehouden met achterstanden en overgangs- en voorbereidingskosten. Uit het kostenmodel blijkt dat er een verschuiving van kosten optreedt tussen de budgetten van de verschillende ministeries. Er zal een reductie optreden in de kosten van opvang en in de kosten van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (verder ook te noemen: de Zorgwet VVTV, welke wet ingevolge het thans bij de Raad van State voor advies voorliggende ontwerp-Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 zal worden ingetrokken). Hiertegenover staat dat de uitgaven aan voorzieningen, zoals inkomensondersteuning en onderwijs aan niet-leerplichtigen, zullen stijgen. Dit betekent dat de uitgaven voor de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen afnemen en de uitgaven van met name het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeenten, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en in beperkte mate het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zullen toenemen. Daarnaast leidt de NVw mogelijk tot kostenverschuivingen in de tijd.

Naar verwachting kan de financiële omzetting van de Vw94 naar de NVw budgettair neutraal plaatsvinden.

Een ander punt dat aandacht verdient bij de budgettaire vertaling van de huidige vreemdelingenwet naar de NVw betreffen de overgangs- en voorbereidingskosten

Overgangskosten

Wanneer de NVw wordt ingevoerd zal er gedurende een korte periode sprake zijn van een overgangsfase. Met name kunnen kostenverschuivingen plaatsvinden door het zogenaamd omzetten van statussen. Als er voor wordt gekozen om de vvtv-statussen op het moment van invoering van de wet om te zetten in een status voor bepaalde tijd zal dat leiden tot kostenverschuivingen van de Zorgwet vvtv naar de departementen en gemeenten die de voorzieningen bekostigen. Momenteel is niet goed in te schatten hoe groot de groep vvtv-ers is bij invoering van de NVw. Dit is sterk afhankelijk van het vvtv-beleid. Thans is het aantal vvtv-ers ca. 12 000. In de eerste helft van volgend jaar kan een inschatting worden gemaakt over de omvang van de groep. De te verwachten tijdsperiode van de overgang bedraagt circa 2 jaar. Tevens moet worden gewezen op het mogelijke risico dat er op het moment van overgang achterstanden zijn. De voorraadontwikkeling zal derhalve

nauwlettend worden gevolgd, waartoe in oktober 1999 en in januari 2000 een inventarisatie zal plaatsvinden. Op grond van de bevindingen daarvan zullen waar nodig aanvullende maatregelen worden getroffen om deze achterstanden weg te werken.

Vorbereidingskosten

Aan de NVw zijn voorbereidingskosten verbonden. Met name geldt dit voor de Raad van State. Hier wordt een geheel nieuwe taak neergelegd. De Raad van State heeft aangegeven dat voor het jaar 2000 de voorbereidingskosten (exclusief huisvesting) f 9 miljoen gulden zullen bedragen. Deze kosten worden binnen de huidige budgettaire kaders gecompenseerd. De IND, de Vreemdelingenkamers, de Raden voor de rechtsbijstand, de Vreemdelingendiensten en de Koninklijke marechaussee zullen ook te maken krijgen met voorbereidingskosten. Het betreft kosten op het gebied van documentenomwisseling, opleiding, werving en automatisering. Ook kan er korte tijd sprake zijn van overgangskosten als gevolg van het naast elkaar bestaan van twee systemen. De voorbereidings- en overgangskosten bedragen ca. f 30 miljoen.

De daadwerkelijke budgettaire verschuivingen zullen worden bepaald en vastgesteld bij de begrotingsvoorbereiding 2001 (voorjaar 2000). Herverdeling van begrotingsgeld zal plaatsvinden op basis van op dat moment geactualiseerde aannames over instroom, achterstanden, doorlooptijden en inwilligingpercentages.

Samenvatting

De NVw zal, gelet op de uitkomsten van de kostenverkenning op basis van het model, niet leiden tot extra kosten. Naar verwachting zullen er wel kostenverschuivingen zijn tussen de budgetten van de verschillende departementen en de verschillende ijklijnen. Het gaat hierbij om minder kosten door kortere verblijfsduur in de opvang en het wegvallen van de Zorgwet vvtv en meerkosten onder andere door extra uitgaven op het gebied van sociale voorzieningen en onderwijs. Bij de Voorjaarsnota 2000 zullen de daadwerkelijke kostenverschuivingen in beeld worden gebracht en budgettair worden verwerkt. Het vertrekpunt voor het bepalen van de kostenverschuivingen zal het ontwikkelde kostenmodel zijn. Hierbij zullen ook de voorbereidings- en overgangskosten, die nu nog niet in het model zijn opgenomen, worden verwerkt.

Mocht desondanks blijken dat de kosten van de NVw niet opgevangen kunnen worden door middel van een verschuiving van budgetten dan gaan wij ervan uit dat dit aldan een zaak is die kabinetsbreed tot een oplossing kan worden gebracht.

Uitvoeringstoetsen

Als bijlage bij deze memorie van toelichting is een notitie gevoegd waarin een overzicht wordt gegeven van de uitvoeringstoetsen die zijn uitgebracht over het wetsvoorstel. De bevroegde organisaties zijn alle van mening dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Veel maatregelen zijn in voorbereiding om de invoering en uitvoering van de wet een succes te maken. In de maanden die resteren tot de beoogde invoering van de wet zal worden toegezien op het daadwerkelijk doorvoeren van de noodzakelijke maatregelen.

Het belangrijkste risico dat de uitvoering van de wet bedreigt zijn de achterstanden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Vreemdelingenkamers. Met de IND zijn afspraken in voorbereiding om te komen tot het wegwerken van deze achterstanden. Met de

Vreemdelingenkamers wordt overleg gevoerd, met als doel met maken van gelijksoortige afspraken.

Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de krapte van de arbeidsmarkt voor bepaalde functies en het gebrekkig functioneren van de informatiesystemen in de keten. Wij zullen op korte termijn initiatieven nemen om deze problemen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en tezamen met de organisaties in de keten aan te pakken.

Het wetsvoorstel beoogt betere en kortere toelatingsprocedures. De vreemdeling zal aldus eerder duidelijkheid krijgen over de rechten op verblijf, terwijl de procedures en kosten voor de overheid tot het noodzakelijke kunnen worden beperkt. De uitvoeringstoetsen hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat het realiseren van deze doelen van vele omstandigheden afhankelijk is. Ten opzichte van de huidige Vreemdelingenwet geeft het wetsvoorstel door de gekozen systematiek (de zogenaamde meeromvattende beschikking) meer dan ooit de mogelijkheid tot het beperken van onnodige procedures. In de voorbereidingsfase van de wet is extra geïnvesteerd, in samenspraak met de betrokken organisaties. In de periode die nog rest tot de invoering van de wet zal deze brede voorbereiding worden voortgezet, opdat knelpunten als achterstand, personeelstekort en informatievoorziening kunnen worden opgelost. Wat blijft is de onzekerheid omtrent de omvang van de instroom en de blijvende maatschappelijke druk op een voor iedereen aanvaardbare uitkomst van toelatingsbeslissingen. Deze risico's zijn niet, althans niet op korte termijn, te ondervangen en vragen meer dan een gezamenlijke inspanning van de actoren in de keten.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Het overgrote deel van de definities uit artikel 1 is overgenomen van de bestaande wet. Op een enkele plaats is een definitie terminologisch aangepast aan de nieuwe systematiek van de wet. In de gewijzigde definitie van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) (onderdeel h) komt duidelijker tot uitdrukking dat het voor de vreemdelingenwet gaat om een visum dat is afgegeven in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf van een vreemdeling. Met een visum wordt, net als onder de huidige wet, bedoeld een reis- of transitvisum verleend door de bevoegde autoriteiten. Toegevoegd ten opzichte van het huidige artikel 1 zijn de definities van het Vluchtelingenverdrag en de verdragsvluchteling (onderdelen k en l), dit in verband met het feit dat in de nieuwe wet voor het begrip verdragsvluchteling rechtstreeks wordt verwezen naar het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76). In tegenstelling tot de huidige wet in artikel 15, zal de nieuwe wet geen van het Vluchtelingenverdrag afwijkende omschrijving van het begrip vluchteling geven. Van een letterlijke weergave van hetgeen in artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag onder vluchteling moet worden verstaan is uitdrukkelijk afgezien. Dit is enerzijds gedaan om verschillen in interpretatie in vertaling te voorkomen: het Nederlands is immers geen authentieke verdragstaal. Anderzijds zou een vertaling van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag niet volstaan aangezien de bij dat artikel geldende uitzonderingsbepalingen, zoals artikel 1C en 1F van het verdrag dan niet zouden zijn meegenomen. Door de gekozen omschrijving «op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn» wordt bereikt dat als de uitzonderingsbepalingen van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn, er voor de Nederlandse wetgeving geen sprake is van een verdragsvluchteling en zijn verblijf beëindigd kan worden. Tenslotte zijn in vergelijking met het huidige artikel 1 definities toegevoegd van de begrippen asiel (onderdeel c) en verblijf op reguliere gronden (onderdeel

j) en is onder verwijzing naar de Awb het begrip herhaalde aanvraag gedefinieerd (onderdeel f).

Met betrekking tot onderdeel j kan worden opgemerkt dat het verblijf van zogenaamde geprivilegieerde vreemdelingen (zoals diplomaten) blijkens de definitie geen verblijf op reguliere gronden is. Het verblijf van deze vreemdelingen is namelijk niet gebaseerd op de Vreemdelingenwet maar op verdragen; de Vreemdelingenwet is op hen niet van toepassing.

Artikel 2

Ingevolge het regeerakkoord is de taak van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV) opnieuw vastgesteld. De huidige taak van de ACV om de Minister van Justitie in de bezwaarfase te adviseren over individuele asielzaken, vervalt nu wordt voorgesteld de bezwaarschrift-procedure in asielzaken te schrappen. Anderzijds is in het regeerakkoord neergelegd dat de ACV zal kunnen adviseren ter voorbereiding op de beoordeling van ambtsberichten (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 9, p. 89). Daarmee zal voor de ACV, meer dan nu het geval is, onder de nieuwe Vreemdelingenwet de nadruk komen te liggen op de algemene advisering over het vreemdelingenbeleid. Slechts in een beperkt aantal gevallen zal nog over individuele beschikkingen worden geadviseerd.

Nu algemene beleidsadviesing de hoofdtaak van de ACV wordt, wordt de ACV een adviescollege in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges. De regeling van de ACV in de Vreemdelingenwet kan daardoor beknopter worden, omdat een aantal aspecten reeds in de Kaderwet is geregeld. Een en ander is in artikel 2 als volgt uitgewerkt.

Het eerste lid stelt de ACV in; daarmee wordt tevens voldaan aan het in artikel 4 van de Kaderwet adviescolleges neergelegde vereiste van instelling bij wet.

Het tweede lid regelt de samenstelling van de ACV. Het minimum aantal leden (de voorzitter daaronder begrepen) is conform de huidige Vreemdelingenwet bepaald op zeven. Artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden. In afwijking van deze bepaling is in het tweede lid bepaald dat de ACV uit meerdere leden kan bestaan. Dit is noodzakelijk omdat het voor de ACV met maximaal veertien leden, naar alle waarschijnlijkheid, onmogelijk is om naast beleidsadviesing een beperkt aantal individuele zaken te blijven behandelen, zoals de bedoeling is. Hoewel de regeling van de samenstelling dus niet wezenlijk wijzigt, zal bij de voordracht voor leden met de nieuwe taak en de daartoe vereiste deskundigheid rekening worden gehouden. Dit volgt ook uit artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet, dat – kort gezegd – bepaalt dat leden van adviescolleges worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het desbetreffende beleidsterrein en hun maatschappelijke kennis en ervaring.

Aan een minister ondergeschikte ambtenaren zijn van het lidmaatschap van de ACV uitgesloten. Deze uitsluiting is overgenomen uit de huidige wet. Zij is in redactioneel opzicht afgestemd op de Kaderwet, maar gaat inhoudelijk in twee opzichten iets verder. Artikel 12, tweede lid, Kaderwet sluit rijksambtenaren slechts uit voorzover zij werkzaam zijn op het terrein waarover het adviescollege moet adviseren. Wij achten het uit een oogpunt van onafhankelijkheid, mede gelet op de vele raakvlakken van het vreemdelingenbeleid met andere beleidsterreinen, nuttig de verdergaande uitsluiting van de huidige wet te handhaven. Daarnaast is – eveneens conform de huidige wet – rekening gehouden met ambtenaren die niet werkzaam zijn bij een ministerie of daaronder ressorterende eenheid, maar door een mandaatsverhouding toch wat de gemandateerde

werkzaamheden betreft functioneel ondergeschikt zijn aan een minister. Gedacht is aan de ambtenaren van de vreemdelingendiensten.

Bepalingen inzake de wijze en de duur van de benoeming zijn niet meer opgenomen, omdat de Kaderwet daarin reeds voorziet. Ingevolge artikel 11 van de Kaderwet worden de voorzitter en de andere leden bij koninklijk besluit voor ten hoogste vier jaar benoemd. Herbenoeming is ten hoogste tweemaal mogelijk, telkens voor ten hoogste vier jaar.

Het derde lid is zakelijk gelijk aan het huidige artikel 2, derde lid, van de Vreemdelingenwet. De behoefte aan een voorzitter die tevens rechter is, is onverminderd aanwezig.

Het vierde lid omschrijft – in overeenstemming met artikel 8 van de Kaderwet – in hoofdlijnen de nieuwe adviestaak van de ACV. Deze valt in twee onderdelen uiteen. In onderdeel a wordt de ACV belast met de algemene advisering het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake. Daaronder wordt verstaan advisering die niet rechtstreeks betrekking heeft op een individuele vreemdeling, met inbegrip van de in het regeerakkoord bedoelde advisering over algemene ambtsberichten. Deze algemene adviezen kan de ACV, conform de artikelen 17 en 18 van de Kaderwet, zowel gevraagd als ongevraagd geven. Een verzoek om advies kan zowel door de regering als door een van beide kamers van de Staten-Generaal worden gedaan (art. 17 Kaderwet); dit is conform artikel 2, zesde lid, van de huidige Vreemdelingenwet.

Onderdeel b belast de ACV met advisering over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen beschikkingen. In deze omschrijving ligt besloten dat het gaat om advisering betreffende een individuele vreemdeling. Anders dan de algemene advisering geschiedt deze individuele advisering steeds op verzoek van de minister. Wat de aan te wijzen beschikkingen betreft, wordt vooralsnog tot uitgangspunt genomen dat de taak van de ACV bij reguliere aanvragen, zoals die in de huidige wet is neergelegd, wordt voortgezet. Dit betekent dat een regeling langs de lijnen van het huidige artikel 31, tweede lid, aanhef en onderdelen a en c, in de algemene maatregel van bestuur zal worden neergelegd. De rol van de ACV bij de beoordeling van beschikkingen in asielzaken zal beperkter zijn. Vooralsnog wordt slechts gedacht aan advisering in zaken waarin een beroep wordt gedaan op artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of op de openbare orde. De reden hiervoor is, dat het daarbij gaat om uitzonderlijke zaken met mogelijk diep ingrijpende gevolgen voor de vreemdeling. Ook deze gevallen zullen in de algemene maatregel van bestuur worden genoemd. Aldus wordt de advisering door de ACV in individuele zaken bijeengebracht in één regeling.

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inrichting en werkwijze van de ACV. Deze bepaling is ontleend aan artikel 2, vijfde lid, eerste volzin van de huidige wet. De in de tweede volzin van dat artikellid neergelegde bevoegdheid tot het instellen van subcommissies volgt reeds uit artikel 16 van de Kaderwet en behoefde derhalve niet te worden overgenomen.

Het zesde lid geeft de ACV de bevoegdheid om bij een ieder inlichtingen in te winnen. Deze bevoegdheid is ongewijzigd overgenomen uit artikel 2, vierde lid, van de huidige wet; een wijziging in de toepassing ervan is niet beoogd.

Artikel 3

In dit artikel zijn de gronden neergelegd voor weigering van toegang tot Nederland. Er is gekozen voor een andere systematiek dan die van artikel 6, eerste lid, van de huidige wet waarin is bepaald in welke gevallen van rechtswege een recht op toegang bestaat. Toegang blijft evenwel ook onder de nieuwe wet een feitelijk geografisch gegeven, waarbij overheidsbemoediging in beginsel geen rol hoeft te spelen. De begrippen toegang en toelating zijn in de huidige Vreemdelingenwet uitdrukkelijk van elkaar

gescheiden. Ook in het voorliggende wetsontwerp moet toegang worden onderscheiden van rechtmatig verblijf. Van belang daarbij is dat feitelijke toegang, zelfs indien de overheid daaraan heeft meegewerkt (vervoer van of naar een opvangcentrum of grenshospitium), nimmer iets impliceert omtrent rechtmatig verblijf.

Toegang is alleen van belang in het kader van de grensbewaking. In dat verband kent toegang meerdere fasen, hetgeen impliceert dat de controle of weigering van de toegang op verschillende momenten kan plaatsvinden. Zo kan een vreemdeling aan de «gate» op de luchthaven worden gecontroleerd of hij in het bezit is van de vereiste documenten (bijvoorbeeld een luchthaventransitvisum om op een ander vliegtuig over te stappen) maar ook aan een vaste controlebalie als hij Nederland daadwerkelijk in wil reizen.

Ingevolge het eerste lid, onder a, kan de toegang worden geweigerd omdat de vreemdeling geen geldig document voor grensoverschrijding bezit dan wel omdat de vreemdeling weliswaar een geldig document voor grensoverschrijding bezit, maar het benodigde visum in dat document ontbreekt. De laatste grond kan alleen worden ingeroepen indien een visum nodig is. In de omschrijving «benodigde visum» is begrepen dat het visum ook geldig moet zijn.

Ook de voorwaarde dat de vreemdeling dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan is uitdrukkelijk in de wet opgenomen in het eerste lid onder c.

Net als in de huidige wet (artikel 6, vijfde lid) is het op grond van het derde lid van artikel 3 slechts mogelijk om na een bijzondere aanwijzing de toegang te weigeren aan een persoon die bescherming van de Nederlandse overheid vraagt op asielgronden.

Eveneens als in de huidige wet kunnen tegen weigering van de toegang rechtsmiddelen worden aangewend. Aanleiding tot nieuwe procedures is er derhalve niet.

Artikel 4

In dit artikel zijn de leden twee tot en met vier van artikel 6 van de huidige wet verwerkt waarbij enige redactionele verduidelijkingen zijn aangebracht. Omwille van duidelijkheid is besloten artikel 6 van de huidige wet in twee aparte artikelen onder te brengen. In het tweede lid zijn de bewoordingen «de vervoerder is verplicht» vervangen door de woorden «kan worden verplicht». De praktijk heeft geleerd dat van een algehele kopieerplicht voor de vervoerder geen sprake is. In de lagere regelgeving is deze plicht geclausuleerd.

Artikel 5

De artikelen 7 en 7a, eerste lid, van de huidige wet zijn verwerkt in artikel 5 en artikel 63. Ter vereenvoudiging is nog slechts in het eerste lid van artikel 5 bepaald dat een vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd, verplicht is onmiddellijk uit Nederland te vertrekken. Het tweede lid van artikel 5 is gebaseerd op artikel 7, tweede lid, van de huidige wet. De verplichtingen van de vervoerder om op aanwijzing van een ambtenaar belast met de grensbewaking de vreemdeling terug naar een plaats buiten Nederland te leiden alsmede om alle medewerking te verlenen aan de uitzetting van de vreemdeling, zijn verder uitgewerkt in artikel 63, opgenomen in hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel over vertrek en uitzetting. Daarbij is ook voorzien in de mogelijkheid om eventuele kosten van uitzetting op de vervoerder te verhalen.

In het derde lid is bepaald dat de verplichting om Nederland te verlaten niet geldt indien de vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning heeft ingediend. Deze verplichting ontstaat wederom indien de

aanvraag is afgewezen. Dit komt overeen met artikel 7a, tweede lid, eerste volzin, van de huidige wet.

Verder is het begrip «verwijdering» steeds vervangen door het begrip «uitzetting».

Artikel 6

In dit artikel zijn de leden twee, tweede volzin en verder, tot en met vijf van artikel 7a van de huidige wet verwerkt. Het zesde en zevende lid van artikel 7a inzake de rechtsmiddelen zijn opgenomen in het hoofdstuk bijzondere rechtsmiddelen (artikel 91 e.v.).

Verder komt in het voorliggende artikel duidelijker tot uitdrukking dat de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen op te leggen mogelijk is in alle gevallen waarin de toegang is geweigerd en de vreemdeling Nederland niet onmiddellijk verlaat. De criteria die ter uitvoering van artikel 7a van de huidige wet in de Vreemdelingen-circulaire zijn neergelegd blijven daarbij van toepassing.

Tot slot is de voorhangprocedure, bedoeld in het vijfde lid van artikel 7a van de huidige wet, enigszins aangepast aan de aanwijzingen voor de regelgeving. Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet beoogd.

Artikel 7

In dit artikel is vastgelegd dat een weigering van toegang van kracht blijft ook als de vreemdeling op grond van een wettelijk bepaling van zijn vrijheid is ontnomen. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin de vreemdeling op grond van het Wetboek van Strafrecht of het Wetboek van Strafvordering bijvoorbeeld in een huis van bewaring wordt geplaatst. Op grond van deze bepaling is het dus mogelijk om de vreemdeling na vrijlating uit het huis van bewaring op grond van artikel 6 van zijn vrijheid te ontnemen.

Artikel 7 is eveneens van toepassing op personen in Nederlandse gevangenissen in verband met hun berechting door een internationaal gerecht. De vreemdeling die in Nederland gedetineerd is heeft, overeenkomstig de huidige praktijk terzake, geen verblijfstitel nodig. Deze vreemdeling verblijft evenwel niet rechtmatig in Nederland in de zin van artikel 8. Vanzelfsprekend zal van de uitzettingsbevoegdheid geen gebruik worden gemaakt zolang de detentie voortduurt.

Artikel 8

In deze bepaling worden de gronden waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven limitatief opgesomd. Daarmee wordt in een oogopslag duidelijk op welke gronden een vreemdeling in Nederland kan verblijven. De aansluiting met de systematiek van de wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland (Stb. 1998, 203, hierna ook te noemen de koppelingswet) blijft zo veel mogelijk gehandhaafd. De in artikel 8 opgenomen gronden waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven zijn ook in de huidige regelgeving terug te vinden, zij het verspreid over de wet en lagere regelgeving. Zo zijn de gronden, genoemd in het eerste lid, onderdelen a, b, c, d en e ontleend aan artikel 1b, eerste en tweede lid, van de huidige wet. Hierbij gaat het om verblijf op grond van een verblijfsvergunning en het verblijf van gemeenschapsonderdanen. De huidige terminologie «besluit tot (voorwaardelijke) toelating» van artikel 1b, eerste en tweede lid, is vervangen door de verwijzing naar de verblijfsvergunning voor bepaalde of voor onbepaalde tijd. Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet

beoogd. Het besluit tot toelating omvat immers de verlening van de (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf, de vergunning tot vestiging en de toelating als vluchteling op grond van de artikelen 9, 9a en 10 van de huidige wet. De houders van de genoemde vergunningen alsmede de toegelaten vluchtelingen verblijven daarmee rechtmatig in Nederland. Naast rechtmatig verblijf op grond van een vergunning is er ook rechtmatig verblijf voor gemeenschapsonderdanen. Omdat gemeenschapsonderdanen rechtmatig verblijf genieten op grond van hogere regelgeving dan de wet zelf, worden zij, evenals in de huidige wet, afzonderlijk genoemd. Volledigheidshalve wordt er nogmaals op gewezen dat de verblijfsregeling van gemeenschapsonderdanen niet in de Vreemdelingenwet is neergelegd. Op grond van artikel 109 van het voorliggende wetsvoorstel kunnen hiervoor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Ten opzichte van artikel 1b, eerste lid, van de huidige wet is de omschrijving van het rechtmatig verblijf van de gemeenschapsonderdaan gewijzigd. Hierdoor komt beter tot uitdrukking dat gemeenschapsonderdanen alleen dan rechtmatig in Nederland verblijven voor zolang zij dat verblijf ontleen aan een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

In de nieuwe wet kan een verblijfsvergunning voor bepaalde en voor onbepaalde tijd worden verleend zowel aan een vreemdeling die op reguliere gronden voor verblijf in aanmerking wil komen als aan een vreemdeling die op asielgronden in Nederland wil verblijven. Onder verblijf op reguliere gronden wordt verstaan alle gronden die geen asielgronden zijn (zie artikel 1, onderdeel j). Bij verblijf op reguliere gronden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verblijf van de vreemdeling in Nederland omdat hij hier werk heeft, studeert, een medische behandeling moet ondergaan of hier wil verblijven in het kader van gezinshereniging of -vorming. Asielgronden zijn de gronden waarop de huidige vluchtelingenstatus, de voorwaardelijke vergunning tot verblijf en de vergunning tot verblijf (op humanitaire gronden) aan een vreemdeling wordt verleend (zie artikel 27). Kort gezegd gaat het hierbij om verblijf in Nederland omdat de vreemdeling in Nederland bescherming moet worden geboden.

De verblijfsgronden genoemd in het eerste lid, onder f, g en h zijn ontleend aan artikel 1b, derde lid, van de huidige wet. Het onderverdelen van artikel 1b, derde lid, van de huidige wet in meerdere gronden dient slechts ter verduidelijking. Op deze wijze is het ook mogelijk in materiewetten nauwkeuriger te verwijzen naar de verschillende gronden van rechtmatig verblijf. Er zijn enige redactionele aanpassingen doorgevoerd. Zo is het begrip «aanvraag om toelating» vervangen door «aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning» en is «voortgezette toelating daaronder begrepen» vervangen door «verlenging ervan of wijziging ervan». Ten opzichte van artikel 1b, derde lid, zijn in onderdeel f de woorden «dan wel op grond van een beschikking ingevolge deze wet» vervallen; dezerzijds wordt er voortaan van uit gegaan dat de woorden «ingevolge deze wet» ook omvatten een beschikking ingevolge deze wet. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

De verblijfsgrond genoemd in artikel 8, onder i, is ontleend aan artikel 8, eerste lid, van de huidige Vreemdelingenwet. In de praktijk wordt het verblijf op grond van artikel 8 van de huidige wet aangeduid als het verblijf in de vrije termijn. Dit komt thans ook in de nieuwe wet tot uitdrukking.

Zolang de gezondheidstoestand van de vreemdeling niet toelaat dat de vreemdeling kan reizen, zullen de vreemdeling en zijn eventuele gezinsleden op grond van artikel 8, onderdeel j, rechtmatig verblijf genieten.

Het onderdeel k betreft een zeer bijzondere categorie vreemdelingen. Dit onderdeel voorziet in het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een procedure op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap is begonnen. Deze vreemdeling heeft alleen rechtmatig verblijf indien tijdens die procedure de uitzetting achterwege blijft. Verreweg de meeste procedures hebben betrekking op de uitschrijving uit de Gemeentelijke basisadministratie (GBA). Deze vreemdelingen kunnen tegen deze uitschrijving beroep instellen bij de rechtbank Den Haag teneinde een beslissing omtrent het Nederlanderschap te verkrijgen. Zolang zij in procedure zijn bij de rechtbank of de Hoge Raad worden zij niet als Nederlander aangemerkt maar vallen zij onder de werking van de Vreemdelingenwet. Gedurende de beroepsprocedure worden zij in beginsel evenwel niet uitgezet. Onder de nieuwe Vreemdelingenwet zal daarin geen verandering worden gebracht. In de huidige wet is echter niet uitdrukkelijk voorzien in rechtmatig verblijf in Nederland. Dit leidt onder meer tot problemen bij de vaststelling van aanspraken op collectieve voorzieningen op grond van de eerdergenoemde koppelingwet. Hoewel het aantal zeer beperkt is, is het wenselijk om in een afzonderlijk onderdeel in rechtmatig verblijf te voorzien. Door deze categorie onder te brengen in onderdeel k wordt tevens de mogelijkheid geboden om in materiewetten waarin de aanspraak op collectieve voorzieningen worden geregeld naar deze bijzondere categorie vreemdelingen te verwijzen. Het hiervoor gestelde geldt mutatis mutandis ook voor de vreemdelingen als bedoeld in onderdeel l. Het gaat hier om vreemdelingen die door de korpschef in de gelegenheid worden gesteld om aangifte te doen van een overtreding van artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (artikel 250a Sr vervangt het voormalige artikel 250ter Sr). Het betreft slachtoffers van vrouwenhandel die gedurende een zogenaamde bedenkfase van maximaal drie maanden rechtmatig in Nederland verblijven. Ook deze categorie kan niet onder de andere gronden worden geschaard. Pas als zij aangifte hebben gedaan kunnen zij een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning en verblijven zij rechtmatig op grond van artikel 8, onder f. Het beleid terzake is thans neergelegd in hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire. Door deze categorie onder te brengen onder een aparte rechtmatigheidsgrond wordt tevens de mogelijkheid geboden om in materiewetten waarin de aanspraak op collectieve voorzieningen worden geregeld naar deze bijzondere categorie vreemdelingen te verwijzen.

Het onderdeel m is nieuw. Het Associatiebesluit 1/80 geeft rechten aan Turkse werknemers die behoren tot de legale arbeidsmarkt. Ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie¹ houdt het recht zoals neergelegd in het besluit 1/80 om na een bepaalde periode van legale arbeid de arbeid voort te kunnen zetten, noodzakelijkerwijs in dat de belanghebbende een recht van verblijf heeft. Volgens het Hof wordt aan de erkenning van die rechten door artikel 6 van besluit 1/80 niet de voorwaarde gesteld dat het legale karakter van de arbeid door de Turkse werknemer wordt gestaafd door het bezit van een specifiek administratief document zoals een tewerkstellingsvergunning of een verblijfsvergunning. De gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer kunnen aan artikel 7 van het Associatiebesluit 1/80 verblijfsrecht ontlenuen.

Vreemdelingen kunnen vooralsnog geen rechtmatig verblijf ontlenuen aan met het Associatiebesluit 1/80 vergelijkbare besluiten of overeenkomsten, zoals die tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Statens enerzijds en de Republiek Polen anderzijds (PB 1993, L 348, p. 2). Deze

¹ Hof van Justitie EG arrest van 20 september 1990, no. C-192/89, Jurisprudentie 1990, p. 3461 (arrest-Sevince) en Hof van Justitie EG arrest van 16 december 1992, no. C-237/91, RV 1992, 95 (arrest-Kus).

besluiten veronderstellen dat een vreemdeling al een verblijfsrecht heeft voordat hem toegang tot de arbeidsmarkt moet worden verleend. In dat opzicht verschillen die besluiten van Associatiebesluit 1/80, waarin in het recht op toegang tot de arbeidsmarkt het verblijfsrecht juist besloten ligt aldus het Hof van Justitie. Voor de andere besluiten geldt dat het ter bepaling van de Lid-Staten zelf is wanneer een vreemdeling een verblijfsrecht heeft. Om die reden zijn de andere associatiebesluiten niet opgenomen.

Over de systematiek van het rechtmatig verblijf in verhouding tot de vergunningverlening en in verhouding tot de vertrektermijn kan nog het volgende worden opgemerkt.

Het rechtmatig verblijf ontstaat op het moment waarop de aanvraag voor de vergunning is ingewilligd. Als op dat moment het document waaruit de vergunning blijkt nog niet is afgegeven, bijvoorbeeld omdat de leges voor afgifte van het document ingevolge artikel 22, tweede lid, niet zijn voldaan, heeft dat voor het rechtmatig verblijf als zodanig geen gevolg. Het document heeft alleen waarde als bewijs van het rechtmatig verblijf. De vertrektermijn ingevolge artikel 60 gaat pas lopen nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd. De betekenis van de vertrektermijn is alleen dat gedurende die periode de vreemdeling Nederland uit eigen beweging dient te verlaten, maar niet zal worden uitgezet.

Artikel 9

Artikel 9 komt overeen met artikel 8a van de huidige wet. In het artikel is de terminologie aangepast aan de systematiek van onderhavig voorstel, zonder dat een materiële wijziging wordt beoogd. Omdat in het voorstel het begrip «toelating» als zodanig niet meer gebruikt wordt, komt het eerste lid van artikel 8a van de huidige wet niet meer terug. In het eerste lid is de verwijzing naar artikel 1b vervangen door het begrip rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van het wetsvoorstel. Op grond van het tweede lid van artikel 8a van de huidige wet, hoeft de Minister van Justitie aan vreemdelingen die rechtmatig verblijven in de vrije termijn geen bewijs van rechtmatig verblijf te verstrekken. De reden hiervoor is dat een groot aantal personen reeds in het bezit is van een visum waarmee de vreemdeling kan aantonen dat hij rechtmatig in Nederland verblijft. Verder is niet iedere vreemdeling verplicht zich in de vrije termijn aan te melden. Een verplichting voor de Minister van Justitie om aan deze personen in alle gevallen een document te verstrekken zou dan ook te ver voeren. Dit laat evenwel onverlet dat aan deze personen op verzoek wel een bewijs van rechtmatig verblijf kan worden verstrekt, bijvoorbeeld een aantekening in het paspoort. In het voorgestelde tweede lid is derhalve toegevoegd dat aan vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder i, desgevraagd een bewijs van rechtmatig verblijf kan worden verstrekt. De ministeriële regeling zoals die is opgesteld ter uitvoering van artikel 8a, derde lid, van de huidige wet en waarin de modellen zijn aangewezen voor de documenten en de schriftelijke verklaring, zal dienovereenkomstig aangepast worden.

Artikel 10

Het voorgestelde artikel 10 komt inhoudelijk overeen met artikel 8b van de huidige wet, zij het dat de verwijzing naar artikel 1b van de huidige wet steeds is vervangen door een verwijzing naar artikel 8 van het wetsvoorstel. Ten opzichte van artikel 8b van de huidige wet zijn geen wijzigingen beoogd in de toepassing van het zogenaamde koppelingsbeginsel. Dit beginsel is in het eerste lid neergelegd: de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning

van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. Ook onder de nieuwe wet kunnen vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf genieten geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De belangrijke uitzondering op het koppelingsbeginsel, neergelegd in het tweede lid, blijft ten opzichte van de huidige wet eveneens ongewijzigd. In het derde lid is als algemeen beginsel neergelegd, dat vreemdelingen geen recht op rechtmatig verblijf kunnen ontleen aan de aanspraak op uitkeringen en voorzieningen in de Vreemdelingenwet. Dit algemene beginsel is niet beperkt tot de aanspraak die krachtens artikel 10, tweede lid, kan worden toegekend. Ten opzichte van artikel 8b, derde lid, van de huidige wet zijn geen wijzigingen beoogd.

Artikel 11

Artikel 11 is ontleend aan artikel 8c van de huidige wet, zij het dat er de nodige aanpassingen in de verwijzingen hebben plaatsgevonden. Verder is dit artikel aangepast aan de nieuwe verblijfsvergunningen in de wet. Hoofddregel daarbij is dat houders van een vergunning voor bepaalde tijd of een vergunning voor onbepaalde tijd, gemeenschapsonderdanen en vreemdelingen die rechtmatig verblijven op grond van artikel 8, onder m, aanspraak kunnen maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen (tweede lid, onder a). De bijzondere positie van de houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in het tweede lid onder b van het huidige artikel 8c is daarmee komen te vervallen. Vreemdelingen die in procedure zijn over het verblijfsrecht hebben als hoofddregel geen aanspraken op voorzieningen met uitzondering van vreemdelingen aan wie een aanspraak wordt toegekend bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers dan wel een andere regeling. Het betreft op dit moment asielzoekers die aanspraak hebben op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) en vreemdelingen die thans in aanmerking komen voor een voorziening op grond van de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Het onderdeel c van het tweede lid van het huidige artikel 8c is aangevuld met de overige nieuwe gronden voor rechtmatig verblijf in artikel 8. Het betreft de onderdelen k en l. Hiervoor geldt als hoofddregel dat alleen aanspraken bestaan op voorzieningen voorzover deze uitdrukkelijk zijn toegekend.

Artikel 12

De in artikel 12 neergelegde voorwaarden waaronder vreemdelingen rechtmatig verblijf kunnen hebben voor een verblijf van maximaal zes maanden (de zogenaamde vrije termijn) komt inhoudelijk overeen met artikel 8 van de huidige wet. Alleen de in het eerste lid, onder c, voorgestelde voorwaarde is nieuw ten opzichte van de huidige wet. Dit onderdeel bevat een weergave van de bestaande jurisprudentie die is ontwikkeld nadat in de praktijk was gebleken dat vreemdelingen in de vrije termijn arbeid in loondienst komen verrichten zonder dat de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning krachtens de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). In de jurisprudentie is het verrichten van dergelijke arbeid in strijd met de openbare orde geoordeeld¹. Vervolgens is geoordeeld dat dit van rechtswege het vervallen van de vrije termijn meebrengt. De duur van de vrije termijn wordt voor verschillende categorieën vreemdelingen thans in het Vreemdelingenbesluit nader bepaald (vergelijk het huidige artikel 46 Vb). Deze termijnen blijven in de lagere regelgeving neergelegd.

¹ Rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Den Bosch, uitspraken van 7 oktober 1997, AWB 96/6988 t/m 7041 VRWET.

Dit artikel is ontleend aan artikel 11 van de huidige wet. In artikel 13 zijn de bevoegdheden van de Minister van Justitie neergelegd. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden vergeleken met de vergunning tot verblijf, zoals die thans wordt verleend aan vreemdelingen die op reguliere gronden voor verblijf in aanmerking komen. Artikel 11 van de huidige wet heeft daarnaast ook betrekking op de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (de vvtv) en de vergunning tot verblijf (de vtv) die zonder beperkingen wordt verleend. De met deze vergunningen vergelijkbare verblijfsvergunningen worden in het voorliggend wetsvoorstel in afzonderlijke afdelingen behandeld. Afdeling 2 handelt over de reguliere verblijfsvergunningen en afdeling 3 over de aan asiel gerelateerde verblijfsvergunningen.

Het eerste lid van artikel 13 is, in vergelijking met artikel 11, eerste lid, van de huidige wet, aangepast aan de nieuwe terminologie van de wet. Zo wordt in de nieuwe wet de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afgewezen, waar de huidige wet spreekt van de bevoegdheid de vergunningen tot verblijf te weigeren. Inhoudelijk zijn er in artikel 13, behoudens het hierna te bespreken onderdeel e, geen nieuwe bevoegdheden aan de orde. De in artikel 11 van de huidige wet opgenomen grondslag voor mandaat aan de korpschef komt in dit wetsvoorstel niet terug. Dezerzijds wordt er van uitgegaan, dat de aard van de uitzettingsbevoegdheid zich niet tegen het mandaat verzet (vergelijk artikel 10:3, eerste lid Awb). Om die reden is in de nieuwe Vreemdelingenwet afgezien van een uitdrukkelijke grondslag voor mandaatverlening aan de korpschef.

In het voorstel is niet aangegeven wanneer aan vreemdelingen de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend. Het wetsvoorstel volstaat met de toekenning van de bevoegdheid om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Ook de huidige wet kent dit systeem. In welke gevallen de minister van zijn bevoegdheden gebruik maakt is en blijft geregeld in de beleidsregels (vergelijk artikel 4:81 Awb en verder), die te vinden zijn in de Vreemdelingencirculaire (Vc). Het gaat bijvoorbeeld om toelating van studenten, toelating voor het verrichten van arbeid, voor het ondergaan van een medische behandeling, gezinshereniging en dergelijke. De betreffende beleidsregels in de Vc kunnen onder de nieuwe wet in beginsel gehandhaafd blijven. Wel is in artikel 14 uitdrukkelijk een wettelijke basis gegeven voor een aantal afwijzingsgronden die thans alleen in beleidsregels zijn opgenomen. In onderdeel e is uitdrukkelijk vastgelegd dat de minister ook ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan verlenen. Deze bevoegdheid is vooral van belang bij alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). Indien een minderjarige asielzoeker niet voor toelating op asielgronden in aanmerking komt, maar ook niet kan worden teruggestuurd omdat hij of zij in het land van herkomst niet kan worden opgevangen, zal hem of haar tegelijk met de afwijzing van de asiel-aanvraag ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kunnen worden verleend, onder de beperking dat deze geldt zolang de noodzakelijke opvang ontbreekt en uiterlijk tot het bereiken van de meerderjarige leeftijd.

In tweede lid van artikel 13 is neergelegd dat de vergunning voor bepaalde tijd onder beperkingen wordt verleend. Anders dan de huidige wet, waar het opleggen van beperkingen slechts een bevoegdheid is en geen verplichting, wordt in het wetsvoorstel bepaald dat aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd altijd een beperking dient te worden verbonden. Deze wijziging houdt voor een deel verband met het onderscheid tussen de verblijfsvergunning op reguliere gronden en op

asielgronden. In de huidige wet kan een vergunning tot verblijf zonder beperking worden verleend om humanitaire gronden. In de meeste gevallen wordt deze vergunning verstrekt aan asielzoekers van wie de uitzetting in strijd zou zijn met internationale verplichtingen (EVRM, Verdrag tegen foltering) en indien sprake is van trauma's die gerelateerd zijn aan het asielrelaas. Nu in het wetsvoorstel in de bedoelde gevallen een verblijfsvergunning op asielgronden zal worden verleend, bestaat er op dit punt geen reden meer om in de nieuwe wet te suggereren dat het verbinden van beperkingen aan de verblijfsvergunning achterwege kan blijven. Verder wordt met deze wijziging een belangrijk uitgangspunt van het reguliere toelatingsbeleid wettelijk vastgelegd. De hoofdregel in het reguliere toelatingsbeleid is immers dat de vergunning onder beperking wordt verleend. Dit omdat het verblijf van een reguliere vreemdeling altijd is verbonden aan een specifiek verblijfsdoel. Ook indien een vergunning wordt verleend zonder dat aan alle toelatingsvoorwaarden voor het specifieke verblijfsdoel is voldaan, geldt als hoofdregel dat er nog steeds een beperking aan de vergunning dient te worden verbonden. Alleen in situaties van voortgezet verblijf kan de vergunning thans zonder beperking worden verleend (bijvoorbeeld aan tweede generatie migranten en terugkeeroptanten, voorzover zij niet in aanmerking komen voor een vergunning tot vestiging). In deze gevallen is evenwel het voortgezet verblijf, het doel van het verblijf in Nederland zodat dit als beperking aan de vergunning kan worden verbonden.

Ingevolge het eerste lid, onder c is de minister bevoegd een vergunning voor bepaalde tijd te wijzigen. Hieronder wordt verstaan wijziging van de beperking die aan de verblijfsvergunning is verbonden. Wijziging van de vergunning kan, hetzij op aanvraag van de vreemdeling hetzij ambtshalve wegens veranderde omstandigheden. Hoofdregel blijft dat wijziging van de vergunning geschiedt op aanvraag van de vreemdeling. Bij wijze van uitzondering kan de vergunning ambtshalve worden gewijzigd. Met de bevoegdheid om ambtshalve te wijzigen is slechts beoogd de bevoegdheid die ligt besloten in de bewoordingen «hetzij wegens veranderde omstandigheden» van artikel 11, tweede lid, derde volzin, van de huidige wet tot uitdrukking te brengen. Met de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging zal terughoudend worden omgegaan.

In het voorliggende wetsvoorstel is de mogelijkheid om voorschriften aan de verblijfsvergunning te verbinden gehandhaafd. Ten opzichte van de huidige praktijk zullen de voorschriften die feitelijk toelatingsvoorwaarden zijn niet langer als voorschrift aan de vergunning worden verbonden. Een aantal oorspronkelijk bedoelde voorschriften is in de afgelopen jaren als voorwaarden in de beleidsregels opgenomen. Zo is bijvoorbeeld de garantstelling, die oorspronkelijk bedoeld is als voorschrift tot het stellen van zekerheid, in het gezinsherenigingsbeleid als toelatingsvoorwaarde neergelegd. Ook het voorschrift om medisch onderzoek te ondergaan is in feite een toelatingsvoorwaarde. Immers indien de vreemdeling niet meewerkt aan een tuberculose-onderzoek of niet bereid is zich voor tuberculose te laten behandelen kan de vergunning worden geweigerd. Volgens de systematiek van de Vreemdelingenwet is dit evenwel geen zuivere toepassing van het instrument voorschrift. Een voorschrift wordt immers verbonden aan de verleende vergunning tot verblijf. Een overtreding van het voorschrift kan een grond zijn om de vergunning in te trekken. Dit veronderstelt dat de vergunning inmiddels is verleend. Een vergunning kan dus niet worden afgewezen omdat niet aan een voorschrift wordt voldaan. Vandaar dat in het artikel 14, eerste lid, onder e, het niet meewerken aan medisch onderzoek op een ziekte aangewezen bij of krachtens de Infectieziektewet of het niet meewerken om een medische behandeling tegen een dergelijke ziekte te ondergaan, een grond is om de vergunning te weigeren.

Een voorbeeld van een voorschrift dat aan de vergunning kan worden verbonden is die waarbij de vreemdeling beschikt over een ziektekostenverzekering. Het beschikken over een ziektekostenverzekering kan niet als voorwaarde worden gebruikt, omdat in dat geval uit de combinatie van de artikelen 8 tot en met 10 zou volgen dat de aanvraag steeds moet worden afgewezen omdat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor afsluiting van een dergelijke verzekering. Deze situatie is onder de huidige Vreemdelingenwet bekend als de vicieuze cirkel. De in de Vreemdelingenwet neergelegde handelwijze kan gehandhaafd blijven. Die handelwijze houdt in, dat de vergunning kan worden afgegeven waarbij als voorschrift wordt gesteld dat de vreemdeling voor een ziektekostenverzekering moet zorgen. Beschikt de vreemdeling daar niet over, dan kan de vergunning worden ingetrokken op grond van het voorgestelde artikel 16, eerste lid, onder f. In de praktijk zit er enige tijd tussen de verlening van de vergunning en de afgifte van het documenten waaruit de vergunning blijkt, soms enkele weken. In die tussentijd kan de vreemdeling de verzekering afsluiten en kan op het moment van afgifte van het document worden nagegaan of aan het voorschrift is voldaan.

In het derde lid van artikel 13 wordt bepaald dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren kan worden verleend. Dit artikellid biedt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de vergunning tot verblijf voor vijf achtereenvolgende jaren te verlenen. In de huidige wet ontbreekt een dergelijke bepaling. De formulering van het derde lid sluit niet uit dat aan een vreemdeling, na vijf jaar in het bezit geweest te zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, wederom op zijn aanvraag een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. De vreemdeling is namelijk niet verplicht om na vijf jaar de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aan te vragen. Regels omtrent de geldigheidsduur zijn opgenomen in artikel 24 van het huidige Voorschrift vreemdelingen. Ook op grond van het voorliggende wetsvoorstel zal in lagere regelgeving de geldigheidsduur worden uitgewerkt. Als hoofdregel zal daarbij blijven gelden dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt afgegeven voor de periode van een jaar en jaarlijks kan worden verlengd. Voor bepaalde categorieën vreemdelingen kan worden voorzien in een langere geldigheidsduur.

Artikel 14

In artikel 14, eerste lid, zijn de gronden opgenomen waarop een aanvraag voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen.

In onderdeel a wordt voorgesteld dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen indien een vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). In artikel 15 is neergelegd in welke gevallen een aanvraag niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een mvv.

Het toepassingsbereik van het mvv-vereiste in het wetsvoorstel verschilt van dat van artikel 16a van de huidige wet. Het mvv-vereiste is thans zowel van toepassing op een eerste aanvraag om toelating als op een aanvraag om voortgezet verblijf. Het doel van het mvv-vereiste is regulering van de immigratie naar Nederland. Beperking van het mvv-vereiste tot een eerste aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, en dus niet meer voor voortgezet verblijf, ligt daarom voor de hand. Daarom wordt thans voorgesteld het mvv-vereiste alleen te stellen indien de vreemdeling een aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd doet. In artikel 16, waarin de afwijzingsgronden voor de aanvraag tot verlenging zijn neergelegd, is het ontbreken van een mvv niet opgenomen. Ook als de vreemdeling bijvoorbeeld al houder was van een vergunning op asielgronden en

daarna een aanvraag voor een vergunning op reguliere gronden doet bestaat er geen mvv-plicht. Dit is uitdrukkelijk bepaald in artikel 15, eerste lid, onder e. Artikel 15, eerste lid, onder f, betekent dat een vreemdeling verder niet mvv-plichtig is als hij wijziging vraagt van de beperking die aan de vergunning is verbonden.

Ook de technische uitwerking van het mvv-vereiste in het wetsvoorstel verschilt van de huidige wet. In het wetsvoorstel wordt het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf als een afwijzingsgrond aangemerkt. Thans is het ontbreken ervan in artikel 16a van de huidige wet grond om de aanvraag buiten behandeling te stellen. In de praktijk levert deze buiten behandelingstelling vragen op. Daarbij gaat het concreet om de vraag of de vreemdeling, conform artikel 4:5, eerste lid, van de Algemeen wet bestuursrecht (Awb), in staat moet worden gesteld binnen een bepaalde termijn de aanvraag alsnog aan te vullen met een geldige mvv. Die termijn zou immers alleen zinvol zijn indien de vreemdeling daarbinnen naar het land van bestendig verblijf kan reizen, aldaar de mvv kan aanvragen, en na afgifte ervan weer terug kan keren naar Nederland. Daarmee zou de termijn waarbinnen de behandeling van de aanvraag moet worden aangehouden onnodig lang gaan duren. Het is praktischer om het ontbreken van een geldige mvv aan te merken als een grond waarop de aanvraag kan worden afgewezen. Daarmee behoeft geen termijn te worden gegeven voor herstel van het verzuim (het alsnog overleggen van de mvv). Tevens richt het beroep van de vreemdeling zich dan tegen de afwijzing van de aanvraag in plaats van de buiten-behandelingstelling.

In afwijking van artikel 16a, zesde lid, van de huidige wet is geen hardheidsclausule in het wetsvoorstel neergelegd. In de bewoordingen van het voorgestelde artikel 14 is dat niet noodzakelijk omdat de aanvraag kan worden afgewezen bij het ontbreken van een mvv. De minister is niet tot afwijzing verplicht en heeft een zekere beleidsvrijheid waarbij hij in bijzondere individuele gevallen kan afzien van het mvv-vereiste. Van deze bevoegdheid zal alleen gebruik worden gemaakt indien op grond van artikel 15 niet reeds een vrijstelling van het mvv-vereiste bestaat. Wij verwijzen volledigheidshalve naar de toelichting op dat artikel.

Ten slotte merken wij nog op, dat de mvv-vereiste is gekoppeld aan het indienen van een aanvraag. Dat betekent dat bij ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning het mvv-vereiste geen rol speelt.

In onderdeel b is bepaald dat een aanvraag kan worden afgewezen indien de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Dit vereiste is thans niet expliciet als afwijzingsgrond in de wet opgenomen. Wel is dit in de huidige wet als intrekkinggrond voor de vergunning tot verblijf in artikel 12 neergelegd. Omdat het een wezenlijke toelatingsvoorwaarde betreft is besloten om deze eis duidelijk in de wet te verankeren. De middeleneis strekt zich in voorkomende gevallen niet (slechts) uit tot de vreemdeling die een verblijfsvergunning aanvraagt maar ook tot de persoon bij wie de vreemdeling in Nederland wil verblijven. Vandaar dat de middeleneis algemener is geformuleerd. Het gaat daarbij met name om gevallen van gezinshereniging of -vorming waarbij de hoofdpersoon in Nederland over duurzame en voldoende middelen van bestaan dient te beschikken om ook in het levensonderhoud van zijn gezinsleden te kunnen voorzien. In het regeerakkoord is bepaald dat de hoofdpersoon dient te beschikken over middelen van bestaan minimaal ter hoogte van de bijstandsnorm voor een gezin. Deze nadere eisen zullen worden vastgesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde tweede lid.

In onderdeel c is bepaald dat een aanvraag kan worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grens-

overschrijding. Dit zogenaamde paspoortvereiste is thans neergelegd in artikel 28 VV. Daarin is bepaald dat een vreemdeling bij de aanvraag om toelating een geldig document voor grensoverschrijding dient te overleggen. In het zevende lid van artikel 28 is opgenomen dat de Minister van Justitie in bepaalde gevallen ontheffing van deze verplichting kan verlenen. Met dit wetsvoorstel wordt het paspoortvereiste in de wet verankerd en is voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur hiervan ontheffing te verlenen.

Verder kan een aanvraag worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (onderdeel d). Daarmee wordt wettelijk verankerd hetgeen thans in beleidsregels is neergelegd ter uitwerking van de grond dat een vergunning kan worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend (vergelijk artikel 11, vijfde lid, van de huidige wet). Deze weigeringsgrond zal in lagere regelgeving of beleidsregels worden uitgewerkt. Daarbij geldt dat wordt aangesloten bij de ernst van de reactie op de vastgestelde normovertreding, ongeacht of de schending van de norm als misdrijf of als overtreding strafbaar is gesteld en ongeacht de vraag of de norm strafrechtelijke of bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Dit betekent dat bij de weigering van een vergunning iedere vrijheids- en vermogensstraf en derhalve ook een voorwaardelijke veroordeling of een overtreding en een bestuurlijke boete kan worden betrokken. Overigens wordt onder «openbare orde» zo nodig ook begrepen de openbare rust. Dit begrip, dat in de huidige wet voorkomt, heeft te weinig onderscheidend vermogen om als afzonderlijk criterium in de nieuwe wet terug te keren.

Onderdeel e voorziet in de mogelijkheid een aanvraag af te wijzen op grond van het feit dat de vreemdeling niet bereid is medewerking te verlenen aan medisch onderzoek naar een besmettelijke ziekte (zoals TBC) of niet bereid is een behandeling tegen een dergelijke ziekte te ondergaan. De aanvraag kan voorts worden afgewezen indien de vreemdeling op dat moment arbeid verricht voor een werkgever, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan (onderdeel f).

Onderdeel g voorziet tenslotte in de mogelijkheid de vergunning af te wijzen op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Artikel 15

In de toelichting op artikel 14 is aangegeven dat het mvv-vereiste, anders dan in de huidige wet, alleen wordt gesteld indien de vreemdeling een aanvraag voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd indient. In artikel 15, eerste lid, wordt geregeld in welke gevallen de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet wordt afgewezen vanwege het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Daarbij zijn de bestaande vrijstellingen uit artikel 16a overgenomen, met uitzondering van de vrijstelling van gezinsleden van toegelaten vluchtelingen die in aanmerking komen voor toelating in het kader van gezinshereniging. Dit hangt samen met de systematiek in de nieuwe Vreemdelingenwet. De vrijstelling in artikel 16a was bedoeld voor gezinsleden van toegelaten vluchtelingen die in aanmerking komen voor een afgeleide vluchtelingenstatus. De beleidsregels hierover zijn thans neergelegd in hoofdstuk B7/17 van de Vreemdelingencirculaire. In de nieuwe systematiek kunnen deze vreemdelingen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van artikel 26, waarvoor geen mvv-vereiste geldt. Het is dus niet langer noodzakelijk deze personen in het reguliere gedeelte van de vreemdelingenwet vrij te stellen van het mvv-vereiste. De nieuw opgenomen vrijstellingen van het mvv-vereiste zijn toegelicht bij artikel 14.

In artikel 15, eerste lid, onder g, is bepaald dat een aanvraag niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf indien de vreemdeling behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie. Artikel 15, eerste lid, onder g, is daarmee de grondslag voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur geldt ingevolge het tweede lid een voorhangprocedure. Daarbij is uitdrukkelijk gekozen voor een andere variant dan die van artikel 16a, vijfde lid, van de huidige wet. Zodoende kan worden voorkomen dat de opmerkingen van de zijde van de Staten-Generaal ten aanzien van de reeds in het Staatsblad geplaatste algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de reeds vastgestelde maatregel leiden. In de voorgestelde variant is het mogelijk om bijstellingen te verwerken voordat het ontwerp wordt vastgesteld.

Indien op grond van artikel 15 of de algemene maatregel van bestuur geen vrijstelling van het mvv-vereiste bestaat, kan de minister op grond van artikel 14 een aanvraag toch inwilligen. In de toelichting op artikel 14 is er op gewezen, dat de minister bevoegd, niet verplicht is een aanvraag af te wijzen wegens het ontbreken van een mvv. Daarbij is ook aangegeven dat van die bevoegdheid een zeer terughoudend gebruik gemaakt zal worden.

Wij merken op dat een gemeenschapsonderdaan geen vergunning nodig heeft om rechtmatig in Nederland te verblijven. Een gemeenschaps-onderdaan ontleent zijn verblijfsrecht immers rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht. Een vergunning heeft ingevolge het gemeenschapsrecht slechts een declaratoir karakter.

Het feit dat gemeenschapsonderdanen expliciet worden vrijgesteld van het mvv vereiste betekent dan ook niet dat zij verplicht zijn een vergunning aan te vragen. Deze bepaling beoogt slechts te voorkomen dat als een gemeenschapsonderdaan een vergunning aanvraagt, deze wordt afgewezen vanwege het ontbreken van een mvv indien een expliciete vrijstelling in de wet zou ontbreken. Overigens wijzen wij erop dat deze vrijstelling is overgenomen uit artikel 16a van de huidige wet.

Artikelen 16 en 17

In de huidige vreemdelingenwet ontbreken expliciete bepalingen over de gronden voor afwijzing van een aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning tot verblijf. Ingevolge het huidige artikel 11, vijfde lid, kan de verlenging worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend. In het voorliggende wetsvoorstel is er voor gekozen om zowel de gronden voor het niet verlenen, als de gronden voor het niet verlengen van de geldigheidsduur, als de intrekingsgronden, in de wet neer te leggen. De gronden voor niet verlengen en intrekken zijn gelijk met uitzondering van het in artikel 16 onder b genoemde paspoort-vereiste (artikel 17).

Op grond van artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt een vergunning voor bepaalde tijd steeds onder beperkingen verleend. Hoewel ook onder het huidige recht de vergunning tot verblijf niet kan worden verlengd dan wel kan worden ingetrokken indien de vreemdeling niet of niet langer meer voldoet aan deze beperking, was dit niet uitdrukkelijk in de wet vastgelegd. In het eerste lid, onder f, van artikel 16, wordt hierin thans wel voorzien. Er wordt niet of niet langer aan de beperking voldaan, indien de vreemdeling niet meer in Nederland verblijft voor het doel waarvoor de vergunning is verleend of niet meer voldoet aan de bijzondere voorwaarden die in het kader van het verblijfsdoel worden gesteld. Eveneens is uitdrukkelijk neergelegd dat de vergunning kan worden ingetrokken indien niet of niet langer wordt voldaan aan een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden. Bij de toelichting op

artikel 13, tweede lid, is aangegeven dat daarvan sprake kan zijn indien niet wordt voldaan aan het voorschrift dat de vreemdeling moet beschikken over een ziektekostenverzekering. Hier zij opgemerkt dat een voorschrift moet worden onderscheiden van een bijzondere voorwaarde die in het kader van het verblijfsdoel wordt gesteld. Het voorschrift «ziektekostenverzekering» heeft als zodanig immers geen relatie met het verblijfsdoel.

In artikel 16, eerste lid, onder a, is neergelegd dat een aanvraag tot het verlengen van de verblijfsvergunning kan worden afgewezen (dan wel de vergunning kan worden ingetrokken) indien de houder van de vergunning zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd. Het feit dat een vreemdeling aan wie een vergunning tot vestiging is verleend, zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt, is in de huidige wet een grond om de vergunning tot vestiging in te trekken (zie artikel 14, tweede lid, van de huidige wet). De huidige wet biedt geen expliciete mogelijkheid om de vergunning tot verblijf in te trekken of niet te verlengen bij verplaatsing van het hoofdverblijf. Thans dient in die situatie te worden aangetoond dat de vreemdeling door het verplaatsen van het hoofdverblijf niet langer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend. Door het ontbreken van een intrekingsgrond vanwege het verplaatsen van het hoofdverblijf kan de situatie zich voordoen dat een vreemdeling na het verlenen van de vergunning naar het buitenland vertrekt en zich pas weer in Nederland meldt om zijn vergunning te verlengen. Het voorliggende artikel biedt de mogelijkheid om in die gevallen – zonder beoordeling of nog aan de beperking van de vergunning wordt voldaan – de vergunning niet te verlengen of in te trekken op grond van artikel 16, eerste lid, onder a.

Voor de vraag wanneer de vreemdeling geacht wordt zijn hoofdverblijf buiten Nederland te hebben verplaatst kan de huidige jurisprudentie van toepassing blijven.

Het in artikel 16, eerste lid, onder b, opgenomen paspoortvereiste is al toegelicht bij artikel 14. Ten aanzien van dit vereiste wordt een onderscheid gemaakt tussen het verlengen en het intrekken van de vergunning. Het ontbreken van een paspoort kan wel een grond zijn om een vergunning niet te verlengen maar niet om een vergunning in te trekken. Hierbij hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. Ten eerste dient een vreemdeling bij de aanvraag tot het verlengen van een vergunning een geldig document voor grensoverschrijding over te leggen. Ten tweede is de duur waarmee de geldigheidsduur van de vergunning wordt verlengd afhankelijk van de geldigheidsduur van het paspoort. Als hoofdregel geldt dat de vergunning altijd een maand korter geldig is dan het document voor grensoverschrijding. Op deze aspecten kan dus bij de verlengingsaanvraag worden getoetst. Voor het intrekken van een vergunning zijn deze toetsmomenten niet aanwezig en zal het ontbreken van een document dus niet kenbaar zijn. Bovendien kan een vreemdeling slechts tijdelijk geen document hebben. Mocht het al bekend worden dat de vreemdeling niet meer beschikt over een document zal de vreemdeling – voordat tot intrekking kan worden overgegaan – in de gelegenheid gesteld moeten worden om alsnog een paspoort te verkrijgen. Bij de aanvraag tot verlenging is deze gelegenheid wel aanwezig omdat een vreemdeling tijdig om verlenging moet vragen.

De in artikel 16, eerste lid, onder c, opgenomen grond voor niet-verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning als er onjuiste gegevens zijn verstrekt – deze was in artikel 12 van de huidige wet als intrekingsgrond opgenomen – is ten opzichte van artikel 12 van de huidige wet aangevuld met de mogelijkheid van intrekking indien er gegevens zijn achtergehouden die – als deze bekend waren geweest –

zouden hebben geleid tot het afwijzen van de oorspronkelijke aanvraag om een verblijfsvergunning. Het kan hier niet alleen gaan om gegevens die door de vreemdeling zijn verstrekt of zijn achtergehouden maar ook om gegevens die door belanghebbende derden zijn verstrekt of zijn achtergehouden. Hierbij kan gedacht worden aan gegevens over de gezinsband die door een echtgenoot of echtgenote zijn verstrekt, indien de vergunning is verleend in het kader van gezinshereniging of -vorming. Ten aanzien van de in artikel 16, eerste lid, onder d, neergelegde middeleneis wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 14, eerste lid, onder b.

Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, dient voor verblijfsbeëindiging sprake te zijn van een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Voorts voorziet artikel 16, eerste lid, onder h, in de mogelijkheid om de het verblijf te beëindigen indien gronden aan het algemeen belang ontleend daartoe nopen (vergelijk artikel 14).

Op grond van artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt een vergunning voor bepaalde tijd steeds onder beperkingen verleend. Hoewel ook onder het huidige recht de vergunning tot verblijf niet kan worden verlengd dan wel kan worden ingetrokken indien de vreemdeling niet of niet langer meer voldoet aan deze beperking, was dit niet uitdrukkelijk in de wet vastgelegd. In het eerste lid, onder f, van artikel 16, wordt hierin thans wel voorzien. Er wordt niet of niet langer aan de beperking voldaan, indien de vreemdeling niet meer in Nederland verblijft voor het doel waarvoor de vergunning is verleend of niet meer voldoet aan de bijzondere voorwaarden die in het kader van het verblijfsdoel worden gesteld.

In artikel 17 zijn de gronden opgenomen die tot intrekking van de verblijfsvergunning kunnen leiden. Deze gronden zijn gelijk aan de gronden waarop een aanvraag kan worden afgewezen, met uitzondering van het vereiste van een geldig document voor grensoverschrijding. Kortheidshalve wordt artikel 16, eerste lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 18

Artikel 18, eerste lid, komt overeen met artikel 13, eerste lid, van de huidige wet. In het eerste lid is bovendien uitdrukkelijk neergelegd dat de minister tevens bevoegd is een aanvraag niet in behandeling te nemen en af te wijzen.

Het tweede lid is gebaseerd op artikel 13, tweede lid, van de huidige wet.

Artikel 19

Artikel 19 is ontleend aan artikel 13, derde tot en met vijfde lid, van de huidige wet. In plaats van het begrip «hoofdverblijf in Nederland» is in het eerste lid een verwijzing opgenomen naar het rechtmatig verblijf hetzij op basis van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, hetzij als gemeenschapsonderdaan hetzij ingevolge het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Deze invulling van het begrip hoofdverblijf is in de huidige Vreemdelingencirculaire neergelegd. Evenmin als dat thans het geval is bij de vergunning tot vestiging, kan bij de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd een maximale geldigheidsduur van de vergunning worden gegeven.

Overeenkomstig artikel 13, derde lid, van de huidige wet is voorzien in een aantal afwijzingsgronden voor de vergunning. De gronden onder a, b en d komen ook in artikel 13 van de huidige wet voor, waarbij de onder b

genoemde grond in het kader van de uniformering van de openbare orde bepaling in de wet is gewijzigd (zie ook het algemeen deel van de toelichting). De onder c genoemde grond is nieuw en hangt deels samen met de vervanging van het begrip hoofdverblijf in het eerste lid door «rechtmatig verblijf». Rechtmatig verblijf als zodanig is niet voldoende. Voor de afgifte van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is het ook van belang om te kunnen beoordelen of een vreemdeling zijn hoofdverblijf in Nederland heeft. Voor de vraag wanneer de vreemdeling geacht wordt zijn hoofdverblijf buiten Nederland te hebben verplaatst kan de huidige jurisprudentie van toepassing blijven. Verder is onder e bepaald dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden geweigerd indien gronden aan het algemeen belang daartoe nopen (vergelijk de artikelen 14 en 16 voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd).

Net als bij artikel 15 wordt opgemerkt dat een gemeenschapsonderdaan geen vergunning nodig heeft om rechtmatig in Nederland te verblijven. Een gemeenschapsonderdaan ontleent zijn verblijfsrecht immers rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht. Een vergunning heeft ingevolge het gemeenschapsrecht slechts een declaratoir karakter. Gelet hierop is in artikel 19 uitdrukkelijk bepaald dat een gemeenschapsonderdaan in aanmerking kan komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd indien hij tenminste vijf jaar als gemeenschapsonderdaan en dus op grond van artikel 8, onder e, in Nederland heeft verbleven. Het is dus niet vereist dat hij in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning.

Ten slotte merken wij op, dat de leeftijdsgrens van acht jaren in het derde lid, is overgenomen van artikel 23, vijfde lid, van de huidige wet. Uit de combinatie met de tien jaren-termijn, bedoeld in het tweede lid, volgt, dat de inkomenseis niet wordt tegengeworpen aan vreemdelingen die al sinds hun achtste levensjaar in Nederland wonen.

Artikel 20

De gronden waarop de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken zijn enigszins gewijzigd in vergelijking met artikel 14 van de huidige wet. De in artikel 20, onder b, genoemde intrekkinggrond inzake onjuiste gegevens is aangevuld met de mogelijkheid van intrekking indien er gegevens zijn achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid. Met de aanvraag wordt bedoeld de aanvraag tot verlening of de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd alsmede de aanvraag tot verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In deze drie gevallen kan het niet verstrekken van juiste gegevens hebben geleid tot verlening van de verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd. Het kan hier niet alleen gaan om gegevens die door de vreemdeling zijn verstrekt of zijn achtergehouden maar ook om gegevens die door belanghebbende derden zijn verstrekt of zijn achtergehouden. Aan de grond genoemd in onderdeel c is, ten opzichte van artikel 14 van de huidige wet, toegevoegd dat intrekking ook mogelijk is indien de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd. Het betreft hier de terbeschikkingstelling van de Staat, een publiekrechtelijke maatregel met een vrijheidsontnemend karakter, die volgt op een misdrijf. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de artikelen 16 en 17.

Artikel 21

In dit artikel is aangegeven dat een aanvraag uitsluitend door een

vreemdeling of diens wettelijk vertegenwoordiger kan worden ingediend. Dit komt overeen met de huidige systematiek van het vreemdelingenrecht (vergelijk artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit), maar wijkt af van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ingevolge artikel 2:1 Awb kan een ieder zich in het verkeer met bestuursorganen door een gemachtigde laten vertegenwoordigen, terwijl ingevolge het voorgestelde artikel 21 Vw de aanvraag slechts door de vreemdeling zelf dan wel door zijn wettelijke vertegenwoordiger kan worden ingediend. De achterliggende redenen hiervoor, die verband houden met het toezicht en het voorkomen van gefingeerde aanvragen, blijven ook onder de nieuwe Vreemdelingenwet aanwezig. Deze bestaande afwijking van de Awb wordt in de tekst van artikel 21 van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht.

Artikel 22

Dit artikel komt overeen met artikel 16 van de huidige wet. Het voorgestelde artikel 22 vormt daarmee de delegatiebasis voor regeling van de in het eerste lid genoemde onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het bestaande systeem waarin het merendeel van de procedurele bepalingen zijn neergelegd in het Vreemdelingenbesluit (huidige artikelen 52 en verder) zal dus ook onder de nieuwe wet blijven bestaan.

Over de verhouding tussen het eerste lid, onder c, en afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het volgende worden opgemerkt. Afdeling 3.6 bevat bepalingen over de bekendmaking en mededeling van besluiten. Hoofddregel van artikel 3:41 Awb is dat besluiten worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking. In het artikel 53 van het huidige Vreemdelingenbesluit wordt naast bekendmaking door toezending of uitreiking ook bekendmaking door het toezenden of uitreiken van het verblijfsdocument en het stellen van aantekeningen in aangewezen documenten voorgeschreven. Hoewel het stellen van een aantekening in een document, waarna het document zal worden teruggegeven, naar de letter genomen bekendmaking door uitreiking betreft, kan daarover in de praktijk wellicht onduidelijkheid bestaan. Om deze onduidelijkheid weg te nemen is in onderdeel c van het eerste lid uitdrukkelijk bepaald dat de bekendmaking van beschikkingen ook kan geschieden door middel van het toezenden of uitreiken van een document en door het stellen van aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document. Hierbij gaat het om een aanvulling op artikel 3:41, eerste lid, van de Awb. In het voorgestelde artikel 35, onder d, is dezelfde aanvulling opgenomen.

Verder is in het tweede lid van dit artikel bepaald dat de vreemdeling in nader te bepalen gevallen leges is verschuldigd voor de afdoening van een aanvraag. Deze leges bedragen ten hoogste f 500, hetgeen het hoogste bedrag aan leges is dat thans wordt geheven. De leges worden geheven per aanvraag, hetgeen betekent dat er zowel voor de aanvraag tot het verlenen als voor de aanvraag tot het verlengen van de verblijfsvergunning leges van ten hoogste f 500 geheven kunnen worden. Indien een zogenaamde samengestelde aanvraag wordt ingediend, bijvoorbeeld een aanvraag om toelating voor studie alsmede voor het verrichten van arbeid, zal de leges per afzonderlijk onderdeel van die aanvraag worden berekend.

In aanvulling op artikel 16, tweede lid, van de huidige wet is ook de mogelijkheid opgenomen om leges te heffen voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Daarbij dient met name gedacht te worden aan het eventueel gaan heffen van leges voor het vreemdelingendocument in verband met de hoge productiekosten. Voor de hoogte van deze leges zal worden uitgegaan van de kostprijs van het document. Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitgangspunten

die zijn neergelegd in het rapport «Maat houden» van de (interdepartementale) MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten (rapport van juni 1996, alsmede de bijgewerkte checklists van februari 1998). Ingevolge artikel 4:5 Awb kan een bestuursorgaan in de daar genoemde gevallen besluiten een aanvraag niet in behandeling te nemen. In het voorgestelde tweede lid van artikel 22 is het gebruik van deze bevoegdheid dwingend voorgeschreven. Concreet heeft dit tot gevolg, dat wanneer de leges niet worden betaald de aanvraag niet in behandeling genomen wordt of, wanneer de leges voor de afgifte van het document niet worden betaald, het document niet zal worden afgegeven. In de toelichting bij artikel 8 is aangegeven dat wanneer het document niet wordt afgegeven dat als zodanig geen gevolg heeft voor het rechtmatig verblijf van de vreemdeling.

Op deze plaats merken wij op dat leges alleen nog bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning op reguliere gronden zullen worden geheven. Wij hebben er voor gekozen om de legesheffing voor de aanvraag van een verblijfsvergunning op asielgronden te schrappen, nu daarvan in de praktijk nooit gebruik is gemaakt.

Artikel 23

In dit artikel is de huidige beslistermijn van zes maanden zoals neergelegd in artikel 15e, eerste lid, van de huidige wet gehandhaafd.

Buiten de mogelijkheid om op grond van artikel 4:5 Awb de aanvraag buiten behandeling te stellen totdat door de vreemdeling voldoende gegevens zijn verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag, bestaat er in vreemdelingenzaken ook behoefte aan een mogelijkheid voor nader onderzoek door derden naar de verstrekte gegevens en bescheiden, bijvoorbeeld naar het voorhanden zijn van voldoende middelen van bestaan en naar de feitelijke gezinsband. Verder dient voor de beoordeling van de aanvraag in veel gevallen advies te worden gevraagd aan andere betrokken departementen om te bepalen of er met de verblijfsaanvaarding van een vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend.

Onderzoek door derden impliceert dat de mogelijkheden voor de Minister van Justitie om het onderzoek naar de aanvraag tijdig af te ronden in sommige gevallen beperkt zijn. In de praktijk doet zich dit bijvoorbeeld voor bij het opstellen van ambtsberichten, waarmee soms enige tijd gemoeid blijkt te zijn. Hoewel er vanzelfsprekend naar gestreefd wordt om binnen zes maanden op de aanvraag te beslissen is dat om die reden niet altijd mogelijk. Om te voorkomen dat de beslissing op de aanvraag dan toch binnen zes maanden genomen zou moeten worden zonder voldoende voldragen onderzoek, is in het tweede lid van artikel 23 de bevoegdheid neergelegd om de beslistermijn ten hoogste met zes maanden te verlengen indien naar het oordeel van de minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden nodig is. Indien de minister gebruik maakt van deze mogelijkheid dient hij, ingevolge het derde lid, de vreemdeling in kennis te stellen van het feit dat de beslistermijn wordt verlengd.

De mogelijkheid die in het tweede lid wordt geboden, kan ook worden toegepast indien ten aanzien van de vreemdeling een strafrechtelijk onderzoek aanhangig is. De uitkomst van een dergelijk onderzoek kan immers leiden tot afwijzing van de aanvraag (inbreuk op de openbare orde). Voor de toepassing van het tweede lid wordt onder «derden» verstaan de personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen terzake van het door hen te verrichten onderzoek. Gezien de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de Minister van Justitie, wordt het openbaar ministerie in het tweede lid afzonderlijk genoemd.

Zoals opgemerkt kan de beslistermijn ook worden verlengd indien op grond van artikel 4:5 van de Awb de aanvraag buiten behandeling is gesteld. Ingevolge artikel 4:15 van de Awb is de termijn voor het geven van de beschikking opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan krachtens artikel 4:5 Awb uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Een met artikel 23, tweede lid, vergelijkbare verlengingsmogelijkheid is in artikel 40, vijfde lid, opgenomen.

Artikel 24

In de huidige wet ontbreekt een expliciete bepaling over de geldigheidsduur en de ingangsdatum van een vergunning. In artikel 9 van de bestaande wet is slechts bepaald dat het aan vreemdelingen die houder zijn van een vergunning tot verblijf is toegestaan om in Nederland te verblijven tot het tijdstip waarop de vergunning haar geldigheid verliest. Ten aanzien van houders van een vergunning tot vestiging is in artikel 10 van de huidige wet bepaald dat het hen is toegestaan voor onbepaalde duur in Nederland te verblijven.

In het voorliggende artikel komt tot uitdrukking dat de verblijfsvergunning van rechtswege inhoudt dat de houder rechtmatig in Nederland verblijft. De vergunning gaat als hoofdregel in op de datum dat aan de voorwaarden wordt voldaan waarbij is bepaald dat deze datum nooit voor de datum van aanvraag kan liggen.

Artikel 25

In artikel 25 worden de gevolgen in beeld gebracht die de afwijzing van de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning heeft en die (indien van toepassing) van rechtswege intreden.

Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen. Bij het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag, de buitenbehandelingstelling van de aanvraag, dan wel tegen de intrekking of de niet-verlenging van de verblijfsvergunning betreft de rechter ook de van rechtswege intredende gevolgen van het bestreden besluit. Hierin wijkt de vreemdelingenrechter niet af van hetgeen in het algemeen bestuursprocesrecht gebruikelijk is. De rechter kan bijvoorbeeld oordelen dat de afwijzing van de aanvraag redelijkerwijs niet in stand kan blijven indien de uitzetting van de vreemdeling tot schending van een verdragsverplichting zou leiden. Andersom zal de rechter in het oordeel over de afwijzing van de aanvraag betrekken dat de afwijzing de uitzetting van de vreemdeling betekent. De stroomlijning van de procedure gaat daarom niet ten koste van de rechtsbescherming.

Het beoogde doel van het systeem met van rechtswege intredende gevolgen, te weten de vermindering van afzonderlijke procedures, betekent ook dat tegen de handelingen die uitsluitend strekken tot uitvoering van het besluit niet zonder meer afzonderlijk bezwaar of beroep mogelijk is op grond van artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel. Artikel 70, derde lid, stelt handelingen van een bestuursorgaan jegens een vreemdeling als zodanig gelijk met een besluit en kan worden beschouwd als de opvolger van artikel 1a van de huidige wet. In de jurisprudentie op het vergelijkbare artikel 1a van de huidige wet worden alleen de rechtens relevante handelingen van een bestuursorgaan jegens een vreemdeling als zodanig appellabel bevonden. Dezerzijds wordt er vanuit gegaan, dat de in de jurisprudentie aangebrachte beperking ook onder de nieuwe wet gehandhaafd zal blijven.

Doorgaans is afzonderlijk bezwaar of beroep niet nodig omdat tussen het moment waarop de gevolgen zijn ingetreden (bijvoorbeeld bij afwijzing van de aanvraag) en het moment waarop de handeling feitelijk wordt verricht (uitzetting van de vreemdeling) niet te veel tijd verstrijkt. In dat geval heeft de rechter zich uitgesproken over het bestreden besluit en de daaruit voortvloeiende handelingen zodat die handelingen voor de mogelijkheid van bezwaar of beroep niet meer rechtens relevant zijn. Een afzonderlijke, hernieuwde beoordeling van de handeling die voortvloeit uit het besluit kan wel uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk zijn indien het bezwaar of beroep betrekking heeft op de wijze waarop van de bevoegdheid tot uitzetting gebruik is gemaakt. Ook is denkbaar dat er bij wijze van uitzondering door tijdsverloop opnieuw een oordeel nodig is over bijvoorbeeld de uitzetbaarheid van de vreemdeling vanwege een relevante wijziging in de omstandigheden. Het bezwaar of beroep zal in die gevallen geen schorsende werking uit kracht van de wet toekomen (zie voor het bezwaar of administratief beroep in reguliere zaken de toelichting op artikel 71). Vanzelfsprekend kan de vreemdeling om een voorlopige voorziening verzoeken, maar gezien de uitdrukkelijke opvatting van de wetgever terzake zal een dergelijk verzoek alleen in uitzonderingssituaties kunnen worden ingewilligd.

In het eerste lid zijn de van rechtswege intredende gevolgen neergelegd. In het eerste lid, onder a, is neergelegd dat wanneer de aanvraag wordt afgewezen, de vreemdeling niet meer rechtmatig in Nederland verblijft indien er geen andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van toepassing is. Een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf kan bijvoorbeeld aanwezig zijn indien de vreemdeling zijn procedure tegen de afwijzing in Nederland mag afwachten of indien sprake is van ingevolge deze wet vastgestelde beletselen tegen de uitzetting.

In onderdeel b, is geregeld dat de afwijzing van de aanvraag tot gevolg heeft dat de vreemdeling Nederland binnen de in artikel 60 bepaalde termijn dient te verlaten. Als de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging verlaat is de minister bevoegd tot uitzetting. De bevoegdheid tot uitzetting wordt geregeld in de artikelen 61 en verder van dit wetsvoorstel.

In onderdeel c is als gevolg van de afwijzing opgenomen dat wanneer de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging heeft verlaten binnen de termijn, bedoeld in artikel 60, de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn elke plaats te betreden teneinde de vreemdeling uit te zetten. Onder het betreden van elke plaats is ook begrepen het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. De Algemene wet op het binnentreden is van toepassing, hetgeen betekent dat voor binnentreden van een woning zonder de toestemming van de bewoner een machtiging nodig is (artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden). Het voorstel strekt er niet toe de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdeling bevoegd te verklaren om zonder een dergelijke machtiging een woning te betreden zonder de toestemming van de bewoner. Aan een dergelijke verstrekende bevoegdheid, waarvoor bovendien de Algemene wet op het binnentreden moet worden gewijzigd, bestaat geen behoefte. Nu in de Vreemdelingenwet de ambtenaren bevoegd worden verklaard elke plaats te betreden, kan aan deze ambtenaren een machtiging tot het binnentreden van een woning zonder de toestemming van de bewoner worden verleend door de burgemeester of de officier van justitie ingevolge artikel 4 van de Algemene wet op het binnentreden. Daarmee is enerzijds gewaarborgd dat de ambtenaren niet zonder noodzaak tot binnentreden kunnen overgaan, anderzijds dat de ambtenaren redelijk snel in staat gesteld kunnen worden deze machtiging te verkrijgen. Zodoende is op

evenwichtige wijze gewaarborgd dat de uitzetting niet nodeloos wordt bemoeilijkt.

De in het eerste lid beschreven gevolgen treden in wanneer een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning wordt afgewezen. Het tweede lid voorziet er in dat diezelfde gevolgen ook intreden indien een aanvraag niet in behandeling wordt genomen, het rechtmatig verblijf van rechtswege is geëindigd of de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of de geldigheidsduur ervan niet wordt verlengd.

Op grond van het derde lid treden de gevolgen, bedoeld in het eerste lid, niet in indien de vreemdeling bezwaar of beroep heeft ingesteld en de werking van de beschikking is opschort. Onder «beroep» wordt hier overigens ook verstaan het administratief beroep en het hoger beroep. De opschorting van de werking van de beschikking houdt concreet in dat de vreemdeling gedurende die periode rechtmatig verblijf heeft, de vertrektermijn niet gaat lopen en hij niet kan worden uitgezet.

Artikel 26

De Minister van Justitie is op grond van het eerste lid van artikel 26 bevoegd de aanvraag in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen en een verleende verblijfsvergunning in te trekken. In het tweede lid is neergelegd dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor ten hoogste drie achtereenvolgende jaren kan worden verleend. In de huidige wet ontbreekt een dergelijke bepaling. Wel zijn thans regels omtrent de geldigheidsduur opgenomen in artikel 24 van het Voorschrift Vreemdelingen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de vergunning tot verblijf voor minder dan drie jaar te verlenen. Ook op grond van de voorliggende wet zal in lagere regelgeving de geldigheidsduur worden uitgewerkt.

Artikel 27

Dit artikel heeft geen tegenhanger in de huidige wet. Artikel 27 is een samenstel van (delen van) verschillende artikelen van de huidige wet. In dit artikel worden de gronden opgesomd waarop een asielzoeker tijdelijke bescherming in Nederland zou kunnen behoeven. Of de vreemdeling nu vluchteling is, te duchten heeft voor een onmenselijke behandeling of is getraumatiseerd, dan wel niet naar zijn land van herkomst kan terugkeren vanwege de onveilige situatie aldaar, op zijn aanvraag wordt hem steeds eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend. Dit is anders dan in de huidige wet, waarin voor de in de onderdelen a tot en met c genoemde gevallen een afzonderlijke status bestaat (namelijk de A-status op grond van artikel 15, en de vergunning tot verblijf op humanitaire gronden – vtv-hum – op grond van artikel 11). De A-status en de vtv-hum hebben onder de huidige wet het karakter van een vergunning voor onbepaalde tijd. In afwijking van de huidige wet, zal aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor verblijf op de gronden bedoeld in het eerste lid, onder a, b en c, eerst de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Eerst na verloop van drie jaar komt de vreemdeling in aanmerking voor verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In afwijking van de huidige wet is niet langer een eigen definitie van vluchteling opgenomen, maar wordt terzake verwezen naar het verdrag zelf.

Ook wordt in de wet omschreven wanneer tot verlening van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt overgegaan ingeval de terugkeer van de vreemdeling in strijd zou komen met verplichtingen uit internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens waaronder artikel 3 van het EVRM, artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing en artikel 7 van het

Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). Verder is bepaald dat een vergunning kan worden verleend indien naar het oordeel van de Minister van Justitie de terugkeer van de vreemdeling in redelijkheid niet kan worden verlangd op grond van klemmende redenen van humanitaire aard waarbij gedacht is aan de situatie dat de vreemdeling getraumatiseerd is. Thans wordt in de laatstbedoelde gevallen een verblijfsvergunning zonder beperking verleend. Op grond van de huidige wet is de vergunning tot verblijf zonder beperking niet of nauwelijks intrekbaar indien de gronden voor verlening niet langer aanwezig zijn. Het wetsvoorstel beoogt dit met toepassing van artikel 30 gedurende de eerste drie jaar wel mogelijk te maken.

Onderdeel d komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 12b van de wet, waarin de voorwaardelijke vergunning tot verblijf is neergelegd. Ook in de huidige wet is er een beleidsvrijheid voor de Minister van Justitie om deze vergunning al dan niet te verlenen en kan de vergunning worden verleend indien de terugkeer van de vreemdeling naar het oordeel van de minister, van een bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie in het land van herkomst.

Het ligt in de rede om te veronderstellen dat van deze grond minder gebruik zal worden gemaakt met de totstandkoming van een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming. Met een dergelijke regeling zal de noodzaak om de grond, bedoeld in onderdeel d, toe te passen grotendeels worden weggenomen. Een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming is in het Verdrag van Amsterdam als één van de prioriteiten aangewezen en dient daartoe binnen vijf jaar na inwerkingtreding van dat Verdrag tot stand te zijn gekomen.

De onder e genoemde categorie betreft gezinsleden van asielzoekers die gelijktijdig met de asielzoeker zijn ingereisd dan wel de asielzoeker binnen een termijn van drie maanden nadat hij een verblijfsvergunning op asielfronden heeft verkregen, zijn nagereisd. Op grond van het huidige beleid komen deze personen als gezinslid van een vluchteling in aanmerking voor een zogenaamde afgeleide vluchtelingenstatus ter navolging van Aanbeveling IV B van de conferentie van gevolmachtigden opgenomen in de Finale Akte bij het Vluchtelingenverdrag. Hoewel dit instrument geen juridisch verbindend instrument van volkenrecht is, is hieraan in het nationale vreemdelingenrecht wel steeds uitvoering gegeven (Kamerstukken II 1978/79, 15 649, nrs. 1-2, p. 24). Het huidige Nederlands beleid inzake gezinshereniging is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 1994, hoofdstuk B7/17. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dit beleid grotendeels voortgezet waarbij nu ook uit de wet blijkt dat de gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor een asielstatus. Daarmee wordt een ruimere toepassing gegeven aan de hiervoor genoemde internationale instrumenten omdat in voorkomende gevallen ook de gezinsleden van vreemdelingen die op andere gronden dan als vluchteling in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd, voor dezelfde vergunning in aanmerking komen. Tegelijkertijd is voorzien in een verkorting van de termijn van zes tot drie maanden welke voldoende mogelijkheden biedt voor nareis van de gezinsleden. Bij de toepassing van dit artikel zullen grotendeels dezelfde criteria worden gehanteerd die thans in hoofdstuk B7/17 van de Vreemdelingencirculaire zijn neergelegd. Een van de criteria is dat met de overkomst van gezinsleden geen polygame situatie in Nederland mag ontstaan. Het criterium dat alleen de echtgenoot of echtgenote en minderjarige kinderen die dezelfde nationaliteit hebben als de vreemdeling in aanmerking kunnen komen voor de vergunning voor bepaalde tijd komt in de tekst van dit artikelonderdeel tot uitdrukking. Daarbij geldt dat streng getoetst zal worden of de gezinsleden inderdaad tot het gezin

van de hoofdpersoon behoren, waarbij in voorkomende gevallen verzocht zal worden om dit middels een DNA-test aan te tonen.

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die op grond van artikel 27, onder e, wordt verstrekt, kan niet worden ingetrokken indien het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon wordt verbroken. Dit laat onverlet dat deze verblijfsvergunning wel kan worden ingetrokken indien het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op het moment dat het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon nog in stand is.

In het tweede lid is een delegatiebasis opgenomen om, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, indicatoren aan te wijzen die in ieder geval worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie, als bedoeld in het eerste lid, onder d.

Artikel 28

In artikel 28 zijn enkele gronden opgenomen die tot afwijzing van de aanvraag moeten leiden. In onderhavig voorstel komt het onderscheid tussen niet-ontvankelijkheid van een aanvraag en (kennelijke) ongegrondheid van een aanvraag niet meer terug. Wel is een aantal afwijzingsgronden imperatief opgenomen in artikel 28. Dit betekent dat, als een grond bedoeld in artikel 28 wordt vastgesteld, de aanvraag wordt afgewezen. Het betreft situaties waarin de aanvraag zonder inhoudelijke beoordeling van de vraag of de vreemdeling bescherming in Nederland moet worden geboden kan worden afgewezen omdat bij uitzetting van de vreemdeling schending van het verbod op refoulement of artikel 3 van het EVRM of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing niet aan de orde is. De onderdelen a en b zijn overgenomen uit artikel 15b van de huidige wet. Het nieuwe onderdeel c leidt ertoe dat een aanvraag wordt afgewezen indien een vreemdeling op grond van een procedure over de (afwijzing van) een eerdere aanvraag rechtmatig in Nederland verblijft. Zolang de vreemdeling de uitkomst van deze procedure in Nederland mag afwachten verblijft hij rechtmatig in Nederland en is hij beschermd tegen uitzetting. Gelet hierop kan de later ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 worden afgewezen. Overigens zal deze bepaling naar verwachting, met name van belang zijn indien een vreemdeling aanvraag op reguliere gronden heeft ingediend. In een procedure omtrent de afgifte van de reguliere verblijfsvergunningen kunnen nieuwe feiten en omstandigheden niet door de rechter in de beoordeling van de afgewezen aanvraag worden betrokken. Indien er relevante nieuwe feiten en omstandigheden zijn dan zal de vreemdeling een nieuwe aanvraag indienen. In dat geval mag van de vreemdeling worden verwacht dat hij de procedure tegen de afgewezen aanvraag stopzet, teneinde te voorkomen dat er meerdere procedures tegelijkertijd aanhangig zijn.

De grond genoemd in onderdeel d komt in de huidige wet niet voor. Het betreft hier de aanvraag van de vreemdeling die eerder heeft verbleven in een derde land en op grond van een terug- en overname-overeenkomst aan dat land van eerder verblijf zal worden overgedragen. Dat de vreemdeling alleen aan het derde land kan worden overgedragen waar hij eerder verblijf heeft gehad is in de tekst van onderdeel d expliciet tot uitdrukking gebracht. Hoewel deze toevoeging in de wettekst strikt genomen overbodig zal zijn omdat terug- en overname-overeenkomsten zijn gebaseerd op het gegeven dat een vreemdeling eerder op het grondgebied van het terug- of overnemende land heeft verbleven, kan een dergelijke toevoeging voor de praktijk een verduidelijking betekenen.

Het vereiste dat dit derde land de uitzettingsverboden uit het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing moet naleven, waarborgt dat de vreemdeling door overdracht aan de derde staat niet met «refoulement» wordt bedreigd. Omdat de vreemdeling voldoende bescherming wordt geboden rust er geen verplichting op de Nederlandse overheid om de aanvraag inhoudelijk te beoordelen.

Over de verhouding van onderdeel d tot het voorgestelde artikel 29, tweede lid, onder i, kan het volgende worden opgemerkt. Ingevolge artikel 29, tweede lid, onder i, kan bij het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag ook worden betrokken of de vreemdeling in een land van eerder verblijf zal worden toegelaten totdat hij elders duurzame bescherming zal hebben gevonden. Dit artikel kan, in tegenstelling tot artikel 28, worden toegepast zonder dat er een terug- of overname-overeenkomst met het land van eerder verblijf van toepassing is.

Artikel 29

In het eerste lid is de afwijzingsgrond voor een aanvraag tot het verlenen van een vergunning tot bepaalde tijd op asielgronden opgenomen. Een aanvraag wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zich zelf of in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen. Onder de nieuwe wet zal het zogenaamde mosa-criterium (arrest van de Hoge Raad van 22 juni 1984, RV 1984, 11) niet meer worden toegepast. Dit criterium, dat betrekking heeft op de vraag of de vreemdeling hangende de procedure kan worden uitgezet, kan worden verlaten, omdat het beroep in asielzaken reeds uit kracht van de wet de uitzetting opschort. Voor de beoordeling van asielaanvragen geldt dus vanaf inwerkingtreding van de wet nog slechts het criterium dat in het eerste lid van artikel 29 is neergelegd. Hiermee komt tot uitdrukking dat de bewijslast op de vreemdeling rust; de vreemdeling maakt aannemelijk of zijn aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 27 voor inwilliging in aanmerking komt. Overeenkomstig de paragrafen 198 tot en met 219 van het «Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status» van de UNCHR zal, evenals thans het geval is, indien het asielrelaas geloofwaardig is, de vreemdeling het voordeel van de twijfel worden gegund.

In het tweede lid is bepaald dat bij het onderzoek of de aanvraag kan worden afgewezen verschillende omstandigheden kunnen worden betrokken. De belangrijkste omstandigheden worden in dit lid genoemd. Deze komen inhoudelijk overeen met de niet-ontvankelijkheidsgronden en de kennelijk ongegrondheidsgronden in de huidige wet. Het is niet de bedoeling een limitatieve opsomming te geven van de omstandigheden die kunnen worden betrokken bij het onderzoek of de aanvraag kan worden afgewezen. Ook andere omstandigheden kunnen bij deze beoordeling een rol spelen. Wel biedt dit artikel een handvat voor de bewijslastverdeling tussen de asielzoeker en de overheid bij de beoordeling of de asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij bescherming behoeft. Ten aanzien van deze verdeling geldt het door de UNHCR in de paragrafen 195 tot en met 197 van het UNHCR Handboek gehanteerde uitgangspunt dat de bewijslast in beginsel bij de asielzoeker ligt.

Bij de omstandigheden genoemd in de onderdelen a tot en met f, gaat het om situaties die plaatsvonden na de vlucht uit het land van herkomst en die van invloed zijn op de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal. Indien de vreemdeling door het gebruik van een valse identiteit of onjuiste reizen identiteitspapieren of andere bescheiden de geloofwaardigheid van zijn verhaal aantast, wordt van de vreemdeling verlangd dat hij zich meer inspant dan andere asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te

tonen. Daarvan is in ieder geval sprake bij de situaties, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onder a, d, e en f.

Hoewel deze omstandigheden op zich zelf niet reeds behoeven te leiden tot afwijzing van de aanvraag, rust op de asielzoeker een zwaardere bewijslast om aannemelijk te maken dat hij bescherming behoeft indien een van deze omstandigheden zich voordoet.

De onderdelen d, e en f zijn, in vergelijking met artikel 15c, eerste lid, onderdelen d, e en f, van de huidige wet, beter op elkaar afgestemd. Ten eerste is in de onderdelen d en e «tegen beter weten in» steeds vervangen door het kortere begrip «opzettelijk». Ten tweede is in onderdeel d «documenten of bescheiden» vervangen door «reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden». Ten derde is in de onderdelen e en f «reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden» steeds vervangen door «reis- of identiteitspapieren dan wel andere bescheiden». Onder het verzamelbegrip «bescheiden» zijn ook steeds documenten begrepen. Er is geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige wet beoogd.

In de artikel 15c, eerste lid, onder f, van de huidige wet is neergelegd dat een aanvraag om toelating als vluchteling niet wordt ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan indien de vreemdeling afkomstig is uit een door Onze Minister bij beleidsregel aangewezen veilig land van herkomst. Deze afwijzingsgrond keert, in enigszins aangepaste vorm terug in het voorgestelde artikel 29, tweede lid, onder g.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat de verplichting van de minister om, bij beleidsregel, veilige landen van herkomst en veilige derde landen aan te wijzen, blijft gehandhaafd. Wat onder een beleidsregel wordt verstaan is in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht geregeld: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Uit artikel 4:84 van de Awb vloeit voort dat de minister volgens deze beleidsregel beslist, tenzij bijzondere omstandigheden noodzaken daarvan af te wijken. Deze omstandigheden zijn die welke voorheen uitdrukkelijk in artikel 15c, eerste lid, onderdeel f, van de Vreemdelingenwet waren opgenomen zoals die tot 1 januari 1996 gold, namelijk dat een aanvraag gegrond is op bijzondere omstandigheden die, in afwijking van de algehele situatie in een als veilig derde land van herkomst aangewezen land, het vermoeden kunnen wekken dat de aanvrager niettemin gegronde reden voor vervolging te vreezen heeft.

Ten aanzien van het tweede lid, onderdeel i, valt nog op te merken, dat de toepassing van die grond niet afhankelijk is van een terug- of overname-overeenkomst met het land van eerder verblijf. Er zij gewezen op de toelichting bij artikel 28, onder d.

Artikel 30

In artikel 30 zijn de gronden weergegeven waarop de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken, dan wel de aanvraag voor verlenging van de verblijfsvergunning kan worden afgewezen. Als het voornemen bestaat om de verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen, dan is het noodzakelijk om de grond waarop de verblijfsvergunning is verleend te kennen. Dit is met name van belang voor de vreemdelingen aan wie de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd feitelijk is verleend vanwege de algehele situatie in het land van herkomst (artikel 27, onder d). In dat geval is een wijziging in die situatie in beginsel reden voor intrekking of niet-verlenging van de vergunning. Desalniettemin moet zeker gesteld zijn dat er geen individuele gronden voor verblijf van de vreemdeling in Nederland bestaan voordat daadwerkelijk tot intrekking

of niet-verlenging wordt overgegaan. Ondanks het feit dat de verblijfsvergunning in eerste instantie is verleend op algemene gronden kan het niet worden uitgesloten dat de vreemdeling verdragsvluchteling is en terugzending om die reden in strijd zou komen met het verbod op refoulement van het Vluchtelingenverdrag. Hetzelfde geldt voor het terugzendverbod van artikel 3 EVRM en artikel 3 van het Anti-folterverdrag. In de huidige wet zijn de intrekingsgronden neergelegd in artikel 12 voor de vergunning tot verblijf, waaronder de voorwaardelijke vergunning tot verblijf en in artikel 12a, vierde lid. In dit laatste artikel is bepaald dat een voorwaardelijke vergunning wordt ingetrokken indien de beletselen voor uitzetting zijn opgeheven. Met betrekking tot de toelating als vluchteling is thans verblijfsbeëindiging mogelijk indien de zes beëindigingsgronden van artikel 1C, de «cessation clauses», van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. Bij toepassing van een «cessation clause» vervalt de erkenning als vluchteling hetgeen een reden kan vormen om de toelating tot Nederland in te trekken. Daarnaast kent de huidige wet in artikel 15, derde lid, de mogelijkheid om de toelating in te trekken indien de gronden van artikel 14, eerste lid, van de huidige wet van toepassing zijn en indien de vreemdeling door gewijzigde omstandigheden in de gelegenheid is zich zonder gevaar voor vervolging buiten Nederland te vestigen.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn de verschillende intrekingsmogelijkheden onder de huidige wet ondergebracht in één artikel. In de onderdelen a en b zijn gronden uit artikel 14, eerste lid, van de huidige wet opgenomen. Daarnaast geldt als hoofdregel dat een vergunning kan worden ingetrokken als een vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd (d). Met de verplaatsing van het hoofdverblijf geeft de vreemdeling te kennen dat hij niet langer bescherming behoeft in Nederland.

Onderdeel c omvat de situatie waarin de grond voor verlening als bedoeld in artikel 27 is komen te vervallen. Indien deze situatie zich voordoet zal in het individuele geval worden beoordeeld of tot intrekking kan worden overgegaan. Ten aanzien van dit onderdeel dient nog het volgende te worden opgemerkt. Door de omschrijving van een verdragsvluchteling in de definitiebepaling is intrekking ook mogelijk indien een of meer «cessation clauses» van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. In dat geval houdt op grond van het Vluchtelingenverdrag de erkenning als vluchteling op te bestaan er is er ingevolge de definitiebepaling van het wetsvoorstel niet langer sprake van een verdragsvluchteling. Dientengevolge is ook de grond voor verlening van de verblijfsvergunning komen te vervallen en is intrekking op grond van artikel 30 mogelijk.

Artikel 31

In artikel 31 is vastgelegd dat de Minister van Justitie bevoegd is een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen. Ook is hij bevoegd een reeds verleende vergunning in te trekken.

Artikelen 32 en 33

In het regeerakkoord is bepaald dat de tijdelijk status wordt omgezet in de definitieve status, indien drie jaar na het verlenen ervan nog niet tot terugkeer kan worden overgegaan.

Artikel 32 bepaalt dat de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd na drie jaar slechts kan worden afgewezen indien op het moment waarop de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afloopt zich een grond voor intrekking van die verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voordoet.

Gevolg van deze systematiek is dat als de rechtsgrond voor het verlenen

van de vergunning voor bepaalde tijd is komen te vervallen op het moment waarop de geldigheidsduur van de verleende verblijfsvergunning eindigt geen verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zal worden verleend (zie artikel 30, onder c).

Deze intrekingsgrond geldt niet meer als intrekingsgrond vanaf het moment dat de vreemdeling een vergunning voor onbepaalde tijd is verleend. Dit komt tot uitdrukking doordat in artikel 33 de intrekingsgrond genoemd in artikel 30, onder c, niet voorkomt. Voor verdragsvluchtelingen betekent dit dat ondanks dat zij geen verdragsvluchteling meer zijn, de verblijfsvergunning niet zal worden ingetrokken op die grond. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd biedt een vreemdeling die voor bescherming als verdragsvluchteling in aanmerking komt dus een sterkere bescherming tegen verblijfsbeëindiging dan in de bestaande wet is neergelegd. De huidige wet stelt geen termijn aan de mogelijkheid van intrekking indien de vreemdeling door gewijzigde omstandigheden in de gelegenheid is zich zonder gevaar voor vervolging buiten Nederland te vestigen. Voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf was wel een termijn van toepassing. Het was immers niet meer mogelijk om na drie jaar het verblijf te beëindigen bij verbetering van de algehele situatie in het land van herkomst. Met de voorliggende wetwijziging wordt deze rechtsongelijkheid weggenomen. Indien een vreemdeling in het bezit wordt gesteld van een vergunning voor onbepaalde tijd is het niet meer mogelijk om het verblijf te beëindigen indien de situatie in het land van herkomst is gewijzigd. Daarmee wordt aangesloten bij de verblijfsrechtelijke positie van reguliere vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd.

Artikel 34

In artikel 34 wordt bepaald dat een vergunning voor bepaalde en onbepaalde tijd dient te worden aangevraagd door de vreemdeling in persoon dan wel zijn wettelijk vertegenwoordiger (zie ook artikel 21).

Artikel 35

Dit artikel komt overeen met artikel 16, eerste lid, van de huidige wet. Artikel 35 vormt daarmee de delegatiebasis voor regeling van de daar genoemde onderwerpen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het bestaande systeem, waarin het merendeel van de procedurele bepalingen zijn neergelegd in het Vb (art. 52 en verder) zal dus ook onder de nieuwe wet blijven bestaan. Over de verhouding tussen onderdeel d en afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het volgende worden opgemerkt. Afdeling 3.6 bevat bepalingen over de bekendmaking en mededeling van besluiten. Hoofdreel van artikel 3:41 Awb is dat besluiten worden bekendgemaakt door toezending of uitreiking. In het artikel 53 van het huidige Vreemdelingenbesluit wordt naast bekendmaking door toezending of uitreiking ook bekendmaking door het toezenden of uitreiken van het verblijfsdocument en het stellen van aantekeningen in aangewezen documenten voorgeschreven. Hoewel het stellen van een aantekening in een document, waarna het document zal worden teruggegeven, naar de letter genomen bekendmaking door uitreiking betreft, kan daarover in de praktijk wellicht onduidelijkheid bestaan. Om deze onduidelijkheid weg te nemen is in onderdeel d uitdrukkelijk bepaald dat de bekendmaking van beschikkingen ook kan geschieden door middel van het toezenden of uitreiken van een document en door het stellen van aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document. Hierbij gaat het om een aanvulling op artikel 3:41, eerste lid, van de Awb. In het voorgestelde artikel 22, eerste lid, onder c, is dezelfde aanvulling opgenomen.

De mogelijkheid om leges te heffen voor de aanvraag van een verblijfsver-

gunning op asielgronden keert in de nieuwe Vreemdelingenwet niet terug. In de praktijk blijkt dat van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik is gemaakt.

Artikelen 36 en 37

In deze artikelen is een tweetal waarborgen neergelegd omtrent de kwaliteit van de beschikking van de IND op de aanvraag tot verlening van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, op de aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur ervan en op de aanvraag tot verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Artikel 36 is vergelijkbaar met de huidige wet, zij het dat er duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat indien de vreemdeling wordt gehoord, hij wordt gehoord in een taal waarvan kan worden aangenomen dat hij deze verstaat. Dit voorschrift beoogt het belang te waarborgen van een goede, wederzijdse communicatie tussen de vreemdeling en degene die op zijn aanvraag zal beslissen. Die wederzijdse communicatie is van eminent belang voor het nemen van een juiste beslissing op de aanvraag. Terzijde zij opgemerkt dat het antwoord op de vraag of de vreemdeling moet worden gehoord uit de Algemene wet bestuursrecht (met name de artikelen 4:7 en verder) volgt.

In artikel 37 is een zogenaamde voornemenprocedure neergelegd. Het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken mag er niet toe leiden dat de rechter, die zich mogelijkerwijs moet uitspreken over de door IND genomen beslissing, zich moet buigen over een dossier dat door het ontbreken van de bezwaarfase minder duidelijk zou zijn omtrent het standpunt van beide partijen met betrekking tot de feiten. Derhalve is wettelijk verankerd dat indien de minister voornemens is de aanvraag af te wijzen de vreemdeling hiervan schriftelijk, onder opgave van redenen, mededeling wordt gedaan. De vreemdeling kan vervolgens zijn zienswijze schriftelijk naar voren brengen binnen een door de minister bepaalde redelijke termijn. In de beschikking die de minister vervolgens neemt zal, indien de aanvraag wordt afgewezen, ingevolge artikel 40, vierde lid, worden ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling. De rechter zal in een eventuele beroepsprocedure dus in elk geval kennis kunnen nemen van de schriftelijke zienswijze van de vreemdeling en de gevolgtrekking die de minister daaruit heeft getrokken. Deze werkwijze biedt de waarborg voor de kwaliteit van de beschikking.

Opgemerkt zij, dat wanneer de minister de aanvraag toewijst, er geen voornemenprocedure gevolgd wordt.

Artikel 37 is te beschouwen als een nadere invulling van artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In artikel 4:7 is namelijk geregeld dat een bestuursorgaan, voordat het de aanvraag afwijst, de aanvrager in bepaalde gevallen in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. Artikel 37 gaat verder en breidt de verplichting uit tot alle gevallen waarin de minister voornemens is de aanvraag af te wijzen. De in de artikelen 4:11 en 4:12 Awb genoemde uitzonderingen zijn hier dus niet van toepassing. Bovendien schrijft artikel 37 uitdrukkelijk voor, dat de minister zijn voornemen schriftelijk aan de vreemdeling mededeelt. Een dergelijke verplichting ontbreekt in artikel 4:7 Awb. Ingevolge artikel 4:9 Awb kan de vreemdeling op zijn beurt zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. Artikel 37 schrijft uitsluitend de schriftelijke mogelijkheid voor, dit in verband met de dossiervorming. In zoverre bevat het voorgestelde artikel 37 een afwijking van de Awb, die in het tweede lid tot uitdrukking is gebracht.

Zo nodig kan de vreemdeling, nadat hij zijn schriftelijke zienswijze aan de minister heeft gezonden, worden gehoord. Ingevolge het voorgestelde artikel 36 wordt hij dan in een taal gehoord waarvan kan worden aangenomen dat hij die redelijkerwijs kan verstaan.

De gehele voornemenprocedure zal, ingevolge het derde lid, bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Gegeven het grote belang van de voornemenprocedure voor de gehele procedure enerzijds en het belang van enige flexibiliteit bij de uitwerking van deze noviteit in het vreemdelingenrecht anderzijds, voorziet regeling bij algemene maatregel van bestuur, waarover de Raad van State wordt gehoord, in het juiste evenwicht. In de algemene maatregel van bestuur zullen in ieder geval enige (vuist)regels worden gegeven voor de lengte van de door de minister te bepalen termijn binnen welke de vreemdeling zijn zienswijze op een voorgenomen besluit kan geven. Die termijn zal zo worden gekozen, dat gewaarborgd is dat de vreemdeling zich op zijn zienswijze kan bezinnen. Tevens zullen enige regels worden gesteld voor het geval de vreemdeling niet binnen de gestelde termijn reageert. Delegatie van de regeling van de voornemenprocedure zelf naar een ministeriële regeling is niet toegestaan. Dit wijkt af van de onderwerpen die ingevolge artikel 35 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld, waaronder de wijze waarop het onderzoek naar de aanvraag wordt ingericht (artikel 35, onder b). Voorzover een onderwerp niet rechtstreeks betrekking heeft op de voornemenprocedure zelf, zoals het eerste gehoor van de vreemdeling, is delegatie naar de ministeriële regeling toegestaan.

Artikel 38

In artikel 38 wordt geregeld dat de aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet eerder kan worden ingediend dan vier weken voor de datum waarop de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd afloopt. Door dit uitdrukkelijk in de wet te bepalen wordt bereikt dat een aanvraag die voor de genoemde vier weken wordt ingediend en dus geruime tijd voordat aan de vereiste drie jaar wordt voldaan, eenvoudig kan worden afgedaan. Hiermee worden onnodige procedures voorkomen.

Artikel 39

Net als bij de initiële afwijzing van de aanvraag is het noodzakelijk om bij de intrekking van de vergunning waarborgen te geven voor de kwaliteit van de beslissing mede in het licht van de beroepsprocedure. Daartoe is in het eerste lid bepaald dat een voornemenprocedure zal worden gevolgd. Hiertoe is artikel 37 van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor een nadere toelichting zij daarom verwezen naar de toelichting bij artikel 37. De volgorde tussen het horen en het naar voren brengen van de schriftelijke zienswijze verschilt van die ingeval er een aanvraag is gedaan. De vreemdeling zal namelijk in het kader van zijn aanvraag reeds zijn gehoord voordat het voornemen ontstaat de aanvraag af te wijzen. Het voornemen van een intrekking zal veelal ontstaan voordat de vreemdeling is gehoord. Om deze reden is het zinvol om in het tweede lid te bepalen dat de vreemdeling wordt gehoord nadat zijn zienswijze is ontvangen.

Artikel 40

In het eerste lid van artikel 40 is, net als in de huidige wet, neergelegd dat binnen zes maanden op de aanvraag voor een verblijfsvergunning moet zijn besloten.

In het tweede lid stellen wij voor dat de *vermelding* van de motivering in de beschikking waarbij de aanvraag wordt ingewilligd achterwege kan blijven. Artikel 3:47 van de Awb is daarom buiten toepassing verklaard. Zoals wij reeds in het algemeen deel hierover hebben opgemerkt, betekent dit niet dat de beschikking op willekeur berust. Net als alle andere beschikkingen zijn de feiten en omstandigheden vastgesteld en is

op basis daarvan een gemotiveerde afweging gemaakt. Daarmee wordt voldaan aan artikel 3:46 van de Awb, waarin is bepaald dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Het tweede lid ziet alleen op de inwilliging van de aanvraag. Als de aanvraag wordt afgewezen, wordt de motivering daarvan wel in de beschikking gegeven. Hiervoor bevat het wetsvoorstel geen bijzondere bepalingen; artikel 3:47 van de Awb is van toepassing. Feitelijk zullen deze afwijzingen op dezelfde wijze worden gemotiveerd als afwijzingen onder de huidige wet.

Het derde lid is gebaseerd op artikel 15a, vierde lid, van de huidige wet. Daarbij zijn de woorden «in overleg» vervangen door «na overleg». In het vierde lid is bepaald dat in het geval van afwijzing van de aanvraag bij de motivering moet worden ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling welke tot uitdrukking kwam naar aanleiding van de voornemenprocedure (zie de artikelen 37 en 39 en de daarbij behorende toelichting).

Ingevolge het vijfde lid kan de beslistermijn met ten hoogste zes maanden worden verlengd. Deze termijn moet worden onderscheiden van de termijn voor verlenging ingevolge artikel 41 en de mogelijkheid om met toepassing van de artikelen 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de beslistermijn te verlengen.

Buiten de mogelijkheid om op grond van artikel 4:5 Awb de aanvraag buiten behandeling te stellen totdat door de vreemdeling voldoende gegevens zijn verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag, bestaat er in asielzaken ook behoefte aan een mogelijkheid voor nader onderzoek door derden naar de verstrekte gegevens en bescheiden, bijvoorbeeld voor een beoordeling van de gezondheidssituatie van de vreemdeling. In asielzaken kunnen onderzoeken door derden in het buitenland noodzakelijk zijn, zoals het onderzoek naar daden van vervolging jegens de vreemdeling in het land van herkomst of, ingeval van toelating als gezinslid, naar de feitelijke gezinsband. Hiertoe wordt in veel gevallen advies gevraagd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Onderzoek door derden impliceert dat de mogelijkheden voor de Minister van Justitie om het onderzoek naar de aanvraag tijdig af te ronden in sommige gevallen beperkt zijn. In de praktijk doet zich dit bijvoorbeeld voor bij het opstellen van ambtsberichten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee soms enige tijd gemoeid blijkt te zijn. Hoewel er vanzelfsprekend naar gestreefd wordt om binnen zes maanden op de aanvraag te beslissen is dat om die reden niet altijd mogelijk. Om te voorkomen dat de beslissing op de aanvraag dan toch binnen zes maanden genomen zou moeten worden zonder voldoende voldragen onderzoek, is in het vijfde lid de bevoegdheid neergelegd om de beslistermijn ten hoogste met zes maanden te verlengen indien naar het oordeel van de minister voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden nodig is. Indien de minister gebruik maakt van deze mogelijkheid dient hij, ingevolge het zesde lid, de vreemdeling in kennis te stellen van het feit dat de beslistermijn wordt verlengd.

De mogelijkheid die in het vijfde lid wordt geboden kan ook worden toegepast indien ten aanzien van de vreemdeling een strafrechtelijk onderzoek aanhangig is. De uitkomst van een dergelijk onderzoek kan immers leiden tot afwijzing van de aanvraag (inbreuk op de openbare orde). Voor de toepassing van het vijfde lid wordt onder «derden» verstaan de personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen terzake van het door hen te verrichten onderzoek. Gezien de positie van het openbaar ministerie ten opzichte van de Minister van Justitie, wordt het openbaar ministerie in het vijfde lid afzonderlijk genoemd.

Tot slot zij opgemerkt dat artikel 40, vijfde lid, overeenkomt met de verlengingsmogelijkheid van artikel 23, tweede lid, laatste volzin.

In artikel 41 is een zogenaamd besluitmoratorium neergelegd. Een vergelijkbare voorziening is in beperkte vorm ook in de huidige wet neergelegd.

Kern van het moratorium is, dat de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste een jaar kan worden verlengd vanwege de situatie in het land van herkomst dan wel vanwege een massale instroom (zie het eerste lid, onderdelen a tot en met c). Het moratorium is slechts van toepassing op vreemdelingen die afkomstig zijn uit het betreffende land en die een aanvraag voor een vergunning voor bepaalde tijd hebben ingediend. De categorieën vreemdelingen worden in het besluit, waarmee het moratorium wordt ingesteld, aangewezen. Zolang het moratorium van kracht is, heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f.

De verlenging van de beslistermijn ziet op aanvragen die reeds waren ingediend toen het moratorium van kracht werd en op aanvragen die worden ingediend zolang het moratorium van kracht is. Het moratorium kan in beginsel worden verlengd; de verlenging van de beslistermijn van een individuele aanvraag is daarentegen eenmalig. Indien na afloop van de verlengde beslistermijn de situatie in het land van herkomst dan wel de persoonlijke situatie van de vreemdeling de verlening van een verblijfsvergunning rechtvaardigt, dan zal aan het einde van het moratorium aan die vreemdeling een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Doet een dergelijke situatie zich niet, of niet meer voor, dan zal de aanvraag worden afgewezen.

Het moratorium kan in een drietal situaties worden toegepast.

a. korte periode van onzekerheid

In het eerste lid, onderdeel a, staat de naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst er aan in de weg om binnen zes maanden een beslissing op de aanvraag te nemen. Hierbij denken wij aan situaties waarin wij thans uitstel van vertrek kunnen verlenen.

b. onveilige situatie van korte duur

In de tweede plaats kan dit moratorium gebruikt worden in het geval de verwachting bestaat dat de situatie in het land van herkomst ten gevolge waarvan vreemdelingen stellen bescherming te behoeven, van korte duur zal zijn (eerste lid, onder b). Hierbij kan worden gedacht aan een vredesregeling, waarvan de uitvoering wordt afgewacht.

c. massale instroom

De derde grond waarop dit moratorium gebruikt kan worden is indien er sprake is van een massale instroom van asielzoekers waardoor het niet mogelijk is om binnen een periode van zes maanden een groot aantal gelijktijdige aanvragen te behandelen (eerste lid, onder c). Anders dan de beide andere gronden voor een besluitmoratorium gaat het hier om een organisatorische belemmering bij de behandeling van asielaanvragen, veroorzaakt door een onvoorziene massale instroom. De massale instroom kan het gevolg zijn van plotseling uitbrekende (burger)oorlogen. In deze zin dient het besluitmoratorium ter vervanging van artikel 15e, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet.

Over de verhouding van het moratorium tot het aan de verlening van de verblijfsvergunning op de grond, bedoeld in artikel 27, onder d, ten grondslag liggende oordeel van de minister dat de terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar, kan het volgende worden opgemerkt.

In de praktijk kan toepassing van het besluitmoratorium zinvol zijn, voordat wordt besloten tot vergunningverlening op de grond bedoeld in artikel 27, onder d. In dat geval dient het moratorium ertoe om een oordeel te vormen over de algehele situatie in het land van herkomst. Vanaf het moment dat er een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming tot stand is gekomen, zou het moratorium kunnen worden ingesteld in afwachting van een besluit van de Raad van Ministers om bepaalde categorieën vreemdelingen in Europees verband tijdelijke bescherming te verlenen.

Ook als na verloop van tijd het oordeel over de algehele situatie in het land van herkomst kan worden gegeven en daarmee vergunningverlening op de grond, bedoeld in artikel 27, onder d, mogelijk is, is toepassing van het besluitmoratorium denkbaar. Het besluit tot toepassing van het moratorium zal daartoe een motivering dienen te bevatten. Die motivering kan zijn de (aanhoudende) massale instroom.

Toepassing van het besluitmoratorium nadat eerder aanvragen zijn ingewilligd op de grond bedoeld in artikel 27, onder d, is eveneens denkbaar indien ontwikkelingen in het (tot dan toe) onveilige land tot de verwachting leiden dat de onveiligheid nog maar van korte duur zal zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de uitvoering van een inmiddels tot stand gekomen vredesregeling. In dat geval is het zinvol om de beslistermijn voor nieuwe aanvragen te verlengen, zonder de verleende verblijfsvergunningen al in te trekken.

Beroep

Het besluit tot instelling van een moratorium is een besluit van algemene strekking, als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, Awb. De omvang van de categorie vreemdelingen waarop het besluit van toepassing zal zijn, is immers niet tevoren aanwijsbaar. De werking van het besluit is in de tijd beperkt. In de gronden waarop het moratorium kan worden toegepast ligt ook een zekere beperking besloten.

Het besluit tot instelling van het moratorium dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 van de Awb). De bekendmaking van het besluit ingevolge artikel 3:42, eerste lid, Awb zal, in de Staatscourant plaatsvinden.

Tegen het besluit staat, op grond van artikel 8:1 van de Awb, beroep open. Omdat het van groot belang is dat over de rechtmatigheid van een besluit tot instelling van een moratorium zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen, is daartoe beroep in eerste en enige aanleg mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 69, vijfde lid). Daarbij is afdeling 3 van dit wetsvoorstel inzake de rechtsgang in asielzaken van overeenkomstige toepassing (artikel 77, tweede lid), hetgeen betekent dat de Afdeling rechtsprekt met inachtneming van de voorschriften zoals die voor de vreemdelingenkamers van de rechtbanken gelden. Van een wettelijke termijn waarbinnen de Raad uitspraak moet doen op het beroep, hebben wij afgezien. Wij gaan ervan uit dat een dergelijke uitspraak sneller zal worden gedaan dan de uitspraak op een hoger beroep, dat uiterlijk binnen 23 weken moet worden gedaan (zie artikel 87, tweede lid).

Als het moratorium stand houdt, dan kan in alle volgende zaken waarin een vreemdeling de rechtmatigheid van het ingestelde moratorium als zodanig betwist het beroep kort worden afgedaan.

Het besluit-karakter van het moratorium brengt ook mee, dat het tussentijds kan worden ingetrokken, bijvoorbeeld omdat intussen voldoende zicht bestaat op de situatie in het betreffende land. In het besluit tot intrekking zal uitdrukkelijk worden bepaald of de verlengde beslistermijn voor de oude gevallen blijft gelden (eerbiedigende werking)

of dat op alle ingediende aanvragen binnen een bepaalde termijn zal worden beslist.

Indien de vreemdeling van oordeel is dat het moratorium ten onrechte op zijn aanvraag wordt toegepast kan hij, na ommekomst van de oorspronkelijke beslistermijn, beroep instellen tegen het niet-tijdig besluiten (artikel 6:2, onder b, Awb) op zijn aanvraag. Voor alle duidelijkheid merken wij op dat het moratorium van toepassing is op alle aanvragen waarop nog niet is beslist. Daaronder zijn ook begrepen de aanvragen waarvoor de oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden al is verstreken op het moment waarop het besluit tot toepassing van het moratorium in werking treedt. Het beroep van de vreemdeling tegen het niet tijdig beslissen zal, afhankelijk van de grond waarop het moratorium is toegepast, ongegrond verklaard kunnen worden omdat het beslismoratorium inmiddels van toepassing is en de termijn waarop op de aanvraag moet worden beslist dus ten hoogste met één jaar is verlengd.

De vreemdeling die van mening is dat het moratorium ten onrechte niet op zijn aanvraag is toegepast kan tegen de afwijzing van de aanvraag, die binnen de in artikel 40, eerste lid, genoemde termijn is gegeven, in beroep komen. Mocht de rechter van oordeel zijn dat het moratorium ten onrechte niet is toegepast, dan kan de rechter, afhankelijk van de grond waarop het moratorium is ingesteld de beschikking vernietigen en wordt het moratorium alsnog op de aanvraag toegepast.

Het moratorium is als zodanig niet van toepassing op de aanvraag waarop reeds is beslist, maar kan een rol spelen bij de ex nunc-beoordeling van het beroep. De toepassing van het moratorium strekt zich daarentegen niet uit tot de vreemdeling wiens aanvraag, ook na het beroep op de rechter, onherroepelijk is afgewezen. Voor de vreemdeling die op het moment waarop het moratorium wordt toegepast nog in de centrale opvang verblijft, is in artikel 43, vierde lid, voorzien in de mogelijkheid dat de opvang niet wordt beëindigd. Wij verwijzen naar de toelichting op artikel 43.

Procedureel

In het besluit waarin het moratorium wordt ingesteld, zal worden aangegeven vanaf welke datum het moratorium in algemene zin van kracht wordt en op welke datum het zal eindigen. De periode waarin het moratorium van kracht is moet worden onderscheiden van het tijdstip waarop de (verlengde) beslistermijn van de individuele aanvraag eindigt. Als het moratorium bijvoorbeeld geldt van 1 januari tot en met 1 juli 2000, wordt de beslistermijn voor de aanvraag die op 1 januari wordt ingediend verlengd met een jaar tot 1 juli van het jaar 2001. De beslistermijn van de aanvraag die op 1 juli 2000 wordt ingediend eindigt daarentegen pas op 1 januari van 2002.

In de aard van de gronden waarop het besluitmoratorium in algemene zin kan worden toegepast ligt een zekere tijdelijkheid besloten (korte periode van onzekerheid (a), de situatie in het land van herkomst van korte duur zal zijn (b) en massale instroom (c)). Om die reden zal het besluit om opnieuw toepassing te geven aan het moratorium op dezelfde grond goed gemotiveerd worden. Herhaalde toepassing van het moratorium op dezelfde grond is op grond van de wet niet uitgesloten, bijvoorbeeld bij aanhoudende massale instroom of wanneer de termijn waarop naar verwachting zekerheid zou bestaan over de algehele situatie in het land van herkomst in eerste instantie te kort is ingeschat. Hier wordt nog eens benadrukt dat het verlengen van het moratorium in algemene zin niet betekent dat de termijn van de aanvraag van de individuele asielzoeker

ook nog eens met een jaar kan worden verlengd op grond van deze bepaling. Op grond van deze bepaling is het in individuele gevallen slechts mogelijk om de termijn voor behandeling van de aanvraag eenmalig met maximaal een jaar te verlengen. Hooguit kan de beslistermijn verder worden verlengd op grond van artikel 40, vijfde lid.

Het gevolg van het instellen van het moratorium is dus, dat de beslistermijn in individuele gevallen met ten hoogste met één jaar wordt verlengd. De vreemdelingen die reeds een aanvraag hebben ingediend zullen van het moratorium individueel bericht ontvangen. Vreemdelingen die de aanvraag indienen nadat het moratorium in werking is getreden, worden hiervan bij of kort na de indiening van de aanvraag op de hoogte gesteld.

In de praktijk zal de aanvraag in behandeling wordt genomen, maar slechts summier worden onderzocht. Het onderzoek zal zich beperken tot vaststelling van identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Behoort de vreemdeling tot een categorie vreemdelingen op wie het moratorium van toepassing is, dan is verder onderzoek niet bij voorbaat zinvol. Als na afloop van het moratorium de algehele situatie onveilig wordt geacht, dan kan de verblijfsvergunning worden verleend. Als de algehele situatie op dat moment echter veilig wordt geoordeeld, kan er aanleiding zijn om de aanvraag nader te onderzoeken op individuele omstandigheden die tot verlening van de verblijfsvergunning kunnen leiden. Voor dat onderzoek kan niet worden uitgesloten dat de beslistermijn nog enig uitstel behoeft vanwege nader onderzoek door derden of door het openbaar ministerie naar specifieke, individuele omstandigheden. Artikel 40, vijfde lid, voorziet in deze verlengingsmogelijkheid.

In het tweede lid wordt de grondslag gegeven voor een algemene maatregel van bestuur, waarin regels zullen worden gesteld over de gevolgen van het moratorium voor de opbouw van rechten voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Gegeven de aard van het moratorium ingevolge dit artikel wordt in artikel 42, vierde lid, afgeweken van de hoofdregel om een verblijfsvergunning te verlenen met ingang van de datum waarop de aanvraag is ingediend.

Artikel 42

In artikel 42, eerste lid, is bepaald dat verlening van de aanvraag van rechtswege leidt tot beëindiging van de opvang. Voor de beëindiging van de opvang is geen aparte beëindigingsbeschikking meer nodig.

Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen. Wij verwijzen naar de toelichting op artikel 25. Als de vreemdeling al een procedure begint – hij zal daarbij geen belang hebben – dan kan de rechter alle gevolgen van de inwilliging van de aanvraag beoordelen.

Ook in het voorgestelde systeem waarbij rechtsgevolgen van rechtswege intreden, blijven feitelijke handelingen ter beëindiging van de verstrekkingen nodig. Omdat in de huidige jurisprudentie de handelingen die worden verricht bij de beëindiging van de opvang niet onder het toepassingsbereik van artikel 1a van de huidige wet worden gebracht¹, terwijl dat vanwege de stroomlijning en versnelling van de asielprocedure wel wenselijk is, zullen in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) handelingen op grond van die wet worden gelijkgesteld met beschikkingen en zal hoofdstuk 7, afdeling 3, van de Vreemdelingenwet 2000 op het beroep daartegen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Deze wijziging zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000, die thans voor advies bij de Raad van State ligt. Artikel 71, eerste lid, dat aan het beroep op de rechtbank in

¹ Zie uitspraak pres. rechtbank 's-Gravenhage (Vreemdelingenkamer) van 30 oktober 1998 (AWB 98/7773 VRWET) waarin de president zich onbevoegd heeft verklaard en uitspraak pres. Rechtbank Arnhem van 30 oktober 1998 (AWB 98/1925) waarin de president zich wel bevoegd acht.

asielzaken schorsende werking verleent, zal evenwel van die overeenkomstige toepassing worden uitgezonderd. Voor een nadere uiteenzetting van de afzonderlijke mogelijkheid van beroep tegen een handeling verwijzen wij naar de toelichting op artikel 70, derde lid.

In het wetsvoorstel wordt niet geregeld op welke wijze en binnen welke termijn de opvang wordt beëindigd. In de huidige wet is dit evenmin geregeld. De beëindiging van de verstrekkingen blijft geregeld in de op de Wet COA gebaseerde Regeling opvang asielzoekers (Roa) en de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). De verwijzing in de nieuwe Vreemdelingenwet naar de verstrekkingen «bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift dat soortgelijke verstrekkingen regelt» is bewust algemeen gehouden, nu niet valt uit te sluiten dat deze regelingen zullen worden gewijzigd. Vooralsnog wordt bedoeld op de Roa, de Rva en de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). Geen «wettelijk voorschrift dat soortgelijke verstrekkingen regelt» is bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet.

Bij het opstellen van de lagere regelgeving zal rekening worden gehouden met de relatie tussen de termijn waarbinnen de vreemdeling zelf het gebruik van de verstrekkingen kan beëindigen en de termijn waarbinnen de vreemdeling zelf uit Nederland dient te vertrekken (zie artikel 60). In de lagere regelgeving zal mede worden voorzien in de wijze waarop de overgang van opvang naar de reguliere voorzieningen wordt geregeld. Het tweede lid bepaalt dat de verblijfsvergunning wordt verleend met ingang van de datum waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen. In het derde lid wordt hierop een uitzondering gemaakt indien een besluitmoratorium is toegepast. In het vierde lid is bepaald dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend met ingang van de datum waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet doch niet eerder dan het moment waarop de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd afloopt. Dit sluit aan bij de systematiek van artikel 32.

Artikel 43

Dit artikel regelt de gevolgen die verbonden zijn aan de afwijzing van de aanvraag. Een met artikel 43, eerste lid, enigszins vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 15d, tweede lid, van de huidige wet. In artikel 15d van de huidige wet worden echter aanmerkelijk minder gevolgen geregeld die uit kracht van de wet intreden. Deze gevolgen zijn dat betrokkene niet langer rechtmatig verblijft in Nederland, dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten, dat de verstrekkingen worden beëindigd en dat ambtenaren, belast met het toezicht op vreemdelingen, een woning of een ruimte in een opvangcentrum kunnen ontruimen, met het oog op beëindiging van de voorzieningen of de uitzetting. Of alle in het eerste lid opgenomen gevolgen ook daadwerkelijk intreden is afhankelijk van het concrete geval. Een voorbeeld: indien de aanvraag is afgewezen, heeft de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijf, tenzij er een andere rechtsgrond van toepassing is waarop de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft. In dat geval treedt het gevolg bedoeld in onderdeel b, dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten, niet in zolang het rechtmatig verblijf op een andere rechtsgrond duurt. Het in onderdeel d geregelde gevolg van de afwijzing, namelijk dat de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn elke plaats te betreden teneinde de vreemdeling uit te zetten, treedt evenmin in zolang de vreemdeling het rechtmatig verblijf heeft op een andere rechtsgrond. Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt

het aantal zelfstandige procedures te verminderen. Wij verwijzen kortheidshalve naar de toelichting op de artikelen 25 en 42.

De afwijzing van de aanvraag houdt ingevolge het eerste lid, onderdeel a, in dat de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijft, tenzij er een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 van toepassing. Een andere grond voor rechtmatig verblijf zou kunnen zijn dat de uitzetting achterwege blijft omdat de gezondheidstoestand van de vreemdeling reizen niet toelaat.

Het gevolg van de afwijzing dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten binnen de in deze wet gestelde termijn spreekt voor zich. De termijnen waarbinnen de vreemdeling uit eigen beweging Nederland dient te verlaten zijn in artikel 60 neergelegd. Als de vreemdeling niet binnen de in artikel 60 gestelde termijnen Nederland heeft verlaten, kan de vreemdeling worden uitgezet. De uitzettingsbevoegdheid wordt verder uitgewerkt in artikel 61 en verder.

Ten aanzien van het in het eerste lid, onder c, geregelde gevolg voor de beëindiging van de opvang geldt hetgeen terzake in de toelichting op artikel 42, eerste lid, is opgemerkt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aan het slot van het eerste lid opgenomen volzin inzake de rechtsmiddelen. Ingevolge onderdeel d zijn ambtenaren bevoegd elke plaats te betreden teneinde vreemdelingen uit te zetten. Hierin is begrepen het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Ingevolge jurisprudentie wordt ook de huisvesting van vreemdelingen bij of krachtens de Wet COA of een ander wettelijk voorschrift dat soortgelijke verstrekkingen regelt als een woning aangemerkt. De bevoegdheid tot binnentreden bestaat op grond van onderdeel d ook bij de beëindiging van de opvang. De Algemene wet op het binnentreden is van toepassing. Deze bevoegdheid is uitdrukkelijk beperkt tot het geval waarin de vreemdeling daadwerkelijk zal worden uitgezet en daartoe het betreden van een plaats noodzakelijk is.

In onderdeel e is de bevoegdheid neergelegd om een onroerende zaak gedwongen te ontruimen ten einde het onderdak of het verblijf dat de vreemdeling bij wijze van opvang wordt geboden te beëindigen. In de praktijk komt het helaas voor dat een vreemdeling weigert mee te werken aan de beëindiging van de opvang. Als de vreemdeling blijft weigeren, dan kan pas tot ontruiming worden overgegaan nadat het COA van de burgerlijke rechter een ontruimingsbevel heeft verkregen. Dit is omslachtig, tijdrovend en betekent bovendien dat de beperkte opvangcapaciteit niet optimaal kan worden benut voor die vreemdelingen die wel in aanmerking komen voor opvang. Om die reden is besloten, dat de titel tot gedwongen ontruiming voortaan uit kracht van de Vreemdelingenwet bestaat. De gang naar de burgerlijke rechter wordt daarmee overbodig. Aan de wijze waarop gebruik mag worden gemaakt van de ontruimingsbevoegdheid verandert niets ten opzichte van de huidige praktijk.

Het tweede lid regelt de gevolgen van de beschikking om een aanvraag niet te behandelen ingevolge artikel 4:5 van de Awb alsmede de beschikking waarbij een verblijfsvergunning wordt ingetrokken. Hierbij kunnen dezelfde gevolgen intreden als bij de afwijzing van een aanvraag. Een vergelijkbare gelijkstelling is opgenomen in artikel 15d, derde lid, van de huidige wet.

In het derde lid is bepaald dat de gevolgen van de beschikking niet in werking treden zolang het beroep van de vreemdeling de werking van de beschikking opschort. In welke gevallen het beroep de werking opschort is in artikel 80 geregeld. Strikt genomen is het voorgestelde derde lid overbodig, omdat uit de aard van de opschorting al volgt dat de rechtsgevolgen niet meteen na de bekendmaking van de beschikking intreden. Toch is het derde lid opgenomen teneinde ieder misverstand te

voorkomen en bijvoorbeeld te voorkomen dat de opvang wordt beëindigd terwijl het beroep van de vreemdeling schorsende werking heeft.

In het vierde en vijfde lid is een regeling neergelegd die ertoe strekt het huidige «uitstel van vertrek» beleid in gewijzigde vorm voort te zetten. Er zijn situaties denkbaar waarin, nadat de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. Een dergelijke situatie valt te vergelijken met de situatie bedoeld in artikel 41, eerste lid, onder a, van dit wetsvoorstel. Dat de beschikking onherroepelijk is geworden betekent dat ingevolge artikel 43, eerste lid, de rechtsgevolgen van de afwijzing zijn ingetreden en de vreemdeling de opvang dient te verlaten bij gebreke waarvan de opvang wordt beëindigd. Als de vreemdeling nog in de opvang verblijft zijn er redenen om de opvang ten hoogste voor een jaar aan te blijven bieden totdat de situatie in het land van herkomst wel duidelijk wordt. Daartoe strekt het voorgestelde vierde lid.

Diezelfde redenen pleiten ervoor om de opvang ook open te stellen voor de vreemdelingen voor wie de opvang reeds was beëindigd op het moment waarop het besluit als bedoeld in het vierde lid werd genomen. Als deze vreemdelingen een nieuwe aanvraag indienen, gebaseerd op de omstandigheid dat inmiddels een besluit als bedoeld in artikel 41, eerste lid, of 43, vierde lid, van kracht is, dan ligt het niet voor de hand om deze vreemdelingen opvang te onthouden. Of dat geval zich daadwerkelijk voordoet hangt mede af van de grond waarop het betreffende besluit is genomen. In afwijking van het huidige Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) zal worden bepaald dat het indienen van een tweede aanvraag van een vreemdeling in dat geval kan leiden tot heropneming in de opvang. Ook de vreemdeling wiens opvang ingevolge artikel 43, vierde lid, niet is beëindigd zal in aanmerking (blijven) komen voor opvang indien hij, na afloop van de geldigheidsduur van het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid, een tweede aanvraag indient die is gebaseerd op nieuwe feiten en omstandigheden. Beëindiging van de opvang (conform het huidige Rva) ligt ook in dat geval niet voor de hand.

In het besluit van de minister kunnen bepaalde vreemdelingen worden uitgezonderd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om criminele vreemdelingen en om vreemdelingen voor wie de mogelijkheid bestaat om naar een derde land te vertrekken. Op deze vreemdelingen is het huidige uitstel van vertrek-beleid evenmin van toepassing.

In het vijfde lid is bepaald dat de vreemdeling op wie het besluit van de minister van toepassing is, geacht wordt rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder j, te hebben. Hier wordt van een fictie gebruik gemaakt, omdat er niet sprake is van een individueel beletsel tegen de uitzetting. Indien de minister het besluit intrekt, dan herleven de rechtsgevolgen van de afwijzing van de beschikking. Indien de situatie in het land van herkomst uitzetting weer toelaat, dan zal de opvang van de vreemdeling alsnog van rechtswege eindigen, tenzij de vreemdeling een nieuwe aanvraag indient die is gebaseerd op nieuwe feiten en omstandigheden. Tegen de beëindiging van rechtswege staan geen rechtsmiddelen open. Met betrekking tot de uitzetting in het geval de minister een besluit als bedoeld in het vierde lid heeft genomen, is geen afzonderlijke regeling nodig. De minister is niet tot uitzetting verplicht en hij zal dan ook niet van zijn uitzettingsbevoegdheid gebruik maken.

Artikel 44

Dit artikel is grotendeels ontleend aan artikel 3 van de huidige wet. In afwijking van dat artikel worden, omwille van de duidelijkheid en omwille van congruentie met de bepaling inzake het binnenlands toezicht, de bevoegde ambtenaren, die thans in artikel 20 van het Vb worden

genoemd, in de wet opgenomen. In het eerste lid worden de ambtenaren aangewezen die belast zijn met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking. Aangezien de ambtenaren der douane inmiddels geen grensbewakingstaak meer uitoefenen, ontbreken deze ambtenaren in het voorgestelde artikel 44.

De in het eerste lid genoemde ambtenaren beschikken over de bevoegdheden die ingevolge de Awb aan toezichthouders toekomen (artikelen 5:11 tot en met 5:20 Awb). Het toezicht op de naleving heeft betrekking op de grensbewaking. Dit toezicht houdt kort gezegd in, dat een vreemdeling geen toegang tot Nederland verkrijgt indien hij niet voldoet aan de daarvoor geldende vereisten. Naast het toezicht op de naleving zijn de in het eerste lid van dit artikel aangewezen ambtenaren steeds ook belast met de uitvoering van de wettelijke voorschriften rondom de grensbewaking. Zo verlenen of weigeren de ambtenaren de toegang tot Nederland aan vreemdelingen, of kunnen zij aantekeningen stellen in de documenten voor grensoverschrijding. De bevoegdheden die de ambtenaren toekomen op grond van hun uitvoerende taak zijn, juridisch gesproken, niet de bevoegdheden die de ambtenaren toekomen als toezichthouders. Om onnodige discussie te voorkomen over de vraag of een bepaalde bevoegdheid nu wordt uitgeoefend in het kader van het toezicht op de naleving of in het kader van de uitvoering, is er voor gekozen deze bevoegdheden geheel te harmoniseren en de betreffende ambtenaren steeds beide hoedanigheden te verlenen. Dit komt overeen met artikel 3, tweede en derde lid, van de huidige wet. In het tweede lid is een delegatiegrondslag neergelegd, die overeenkomt met die van artikel 3, eerste lid, van de huidige wet.

Ten opzichte van artikel 3 van de huidige wet is in het eerste lid, onder e, toegevoegd dat ook ambtenaren van politie kunnen worden aangewezen als ambtenaren belast met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking. Hiertoe is overgegaan vanuit de gedachte dat het in de toekomst wenselijk kan zijn op snelle wijze het aantal met de grensbewaking belaste ambtenaren te kunnen uitbreiden, bijvoorbeeld wanneer een grote stroom vreemdelingen over land wordt verwacht. Tot de aanwijzing van de ambtenaren van politie kan niet eerder worden overgegaan dan nadat met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie overeenstemming is bereikt.

Artikel 45

Onderhavig artikel is gebaseerd op artikel 4 van de huidige Vreemdelingenwet. In de aanhef is tot uitdrukking gebracht dat dit artikel betrekking heeft op het vreemdelingentoezicht. Daarbij gaat het kort gezegd om de vraag of de vreemdelingen rechtmatig verblijf genieten. In dit artikel worden de ambtenaren aangewezen die belast zijn met het toezicht op vreemdelingen. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden die ingevolge de Awb aan toezichthouders toekomen (artikelen 5:11 tot en met 5:20 Awb). De redactie is ten opzichte van het artikel 4 van de huidige wet vereenvoudigd. De in artikel 4 opgenomen verwijzing naar de ambtenaren bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is vervangen door een verwijzing naar de ambtenaren van politie, bedoeld in de Politiewet 1993.

In onderdeel c van het eerste lid van artikel 45 is, overeenkomstig artikel 4 van de huidige wet, voorzien in een bevoegdheid van de Minister van Justitie om andere ambtenaren aan te wijzen als toezichthouders.

Artikel 46

In het voorgestelde artikel 46 zijn de delen van de artikelen 3, 4 en 4a van

de bestaande wet opnieuw gerangschikt en deels opnieuw geformuleerd. Tevens bevat artikel 46 een aanvulling ten opzichte van die genoemde artikelen. In het eerste lid is, anders dan in de huidige wet, uitdrukkelijk voorzien in een verplichting voor de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee om de Minister van Justitie inlichtingen te geven. Daarbij is vanzelfsprekend dat deze inlichtingen betrekking hebben op de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Een dergelijke inlichtingenplicht wordt nu nog verondersteld besloten te liggen in de bevoegdheid van de Minister van Justitie om beleidsregels en concrete aanwijzingen te geven (artikel 3, vierde lid, artikel 4, vierde lid, en artikel 4a van de huidige wet). In het regeerakkoord is bepaald dat de gezagsrelatie van de verantwoordelijke bewindspersoon tot de met de uitvoering van de Vreemdelingenwet belaste, maar niet onder zijn beheer ressorterende diensten (regionale politiekorpsen en Koninklijke marechaussee) blijft gehandhaafd en in de wet nader zal worden geëxpliciteerd en dat een informatieplicht over de uitvoering van de in of bij de Vreemdelingenwet opgedragen taken door de met die uitvoering belaste diensten, die niet onder het directe beheer van de verantwoordelijke bewindspersoon vallen, in de wet zal worden neergelegd (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 9, p. 89). Met het voorgestelde eerste lid wordt hieraan uitvoering gegeven. Ingevolge het eerste lid rust de verplichting om inlichtingen te geven op de korpschef en op de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee.

In het tweede lid zijn de in artikel 3, vierde lid, artikel 4, vierde lid, eerste volzin, en artikel 4a eerste lid, opgenomen bestaande aanwijzingsbevoegdheden samengenomen. De in het tweede lid bedoelde aanwijzingen kunnen algemene of bijzondere aanwijzingen zijn. De algemene aanwijzingen hebben het karakter van beleidsregels. De bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen ontleent de Minister van Justitie ook onder de nieuwe Vreemdelingenwet rechtstreeks aan artikel 4:81 van de Awb. De aanwijzingen kunnen daarnaast bijzondere aanwijzingen betreffen, bijvoorbeeld in een individuele zaak. De aanwijzingen over de uitvoering van de Vreemdelingenwet zien op de grensbewaking, op het toezicht op vreemdelingen en op de uitzetting en bewaring van vreemdelingen. Bijzondere aanwijzingen met betrekking tot de grensbewaking die zijn gericht aan de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee zullen, in beginsel, door tussenkomst van de brigadecommandant worden gegeven.

De bestaande aanwijzingsbevoegdheid worden verruimd. In het regeerakkoord is namelijk bepaald dat de verantwoordelijke bewindspersoon naar aanleiding van de hem verstrekte inlichtingen ook algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven over de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering van de diensten. Met de diensten wordt bedoeld op de niet onder het beheer van de Minister van Justitie ressorterende diensten: de regionale politiekorpsen en de Koninklijke marechaussee. De in het derde lid neergelegde bevoegdheid van de Minister van Justitie om aanwijzingen over de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering te geven aan de korpschef is te beschouwen als een aanvulling op de Politiewet. De aanwijzingen aan de korpschef respectievelijk de bevelhebber worden steeds gegeven door tussenkomst van de korpsbeheerder respectievelijk de Minister van Defensie. Indien de minister voornemens is om aanwijzingen te geven die, naar het oordeel van de Minister van Justitie, mogelijk ingrijpende gevolgen voor de bedrijfsvoering hebben, zal de minister de korpsbeheerder en de bevelhebber bovendien vooraf in kennis stellen van zijn voornemen. Instemming is geen vereiste.

In het vierde lid is een delegatiegrondslag neergelegd.

Artikel 47

In afdeling 1, paragraaf 2 van hoofdstuk 4 zijn de bevoegdheden neergelegd van de ambtenaren, belast met de grensbewaking, en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Daarbij gaat het deels om bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving en deels om bevoegdheden die meer in de uitvoerende sfeer liggen. In het wetsvoorstel zal, evenmin als dat het geval is in de huidige wet, een expliciet onderscheid worden gemaakt tussen het toezicht op de naleving en de uitvoering. Wij stellen een praktische regeling voor, waarbij op de bevoegdheden die meer in de sfeer van de uitvoering liggen, de artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 Awb, voor zover nodig, van overeenkomstige toepassing zijn. Daarbij is met name artikel 5:13 Awb van belang. Dit artikel bepaalt dat de toezichthouder een redelijk gebruik van zijn bevoegdheden dient te maken. Ingevolge artikel 5:20 Awb bestaat er een medewerkingsverplichting voor de persoon op wie het toezicht betrekking heeft. De vraag of een bevoegdheid wordt gebruikt in het kader van het toezicht of voor de uitvoering verliest daarmee aan relevantie. De toezichtsbevoegdheden die in deze wet aan de ambtenaren worden toegekend zijn te beschouwen als aanvullende bevoegdheden op de algemene toezichtsbevoegdheden die de Awb aan toezichthouders toekent (artikelen 5:11 en verder). Uit de woorden «voor zover nodig» volgt dat op de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden afdeling 5.2 van de Awb onverkort van toepassing is.

Artikel 48

Artikel 48 is vergelijkbaar met artikel 19 van de huidige wet. In het algemeen deel van deze toelichting is al ingegaan op de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van artikel 19. Op deze plaats kan nog het volgende worden opgemerkt.

Het voorgestelde derde lid ontbreekt in het huidige artikel 19. Het voorgestelde derde lid houdt, in vergelijking met artikel 19, een verruiming in en voorziet daarmee in een in de praktijk gevoelde behoefte. Deze verruiming is tweeledig. In de eerste plaats kunnen ook personen van wie de identiteit weliswaar onmiddellijk kan worden vastgesteld, maar van wie niet onmiddellijk duidelijk is of zij rechtmatig in Nederland verblijven, voortaan worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Daarnaast kunnen voortaan ook personen naar een plaats van verhoor worden overgebracht van wie zowel de identiteit als het niet-rechtmatig verblijf in Nederland onmiddellijk kan worden vastgesteld. Op grond van artikel 19 van de huidige wet is het niet mogelijk om een persoon over te brengen naar een plaats bestemd voor verhoor, indien diens identiteit na de staandehouding wel bekend is. Met de voorgestelde wijziging wordt ook een rechtstitel gegeven voor het vervoer van een vreemdeling na expiratie van een strafrechtelijke detentie en voor het horen van een vreemdeling met het oog op uitzetting.

In het vierde lid is de bevoegdheid neergelegd om de ophouding van een vreemdeling op een plaats bestemd voor verhoor te verlengen met acht en veertig uren. Ten opzichte van het vergelijkbare artikel 19, derde lid, van de huidige wet zijn de woorden «in het belang van het onderzoek» toegevoegd, waarmee wordt bedoeld op het onderzoek naar de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Deze bevoegdheid bestaat indien er «grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden persoon geen rechtmatig verblijf heeft». Ingevolge de wijziging van het eerste lid kan een persoon worden opgehouden indien er een redelijk vermoeden bestaat over illegaal verblijf.

In artikel 19 van de huidige wet is geen bevoegdheid opgenomen van de bevelhebber van de Koninklijke marechaussee om de ophouding te verlengen. Hieraan bestaat behoefte indien de vreemdeling door

ambtenaren van de Kmar is opgehouden voor verhoor. Thans is de bevelhebber niet bevoegd om in dat geval de ophouding te verlengen, maar beveelt de korpschef de verlenging, waarna de vreemdeling wordt overgebracht naar een politiecel. De voorgestelde wijziging houdt niet in dat de bevelhebber bevoegd is de vreemdeling in bewaring te stellen. Daartoe blijft alleen de korpschef bevoegd. In het vijfde lid wordt in aanvulling op artikel 5:18 Awb de bevoegdheid gegeven om zaken van de opgehouden persoon te doorzoeken, waarbij gedacht dient te worden aan het doorzoeken van zijn bagage.

Artikel 49

Het voorgestelde artikel 49 is ontleend aan artikel 4b van de huidige wet. Op de uitoefening ervan is afdeling 5.2 Awb van toepassing. Deze bevoegdheden dienen beschouwd te worden als een aanvulling op de bevoegdheid van artikel 5:19 Awb.

In dit artikel is de bevoegdheid neergelegd om een voertuig ten aanzien waarvan de ambtenaren een redelijk vermoeden hebben dat er vreemdelingen mee worden vervoerd aan te houden teneinde het te onderzoeken op de aanwezigheid van vreemdelingen. Artikel 49 is te beschouwen als een aanvulling op artikel 48. Dit betekent dat indien in het aangehouden voertuig een vreemdeling wordt aangetroffen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij illegaal in Nederland verblijft, deze vreemdeling vervolgens kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen bedoeld in artikel 48, tweede tot en met vijfde lid.

De Koninklijke marechaussee heeft aangedrongen op een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de ambtenaren belast met de grensbewaking om van de bestuurder van een voertuig of schipper van een vaartuig te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en overbrengt naar een aangewezen plaats voor onderzoek (zie de artikelen 4b van de huidige wet en 5:19 van de Awb). Een dergelijke vordering zou ook gericht moeten kunnen worden tot de gezagvoerder van een luchtvaartuig. Hierdoor kan een vliegtuig een bufferopstelling toegewezen krijgen en kan zo nodig direct uitvoering worden gegeven aan de maatregelen van de artikelen 5 en 63 (vertrek met dezelfde vervoersonderneming na toegangsweigering). Het advies van de Koninklijke marechaussee is gevolgd. In het derde lid is de betreffende aanwijzingsbevoegdheid opgenomen.

Artikel 50

Dit artikel is ontleend aan artikel 20 van de huidige wet en artikel 77 van het Vreemdelingenbesluit. Er wordt aangesloten bij de terminologie van artikel 5:13 Awb. In het voorgestelde artikel 50 wordt, in tegenstelling tot het woordgebruik in artikel 20 van de huidige wet, niet meer gesproken van vreemdelingen maar van personen. In verband met concrete en correcte uitvoering van de Vreemdelingenwet zijn reis en identiteitspapieren onontbeerlijk. Het komt veelvuldig voor dat vreemdelingen hun documenten afgeven aan derden. Verder is een bepaling opgenomen (artikel 50, tweede lid) op grond waarvan het reis- en identiteitspapier van een vreemdeling ingeval van uitzetting niet aan de vreemdeling zelf wordt teruggegeven maar kan worden overgedragen aan de persoon belast met de grensbewaking in het land waar de toelating is gewaarborgd. Hiermee worden de mogelijkheden voor effectuering van de uitzetting verbeterd.

Artikel 51

In artikel 51, waarin een binnentredingsbevoegdheid wordt geregeld, worden twee situaties onderscheiden waarin de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn plaatsen te betreden. De binnentredingsbevoegdheid bedoeld in het eerste lid betreft een

aanvullende bevoegdheid ten opzichte van de bevoegdheden bedoeld in afdeling 5.2 van de Awb. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen zijn ingevolge de artikelen 44 en 45 toezichhouders in de zin van artikel 5:11 van de Awb. Op grond van artikel 5:15 van de Awb zijn zij bevoegd elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Het voorgestelde artikel 51 verruimt die bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Aan deze verruiming bestaat in de praktijk grote behoefte om een geloofwaardig toezicht op vreemdelingen te kunnen houden.

Ten aanzien van het criterium «redelijk vermoeden», bedoeld in het eerste lid, merken wij op dat aansluiting is gezocht bij het voorgestelde artikel 48, waarin hetzelfde criterium wordt gegeven. Op die wijze is gewaarborgd dat de ambtenaren steeds met hetzelfde criterium te maken hebben bij het uitoefenen van het toezicht.

De in het tweede lid neergelegde bevoegdheid komt inhoudelijk overeen met de bevoegdheid, bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de huidige wet. In artikel 28, tweede lid, is de bevoegdheid gegeven voor zover zulks ter uitvoering van de last tot uitzetting dan wel voor inbewaringstelling overeenkomstig artikel 26 van de huidige wet nodig is. Een last tot uitzetting wordt altijd op naam van een bepaalde vreemdeling gesteld. Daardoor bestaat in de praktijk de binnentredingsbevoegdheid alleen in die gevallen waarin de naam van de vreemdeling bekend is. In de nieuwe Vreemdelingenwet keert de last tot uitzetting niet terug. De beperking in de binnentredingsbevoegdheid dat de naam van de vreemdeling bekend moet zijn en op de last tot uitzetting moet zijn vermeld, komt daarmee feitelijk te vervallen.

Artikel 52

Dit artikel komt in grote trekken overeen met artikel 17 van de huidige wet. Er zijn twee verschillen. In de eerste plaats voorziet het voorgestelde artikel 52, eerste lid, in subdelegatie naar een ministeriële regeling, terwijl artikel 17 van de huidige wet alleen delegatie toestaat naar de algemene maatregel van bestuur. Dit verschil hangt nauw samen met het tweede verschil. In artikel 17 ontbreekt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te voorzien in de verplichting voor de vreemdeling om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek naar, kort gezegd, een besmettelijke ziekte. In de praktijk wordt deze medewerking veelal vrijwillig verleend. Desalniettemin komt het voor dat de medewerking wordt geweigerd, waardoor er onzekerheid bestaat over de vraag of de vreemdeling een besmettelijke ziekte onder de leden heeft. Dit is onwenselijk, met name indien de vreemdeling in een Aanmeldcentrum of een Onderzoekscentrum verblijft en daarmee mogelijk anderszins andere vreemdelingen of personeel kan besmetten. De Gezondheidsraad heeft in een advies «Wet bevolkingsonderzoek: tuberculose» van 22 april 1999 daarom aanbevolen te voorzien in een wettelijke basis voor het onderzoek naar een besmettelijke ziekte. Het voorgestelde onderdeel d strekt daartoe.

Voorts zijn het eerste en tweede lid van bedoeld artikel 17 samengenomen in één nieuw lid. Hiervoor is gekozen omdat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te voorzien in een meldingsplicht als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de huidige wet, in het onderhavige wetsvoorstel niet beperkt is tot de vreemdelingen aan wie het niet is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven. In de algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde eerste lid zal deze meldingsplicht voor alle vreemdelingen kunnen gelden. In deze

algemene maatregel van bestuur kunnen ook regels worden gesteld over de termijn waarbinnen en de plaats waar het document of de schriftelijke verklaring ingeleverd dient te worden bij beëindiging van het rechtmatig verblijf.

Artikel 53

Dit artikel komt nagenoeg overeen met artikel 17a van de huidige vreemdelingenwet. De bewoordingen zijn aangepast aan de systematiek van onderhavig wetsvoorstel. De woorden «door of namens» zijn vervangen door «door», dit in verband met de Algemene wet bestuursrecht, die in artikel 10:1 een algemene bevoegdheid tot het verlenen van mandaat geeft. Ook is het begrip «bevel» vervangen door «aanwijzing», zonder dat daarmee overigens een inhoudelijke wijziging wordt beoogd.

Artikel 54

Dit artikel is ontleend aan artikel 18 van de huidige Vreemdelingenwet. De woorden «aan wie het niet is toegestaan voor onbepaalde tijd te verblijven» in artikel 18 van de huidige wet zijn vervangen door een verwijzing naar het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, met uitzondering van de onderdelen b, d en e. Daarmee wordt aangesloten bij de nieuwe terminologie van artikel 8 van het wetsvoorstel. Tevens zijn de woorden «openbare rust» geschrapt. Daarbij zij opgemerkt dat onder «openbare orde» ook de «openbare rust» is begrepen. De terminologie «openbare orde en nationale veiligheid» is in overeenstemming met de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. In het eerste lid is uitdrukkelijk bepaald dat beperking van de vrijheid van beweging een bevoegdheid van de Minister van Justitie is. Ook onder de nieuwe wet zal de minister van deze bevoegdheid mandaat kunnen verlenen. Een uitdrukkelijke bepaling terzake is daartoe, naar de mening van de regering, niet nodig. Overeenkomstig de huidige mandaatregelingen, zal het mandaat worden verleend aan de korpschef of aan een andere hogergeplaatste ambtenaar. Er zij ook gewezen op de toelichting op artikel 57.

Artikel 55

Dit artikel komt overeen met artikel 18a van de huidige Vreemdelingenwet. De bewoordingen zijn hier en daar aangepast aan de systematiek van onderhavig voorstel. Voorts is tekstueel verduidelijkt dat de vreemdeling in de hem aangewezen ruimte of plaats de aanwijzingen van de bevoegde autoriteit in acht dient te nemen. In het eerste lid wordt niet langer verwezen naar de kennelijke ongegrondheidsgronden en niet-ontvankelijkheidsgronden omdat die in de nieuwe systematiek niet meer voor komen. Dit betekent dat het in beginsel mogelijk is om na een afwijzing van een aanvraag een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen, mits de afwijzende beschikking binnen vier weken is gegeven. De mogelijkheid om hiertoe over te gaan ook indien de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen nog niet onherroepelijk is dan wel indien het bezwaar of beroep de werking van die beschikking opschort. Het begrip «bevel» is steeds vervangen door «aanwijzing», zonder dat daarmee overigens een inhoudelijke wijziging wordt beoogd.

Artikel 56

Dit artikel komt inhoudelijk geheel overeen met artikel 18b van de huidige wet. De vreemdeling kan een plaats worden aangewezen die is verzekerd tegen ongeoorloofd vertrek, indien dat voor de uitzetting noodzakelijk is.

De in artikel 18b opgenomen woorden «die is afgesloten of op andere wijze is» zijn echter vervallen, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

Artikel 57

Ten opzichte van artikel 26 van de huidige wet zijn in het eerste lid de gronden voor inbewaringstelling anders geformuleerd. Het uitgangspunt van de artikel 57 komt echter overeen met dat van artikel 26 van de huidige wet: indien een vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft kan hij worden uitgezet en indien de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, kan de vreemdeling in bewaring worden gesteld in het belang van de uitzetting. Overeenkomstig artikel 26 van de huidige wet blijft de bevoegdheid tot inbewaringstelling van een vreemdeling gekoppeld aan diens uitzetting. Dat komt tot uiting in de woorden «in het belang van de uitzetting» die in de aanhef van het eerste lid zijn opgenomen. Bovendien is bewaring, overeenkomstig artikel 26 van de huidige wet, slechts mogelijk indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dat vordert. Dat is, ingevolge jurisprudentie, pas het geval indien er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken. Deze jurisprudentie zal van toepassing blijven.

Een verwijzing naar de last tot uitzetting zoals die in artikel 26 van de huidige wet is opgenomen ontbreekt vanzelfsprekend in het wetsvoorstel. De bevoegdheid tot uitzetting ontstaat immers van rechtswege ingevolge de artikelen 25, eerste lid, onder b, dan wel 43, eerste lid, onder b. Om die reden wijkt artikel 57 af van artikel 26. Zo wordt in het voorgestelde eerste lid, onder a, verwezen naar het ontbreken van rechtmatig verblijf van de vreemdeling waar in artikel 26, eerste lid, onder a en b, van de huidige wet wordt verwezen naar de last tot uitzetting. Het voorgestelde eerste lid, onder b, komt overeen met artikel 26, eerste lid, onderdeel c, zij het dat de terminologie is aangepast aan die van het wetsvoorstel.

Het voorgestelde tweede lid is nieuw ten opzichte van artikel 26 van de huidige wet. In het tweede lid wordt de fictie gehanteerd dat indien de voor de uitzetting van een vreemdeling noodzakelijke papieren voorhanden zijn, de openbare orde de bewaring van de vreemdeling vordert. In dat geval is het, anders dan bij de bewaring op grond van het eerste lid, voor de bewaring niet nodig dat er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken. De achtergrond bij deze mogelijkheid is dat in de praktijk behoefte bestaat aan het toepassen van bewaring indien alle voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijk bescheiden (paspoort, laissez-passer, vliegtickets) reeds voorhanden zijn of binnen de termijn van vier weken aanwezig zullen zijn, bijvoorbeeld omdat de diplomatieke vertegenwoordiging vervangende reisdocumenten in het vooruitzicht heeft gesteld. De bewaring dient ertoe te voorkomen dat de vreemdeling zich alsnog aan de uitzetting zal onttrekken en in de illegaliteit zal begeven.

Gelet op het feit dat deze vorm van bewaring slechts toegepast kan worden indien enkel nog de fysieke uitzetting gerealiseerd dient te worden, is deze bewaring aan een maximum van vier weken gebonden (vierde lid). In het vierde lid is voorts, overeenkomstig artikel 26, derde lid, van de huidige wet, geregeld dat de bewaring ten hoogste vier weken bedraagt in geval de bewaring wordt opgelegd hangende de beslissing op de aanvraag. Daarbij blijft gelden dat de vreemdeling niet of niet meer in bewaring kan worden gesteld indien de beslissing op de aanvraag niet binnen een termijn van vier weken kan worden genomen. Deze regel die reeds in de wet van 1965 was neergelegd en ook geldt voor de vrijheidsbeperkende en -benemende maatregelen op grond van artikel 55 en 56 heeft tot doel om veilig te stellen dat deze maatregelen alleen mogelijk

zijn in gevallen waarin op korte termijn een beslissing omtrent eventuele uitzetting te verwachten is. Er bestaat vooralsnog geen aanleiding om de termijn van vier weken te verlengen.

Vanuit de uitvoeringspraktijk is bij het opstellen van de wetwijziging voorgesteld om de specifieke gronden van bewaring niet meer in de wet op te nemen. Hiermee zou worden voorkomen dat bij een wijziging van de gronden opnieuw een bevel tot bewaring zou moeten worden gegeven. Gebleken is evenwel dat deze beperking niet zozeer is gelegen in de wet maar in artikel 84 van het huidige Vreemdelingenbesluit. Bovendien wordt het niet wenselijk geacht om ten aanzien van bewaring een open norm in de wet op te nemen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het van belang dat uit de wet blijkt in welke gevallen een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld. Voor de problematiek van de zogenaamde «omzetting van de bewaring» zal een voorziening in het Vreemdelingenbesluit worden getroffen.

In het eerste lid, aanhef, is de bevoegdheid tot inbewaringstelling uitdrukkelijk aan de Minister van Justitie verleend. Van deze bevoegdheid blijft mandaat mogelijk; de bestaande mandaatregelingen blijven van toepassing. Omdat het om een ingrijpende bevoegdheid gaat blijft het mandaat voorbehouden aan de korpschef of andere hooggeplaatste functionarissen.

Artikel 58

Deze bepaling is ontleend aan artikel 28, eerste lid, van de huidige Vreemdelingenwet. Artikel 28 gaat zowel over bewaring als uitzetting. Omdat de systematiek van dit voorstel verschilt is in artikel 58 slechts de betekenis van artikel 28 van de huidige Vreemdelingenwet overgenomen voorzover het vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen betreft. In hoofdstuk 6 is met betrekking tot de uitzetting een vergelijkbare bepaling opgenomen. Het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van de huidige wet is opgenomen in het voorgestelde artikel 51, tweede lid.

Artikel 59

De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft dient Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de in artikel 60 bepaalde termijn. Dit uitgangspunt, dat voor zich spreekt, is in het voorgestelde artikel 59, eerste lid, verwoord. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om Nederland te verlaten wordt daarbij voorop gesteld. Dit uitgangspunt is ook in de notitie terugkeerbeleid neergelegd (brief van 25 juni 1999 van de Staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, 26 646, nr. 1, p. 7, verder te noemen de Terugkeernotitie).

De verplichting om Nederland te verlaten is afhankelijk van de vraag of de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft. Het antwoord op die vraag wordt in artikel 8 van het wetsvoorstel gevonden.

De rechtsplicht van de vreemdeling om Nederland te verlaten ontstaat vanaf het moment waarop het rechtmatig verblijf eindigt. Voor een vreemdeling die nooit rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad en zich dus illegaal toegang tot Nederland heeft verschaft, ontstaat deze rechtsplicht meteen vanaf het moment waarop hij zich illegaal toegang tot Nederland heeft verschaft.

Voor de vreemdeling die wel een aanvraag heeft ingediend, maar wiens aanvraag is afgewezen en het bezwaar of beroep de werking van de bestreden beschikking niet opschort, ontstaat de rechtsplicht na de afwijzing van de aanvraag. Als het bezwaar of beroep de werking van de

bestreden beschikking opschort, dan ontstaat de rechtsplicht nadat de opschorting is geëindigd.

Met betrekking tot de mogelijkheid dat het bezwaar of beroep van de vreemdeling de werking van de beschikking opschort is in het tweede lid neergelegd, dat van de vreemdeling desalniettemin medewerking kan worden gevorderd aan de voorbereiding van het vertrek uit Nederland. Deze regeling is opgenomen met het oog op het regeerakkoord, waarin is bepaald dat van de asielzoeker, ingeval de eerste beslissing op het asielverzoek negatief is, medewerking zal worden verlangd aan de voorbereiding van de terugkeer, zodat ingeval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo snel mogelijk kan plaatsvinden. De voorgestelde uitdrukkelijke regeling is nodig, omdat in het geval waarin het bezwaar of beroep de werking van de beschikking opschort, daarmee ook de rechtsplicht van de vreemdeling om Nederland uit eigen beweging te verlaten is opgeschort (vergelijk artikel 43). Anders gezegd: de vreemdeling heeft rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 en hoeft dus op grond van artikel 59, eerste lid, Nederland niet te verlaten. Om in dat geval toch medewerking van de vreemdeling te kunnen vorderen aan de voorbereiding van het vertrek is in het tweede lid een grondslag neergelegd.

Ten slotte is in het derde lid neergelegd dat het indienen van een klacht als bedoeld in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting om Nederland uit eigen beweging te verlaten niet opschort. Hoewel deze bepaling strikt genomen overbodig is, zal hij in de praktijk goede diensten kunnen bewijzen om de volgende reden. Artikel 9:1, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Dit klachtrecht strekt zich ook uit tot de Vreemdelingenwet. Indien de vreemdeling tijdens de uitzetting kenbaar maakt een klacht te willen indienen, zou bij de ambtenaren belast met de uitzetting twijfel kunnen ontstaan over de vraag of de uitzetting opgeschort dient te worden. Deze twijfel is voorstelbaar omdat ingevolge artikel 9:10, eerste lid, van de Awb het bestuursorgaan de klager in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Uit die verplichting zou ten onrechte kunnen worden afgeleid, dat het horen van de vreemdeling altijd in Nederland zou moeten plaatsvinden en de voorgenomen uitzetting derhalve geen doorgang kan vinden. De Awb geeft echter niet aan waar en op welke wijze dit horen dient te geschieden. Als de vreemdeling wordt uitgezet, kan hij, indien de klacht in behandeling zal worden genomen, in het buitenland over zijn klacht worden gehoord. Ook is het mogelijk dat de klacht schriftelijk wordt afgehandeld (artikel 9:10, tweede lid, van de Awb) of dat de vreemdeling een klacht laat indienen door een vertegenwoordiger in Nederland (men zie artikel 9:1, eerste lid, van de Awb).

Artikel 60

In artikel 60, is overeenkomstig het regeerakkoord en de Terugkeernotitie, geregeld dat de vreemdeling Nederland binnen vier weken uit eigen beweging dient te verlaten. Artikel 60 bouwt daarmee voort op artikel 59, waarin de rechtsplicht voor de vreemdeling om Nederland uit eigen beweging te verlaten is neergelegd. Een met artikel 60 vergelijkbare bepaling ontbreekt in de huidige Vreemdelingenwet. In artikel 15d, tweede lid, van de huidige wet wordt aan de Minister van Justitie een bevoegdheid verleend om per individueel geval de vertrektermijn te bepalen. In het wetsvoorstel wordt voor een andere systematiek gekozen om zodoende het aantal beslismomenten ten opzichte van de huidige wet terug te brengen. Het wetsvoorstel gaat uit van één in de wet neergelegde vertrektermijn, met de bevoegdheid voor de Minister van Justitie om in

bepaalde gevallen een kortere termijn te stellen. Het gevolg van deze in de wet neergelegde termijn is, dat de rechter, wanneer hij het beroep van de vreemdeling tegen de afwijzing van zijn aanvraag ongegrond verklaart, geen andere vertrektermijn kan geven. Om die reden kan worden aangenomen, dat de vertrektermijn als zodanig bij de rechter niet ter discussie zal staan.

De vertrektermijn van vier weken gaat lopen nadat het rechtmatig verblijf is geëindigd. Grofweg kan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling op twee manieren eindigen. De eerste manier is door afwijzing van de aanvraag voor een verblijfsvergunning en door intrekking van de verleende verblijfsvergunning of door de niet-verlenging van de geldigheidsduur ervan. De tweede manier waarop het rechtmatig verblijf kan eindigen is door verval van rechtswege, dat wil zeggen zonder dat er een beschikking aan te pas komt. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de gemeenschapsonderdaan niet langer een verblijfsrecht ontleend aan het gemeenschapsrecht of indien de zogenaamde vrije termijn van artikel 12 eindigt. Het rechtmatig verblijf eindigt eveneens van rechtswege indien de opschortende werking van het bezwaar of (administratief) beroep eindigt. Dat betreft het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder h. Het eerste lid beoogt geen onderscheid te maken tussen de verschillende manieren waarop het rechtmatig verblijf kan eindigen. Om die reden is gekozen voor een neutrale bewoording «nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd».

Voor de vraag vanaf welk moment de vertrektermijn daadwerkelijk gaat lopen is van belang of het instellen van bezwaar of administratief beroep opschortende werking is verbonden. Kenmerk van de opschorting is dat de gevolgen van de bestreden beschikking, bijvoorbeeld de afwijzing van de aanvraag, nog niet in werking treden. Ingevolge artikel 8, onder h, heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf indien de werking van de beschikking is opgeschort en gaat de vertrektermijn dus niet lopen. In asielzaken bestaat op grond van artikel 80 in het algemeen opschortende werking gedurende de termijn voor het instellen van beroep op de rechtbank en, indien het beroep is ingesteld, totdat op het beroep uitspraak is gedaan. In artikel 80, tweede lid, worden hierop drie uitzonderingen gemaakt. In asielzaken zal de vertrektermijn dus in het algemeen op zijn vroegst aanvangen na afloop van de beroepstermijn, als er geen beroep is ingesteld. In dat geval zal de vreemdeling echter verplicht zijn Nederland onmiddellijk te verlaten. Wij verwijzen naar de toelichting op het tweede lid.

In reguliere zaken bestaat op grond van artikel 71 in het algemeen opschortende werking gedurende de termijn voor het maken van bezwaar of administratief beroep, en indien bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, totdat daarop is beslist. In artikel 71, tweede lid, worden hierop enkele uitzonderingen gemaakt. In reguliere zaken zal dus in het algemeen de vertrektermijn op zijn vroegst aanvangen na afloop van de beroepstermijn indien er geen bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld. In dat geval is de vreemdeling, evenals in asielzaken, verplicht Nederland onmiddellijk te verlaten. Wij verwijzen naar de toelichting op het tweede lid.

Indien de wet niet zelf opschortende werking aan het maken van bezwaar of het instellen van (administratief) beroep verbindt, kan aan het bezwaar of (administratief) beroep opschortende werking toekomen uit kracht van een rechterlijke beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening (ingevolge artikel 8:81 van de Awb). In dat geval heeft de vreemdeling, zolang de opschortende werking duurt (zie daarvoor artikel 8:85 van de Awb), rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder h, en gaat de vertrektermijn niet lopen. Na afloop van de opschortende werking heeft de vreemdeling, ingevolge het voorgestelde eerste lid, vier weken de tijd om Nederland uit eigen beweging te verlaten. Voor de goede orde merken

wij op, dat de vertrektermijn ook vier weken bedraagt, indien het verzoek om voorlopige voorziening is toegewezen nadat de oorspronkelijke vertrektermijn reeds was verstreken.

In het tweede lid wordt voorgesteld om de beroepstermijn in mindering te brengen op de vertrektermijn indien de vreemdeling de beroepstermijn ongebruikt heeft laten verstrijken, terwijl tijdens die beroepstermijn opschortende werking bestond. De beroepstermijn bedraagt in het algemeen vier weken (wij verwijzen naar artikel 67, eerste lid, van het onderhavige voorstel). Deze termijn komt daarmee overeen met de termijn waarbinnen de vreemdeling uit eigen beweging Nederland dient te verlaten. Wij zijn van mening dat ingeval de vreemdeling geen bezwaar of (administratief) beroep heeft willen instellen, de vreemdeling de voorbereidingen voor zijn vertrek heeft kunnen nemen.

Indien de aanvraag van de vreemdeling in het Aanmeldcentrum is afgewezen, bedraagt de beroepstermijn ingevolge het voorgestelde artikel 67, tweede lid, één week. Indien de vreemdeling in dat geval geen beroep instelt, dient hij Nederland binnen één week na de afwijzing uit eigen beweging te verlaten.

In het derde lid is de vertrektermijn neergelegd van de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaand aan zijn binnenkomst in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft gehad, dat wil zeggen nimmer een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend. Hiermee wordt bedoeld op de vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft. Wanneer een dergelijk geval zich voordoet, dan zal de vreemdeling geen termijn worden gegund om Nederland uit eigen beweging te verlaten en is de vreemdeling onmiddellijk uitzetbaar. Dit komt overeen met het huidige beleid.

De vreemdeling wiens rechtmatig verblijf is geëindigd door afloop van de zogenaamde vrije termijn (geregeld in artikel 12 van dit voorstel) behoeft evenmin een vertrektermijn gegeven te worden.

De vreemdeling die in het verleden rechtmatig verblijf heeft genoten maar Nederland niet binnen de voor hem geldende vertrektermijn Nederland heeft verlaten, valt niet onder het toepassingsbereik van het derde lid. De vreemdeling die in zodanig geval wordt aangetroffen kan onmiddellijk worden uitgezet aangezien de in het eerste lid bedoeld vertrektermijn reeds zal zijn verstreken.

Ook in het systeem van de in de wet neergelegde vertrektermijn kan een bevoegdheid van de Minister van Justitie om de vertrektermijn in een concreet geval te verkorten moeilijk worden gemist. Er kunnen zich nu eenmaal omstandigheden voordoen, die het wenselijk maken om een kortere termijn te geven dan de vier weken ingevolge het eerste lid. In het vierde lid is daarom voorzien in een bevoegdheid van de Minister van Justitie om de vertrektermijn te verkorten, hetzij in het belang van de uitzetting hetzij in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Onder «openbare orde» is overigens ook begrepen de openbare rust. De verkorting van de vertrektermijn in het belang van de uitzetting kan worden toegepast wanneer de mogelijkheid om uit te zetten voor langere tijd illusoir zou worden indien de vreemdeling de vertrektermijn van vier weken zou worden gegund. Hierbij valt te denken aan het geval waarin de vreemdeling verplicht is Nederland uit eigen beweging te verlaten, daarvoor ingevolge het eerste lid vier weken de tijd heeft, maar voor ommekomst van die vier weken een reismogelijkheid bestaat. Als de eerstvolgende reismogelijkheid bijvoorbeeld pas over zes weken zou zijn, derhalve na afloop van de vertrektermijn van vier weken, dan dient de minister de vertrektermijn zodanig te kunnen verkorten, dat de vreemdeling desnoods kan worden uitgezet met gebruikmaking van de eerstbedoelde reismogelijkheid. Naast de verkorting van de vertrektermijn in het belang van de uitzetting, kunnen redenen van openbare orde of de

nationale veiligheid aanleiding zijn voor de Minister van Justitie om de vertrektermijn te verkorten. Een voorbeeld daarvan kan zijn de afwijzing van de aanvraag van een vreemdeling die een oorlogsmisdadiger blijkt te zijn.

De verkorting van de vertrektermijn kan op twee manieren aan de rechter ter beoordeling komen. Als de minister tegelijk met de afwijzing van de aanvraag de vertrektermijn verkort, bijvoorbeeld in het voorbeeld van de oorlogsmisdadiger, dan zal de rechter bij de beoordeling van het beroep tegen de afwijzing ook de verkorting van de termijn beoordelen. Indien de minister pas na afloop van het beroep op de rechter de vertrektermijn verkort, dan is afzonderlijk bezwaar en beroep niet uitgesloten. Tot slot merken wij nog op dat de bevoegdheid om de vertrektermijn te verkorten geen gevolg heeft voor de termijn waarbinnen de vreemdeling bezwaar of beroep kan instellen. Deze termijn bedraagt in het algemeen vier weken, tenzij de aanvraag in het Aanmeldcentrum wordt afgedaan, in welk geval de beroepstermijn een week bedraagt (zie het voorgestelde artikel 67, eerste en tweede lid).

Artikel 61

In het eerste lid is neergelegd dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die Nederland niet binnen de in artikel 60 gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet. De uitzetting is een bevoegdheid en geen verplichting van de Minister van Justitie. Dit komt inhoudelijk overeen met artikel 22, eerste lid, van de huidige Vreemdelingenwet. In het tweede lid wordt de bevoegdheid tot uitzetting aan de Minister van Justitie toegekend.

Ingevolge artikel 23 van de huidige wet is een last tot uitzetting nodig van de Minister van Justitie voordat de vreemdeling kan worden uitgezet. Deze last beoogt te waarborgen dat er geen vreemdeling wordt uitgezet zonder dat door de Minister van Justitie is nagegaan of er beletselen zijn tegen de uitzetting, zoals bijvoorbeeld een beroep waarop nog niet is beslist. Het beoordelen of de last gegeven kan worden levert in de huidige wet een extra beslismoment op, waartegen de vreemdeling op grond van artikel 1a van de huidige wet, rechtsmiddelen kan instellen. De last tot uitzetting zal in de nieuwe wet niet terugkeren. In het systeem van de nieuwe wet heeft de afwijzing van een aanvraag van rechtswege tot gevolg dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten binnen de in de wet gestelde termijn. Daarmee is van rechtswege een met de huidige last tot uitzetting vergelijkbare aanzegging gedaan.

De huidige functie van de last tot uitzetting als waarborg om na te gaan of er tegen de uitzetting beletselen bestaan is in de nieuwe wet minder urgent. Indien het gaat om de uitzetting van een vreemdeling wiens asielaanvraag is afgewezen, dan zal de vreemdeling daartegen in de meeste gevallen beroep op de rechtbank hebben ingesteld. De rechtbank beoordeelt het beroep ex nunc. Nieuwe feiten en omstandigheden die bij de afwijzing van de aanvraag geen rol hebben kunnen spelen kunnen door de rechtbank in de beoordeling worden betrokken. Als de afwijzing door de rechtbank wordt bevestigd, is daarmee ook bevestigd dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten en ook dat er tegen de uitzetting geen beletselen bestaan.

Tegen een beslissing tot uitzetting staat naar onze mening geen rechtsmiddel open. Uit de artikelen 25 en 43 vloeit immers rechtstreeks voort dat de vreemdeling kan worden uitgezet indien hij Nederland niet uit eigen beweging verlaat. De beslissing tot uitzetting van de vreemdeling voegt geen rechtsgevolgen toe en is dus geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bij de vreemdelingenrechter beroep kan worden ingesteld. De in het eerste lid opgenomen verwijzing naar de artikelen 25 en 43 beoogt dit te verduidelijken. Bij wijze van uitzondering is bezwaar en beroep mogelijk tegen uitzettingshandelingen,

indien er door tijdsverloop een relevante wijziging van de omstandigheden is ingetreden. Wij verwijzen naar de toelichting op de artikelen 25, eerste lid, 43, eerste lid, en 70, derde lid.

Ook in artikel 61 is afgezien van een bepaling die mandaatverlening door de Minister van Justitie uitdrukkelijk mogelijk maakt. Dezerzijds wordt er van uitgegaan, dat de aard van de uitzettingsbevoegdheid zich niet tegen het mandaat verzet (vergelijk artikel 10:3, eerste lid Awb). De in artikel 23, eerste lid, tweede volzin, van de huidige wet opgenomen bepaling dat de minister van zijn bevoegdheid mandaat kan verlenen aan de ambtenaren belast met de grensbewaking of aan de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen is om die reden niet overgenomen.

Artikel 62

Artikel 62 komt overeen met artikel 25 van de huidige wet. Ten opzichte van artikel 25 van de huidige wet is de redactie aangescherpt. Met de wijzigingen wordt de bedoeling van deze bepaling verduidelijkt. Uitzetting blijft namelijk slechts achterwege indien de vreemdeling dan wel een van zijn gezinsleden om gezondheidsredenen niet kan of kunnen reizen. De bescherming tegen uitzetting in deze gevallen moet worden onderscheiden van de situatie waarin de vreemdeling medische behandeling in Nederland behoeft en om die grond voor een verblijfsvergunning in aanmerking zou kunnen komen.

Artikel 63

In artikel 63 is de tekst van artikel 27 van de huidige wet verwerkt, waarbij de tekst in overeenstemming is gebracht met de nieuwe terminologie van het wetsvoorstel.

Zoals in de toelichting op artikel 5 reeds is opgemerkt, is in artikel 63 eveneens verwerkt de tekst van artikel 7, tweede lid, tweede volzin, van de huidige wet alsmede het derde en vierde lid van dat artikel. Een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige mogelijkheden om vreemdelingen uit te zetten door tussenkomst van vervoersondernemingen is hiermee niet beoogd. In dat licht dient ook de toevoeging van de woorden «om niet» in het tweede lid begrepen te worden.

Artikel 64

Deze bepaling komt overeen met artikel 28, eerste lid, van de huidige wet. Wij verwijzen naar de toelichting bij artikel 58. In de algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval regels gesteld over de toepassing van artikel 63, eerste en tweede lid, hetgeen overeenkomt met artikel 7, derde lid, van de huidige wet.

Artikel 65

Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 21 van de huidige wet. In het eerste lid, onder c, en in het derde lid, is de terminologie van artikel 8 van het wetsvoorstel doorgevoerd. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd. De nadere invulling die thans aan dit artikel in de Vreemdelingencirculaire is gegeven zal vooralsnog worden gehandhaafd. Hierbij wordt volledigheidshalve gewezen op het feit dat het eerste lid onder a, met name de situatie omvat waarin de vreemdeling niet voldaan heeft aan de verplichtingen die krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 52 zijn gesteld. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat, net als onder de huidige wet, onder een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis tevens moet worden verstaan een onherroepelijk geworden buitenlands vonnis.

Artikel 66

In de huidige wet is niet voorzien in een bepaling omtrent de opheffing van de ongewenstverklaring. Gelet op het bijzondere ingrijpende karakter van deze maatregel is het gerechtvaardigd om in het wetsvoorstel hierover wel een bepaling op te nemen. In het voorgestelde artikel 66, eerste lid, is bepaald dat de Minister van Justitie bevoegd is om de ongewenstverklaring op te heffen. Mandaat van deze bevoegdheid is mogelijk.

In het tweede lid is bepaald in welk geval de ongewenstverklaring in elk geval wordt opgeheven. In het voorgestelde tweede lid is bepaald dat de Minister van Justitie de ongewenstverklaring opheft, indien de vreemdeling tien jaar onafgebroken buiten Nederland heeft verbleven en de vreemdeling in het buitenland geen inbreuk op de openbare orde heeft gepleegd (de gronden voor ongewenstverklaring bedoeld in artikel 65, eerste lid).

Ingevolge het derde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid. Daarbij zal aangesloten worden bij de bestaande regeling in de Vreemdelingencirculaire 1994.

Artikel 67

Artikel 67 is de eerste algemene bepaling van afdeling 1 van hoofdstuk 7 en heeft betrekking op de beroepstermijnen, zoals die in vreemdelingen-zaken gelden. De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de aanvang en het einde van de beroepstermijnen en de daarop gebaseerde jurisprudentie zijn van toepassing.

Als hoofdregel is de beroepstermijn, in afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, vier weken. Deze beroepstermijn, die is neergelegd van het eerste lid, is ongewijzigd overgenomen van de huidige wet (artikel 33c). De beroepstermijn is van toepassing op het indienen van een bezwaarschrift, een administratief beroepschrift, het instellen van beroep op de rechtbank, het instellen van beroep in eerste en enige aanleg op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en op het instellen van hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er is geen reden om deze termijn te wijzigen.

In het tweede en derde lid zijn twee uitzonderingen neergelegd op de beroepstermijn van vier weken.

Het tweede lid is van toepassing indien een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn is afgewezen. Dit heeft betrekking op de afwijzing van een asielaanvraag in het Aanmeldcentrum (AC). In het Aanmeldcentrum wordt thans binnen 48 uur beslist of sprake is van een kennelijk ongegronde of niet-ontvankelijke aanvraag. Omdat het niet geheel kan worden uitgesloten dat de termijn voor afdoening in het Aanmeldcentrum zal worden gewijzigd, is er voor gekozen in artikel 67, tweede lid, te verwijzen naar een in de algemene maatregel van bestuur genoemde termijn.

Met de verkorting van de beroepstermijn tot een week voor zaken die in het AC worden afgedaan wordt een versnelling van de procedure beoogd. Terecht is in het advies van de NVvR opgemerkt dat de versnelling van de procedure niet alleen kan worden bereikt met een verkorting van de beroepstermijn. De verkorting van de beroepstermijn kan ook niet los worden gezien van de bestaande afspraken tussen de IND en de rechterlijke macht om zaken ongeveer binnen een week op zitting te kunnen brengen. De bestaande afspraken blijven onverminderd nodig onder de nieuwe wet.

In het derde lid is een tweede uitzondering op de beroepstermijn van vier weken ingevolge het eerste lid neergelegd. Deze uitzondering is overge-

nomen van artikel 35 van de huidige wet. Daarbij gaat het om het beroep tegen de oplegging van een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsbepennende maatregel. Ingevolge artikel 91 wordt de oplegging van een dergelijke maatregel voor de toepassing van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht gelijk gesteld met een besluit. Vanwege de ingrijpende aard van dergelijke besluiten is het instellen van beroep tegen een dergelijk besluit niet aan een termijn gebonden. Bovendien zou, wanneer de oplegging van de maatregel langer dan vier weken duurt, de vreemdeling daartegen ingevolge het eerste lid niet meer in beroep kunnen. Dat is vanzelfsprekend bij een dergelijk ingrijpend besluit ongewenst.

Artikel 68

In het eerste lid van artikel 68 zijn artikel 30, tweede lid en artikel 35, tweede lid, van de huidige wet opgenomen met een aanvulling voor wat betreft hoger beroep alsmede dat met deze bepaling wordt afgeweken van 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit het voorgestelde artikel volgt dat alleen de vreemdeling in persoon, zijn wettige vertegenwoordiger, bijzondere gemachtigde of de advocaat kunnen opkomen tegen beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet. Vertegenwoordiging door andere personen is niet mogelijk.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan een vreemdeling wiens vrijheid is ontnomen ook bezwaar, administratief beroep, beroep op de rechtbank of hoger beroep op de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State instellen met de schriftelijke verklaring, bedoeld in artikel 451 van het wetboek van Strafvordering. Dit is overeenkomstig de artikelen 30, eerste lid, en 35, eerste lid, van de huidige wet.

Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat artikel 68, tweede lid, zowel betrekking heeft op het instellen van een rechtsmiddel tegen de ontneming van zijn vrijheid zelf, als op het instellen van rechtsmiddelen tegen de beschikking waarbij zijn aanvraag om een verblijfsvergunning is afgewezen. Welke rechtsmiddelen in het concrete geval openstaan wordt bepaald in de afdelingen 2 tot en met 5 van dit hoofdstuk.

Artikel 69

Artikel 69 bepaalt dat de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd is voor beroepen tegen besluiten gegeven op grond van de Vreemdelingenwet. Dit wijkt af van artikel 8:7 van de Awb, waarin als hoofdregel is neergelegd dat alle rechtbanken bevoegd zijn voor beroepen tegen besluiten in de zin van de Awb. De in het eerste lid van artikel 69 opgenomen beperking van de bevoegde rechtbanken tot de rechtbank te 's-Gravenhage is vrijwel identiek aan artikel 33a, eerste lid, van de bestaande wet, zij het dat in de huidige Vreemdelingenwet wordt gesproken van beschikkingen. Met het oog op het besluit, bedoeld in artikel 41 van dit wetsvoorstel, is in artikel 69 sprake van een besluit, waaronder ook een besluit van algemene strekking is begrepen.

In de huidige wet is bepaald dat de rechtbank te 's-Gravenhage buiten het arrondissement terechtzittingen kan houden in de nevenzittingsplaatsen Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch of Zwolle indien het betreft beroepen tegen beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet. Voorts kunnen bij algemene maatregel van bestuur, het zogenaamde Besluit nevenzittingsplaatsen, andere nevenzittingsplaatsen worden aangewezen voor zover het betreft de behandeling van zaken als bedoeld in artikel 34a (de beroepen tegen de oplegging van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel; in het wetsvoorstel geregeld in de artikelen 91 en verder). Verwezen zij naar artikel 3a van het Besluit nevenzittingsplaatsen.

De in 1994 bestaande verwachting dat met de aanwijzing in de wet van de

genoemde nevenzittingsplaatsen kan worden volstaan is in 1999 niet meer reëel. De instroom van zaken is zo groot dat de bestaande werkvoorraden niet adequaat weggewerkt kunnen worden. Om die reden is door de president van de rechtbank te 's-Gravenhage verzocht om in de wet de beperking tot de genoemde nevenzittingsplaatsen te laten vervallen. Dezerzijds wordt voorgesteld dit verzoek te honoreren. Daarmee kan de instroom van zaken effectiever en flexibeler worden verdeeld over meerdere rechtbanken.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 69 ontbreekt derhalve de beperking tot de in de wet genoemde nevenzittingsplaatsen zoals die in artikel 33a, tweede lid, van de huidige wet is opgenomen. Voortaan kan de rechtbank te 's-Gravenhage terechtzittingen houden in nevenzittingsplaatsen, die bovendien niet noodzakelijkerwijs gelegen hoeven te zijn in de hoofdplaatsen van de arrondissementen. Een nevenzittingsplaats kan dus ook zijn een Aanmeldcentrum (Schiphol, Zevenaar of Rijsbergen) of een huis van bewaring. Deze nevenzittingsplaatsen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het ligt in de rede dat het Besluit nevenzittingsplaatsen hiertoe zal worden gewijzigd.

Het derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 69 zijn ongewijzigd overgenomen van artikel 33a van de huidige wet. Er is derhalve geen wijziging beoogd in de toepassing van de in die leden opgenomen bevoegdheden. De bevoegdheid van de president van de rechtbank te 's-Gravenhage om de zaken over de nevenzittingsplaatsen te verdelen blijft dus gehandhaafd. Daardoor kan de rechterlijke organisatie flexibel en effectief rekening houden met de bestaande werkvoorraden van de verschillende nevenzittingsplaatsen. Het alternatief om alle rechtbanken gelijkelijk bevoegd te maken zou betekenen dat er geen mogelijkheid bestaat om zaken die bij de ene rechtbank worden aangebracht door te schuiven naar een andere. Eventuele capaciteitsproblemen bij de ene rechtbank zouden dan niet op te lossen zijn. Overeenkomstig de huidige wet zal de president van de rechtbank te 's-Gravenhage in zo'n geval minder zaken aan de betreffende rechtbank toedelen.

Het vijfde lid bepaalt dat tegen een besluit tot het instellen van een besluitmoratorium als bedoeld in artikel 41, eerste lid, in afwijking van de hoofdregel beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zoals reeds in de toelichting bij artikel 41 werd opgemerkt, brengt de aard van het besluitmoratorium immers mee dat, het van groot belang is dat omtrent de rechtmatigheid daarvan zo spoedig mogelijk zekerheid ontstaat. Op het beroep tegen het besluitmoratorium zijn de bepalingen inzake de rechtsgang in asielzaken van overeenkomstige toepassing (artikel 77, tweede lid).

Artikel 70

In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet dat er in asielzaken een andere rechtsgang zal openstaan dan in reguliere zaken. Voor de reguliere zaken wordt aansluiting gezocht bij de in het bestuursrecht gebruikelijke rechtsgang van administratieve heroverweging, beroep op de rechtbank en hoger beroep. Voor de asielzaken zijn in het regeerakkoord van het normale bestuursrecht afwijkende afspraken gemaakt. In asielzaken zal geen administratieve heroverweging aan het beroep op de rechtbank vooraf gaan. Bovendien zal het procesrecht inhoudelijk verschillen. Zo zal de rechtbank in reguliere zaken de bestreden beschikking beoordelen aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals die bestonden op het tijdstip waarop de beschikking werd genomen. In asielzaken zal de rechtbank ook nadien opgekomen feiten en omstandigheden in het oordeel kunnen betrekken (zie artikel 81). Daarmee wijkt het procesrecht ook inhoudelijk af van het in het bestuursrecht gebruikelijke procesrecht.

Vanwege de verschillen in rechtsgang en het toepasselijke procesrecht

worden de beide rechtsgangen in twee afzonderlijke afdelingen geregeld. In afdeling 2 zijn de bepalingen neergelegd die betrekking hebben op de rechtsgang in reguliere zaken, in afdeling 3 de bepalingen die betrekking hebben op de rechtsgang in asielzaken. Omdat zowel in reguliere zaken als in asielzaken hoger beroep in dezelfde omvang openstaat en er ook geen verschil in het van toepassing zijnde procesrecht wordt voorgesteld, is het hoger beroep in een afzonderlijke afdeling geregeld (afdeling 4). Bepalingen die de toepasselijkheid van een van de afdelingen regelen zijn in dit systeem onmisbaar.

De bepaling die de toepasselijkheid van afdeling 2 regelt is het voorgestelde artikel 70. Dit artikel stelt zeker dat de in deze afdeling opgenomen bepalingen alleen van toepassing zijn in reguliere zaken. Hieronder wordt in ieder geval verstaan het bezwaar of beroep tegen de beschikking op de aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning (de verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 13 en 18), de beschikking tot uitzetting van de vreemdeling (op grond van artikel 60), de beschikking omtrent de afgifte van een visum en een machtiging tot voorlopig verblijf alsmede de handelingen die met een reguliere verblijfsvergunning worden gelijkgesteld.

Artikel 70, eerste lid, is negatief geformuleerd en heeft daarmee het karakter van een rest-bepaling. De afdeling is alleen van toepassing indien de afdelingen 3 en 5 niet van toepassing zijn. Anders gezegd: afdeling 2 is van toepassing indien het niet gaat om een beschikking omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 26 en 31 of een beschikking waarbij een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd. In het eerste geval is afdeling 3 van toepassing (zie artikel 77). In het tweede geval is afdeling 5 van toepassing (zie artikel 91). Voor deze formulering van artikel 70, eerste lid, is gekozen omdat een opsomming van de beschikkingen die onder het toepassingsbereik van afdeling 2 zouden moeten vallen nooit volledig kan zijn. Niet genoemde beschikkingen zouden dan tussen wal en schip vallen. Nu de rechtsgang in asielzaken op onderdelen bijzonderheden kent die direct verband houden met de aard van de zaken, ligt het voor de hand om de zaken waarin die bijzonderheden niet aanwezig zijn onder het toepassingsbereik van afdeling 2 te brengen. Daarmee doorlopen die beschikkingen ook de rechtsgang zoals die in het bestuursrecht gebruikelijk is.

Omdat in de huidige wet geen verschil wordt gemaakt tussen de reguliere zaken en de asielzaken ontbreekt een met artikel 70, eerste lid, vergelijkbare bepaling in de huidige Vreemdelingenwet.

In artikel 70, tweede lid, is een positieve formulering gebruikt, waarmee het toepassingsbereik van afdeling wordt uitgebreid tot de beschikking omtrent de afgifte van een visum, waaronder begrepen een machtiging tot voorlopig verblijf. Dergelijke beschikkingen worden namelijk niet genomen door of namens de Minister van Justitie op grond van de Vreemdelingenwet maar door de Minister van Buitenlandse Zaken. Toch is al in de huidige wet bepaald (artikel 33d) dat de rechtsgang tegen beschikkingen op grond van de Vreemdelingenwet en beschikkingen omtrent de afgifte van een visum of een machtiging tot voorlopig verblijf dezelfde kan zijn. In de nieuwe Vreemdelingenwet zal daarin geen verandering komen. Nu in het wetsvoorstel twee verschillende rechtsgangen worden voorgesteld dient een keuze gemaakt te worden voor openstelling van de ene of de andere rechtsgang. Het mag duidelijk zijn dat alleen de rechtsgang in reguliere zaken in aanmerking komt. Dat betekent de vreemdeling tegen de beschikking omtrent de afgifte van een visum bezwaar kan maken bij de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarna beroep op de rechtbank openstaat op grond van 8:1 van de Awb. Ten slotte kan de

vreemdeling hoger beroep instellen op grond van artikel 37 van de Wet op de Raad van State.

In het derde lid is eveneens een uitbreiding van het toepassingsbereik van het eerste lid neergelegd. Het eerste lid is alleen van toepassing op beschikkingen, anders gezegd op publiekrechtelijke rechtshandelingen. Naast deze rechtshandelingen worden er ook feitelijke handelingen verricht ter uitvoering van de Vreemdelingenwet, bijvoorbeeld tijdens de uitzetting van een vreemdeling. Feitelijke handelingen vallen buiten het toepassingsbereik van artikel 8:1 Awb en dus ook van het eerste lid van artikel 70. Tegen feitelijke handelingen kan in het algemeen alleen bij de burgerlijke rechter beroep worden ingesteld. Toch is in de huidige wet geregeld dat een handeling van een bestuursorgaan jegens een vreemdeling als zodanig gelijk wordt gesteld met een beschikking op grond van de Vreemdelingenwet (artikel 1a van de huidige wet). Om diverse redenen werd het onwenselijk geacht dat twee verschillende rechters, namelijk de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, zouden oordelen over geschillen met betrekking tot de Vreemdelingenwet. Zo zou bijvoorbeeld de uitleg van begrippen uit de wet verschillende kanten op kunnen gaan of zou de burgerlijke rechter zich genoodzaakt kunnen zien de uitspraak van de bestuursrechter te beoordelen. Deze redenen zijn onder de nieuwe Vreemdelingenwet nog steeds aanwezig. Overigens is in de jurisprudentie een beperking aangebracht in de appellabiliteit van deze handelingen. Alleen de rechtens relevante handelingen van een bestuursorgaan jegens een vreemdeling als zodanig worden appellabel bevonden. Dezerzijds wordt er vanuit gegaan, dat de in de jurisprudentie aangebrachte beperking ook onder de nieuwe wet gehandhaafd zal blijven. De gelijkstelling van een handeling jegens een vreemdeling met een beschikking genomen op grond van de Vreemdelingenwet heeft tot gevolg dat alleen de bestuursrechter, meer in het bijzonder de vreemdelingenrechter, bevoegd is handelingen jegens een vreemdeling te beoordelen.

Ten aanzien van de verhouding tot het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden, is reeds bij de toelichting op de artikelen 25 en 42 opgemerkt, dat dit systeem het aantal zelfstandige procedures beoogt te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen.

Voor wat artikel 70, derde lid, betreft volgt daaruit dat tegen de handelingen die uitsluitend strekken tot uitvoering van het besluit niet zonder meer afzonderlijk bezwaar of beroep mogelijk is. Doorgaans is afzonderlijk bezwaar of beroep niet nodig omdat tussen het moment waarop de gevolgen zijn ingetreden (bijvoorbeeld bij afwijzing van de aanvraag) en het moment waarop de handeling feitelijk wordt verricht (uitzetting van de vreemdeling) niet te veel tijd verstrijkt. In dat geval heeft de rechter zich uitgesproken over het bestreden besluit en de daaruit voortvloeiende handelingen zodat die handelingen voor de mogelijkheid van bezwaar of beroep niet meer rechtens relevant zijn. Een afzonderlijke, hernieuwde beoordeling van de handeling die voortvloeit uit het besluit kan wel uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk zijn indien het bezwaar of beroep betrekking heeft op de wijze waarop van de bevoegdheid tot uitzetting gebruik is gemaakt. Ook is denkbaar dat er bij wijze van uitzondering door tijdsverloop opnieuw een oordeel nodig is over bijvoorbeeld de uitzetbaarheid van de vreemdeling vanwege een relevante wijziging in de omstandigheden. Het bezwaar of beroep zal in die gevallen geen schorsende werking uit kracht van de wet toekomen (zie voor het bezwaar of administratief beroep in reguliere zaken de toelichting op artikel 71). Vanzelfsprekend kan de vreemdeling om een voorlopige voorziening verzoeken, maar gezien de uitdrukkelijke opvatting van de

wetgever terzake zal een dergelijk verzoek alleen in uitzonderingssituaties kunnen worden ingewilligd.

Op dit moment is niet de vreemdelingenrechter maar de bestuursrechter bevoegd kennis te nemen van een beroep tegen een besluit tot beëindiging van de opvang¹. Artikel 1a van de huidige wet strekt zich niet uit tot dergelijke besluiten. Gezien de samenhang tussen de vragen die kunnen rijzen bij de beoordeling van de toelating en de beëindiging van de opvang bestaat er in de praktijk behoefte aan om ook deze besluiten vatbaar te maken voor beroep bij de vreemdelingenkamer. Deze behoefte zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onverminderd blijven bestaan. In het advies van de NVvR over het voorontwerp wordt daarom voorgesteld om in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel van toepassing te verklaren. Dit voorstel zal worden opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000, dat thans bij de Raad van State ligt voor advies (zie verder ook de toelichting bij artikel 42).

Artikel 71

In de huidige wet is in reguliere zaken de hoofdregel van artikel 6:16 van de Awb van toepassing, waarin is bepaald dat het instellen van bezwaar of beroep de werking van het bestreden besluit niet schorst. In artikel 32 van de huidige wet is een regeling opgenomen op grond waarvan de Minister van Justitie, hangende het bezwaar of het administratief beroep, alsnog de werking van de bestreden beschikking kan opschorten.

In de adviezen van de NVvR en de ACV op het voorontwerp is aangedrongen op wijziging van artikel 32. Daarbij is aangevoerd, dat het aantal procedures zal verminderen indien aan het bezwaar of administratief beroep schorsende werking toekomt. De bevoegdheid om het bezwaar of administratief beroep kennelijk ongegrond te verklaren en op grond van artikel 7:3 Awb af te zien van het horen biedt de mogelijkheid om een beslissing op het bezwaar- of administratief beroepschrift te geven binnen dezelfde tijd en met vrijwel dezelfde inspanning als thans is gemoed met de beslissing of schorsende werking zal worden verleend. Bovendien kan op deze wijze een einde komen aan het (juridisch omstreden) gebruik van de thans gehanteerde constructie waarbij het beroep tegen het besluit om schorsende werking te onthouden geacht wordt te zijn geïncorporeerd in het verzoek om een voorlopige voorziening gericht tegen de uitzetting. Deze voorstellen zijn overgenomen.

In afwijking van de Awb, is in het eerste lid bepaald dat het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep de werking van het besluit tot afwijzing van de aanvraag of de intrekking van de verblijfsvergunning opschort. Deze zogenaamde schorsende werking eindigt hetzij nadat de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep ongebruikt verstrijkt, hetzij nadat op het bezwaar of administratief beroep is beslist.

Op de voorgestelde schorsende werking worden twee uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering betreft het geval waarin een aanvraag is afgewezen vanwege het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De bedoeling van het mvv-vereiste is dat de beoordeling of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning geschiedt voordat de vreemdeling daadwerkelijk naar Nederland komt. Als de mvv niet wordt verstrekt en de vreemdeling reist toch naar Nederland en dient een aanvraag in, dan zou het mvv-vereiste worden ondergraven indien het bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag schorsende werking zou toekomen. In dat geval kan de vreemdeling immers niet worden uitgezet.

¹ Zie uitspraak pres. rechtbank 's-Gravenhage (Vreemdelingenkamer) van 30 oktober 1998 (AWB 98/7773 VRWET) waarin de president zich onbevoegd heeft verklaard en uitspraak pres. Rechtbank Arnhem van 30 oktober 1998 (AWB 98/1925) waarin de president zich wel bevoegd acht.

De tweede uitzondering betreft de grond openbare orde in ruime zin. Indien de aanvraag is afgewezen of de verblijfsvergunning is ingetrokken of niet verlengd omdat de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid is, dan wel bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd of de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd, dan dient de uitzetting van die vreemdeling niet door het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep opgeschort te worden. Om diezelfde reden strekt de schorsende werking van het bezwaar of het administratief beroep zich niet uit tot het bezwaar of administratief beroep tegen de ongewenstverklaring zelf (artikel 65). Dit volgt uit de bewoordingen van het eerste lid.

Ingevolge het tweede lid kan het bezwaar of administratief beroep toch schorsende werking verkrijgen indien de minister het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken wil inwinnen. In de in artikel 2, vijfde lid, van het wetsvoorstel bedoelde algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald in welke gevallen de ACV wordt gehoord.

De schorsende werking van artikel 71, eerste lid, strekt zich blijkens de bewoordingen niet uit tot een eventueel bezwaar of administratief beroep tegen een rechtens relevante handeling die voortvloeit uit de van rechtswege ingetreden gevolgen van een besluit. In de toelichting op de artikelen 25, 42 en 43 is al opgemerkt dat een dergelijk bezwaar of administratief beroep, uit een oogpunt van rechtsbescherming, bij wijze van uitzondering noodzakelijk kan zijn. Omdat het in dat uitzonderlijke geval niet gaat om een nieuwe beoordeling van het besluit, dus niet om de vraag of het rechtsgevolg (bijvoorbeeld de bevoegdheid tot uitzetting) is ingetreden maar slechts om de vraag of de wijze waarop van de uitzettingsbevoegdheid gebruik is gemaakt, is schorsende werking niet noodzakelijk.

Artikel 72

Dit artikel, waarin is bepaald dat aan tolken een vergoeding ten laste van het Rijk wordt toegekend, komt overeen met artikel 33 van de huidige wet. Het toepassingsbereik is nu beperkt tot het bezwaar en administratief beroep in reguliere zaken.

Artikel 73

In hoofdstuk 7, afdeling 2, paragraaf 2 zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de mogelijkheid van de vreemdeling om in reguliere zaken een bezwaarschrift in te dienen tegen een beschikking. In paragraaf 3 zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de mogelijkheid voor de vreemdeling om tegen een beschikking die niet door of namens de Minister van Justitie is genomen administratief beroep in te stellen.

De in deze paragrafen neergelegde voorschriften bevatten alleen afwijkingen van de Awb.

Voordat de vreemdeling bij de rechtbank beroep kan instellen, dient hij als hoofdregel de bezwaarschriftprocedure te doorlopen. Artikel 7:1 van de Awb is van toepassing; in de Vreemdelingenwet hoeft het bezwaar niet uitdrukkelijk opengesteld te worden.

Het bezwaar staat bijvoorbeeld open tegen de afwijzing van een aanvraag tot verlening van een reguliere verblijfsvergunning.

In artikel 73 zijn uitzonderingen neergelegd op de hoofdregel dat in reguliere zaken eerst bezwaar moet worden gemaakt. Deze uitzonderingen zijn overgenomen uit de huidige wet. In de onderdelen a en b zijn de onderdelen c en d van artikel 29 van de huidige wet neergelegd, ervan

uitgaande dat die onderdelen betrekking kunnen hebben op reguliere zaken en betrekking hebben op beschikkingen waartegen bezwaar gemaakt moet worden.

Artikel 74

In artikel 31, vierde lid, van de huidige wet is bepaald dat wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking die door of namens de korpschef is gegeven krachtens mandaat, de beslistermijn zestien weken bedraagt. Reden hiervoor is dat het bezwaar niet door de korpschef zelf wordt afgedaan, maar door de minister en dat daartoe het gehele dossier aan de minister moet worden gezonden. Daarmee pleegt enige tijd gemoeid te zijn, waardoor de beslistermijn van zes weken, zoals die ingevolge artikel 7:10 van de Awb van toepassing is, in het gedrang komt. Hierin zal na inwerkingtreding van de nieuwe wet geen verandering komen. Om die reden is besloten deze bestaande afwijking van de Awb over te nemen in het voorgestelde artikel 74.

Artikel 75

In paragraaf 3 wordt het administratief beroep opengesteld indien het betreft beschikkingen die niet door of namens de Minister van Justitie zijn genomen. In artikel 75, eerste lid, is het eerste lid van artikel 31 van de huidige wet neergelegd. In het tweede lid zijn een enkele beschikkingen opgenomen waartegen geen administratief beroep kan worden ingesteld. Het gaat hierbij om beschikking die niet door of namens de Minister van Justitie worden genomen en waartegen dus administratief beroep zou openstaan. Deze beschikkingen zijn ontleend aan artikel 29, onderdelen c en d van de huidige wet.

Artikel 76

In hoofdstuk 7, afdeling 2, paragraaf 4 is een voorschrift opgenomen dat betrekking heeft op het beroep op de rechtbank in reguliere zaken. In dit artikel stellen wij voor, dat de president van de rechtbank naar aanleiding van een verzoek om voorlopige voorziening (artikel 8:81 Awb) bevoegd is uitspraak in de hoofdzaak te doen, ook indien het bezwaar of administratief beroep nog aanhangig is. Artikel 76 bevat daarmee een aanvulling op hoofdstuk 8 van de Awb, dat van toepassing is op het beroep op de rechtbank.

De voorgestelde voorziening is vergelijkbaar met de voorziening die in artikel 33b van de huidige wet is neergelegd, namelijk het «doorpakken». «Doorpakken» onder de werking van de huidige wet houdt in, dat de rechtbank of de president naar aanleiding van een beroep of een verzoek om voorlopige voorziening tegen een afzonderlijke beschikking tot het onthouden van schorsende werking aan bezwaar of administratief beroep, tevens beslist omtrent de weigering van de verblijfsvergunning. In die gevallen geeft de rechtbank of de president materieel dus een beslissing op het bezwaar of administratief beroep. Formeel gaat het echter om een rechterlijke uitspraak in de hoofdzaak – al dan niet met toepassing van artikel 8:86 Awb – op een beroep tegen een weigering van een verblijfsvergunning dat krachtens wettelijke fictie geacht wordt aanhangig te zijn (vgl. Pres. Rb. Den Haag 27 juli 1994, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1994, 57 m.nt. PB).

Hoewel de fictie die in artikel 33b van de huidige wet besloten ligt blijft gehandhaafd, is dat artikel redactioneel gewijzigd en aangepast aan de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel. De voornaamste reden hiervoor is, dat er niet langer een afzonderlijke beschikking over het onthouden van schorsende werking is, waartegen een verzoek om voorlopige voorziening kan worden gericht. Ingevolge artikel 32 van de

huidige wet kan de Minister van Justitie aan het bezwaar of het administratief beroep schorsende werking verlenen, indien hij, kort gezegd, van oordeel is dat het bezwaar of beroep een redelijke kans van slagen heeft. Deze beoordeling wordt in de huidige wet aangemerkt als een afzonderlijke beschikking waartegen rechtstreeks beroep op de rechtbank openstaat en waartegen tegelijkertijd een verzoek om voorlopige voorziening kan worden gevraagd. In het onderhavige wetsvoorstel heeft het bezwaar of administratief beroep in reguliere zaken echter als hoofdregel schorsende werking. De toepassing van de uitzonderingen daarop is niet langer afhankelijk van een beoordeling van het bezwaar of administratief beroep door de Minister van Justitie. Daarom is er ook geen sprake meer van een afzonderlijke beschikking waartegen de vreemdeling, los van de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen, beroep kan instellen en om een voorlopige voorziening kan vragen om uitzetting te voorkomen. De voorlopige voorziening zal onder de nieuwe wet gekoppeld worden aan het bezwaar of administratief beroep dat is gericht tegen de beschikking, waarbij de aanvraag is afgewezen en waaraan schorsende werking uit kracht van de wet ontbreekt (vgl. artikel 8:81 Awb). Indien het een evidente zaak betreft, dan kan de president van de rechtbank, tevens een beslissing nemen op het bezwaar of administratief beroep.

De gevallen waarin geen bezwaar openstaat (zie het voorgestelde artikel 73), betreffen niet beschikkingen tot afwijzing van de aanvraag of intrekking van de verblijfsvergunning. Doorpakken door de rechtbank is dan ook niet mogelijk. Ten opzichte van de tekst van artikel 33b van de huidige wet ontbreekt daarom de bevoegdheid tot doorpakken door de rechtbank.

Artikel 77

De bepaling die de toepasselijkheid van afdeling 3 regelt is het voorgestelde artikel 77. Dit artikel stelt zeker dat de in deze afdeling opgenomen bepalingen alleen van toepassing zijn in asielzaken. Hieronder wordt ingevolge het eerste lid verstaan het beroep tegen een besluit op de aanvraag *omtrent* een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 26 of 31. Het woord «omtrent» laat de praktijk enige ruimte bij de beoordeling of een beroep moet worden behandeld met toepassing van afdeling 3. Onder een besluit omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 26 en 31 wordt ook verstaan het niet tijdig nemen van een besluit daarover (vergelijk artikel 6:2, onder b, van de Awb). Dat betekent dat er geen bezwaar of administratief beroep mogelijk is tegen het niet tijdig besluiten.

In het tweede lid is duidelijkheidshalve expliciet bepaald dat de bepalingen van afdeling 3 van overeenkomstige toepassing zijn op het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een besluit tot het instellen van een moratorium als bedoeld in artikel 41, eerste lid. Dit betekent onder andere dat tegen een dergelijk besluit geen bezwaar kan worden gemaakt, dat voor het beroep geen griffierecht wordt geheven alsmede dat een dergelijk besluit *ex nunc* kan worden getoetst. Een termijn waarbinnen de Raad uitspraak moet doen op het beroep ontbreekt. Een dergelijke termijn is wel voorzien voor de uitspraak op het hoger beroep, die uiterlijk binnen 23 weken moet worden gedaan (artikel 87, tweede lid). Het ligt voor de hand dat de uitspraak op het beroep gericht tegen het besluit tot toepassen van het moratorium aanmerkelijk sneller zal worden gedaan.

Omdat in de huidige wet geen verschil wordt gemaakt tussen de reguliere zaken en de asielzaken ontbreekt een met artikel 77 vergelijkbare bepaling in de huidige Vreemdelingenwet.

Artikel 78

Ingevolge het regeerakkoord zal in asielzaken geen bezwaar of administratief beroep meer mogelijk zijn. In artikel 78 is de uitsluiting van het bezwaar neergelegd; artikel 78 bepaalt dat in afwijking van artikel 7:1 van de Awb geen bezwaar kan worden gemaakt tegen een besluit omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 26 of 31. Een bepaling om het administratief beroep uit te sluiten ontbreekt; administratief beroep staat alleen open indien een bijzondere wet zulks bepaald.

Artikel 79

In dit artikel is neergelegd, dat in afwijking van artikel 8:41, eerste lid, van de Awb door de griffier van de rechtbank geen griffierecht zal worden geheven. Daarmee wijkt dit artikel af van artikel 33f van de huidige wet, waarin is bepaald dat in asielzaken het lage tarief van artikel 8:41, derde lid, onder a, van toepassing is (f 50). De reden om niet langer griffierecht te heffen is dat in de praktijk de heffing ervan meer problemen oproept dan voorkomt. In de praktijk wordt het griffierecht vaak voldaan door het COA, in een enkel geval zelfs door de rechtshulpverlener van de vreemdeling. In het eerste geval is bovendien sprake van «het rondpompen van overheidsgeld» in het tweede geval betekent het een aanslag op de rechtshulp in het algemeen. Bovendien overtreffen de kosten van de heffing de opbrengst vele malen. Schrapping van het griffierecht zal tot een administratieve stroomlijning van de procedure leiden.

Artikel 80

In het regeerakkoord is afgesproken dat de vreemdeling het beroep tegen de weigering van de toelating in Nederland mag afwachten. Daarmee is beoogd de werkbelasting van de rechterlijke macht te verminderen. Nu het beroep schorsende werking heeft uit kracht van de wet is het verzoek om een voorlopige voorziening met als doel het beroep in Nederland te mogen afwachten niet meer nodig. In het wetsvoorstel is deze gedachte aldus uitgewerkt, dat de werking van de beschikking is geschorst gedurende de beroepstermijn en geschorst blijft indien de vreemdeling beroep instelt. Dit wijkt af van de hoofdregel over de schorsende werking van bezwaar en beroep zoals die in artikel 6:16 van de Awb is neergelegd. Artikel 6:16 van de Awb bepaalt dat het beroep de werking van het besluit niet schorst, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders wordt bepaald.

Dat gedurende de termijn waarbinnen de vreemdeling beroep kan instellen de werking van de bestreden beschikking is opgeschort, betekent concreet dat de termijn waarbinnen de vreemdeling de opvang dient te beëindigen en Nederland dient te verlaten niet gaat lopen (artikel 60). Zolang de opschorting duurt, kan de vreemdeling in de opvang verblijven. Zolang de opschorting duurt is uitzetting evenmin aan de orde. Overigens is in de artikelen 59, tweede lid, en 63, derde lid, wel uitdrukkelijk bepaald dat de opschorting aan het vorderen van medewerking van de vreemdeling aan de voorbereiding van zijn vertrek niet in de weg staat.

Op de opschorting van de beroepstermijn en het beroep, worden in artikel 80, tweede lid, drie uitzonderingen gemaakt.

De eerste uitzondering, neergelegd in onderdeel a, betreft het geval waarin de aanvraag van de vreemdeling binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal uren is afgewezen. Dit zijn de aanvragen die thans in het Aanmeldcentrum worden afgedaan als zijnde kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk. Deze gronden keren als zodanig niet terug in de nieuwe Vreemdelingenwet; de afwijzingsgronden, bedoeld in de artikelen 28 en 29, kunnen binnen 48 uur tot afwijzing van de

aanvraag leiden, maar kunnen ook tot afwijzing na 48 uur leiden. Als de aanvraag binnen 48 uur wordt afgewezen, dan is er onvoldoende reden om de werking van de beschikking op te schorten. In die gevallen zal de vreemdeling Nederland zo spoedig mogelijk dienen te verlaten.

De tweede uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid betreft de afwijzing van een herhaalde aanvraag, neergelegd in onderdeel b. Van een herhaalde aanvraag is sprake wanneer de vreemdeling een aanvraag indient nadat een zelfde aanvraag is afgewezen en de vreemdeling voor zijn nieuwe aanvraag geen nieuwe feiten en omstandigheden heeft vermeld. Artikel 4:6 van de Awb is van toepassing, hetgeen betekent dat de aanvraag waarbij geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn vermeld kan worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzing. Het opschorten van de werking van de beschikking waarbij de herhaalde aanvraag is afgewezen ligt niet voor de hand. Daarmee zou immers de rechtsplicht van de vreemdeling om Nederlander te verlaten worden opgeschort tot na afloop van de beroepstermijn, terwijl er in die gevallen geen behoefte bestaat aan een langer verblijf van de vreemdeling dan strikt noodzakelijk is.

In onderdeel c van het eerste lid is een uitzondering neergelegd voor het beroep tegen een besluit als bedoeld in artikel 41. De schorsende werking van het beroep verdraagt zich niet met het karakter van het besluit-moratorium, zoals dat in artikel 41 is geregeld. Ondanks het instellen van beroep, zal de beslistermijn zijn verlengd met een jaar.

De laatste uitzondering, neergelegd in het derde lid, betreft het geval waarin het beroep niet tijdig is ingesteld. De beroepstermijn bedraagt vier weken (zie artikel 67), met ingang van de dag na die waarop de beschikking op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt (artikel 6:8 Awb). Ingevolge artikel 6:9 van de Awb is een beroepschrift tijdig ingediend, indien het beroepschrift voor het einde van de termijn is ontvangen, of wanneer het per post is verzonden, indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen. Voor de toepassing van het voorgestelde artikel is niet relevant of de termijnoverschrijding verschoonbaar is. De vreemdeling kan alsnog de werking van de beschikking opschorten, indien hij een verzoek om voorlopige voorziening indient (artikel 8:81 Awb) en de rechter dat verzoek inwilligt. De rechter zal dan in zijn uitspraak de werking van het bestreden besluit kunnen opschorten en zo nodig bij wijze van voorlopige voorziening bepalen dat de vreemdeling (wederom) recht heeft op opvang. Wijst de rechter het verzoek af, dan schort het beroep de werking van de beschikking niet op en kan de vreemdeling worden uitgezet hangende het beroep. Overigens kan bij de uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening tevens uitspraak worden gedaan op het beroep zelf. Als de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, dan zal de rechter in beginsel kunnen volstaan met het niet-ontvankelijk verklaren van het beroep, tenzij er refoulement dreigt. Artikel 80, eerste lid, heeft tot gevolg dat de vreemdeling geen verzoek om voorlopige voorziening hoeft te richten aan de president van de rechtbank (artikel 8:81 Awb). Thans worden dergelijke verzoeken vaak gedaan om schorsende werking aan het bezwaar of beroep te verbinden. Dit wordt onder de nieuwe wet overbodig. Het uitdrukkelijk uitsluiten van artikel 8:81 Awb in asielprocedures is om twee redenen onwenselijk. In de eerste plaats omdat een eventueel verzoek van de vreemdeling om voorlopige voorziening, indien er al schorsende werking bestaat op grond van het eerste of tweede lid, zal worden afgewezen bij gebrek aan processueel belang. Er mag verwacht worden dat om die reden van de mogelijkheid in die gevallen geen gebruik zal worden gemaakt. In de tweede plaats is uitsluiting van artikel 8:81 Awb ongewenst omdat er gevallen zijn waarin er geen schorsende werking op grond van het eerste of tweede lid bestaat. In die gevallen kan de vreemdeling dus wel belang

hebben bij een verzoek om voorlopige voorziening. Zolang echter op goede gronden een aanvraag binnen 48 uur is afgewezen, op goede gronden een aanvraag als herhaalde aanvraag is aangemerkt en afgewezen dan wel op goede gronden is geoordeeld dat het beroepschrift niet tijdig is ingediend, zal de rechter het verzoek om voorlopige voorziening niet snel honoreren. Uit het feit dat de mogelijkheid van een voorlopige voorziening niet is uitgesloten mag niet worden geconcludeerd dat van die mogelijkheid in alle gevallen gebruik zal worden gemaakt en dat een verzoek altijd zal worden toegewezen. Als bijkomend argument kan er op worden gewezen dat het uitdrukkelijk uitsluiten van artikel 8:81 Awb tot gevolg zou hebben dat de burgerlijke rechter zich bevoegd zal verklaren en in kort geding de rechtsbescherming zal bieden die met het verzoek om voorlopige voorziening vergelijkbaar is. Dit is niet gewenst.

Artikel 81

In het voorgestelde artikel 81 is de bevoegdheid van de rechtbank geregeld om een beroep te beoordelen aan de hand van feiten en omstandigheden die bij de totstandkoming van het besteden besluit geen rol hebben kunnen spelen. Deze beoordeling wordt ex nunc beoordeling genoemd. De bestuursrechter en thans ook nog de vreemdelingenrechter, beoordeelt het beroep naar de feiten zoals die waren op het moment waarop door de minister een beschikking is genomen. Nadien opgekomen feiten of omstandigheden kunnen bij een dergelijke beoordeling van de rechter thans geen rol spelen. Dergelijke nieuwe feiten en omstandigheden kunnen voor de vreemdeling aanleiding zijn opnieuw een aanvraag in te dienen. De hiermee gepaard gaande capacitaire belasting van de procedure (IND, vreemdelingendienst, rechterlijke macht) kan deels worden voorkomen door de rechter de bevoegdheid te verlenen recht te doen aan de hand van dergelijke nieuwe feiten en omstandigheden. Als er sprake blijkt te zijn van nieuwe feiten en omstandigheden die alsnog tot verlening van een verblijfsvergunning kunnen leiden, dan kan het indienen van een nieuw aanvraag daartoe worden voorkomen. De rechter kan de bestreden beschikking vernietigen en de Minister van Justitie opdragen een nieuw besluit te nemen met in achtneming van de nieuwe feiten en omstandigheden. Om verschillende redenen is het wenselijk om te volstaan met een bevoegdheid van de rechter, dus geen verplichting, om nieuwe feiten en omstandigheden in de beoordeling van het beroep te betrekken. In de eerste plaats kan niet geheel worden overzien in welke gevallen de nieuwe feiten en omstandigheden op een zodanig tijdstip worden ingebracht dat de goede procesorde daarmee niet wordt geschaad of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Dat zal verschillen naar gelang de aard van de nieuwe feiten of omstandigheden. Als bijvoorbeeld een nieuw feit zo laat in de procedure is ingebracht dat de wederpartij daarop tijdens de zitting redelijkerwijs niet meer kan reageren, dan kan de rechter oordelen dat het nieuwe feit niet wordt meegenomen in zijn uitspraak. In dat geval zal de vreemdeling een nieuwe aanvraag kunnen indienen. Als de rechter oordeelt dat het nieuwe feit wel in de uitspraak zal worden betrokken, dan zal hij de zaak kunnen aanhouden om de wederpartij in staat te stellen een standpunt in te nemen (zie ook het derde lid). Het is daarom wenselijk om het aan de rechter over te laten om in het concrete geval te beoordelen of de nieuwe feiten en omstandigheden nog kunnen worden meegenomen. Overigens is artikel 8:58 van de Awb van toepassing. Dit artikel, dat ook voor de vreemdelingenrechter van toepassing is, bepaalt dat partijen tot tien dagen voor de zitting stukken kunnen indienen bij de rechtbank. In de praktijk blijkt dat de termijn van tien dagen niet strikt wordt gehandhaafd. Het valt te verwachten dat die termijn in het vreemdelingenrecht evenmin strikt kan worden gehandhaafd bij een ex nunc beoordeling. Bovendien

verdient deze rechterlijke bevoegdheid de voorkeur omdat met de ex nunc beoordeling in het bestuursprocesrecht nog geen relevante ervaring is opgedaan en er dus vragen zullen rijzen die niet te voorzien zijn. Dan moet de rechtbank een zekere vrijheid worden gegeven voor die vragen een praktisch antwoord te formuleren. Indien nodig kan de bepaling in de wet dan worden aangepast aan de jurisprudentie. Het is de taak van het bestuursorgaan om te beoordelen welke gevolgen er aan feiten en omstandigheden moeten worden verbonden; de rechter beoordeelt vervolgens of die gevolgtrekking redelijk is. Binnen deze taakverdeling zal de rechter mogelijk zelf kunnen vaststellen of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden dan wel het bestuursorgaan kunnen opdragen zulks te onderzoeken als daar goede redenen voor bestaan. Indien de rechter van oordeel is dat dergelijke feiten zich voordoen, zal het bestuursorgaan worden verzocht om aan te geven welke beslissing, gegeven die feiten, genomen was als die feiten zich eerder hadden voorgedaan. Dit is in het derde lid neergelegd.

Met de voorgestelde ex nunc beoordeling kan niet worden verward de bevoegdheid van de bestuursrechter (en dus ook van de vreemdelingenrechter) om zelf in de zaak te voorzien. Ingevolge de Awb (artikel 8:72, vierde lid) kan de bestuursrechter, indien het bestreden besluit wordt vernietigd, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Volgens vaste jurisprudentie kan de rechter alleen van deze bevoegdheid gebruik maken indien na de vernietiging de inhoud van het door het bestuursorgaan te nemen besluit feitelijk vaststaat. Anders gezegd, wanneer er voor het bestuursorgaan feitelijk geen enkele keuze meer bestaat. In die gevallen kan de rechter, teneinde het geschil op snelle en effectieve wijze te beëindigen, zelf in de zaak voorzien. De praktijk, ook die van het vreemdelingenrecht, laat zien, dat de rechter een zeer terughoudend gebruik van zijn bevoegdheid maakt. De reden hiervoor is, dat er in de praktijk nauwelijks zaken voorkomen waarin die keuzevrijheid voor het bestuursorgaan ontbreekt. Voor de vraag of de rechter zelf in de zaak kan voorzien maakt het niet uit of de rechter het beroep ex nunc of ex tunc heeft beoordeeld. Het zelf in de zaak voorzien is immers pas mogelijk nadat de rechtbank tot vernietiging van het bestreden besluit is overgegaan. Of de vernietiging is gegrond op feiten en omstandigheden die reeds bestonden ten tijde van het bestreden besluit of op feiten en omstandigheden die daarna zijn opgekomen doet daarbij niet terzake.

De voorgestelde ex nunc beoordeling betekent weliswaar een verruiming van de beoordeling van het beroep door de rechter, in de huidige praktijk van beoordeling door de vreemdelingenrechter past hierbij een nuancering. In de huidige praktijk neemt de vreemdelingenrechter ook feiten en omstandigheden in zijn oordeel mee die al bestonden op het moment waarop het bestuursorgaan de beschikking nam, maar die toen nog niet bij het bestuursorgaan of de vreemdeling bekend waren. Een voorbeeld hiervan kan zijn een arrestatiebevel dat al was gegeven op het moment waarop tot afwijzing van de aanvraag werd besloten, maar dat toen nog niet bekend was bij de vreemdeling en de IND en dus geen rol heeft gespeeld bij de afwijzing. Het verschil met een arrestatiebevel dat pas na de datum van de bestreden beschikking is uitgevaardigd is dan nog slechts relatief. Voorwaarde voor de beoordeling ex nunc is, dat in de fase van de aanvraag om toelating voldoende waarborgen ingebouwd worden om ervoor te zorgen dat de relevante feiten en omstandigheden boven water komen en dat die feiten en de daarop gebaseerde standpunten van de vreemdeling en van het bestuursorgaan op ordentelijke wijze in het dossier worden vastgelegd. Daarmee wordt voorkomen dat de rechter in eerste aanleg, na het vervallen van de bezwaarschriftprocedure, voor een onaanvaardbare taakverzwaring wordt geplaatst. Tevens kan worden opgemerkt, dat naar mate er minder tijd verstrijkt tussen het

nemen van de beschikking op de aanvraag en de uitspraak door de rechter, zich minder nieuwe feiten en omstandigheden zullen voordoen.

De ex nunc beoordeling betekent een zekere taakverzwaring van de rechter en het bestuursorgaan in zaken waarin de nieuwe feiten en omstandigheden een rol spelen. De ex nunc beoordeling veronderstelt dat zowel de rechter als het bestuursorgaan hiervoor voldoende zijn toegerust. De ex nunc beoordeling zal ertoe leiden dat zaken waarin nieuwe feiten en omstandigheden een rol spelen, vanwege het nader onderzoek, langer kunnen duren dan de behandeling van zaken waarin dergelijke feiten en omstandigheden geen rol spelen. Bezien vanuit de veronderstelling dat de ex nunc beoordeling in die gevallen een nieuwe aanvraag kan voorkomen, of althans dat deze snel kan worden afgedaan, is dat niet bezwaarlijk. In artikel 81 is tevens neergelegd dat de rechter alleen met die nieuwe feiten en omstandigheden rekening kan houden die voor de beoordeling van de aanvraag om toelating op asielgronden relevant zijn. Dit vloeit voort uit de gemaakte keuze om strikt te onderscheiden tussen verblijf op reguliere gronden en verblijf op asielgronden. Een voorbeeld waarin een nieuw feit geen rol kan spelen in de asielprocedure: wanneer een vreemdeling een aanvraag om toelating als vluchteling heeft gedaan en de vreemdeling in beroep is gekomen tegen de afwijzing en de vreemdeling bij de rechter als nieuw feit naar voren brengt dat hij intussen is getrouwd met een Nederlandse en om die reden voor toelating op reguliere gronden in aanmerking komt, zal de rechter dat nieuwe feit niet in zijn beoordeling betrekken. De vreemdeling zal een aanvraag om gezinshereniging op reguliere gronden kunnen indienen.

Artikel 82

Dit artikel regelt in welke zaken hoger beroep openstaat. Zoals in het algemeen gedeelte van deze toelichting is uiteengezet, is daarbij gekozen voor een ruime openstelling van het hoger beroep. Dit stelt de Afdeling bestuursrechtspraak in staat om op een breed terrein in de behoefte aan rechtseenheid en rechtsbescherming te voorzien, en heeft bovendien het voordeel dat procedurele geschillen over de vraag of nu wel of niet hoger beroep openstaat zoveel mogelijk worden vermeden. Aldus wordt bereikt dat de Afdeling bestuursrechtspraak steeds over de relevante materiële rechtsvragen kan oordelen, onverschillig in welke context die vragen precies zijn gerezen.

Dit betekent dat in een aantal categorieën zaken die in wetsvoorstel 25 829 van hoger beroep waren uitgezonderd, nu wel hoger beroep wordt opengesteld. Dit is deels omdat die categorieën onder de nieuwe wet niet meer als zodanig zullen bestaan; dat geldt bijvoorbeeld voor de «KONO»-zaken. Deels ook zijn de in wetsvoorstel 25 829 opgenomen uitzonderingen niet meer relevant. Een uitdrukkelijke uitzondering voor gevallen waarin de vreemdeling reeds op enige grond toelating geniet is in het systeem van de nieuwe wet niet meer nodig. Deze uitzondering beoogde hoger beroep uit te sluiten in zaken waarin een vreemdeling die reeds over een verblijfstitel beschikt, doorprocedeert voor een «sterkere» titel. Dat geval kan zich in de systematiek van de onderhavige wet niet meer voordoen: onder de nieuwe wet heeft een geschil over een verblijfsvergunning altijd de rechtmatigheid van het verblijf tot inzet.

Vier categorieën van zaken zijn wel van hoger beroep uitgezonderd. Dit betreft in de eerste plaats zaken omtrent maatregelen van toezicht als bedoeld in hoofdstuk 4, afdeling 2 van de wet (artikel 82, onder a). De vragen die in dit verband rijzen, staan tamelijk los van de vragen omtrent toegang, toelating en verblijf die de kern van het vreemdelingenrecht vormen. De behoefte aan hoger beroep is daarom in deze zaken minder groot. In onderdeel a zijn ook uitgezonderd zaken omtrent vrijheidsontne-

mende en vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van hoofdstuk 5 van de wet. De aard van de vrijheidsbeperkende maatregelen dwingt niet tot openstelling van hoger beroep. Voor de vrijheidsontnemende maatregelen is in de artikelen 91 en verder een afzonderlijke, op de aard van die maatregelen toegesneden regeling voor de rechtsbescherming opgenomen, waarbij is gekozen voor periodieke, ambtshalve beoordeling van het besluit tot oplegging of verlenging van de vrijheidsontneming. Dezerzijds wordt er van uit gegaan, dat de vreemdeling meer belang heeft bij de periodieke beoordeling van de vrijheidsontneming dan bij hoger beroep. Bovendien zou het volgende ambtshalve beroep tegen de vrijheidsontneming waarschijnlijk sneller zijn ingesteld dan het hoger beroep tegen de eerdere uitspraak van de rechtbank. Om die redenen is niet gekozen voor het openstellen van het hoger beroep, ondanks het feit dat in diverse adviezen (NVvR, VVN, NOVA en Forum) wel is gepleit voor hoger beroep.

In de tweede plaats zijn, evenals in wetsvoorstel 25 829, uitgezonderd uitspraken over visa voor kort verblijf (verblijf minder dan drie maanden) (artikel 82, onder b). Daarbij is in de praktijk niet gebleken van een behoefte aan hoger beroep. Er wordt tegen de weigering van een visum voor kort verblijf relatief weinig beroep ingesteld, waarschijnlijk omdat het belang van de aanvrager doorgaans aanzienlijk geringer is dan bij een aanvraag van een verblijfsvergunning. Dit relatief geringe belang rechtvaardigt ook de uitsluiting van hoger beroep. Kwantitatief gaat het overigens om relatief weinig zaken.

In de derde plaats zijn, evenals in wetsvoorstel 25 829, uitgezonderd de zaken waarin de rechtbank of de president uitspraak heeft gedaan met toepassing van artikel 76. Artikel 76 regelt het zogenaamde «doorpakken», dat zich in de nieuwe wet overigens uitsluitend nog in reguliere zaken en dan nog in beperkte mate kan voordoen. Wij verwijzen naar de toelichting bij dat artikel. Zonder nadere voorziening zou derhalve tegen deze uitspraken hoger beroep openstaan. Het is vaste jurisprudentie (zie de in de toelichting op artikel 76 aangehaalde uitspraak) dat «doorpakken» slechts in evidente gevallen kan geschieden. Wij gaan er van uit dat hierin onder de nieuwe wet geen verandering komt. In deze evidente gevallen wegen de voordelen van hoger beroep niet op tegen de nadelen van verlenging van de procedure.

In de vierde plaats, ten slotte, is van hoger beroep uitgezonderd de toekenning van schadevergoeding op grond van artikel 103 van het wetsvoorstel. Hierbij gaat het om de schadevergoeding die de rechtbank kan toekennen indien de vrijheidsontneming wordt opgeheven. Ook een dergelijke uitspraak staat tamelijk los van de vragen omtrent toegang, toelating en verblijf die de kern van het vreemdelingenrecht vormen. De behoefte aan hoger beroep is daarom ook in deze zaken minder groot. Volledigheidshalve zij er op gewezen dat naast de in het onderhavige artikel neergelegde beperkingen van het recht op hoger beroep de uit het algemene bestuursprocesrecht voortvloeiende beperkingen onverkort blijven gelden. Dat betekent dat ingevolge artikel 37, tweede lid, van de Wet op de Raad van State ook in vreemdelingenzaken slechts hoger beroep openstaat tegen uitspraken van de rechtbank als bedoeld in afdeling 8.2.6 van de Algemene wet bestuursrecht (grof gezegd: «gewone» einduitspraken in de hoofdzaak), alsmede tegen uitspraken van de president als bedoeld in artikel 8:86 van die wet (dat wil zeggen: uitspraken waarbij na behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening tevens de hoofdzaak is afgedaan). Geen hoger beroep staat open tegen uitspraken van de rechtbank in zaken die vereenvoudigd zijn afgedaan of uitspraken op een tegen die vereenvoudigde afdoening gedaan verzet, noch tegen uitspraken van de president op een verzoek om voorlopige voorziening of over een daarmee samenhangende proceskostenveroordeling.

Artikel 83

Deze bepaling is ontleend aan wetsvoorstel 25 829, maar redactioneel verduidelijkt. Zij stelt, in vergelijking met het algemene bestuursprocesrecht, enkele extra eisen aan het beroepschrift. Op zichzelf vereist artikel 6:5, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht reeds dat het beroepschrift de gronden van het beroep vermeldt. De jurisprudentie stelt aan deze vermelding echter geen hoge eisen. Dit hangt samen met het feit dat in het algemene bestuursrecht zonder rechtsbijstand kan worden geprocedeerd en in de praktijk ook wordt geprocedeerd. Daarom kunnen aan de motivering van het beroepschrift geen hoge eisen worden gesteld.

In vreemdelingenzaken daarentegen beschikt de vreemdeling in de praktijk doorgaans over professionele rechtsbijstand. Van professionele – en in de praktijk vaak gespecialiseerde – rechtshulpverleners mag worden verwacht dat zij in staat zijn nauwkeurig aan te geven op welke punten zij zich niet met de uitspraak van de rechtbank of de president kunnen verenigen. Daarom stelt het eerste lid twee extra eisen aan het beroepschrift. In de eerste plaats moet het beroepschrift aangeven met welke overwegingen of onderdelen van het dictum van de uitspraak van de rechtbank de appellant zich niet kan verenigen. In de tweede plaats moet het beroepschrift motiveren waarom de appellant zich met die overwegingen of onderdelen niet kan verenigen. Deze motivering moet concreet zijn en zijn toegesneden op de aangevallen overwegingen of onderdelen; de enkele bewering dat de overwegingen of onderdelen onjuist, dan wel in strijd met het recht zijn, is dus niet voldoende.

Indien geen grieven worden aangevoerd, of het beroepschrift anderszins niet aan de wettelijke vereisten voldoet, dient de Afdeling het hoger beroep niet ontvankelijk te verklaren. In verband met de noodzaak van een snelle voortgang van de procedure is de verplichting om de gelegenheid te geven het ontbreken van grieven te herstellen (artikel 6:6 Awb), buiten toepassing verklaard. Aangenomen moet immers worden, dat bij handhaving van die verplichting een zeer groot aantal pro forma hoger beroepschriften zou worden ingediend.

Men bedenke voorts, dat in de fase van het hoger beroep reeds een compleet dossier voorligt, dat geacht moet worden bekend te zijn bij de appellanten en hun rechtshulpverleners. De geschilpunten zullen in deze fase zodanig zijn uitgekristalliseerd, dat het mogelijk moet worden geacht in relatief korte tijd adequate grieven te formuleren.

Artikel 84

In het tweede en derde lid is, gelet op de inkomenspositie van de meeste asielzoekers, geregeld dat geen griffierecht wordt geheven voor het hoger beroep, onderscheidenlijk een voorlopige voorziening hangende hoger beroep in asielzaken (vgl. artikel 79). De redenen hiervoor zijn bij de toelichting op artikel 79 uiteengezet.

Het eerste lid, dat gezien het tweede en derde lid alleen betrekking heeft op het griffierecht in reguliere zaken, is ontleend aan artikel D9 van de Kieswet, waarin eveneens een versnelde behandeling van beroepen is voorgeschreven. De termijn voor de betaling van het griffierecht, die normaal vier weken bedraagt, wordt verkort tot twee weken. Dit voorkomt dat de voortgang van de behandeling van het beroep moet wachten op de ontvangst van het griffierecht. Betaling binnen twee weken is voor advocaten praktisch ook goed mogelijk, omdat zij bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een rekening-courant kunnen aanhouden. Voor de betaling van het griffierecht voor een verzoek om voorlopige voorziening geldt ingevolge artikel 41, tweede lid, van de Wet op de Raad van State reeds een termijn van twee weken.

Artikel 85

Voor een snelle procedure is het van het grootste belang dat de rechtbank het dossier dat aan de aangevallen uitspraak ten grondslag ligt, zo snel mogelijk aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zendt. De voornaamste factor die daarbij in de praktijk vertraging oplevert, is de noodzaak het proces-verbaal van de zitting uit te werken. Daarom is, in afwijking van de hoofdregel, slechts bepaald dat dit proces-verbaal zo mogelijk wordt meegezonden; indien het niet tijdig kan worden uitgewerkt, kan worden volstaan met het meezenden van de onuitgewerkte aantekeningen van de griffier.

Artikel 86

In deze technisch ogende bepaling zitten enkele afwijkingen van het algemene appèlprocesrecht verscholen. In de eerste plaats is, anders dan in het algemene bestuursprocesrecht, ook artikel 8:10 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing in hoger beroep. Dit betekent, dat ook in hoger beroep zaken in beginsel in behandeling worden genomen door een enkelvoudige kamer, zij het dat deze te allen tijde bevoegd is de zaak wegens haar ingewikkeldheid of principieel belang te verwijzen naar een meervoudige kamer. Enkelvoudige behandeling is ook mogelijk, als de zaak door de rechtbank meervoudig is behandeld. Dit laatste behoeft namelijk niet altijd te betekenen dat het om een complexe of principiële zaak gaat; rechtbanken gebruiken meervoudige kamers ook wel als «opleidingskamers» voor nieuwe rechters. Bovendien zijn in een grievenstelsel primair de aangevoerde grieven, en niet rechtstreeks de uitspraak van de rechtbank, bepalend voor de ingewikkeldheid van de zaak. Derhalve kan de beoordeling of de zaak een meervoudige behandeling vergt, in alle gevallen aan de Afdeling zelf worden overgelaten.

Een tweede afwijking is, dat de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in alle gevallen de bevoegdheid heeft om naar aanleiding van de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening ook de hoofdzaak af te doen (artikel 8:86 Awb); in de wandeling wordt dit «kortsluiten» genoemd. In het algemene bestuursprocesrecht is dit niet mogelijk indien de zaak in eerste aanleg door een meervoudige kamer is afgedaan (artikel 39, eerste lid, tweede volzin, Wet op de Raad van State). Om dezelfde redenen als zojuist genoemd, wordt voorgesteld deze beperking voor het vreemdelingenrecht te laten vervallen.

De derde afwijking betreft de mogelijkheid van verzet. De Algemene wet bestuursrecht biedt in artikel 8:54 de mogelijkheid om beroepen buiten zitting af te doen, indien het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. Artikel 8:55 bepaalt vervolgens dat de belanghebbende tegen een dergelijke afdoening verzet kan doen. In het onderhavige artikel wordt de mogelijkheid van verzet uitgesloten. Immers, aangenomen moet worden dat dit verzet in alle gevallen waarin de vreemdeling in het ongelijk is gesteld, zal worden gedaan, zelfs al is het volstrekt kansloos. Dat zou een onaanvaardbare vergroting van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meebrengen en de procedure weer met een aantal weken verlengen. De uitsluiting van verzet betekent, dat de in zaken die vereenvoudigd worden afgedaan de procedure in hoger beroep een louter schriftelijke wordt. De vreemdeling en zijn raadsman worden niet in de gelegenheid gesteld de zaak mondeling te bepleiten en worden over de beslissing om de zaak niet mondeling te behandelen ook niet gehoord. Toch is dit niet in strijd met het in artikel 6 EVRM gegarandeerde recht op een openbare behandeling van de zaak. Daargelaten in hoeverre artikel 6 EVRM in vreemdelingenzaken van toepassing is, is algemeen aanvaard dat dit artikel niet eist dat ieder afzonderlijk stadium van de procedure aan de

eisen van artikel 6 voldoet, mits de procedure als geheel maar aan die eisen voldoet. Aan die laatste voorwaarde is voldaan, nu het recht op een openbare behandeling in eerste aanleg voldoende is gewaarborgd.

Artikel 87

Het eerste lid van deze bepaling, die ook in wetsvoorstel 25 829 is opgenomen, schrijft voor dat de Afdeling alle vreemdelingenzaken in hoger beroep behandelt met toepassing van de in afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde procedure voor versnelde behandeling. Een dergelijke verplichte versnelde behandeling is ook in enkele andere typen zaken waarbij snelle afdoening dwingende noodzaak is, voorgeschreven (zie bijvoorbeeld artikel D9, vierde lid, van de Kieswet). Versnelde behandeling geeft de Afdeling de bevoegdheid om de in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde termijnen voor het betalen van griffierecht en het verrichten van proceshandelingen te verkorten en om re- en dupliek niet of slechts binnen korte termijnen toe te staan (vgl. artikel 8:52 Awb).

Het tweede lid bepaalt dat de Afdeling binnen uiterlijk drieëntwintig weken uitspraak doet. Deze termijn is eveneens ontleend aan wetsvoorstel 25 829. Signalen vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wijzen er op dat, gegeven een aantal voorzieningen als in dit wetsvoorstel getroffen, deze termijn haalbaar kan worden geacht. Bij de behandeling van wetsvoorstel 25 829 hebben enkele fracties aangegeven drieëntwintig weken nog te lang te vinden (Kamerstukken II 1997/98, 25 829, nr. 4, blz. 18). Daarbij moet worden bedacht, dat het om een maximumtermijn gaat. Daarbij is rekening gehouden met de tijd die nodig is voor onder meer het houden van een zitting en het schrijven van een uitspraak. Het onderhavige wetsvoorstel biedt echter ruime mogelijkheden om zaken buiten zitting en met een verkorte uitspraak af te doen. Dit betekent, dat de gemiddelde afdoeningstermijn aanzienlijk lager zal liggen dan drieëntwintig weken. Niettemin zullen er altijd zaken zijn waarin ingewikkelde rechtsvragen spelen, waardoor wellicht re- en dupliek en in ieder geval een zitting en een volledige, gemotiveerde uitspraak onvermijdelijk zijn. In die gevallen is drieëntwintig weken, gelet op de handelingen die moeten worden verricht en de termijnen die met het oog op een zorgvuldige behandeling minimaal moeten worden gegund, niet ruim bemeten.

Het is overigens onvermijdelijk, dat in een enkel geval de termijn van drieëntwintig weken niet zal worden gehaald. Incidenteel kan de Afdeling namelijk op grond van artikel 234 (artikel 177-oud) EG-Verdrag verplicht zijn om een pre-judiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Op de termijn waarbinnen deze vraag wordt beantwoord, kan de Afdeling geen invloed uitoefenen. Het gaat hier echter, zo leert ook de ervaring met de huidige vreemdelingenrechtspraak, slechts om een zeer klein aantal gevallen.

Artikel 88

Dit artikel maakt een uitzondering op de verplichting om verzoeken tot wraking van rechters altijd door een meervoudige kamer te laten behandelen, om te voorkomen dat wrakingsverzoeken worden gebruikt om de procedure te vertragen. Vanzelfsprekend zal het wrakingsverzoek wel moeten worden behandeld door een andere rechter dan degene wiens wraking is verzocht. Ook dat kan enige vertraging geven, maar in de praktijk aanzienlijk minder dan wanneer eerst een meervoudige kamer moet worden samengesteld.

Artikel 89

In het eerste lid is neergelegd dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij de beoordeling van het hoger beroep kan beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven. Dit komt een snelle en efficiënte afdoening van het hoger beroep ten goede. Niettemin is deze bevoegdheid bewust als een «kan-bepaling» geformuleerd. De Afdeling kan, binnen de uit het algemeen bestuursprocesrecht voortvloeiende grenzen, dus ook vernietigen op gronden buiten de aangevoerde grieven. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn, indien de uitspraak van de rechtbank op punten waarover niet is geklaagd, niettemin in strijd is met bepalingen die van openbare orde zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het – zeldzame maar niet ondenkbare – geval dat de rechtbank bij de behandeling van de zaak in strijd met de regels van een goede procesorde heeft gehandeld. Overigens volgt reeds uit het algemene bestuursprocesrecht (art. 8:69 Awb), dat indien slechts de vreemdeling hoger beroep heeft ingesteld, de uitspraak van de Afdeling er nimmer toe kan leiden dat de vreemdeling in een slechter positie komt te verkeren dan wanneer hij geen hoger beroep had ingesteld (verbod van «reformatio in peius»). Dit ligt uiteraard anders indien (ook) de minister hoger beroep heeft ingesteld.

Het tweede lid is geïnspireerd door artikel 101a van de Wet op de rechterlijke organisatie. Dat artikel geeft de Hoge Raad de bevoegdheid om verkorte uitspraken te doen, indien de aangevoerde cassatiemiddelen niet tot cassatie kunnen leiden en evenmin nopen tot de beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling. De Hoge Raad maakt van deze bevoegdheid veelvuldig gebruik en heeft er goede ervaringen mee opgedaan.

De invoering van een grievenstelsel voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken maakt het mogelijk de Afdeling bestuursrechtspraak een soortgelijke bevoegdheid te geven. Dat is een belangrijke bijdrage aan de beperking van de werklast van de Afdeling en daarmee aan het voorkomen van onnodige verlenging van de procedure. Het zal in asielzaken naar verwachting nogal eens voorkomen, dat in een reeks van zaken telkens in wezen dezelfde grief wordt aangevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de situatie in een bepaald land. Indien eenmaal vaste jurisprudentie is gevormd dat die grief ongegrond is, kan die grief voortaan verkort worden afgedaan.

De bepaling is zo geformuleerd, dat zij betrekking heeft op afzonderlijke grieven. Het is dus ook mogelijk dat in een zaak waarin vijf grieven zijn aangevoerd, in dezelfde uitspraak bijvoorbeeld één grief «gewoon» en de andere vier verkort worden afgedaan.

Artikel 90

Zoals in het algemeen gedeelte van deze toelichting is uiteengezet, zal het ontbreken van schorsende werking van het hoger beroep tot gevolg hebben dat in zeer veel zaken een voorlopige voorziening zal worden verzocht, inhoudende dat de vreemdeling de uitslag van het hoger beroep in Nederland mag afwachten. Gegeven het uitgangspunt van de wetgever dat dit in beginsel niet mag, zal de rechter zo'n verzoek slechts kunnen toewijzen als daar bijzondere redenen voor worden aangevoerd. Zo'n bijzondere reden zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als in hoge mate waarschijnlijk is dat de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep geen stand zal houden.

Naar verwachting zullen echter in veel gevallen onvoldoende bijzondere redenen kunnen worden aangevoerd om afwijking van de hoofdregel dat hoger beroep geen schorsende werking heeft, te rechtvaardigen. Anders gezegd, er zullen relatief veel kennelijk ongegronde verzoeken om een voorlopige voorziening worden gedaan. Ingevolge artikel 8:83, derde

lid, van de Algemene wet bestuursrecht kunnen dergelijke verzoeken buiten zitting worden afgedaan.

Bij afdoening buiten zitting kan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak volgens het algemene bestuursprocesrecht echter geen gebruik maken van de mogelijkheid om tegelijk met de voorlopige voorziening ook de hoofdzaak af te doen («kortsluiting»; art. 8:86 Awb): artikel 8:86 Awb veronderstelt dat er een zitting is geweest. Het onderhavige artikel verklaart die eis voor vreemdelingenzaken in hoger beroep buiten toepassing. Naar verwachting zal zich immers relatief vaak de situatie voordoen dat zowel het beroep in de hoofdzaak als het verzoek om voorlopige voorziening kennelijk ongegrond is. Het is dan efficiënt om beide beslissingen in één uitspraak te kunnen combineren. Een wezenlijke vermindering van waarborgen is dit niet: ook in het algemene bestuursprocesrecht kunnen in een dergelijk geval zowel de hoofdzaak als het verzoek om voorlopige voorziening buiten zitting worden afgedaan; alleen zijn dan twee uitspraken nodig.

Ook in dit geval kan de hoofdzaak met een verkorte uitspraak worden afgedaan. Vooral deze combinatie maakt het mogelijk om bij kennelijk kansloze hoger beroepen de gehele zaak – zowel de hoofdzaak als de voorlopige voorziening – zeer snel af te doen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het minder aantrekkelijk wordt om standaard een verzoek om voorlopige voorziening te doen: in voorkomende gevallen zal dit namelijk alleen maar bewerkstelligen dat sneller negatief wordt beslist in de hoofdzaak.

Een verzoek om een voorlopige voorziening heeft op zichzelf geen schorsende werking. Niettemin is het in het bestuursrecht gebruikelijk om, zodra een voorlopige voorziening tegen een besluit wordt gevraagd, de rechter de gelegenheid te geven tot een voorlopig oordeel te komen alvorens het besluit (verder) uit te voeren. De vreemdeling kan dus niet worden uitgezet zolang de rechter nog geen oordeel over de voorlopige voorziening heeft kunnen geven. In de praktijk zal dit niet tot een wezenlijke verlenging van het verblijf in Nederland leiden, omdat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt voorlopige voorzieningen als regel nog binnen of kort na de krachtens de wet gestelde «vertrektermijn» van enkele weken af te doen.

Het voorgaande heeft betrekking op de situatie waarin de vreemdeling hoger beroep instelt. Indien slechts de minister hoger beroep instelt, mag de vreemdeling de uitslag daarvan wel in Nederland afwachten. Hoger beroep van de minister zal immers slechts voorkomen in gevallen waarin de uitspraak van de rechtbank voor de vreemdeling gunstig is. Omdat ook het hoger beroep van de minister geen schorsende werking heeft, duurt in dat geval de door de uitspraak van de rechtbank geschapen situatie voort zolang niet op het hoger beroep is beslist. Omdat de uitspraak van de rechtbank in deze gevallen zal inhouden dat de beslissing op de aanvraag of het bezwaarschrift van de vreemdeling wordt vernietigd, verkeert de vreemdeling hangende het hoger beroep van de minister weer in de situatie dat nog niet op zijn aanvraag of bezwaarschrift is beslist.

Artikel 91

In de artikelen 91 tot en met 94 is de nieuwe rechterlijke toets voor de vrijheidsontneming neergelegd. Deze toets wijkt in meerdere opzichten af van artikel 34a van de huidige wet. De notitie vreemdelingenbewaring (Kamerstukken II 1998/99, 26 338, nr.) is tot uitgangspunt genomen. Hoofdpijnen van de nieuwe rechterlijke toets van de vrijheidsontneming zijn, dat de rechter uiterlijk op de derde dag nadat een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming is opgelegd daarvan in kennis wordt gesteld. Vervolgens stelt de minister de rechtbank uiterlijk 28 dagen nadat de rechtbank op het eerste beroep uitspraak heeft gedaan in kennis van

het voortduren van de vrijheidsontneming. De vreemdeling zelf kan op elk moment beroep op de rechtbank instellen. Daarmee is een periodieke toetsing van de vrijheidsontneming gewaarborgd. Deze hoofdlijnen zijn als volgt uitgewerkt.

In artikel 91 is geregeld dat de maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking voor de toepassing van hoofdstuk 8 van de Awb met een besluit worden gelijkgesteld. Daarmee is hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij in de Vreemdelingenwet anders wordt bepaald. Dit komt overeen met artikel 34a, eerste lid, van de huidige wet.

Ingevolge het tweede lid kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsontnemende maatregel. Dit spreekt, gezien de aard van de maatregel, voor zich. In artikel 91, derde lid, wordt voorgesteld om geen griffierecht te heffen indien een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd. Dit wijkt af van artikel 33f, eerste lid, van de huidige wet, waarin is bepaald dat voor het beroep tegen een beschikking waarbij een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd een griffierecht van f 50 verschuldigd is. Voor het beroep tegen een beschikking waarbij een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd is ook onder de huidige wet geen griffierecht verschuldigd (zie artikel 33f, tweede lid). De redenen om niet langer een griffierecht te heffen zijn in de toelichting bij artikel 79 uiteengezet.

Ingevolge artikel 67, derde lid, is het instellen van beroep tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsontnemende maatregel niet aan een termijn gebonden. Dat betekent dat de vreemdeling op elk moment, zolang de maatregel is opgelegd, beroep kan instellen. Gezien het karakter van de maatregelen ligt dat voor de hand. Een vergelijkbare bepaling is ook in artikel 35, derde lid, van de huidige Vreemdelingenwet opgenomen.

Afdeling 5 bevat voor het overige geen bijzondere voorschriften inzake het beroep van de vreemdeling tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Het karakter van de vrijheidsbeperkende maatregel dwingt daar niet toe. Het karakter van de vrijheidsontnemende maatregel verlangt daarentegen wel bijzondere voorschriften voor de rechterlijke beoordeling.

Artikel 92

In artikel 92, eerste lid, is de kennisgeving van de vrijheidsontneming geregeld. Die wordt uiterlijk op de derde dag na de bekendmaking van het besluit tot oplegging van de maatregel gedaan. Deze kennisgeving wordt geacht een beroep van de vreemdeling tegen het besluit tot oplegging van de vrijheidsontneming te zijn; deze terminologie sluit aan bij die van hoofdstuk 8 Awb. Hieruit volgt voorts dat hoofdstuk 8 Awb van toepassing is, tenzij in het wetsvoorstel daarvan wordt afgeweken.

De kennisgeving door de minister kan achterwege blijven indien de vreemdeling voor ommekomst van de drie dagen zelf beroep heeft ingesteld ingevolge artikel 8:1 Awb. Vanwege de korte termijn waarbinnen de kennisgeving wordt gedaan zal het praktisch belang van de mogelijkheid om voor die tijd zelf beroep in te stellen waarschijnlijk niet groot zijn. Uitsluiting van deze mogelijkheid voert te ver. Ingeval de vreemdeling beroep instelt nadat de kennisgeving is gedaan en de vreemdeling dus geacht wordt reeds beroep te hebben ingesteld, zal dit «tweede» beroep worden afgewezen. Een bepaling in het wetsvoorstel is daarvoor niet nodig.

In het tweede lid is voorgeschreven dat de rechtbank onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter zitting bepaalt. De zitting vindt uiterlijk op de zevende dag na ontvangst van het beroepschrift of de kennisgeving

plaats. Het maakt dus geen verschil of de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld of dat het beroep door de kennisgeving is ingesteld.

Vervolgens wordt de vreemdeling opgeroepen om in persoon, dan wel in persoon bij gemachtigde te verschijnen teneinde te worden gehoord. De minister wordt eveneens opgeroepen om bij gemachtigde te verschijnen op de zitting. De toepassing van artikel 8:54 Awb op het eerste beroep is uitgesloten. Dit wijkt niet af van hetgeen artikel 34a, tweede lid, van de huidige wet bepaalt.

Het derde lid komt overeen met artikel 34a van de huidige wet, zij het dat de termijn is verkort tot zeven dagen in plaats van twee weken.

In het vierde lid is het criterium opgenomen waarmee de rechter het besluit tot oplegging van de vrijheidsontneming beoordeelt. Dit criterium komt overeen met dat van artikel 34a, vijfde lid, van de huidige wet en met dat van artikel 93, vierde lid, van het wetsvoorstel. Bij de eerste beoordeling van de bewaring binnen tien dagen is het duidelijk dat er nog niet veel concrete handelingen verricht kunnen zijn om tot uitzetting van de vreemdeling te komen. Het ligt voor de hand dat de rechtbank indringender toetst op de voortgang van de uitzetting naarmate de bewaring van de vreemdeling langer duurt.

Artikel 93

In artikel 93 is het beroep tegen het besluit tot het voortduren van de vrijheidsontneming geregeld. Het gaat hierbij om de situatie dat na de eerste beoordeling van de vrijheidsontneming door de rechtbank, de vrijheidsontneming voortduurt.

Ingevolge het voorgestelde eerste lid wordt de kennisgeving gedaan uiterlijk 28 dagen nadat de rechter uitspraak heeft gedaan op een beroep ingevolge artikel 92, ongeacht of dat beroep door de vreemdeling zelf was ingesteld of ambtshalve aanhangig is gemaakt. De «tweede» kennisgeving van de minister wordt wederom geacht een beroep van de vreemdeling te zijn, nu echter tegen het besluit tot het voortduren van de vrijheidsontneming.

De vreemdeling kan ook zelf beroep instellen op grond van artikel 8:1 Awb juncto artikel 90 van het wetsvoorstel. Indien de vreemdeling voor ommekomst van de 28 dagen beroep heeft ingesteld blijft de kennisgeving achterwege. Dat komt in het eerste lid tot uitdrukking in de woorden «tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld».

In het tweede lid is neergelegd dat de rechtbank het vooronderzoek sluit binnen een week na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving. Anders dan bij het beroep ingevolge artikel 92, kan de rechtbank besluiten de vreemdeling en de minister niet te horen op het beroep. Dit houdt verband met de aard van de beoordeling van het besluit tot het voortduren van de vrijheidsontneming, waarbij met name de voortgang van de uitzetting wordt beoordeeld. De rechtbank heeft de mogelijkheid om artikel 8:54 Awb toe te passen, zij het dat de gronden waarop dat artikel kan worden toegepast beperkt zijn en er bovendien verzet kan worden gedaan. Omdat de beoordeling van de vrijheidsontneming urgent is, is in het tweede lid voorgesteld dat rechtbank ook zonder toestemming van partijen kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. Dit is een afwijking van artikel 8:57 Awb.

Als de rechtbank, om wat voor reden ook, partijen wel wil oproepen voor de zitting, maar ze daar niet wil horen, dan kan de rechtbank artikel 8:59 Awb toepassen. Artikel 8:59 Awb laat het namelijk open waarvoor partijen worden opgeroepen («al dan niet voor het geven van inlichtingen»).

In het derde lid is bepaald dat de rechtbank binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek uitspraak doet. Met het onderzoek wordt bedoeld het vooronderzoek, indien geen zitting wordt gehouden, of het

onderzoek ter zitting, indien wel een zitting wordt gehouden. Uiterlijk twee weken nadat het beroep is ingesteld wordt uitspraak gedaan.

In het vierde lid is het bestaande toetsingscriterium van artikel 34a, vijfde lid, van de huidige wet overgenomen. Aangezien het om de tweede beoordeling van de vrijheidsontneming gaat, kan een indringendere beoordeling van de voortgang van de uitzetting van de vreemdeling worden verwacht dan bij de eerste beoordeling ingevolge artikel 92.

Als de vrijheidsontneming na de uitspraak van de rechtbank ingevolge het vierde lid voortduurt, wordt uiterlijk 28 dagen na de uitspraak wederom van het voortduren van de vrijheidsontneming kennis gegeven aan de rechtbank. Ook deze «derde» kennisgeving wordt geacht een beroep van de vreemdeling te zijn. Deze derde kennisgeving blijft achterwege indien de vreemdeling voordien weer zelf beroep heeft ingesteld. Op dit «derde» beroep zijn het eerste lid, tweede volzin, en het tweede tot en met vijfde lid van toepassing verklaard. Door de van toepassing verklaring van het vijfde lid ontstaat een perpetuum mobile, omdat dan wederom de kennisgeving die uiterlijk 28 dagen na de uitspraak ingevolge het derde lid wordt gedaan als een beroep van de vreemdeling wordt aangemerkt en dat beroep tot een uitspraak als bedoeld in het derde lid leidt. Daarmee is gewaarborgd dat zolang de vrijheidsontneming duurt er in ieder geval ambtshalve kennisgevingen worden verzonden aan de rechtbank. De kennisgeving laat ook hier onverlet dat de vreemdeling tussentijds beroep kan instellen. In dat geval gaat de termijn van 28 dagen lopen nadat op het beroep van de vreemdeling uitspraak is gedaan. In de jurisprudentie heeft zich een lijn ontwikkeld die inhoudt dat de vreemdelingenbewaring die langer dan zes maanden voortduurt streng moet worden getoetst. Hiervoor zij verwezen naar de uitspraak van de REK van 21 augustus 1997¹, waarin de REK heeft aangegeven in welke situatie de bewaring langer mag duren dan zes maanden. In dezelfde uitspraak heeft de REK omstandigheden geformuleerd waarin de termijn korter kan zijn dan zes maanden.

Artikel 94

Deze bepaling is nieuw ten opzichte van de huidige wet. Hiermee wordt een wettelijke basis gegeven voor nadere regels over de wijze van horen van een vreemdeling door de rechter in een beroepsprocedure tegen een vrijheidsontnemende maatregel. Hierbij kan gedacht worden aan nadere regels over het zogenaamde telehoren, waarbij de rechter met gebruikmaking van een rechtstreekse beeld- en geluidverbinding een vreemdeling kan horen die in een huis van bewaring is geplaatst. Naar deze vorm van horen wordt nog nader onderzoek verricht.

Artikel 95

Het onderhavige artikel komt overeen met artikel 34b van de huidige wet. Met deze bepaling wordt in de habeas corpus-procedure de vertegenwoordiging door een procesgemachtigde uitgesloten. Bijstand moet worden verleend door personen die als advocaat zijn toegelaten. Dit komt de kwaliteit van de procesgang ten goede (Kamerstukken II 1991/92, 22 735, nr. 3).

Artikelen 96 tot en met 103

De onderhavige artikelen komen overeen met de artikelen 34c tot en met 34j van de huidige wet.

In deze artikelen wordt het procesrecht verwoord.

Nieuw ten opzichte van de huidige wet is de in artikel 96, derde lid, neergelegde mogelijkheid dat de president ambtshalve een of meer

¹ Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1997, nr. 65.

raadslieden toevoegt. De NVvR heeft in haar advies op deze mogelijkheid aangedrongen; aangenomen kan worden dat deze mogelijkheid in de praktijk goede diensten zal bewijzen.

In artikel 103 is de verwijzing naar artikel 91 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) vervallen. Ingevolge artikel 91 Sv staat tegen de uitspraak van de rechtbank op het verzoek om schadevergoeding hoger beroep open op het gerechtshof. Een bevoegdheid van het gerechtshof in vreemdelingenzaken is niet gewenst. Bovendien is hoger beroep in deze zaken niet langer gewenst en is om die reden hoger beroep uitgesloten in artikel 82.

Artikel 104

Het onderhavige artikel komt overeen met artikel 48 van de huidige wet zoals laatstelijk gewijzigd bij de koppelingswet. Ter uitvoering van het vierde lid is het Vreemdelingenbesluit gewijzigd en zijn nadere regels over de gegevensuitwisseling met bestuursorganen gesteld.

Artikel 105

Dit artikel is ontleend aan artikel 44 van de huidige wet. In dit artikel zijn slechts de verwijzingen in het eerste lid hernummerd. Er zijn derhalve geen nieuwe strafbepalingen opgenomen.

Artikel 106

Dit artikel is deels ontleend aan artikel 49 van de huidige wet en bevat deels een nieuwe voorziening.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) is de noodzaak van deze bepaling heroverwogen. Wij zijn van mening dat het van groot belang is, om ook in onderhavig voorstel in de mogelijkheid te voorzien om versneld gedeelten van de wet buiten werking te kunnen stellen en, vooruitlopend op een wijziging van de wet, een algemene maatregel van bestuur zolang in de plaats te stellen. Dit wordt ook wel aangeduid met «versnelde implementatie». Wij merken op dat uitgangspunt is, dat implementatie van internationale verplichtingen volgens de gebruikelijke procedures moet plaatsvinden en op het geëigende niveau van wetgeving. De bevoegdheid de wet versneld buiten werking te kunnen stellen is, naar onze mening, van groot belang met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de daaruit voortvloeiende overgang van asiel en immigratie van de derde pijler naar de eerste pijler. Het is te voorzien dat er in de toekomst besluitvorming zal plaats vinden omtrent tijdelijke bescherming van specifieke groepen vreemdelingen. Dergelijke besluitvorming zal ten tijde van een crisis en dus onder hoge tijdsdruk plaats vinden. De noodzaak voor dergelijke besluitvorming is onlangs gebleken tijdens de crisis in Kosovo. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal dergelijke besluitvorming waarschijnlijk in een verordening worden neergelegd. Een dergelijke rechtstreeks werkende verordening zal niet uitputtend kunnen zijn in die zin dat met die verordening alle toepasselijke Nederlandse wettelijke bepalingen (bijvoorbeeld ook die betreffende het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning) zullen zijn gedekt. Teneinde in een dergelijk geval te voorkomen dat groepen die op grond van Brusselse besluitvorming tijdelijke bescherming zullen genieten, een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van de Nederlandse Vreemdelingenwet doen, is het noodzakelijk deze groepen buiten het toepassingsbereik van de Vreemdelingenwet te houden. Daartoe is het noodzakelijk, om spoedigst na totstandkoming van de verordening hierin

(met terugwerkende kracht tot de datum van totstandkoming van de verordening) te kunnen voorzien.

Om het uitzonderingskarakter van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid te benadrukken is, in overeenstemming met het genoemde kabinetsstandpunt, in het eerste lid ook bepaald, dat van de bevoegdheid pas gebruik kan worden gemaakt indien dat naar het gevoelen van de Ministerraad noodzakelijk is. Het enkele feit, dat een implementatietermijn korter is dan een jaar brengt niet mee, dat zonder meer van de bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan een kleine, zeer technische wijziging, aan te brengen in de wet, waarover naar verwachting geen discussie zal bestaan. In dat geval kan de gewone wetsprocedure aangewezen zijn.

Aan het vijfde lid is een verwijzing naar artikel 3 toegevoegd omdat in dit artikel – in afwijking van het bestaande artikel 6 – melding wordt gemaakt van de openbare orde en nationale veiligheid en hieronder ingevolge de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen ook moet worden verstaan de openbare orde of nationale veiligheid van andere bij dat verdrag aangesloten landen.

In het voorgestelde artikel 109 is een delegatiebasis neergelegd voor de bestaande regels in verband met het rechtmatig verblijf van gemeenschapsonderdanen, waarbij ten gunste van gemeenschaps-
onderdanen kan worden afgeweken van deze wet. Dit artikel kan dus ook als implementatiebasis dienen, voor zover het te implementeren gemeenschapsrecht ten opzichte van de wet gunstiger is. Gebruikmaken van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid van artikel 106 is dan niet nodig. Ook daarmee wordt het uitzonderingskarakter van dit artikel onderstreept. De noodzaak om de bevoegdheid van artikel 106 te gebruiken blijft beperkt tot implementatie binnen twaalf maanden van niet-gemeenschapsrecht en, ten aanzien van gemeenschapsonderdanen, implementatie waarbij ten nadele wordt afgeweken van de wet.

Artikel 107

Dit artikel is ontleend aan artikel 50 van de huidige wet.

Artikel 108

Dit artikel is ontleend aan artikel 50a van de huidige wet.

Artikel 109

Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen in verband met het verblijfsrecht voor gemeenschapsonderdanen, waarbij ten gunste van gemeenschaps-
onderdanen kan worden afgeweken van de wet. Zoals reeds in het algemeen gedeelte van de toelichting is uiteengezet kunnen deze regels geen betrekking hebben op het verblijfsrecht zelf, nu dat voor gemeenschapsonderdanen rechtstreeks uit het gemeenschapsrecht voortvloeit. In de praktijk is echter gebleken dat er behoefte bestaat aan enkele regels omtrent bijvoorbeeld de wijze waarop wordt vastgesteld of het verblijfsrecht van de gemeenschapsonderdaan is vervallen of de geldigheidsduur van aan gemeenschapsonderdanen verstrekte documenten. Om soortgelijke redenen kunnen regels worden gesteld ten aanzien van Turkse vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontleen aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije. Voor de verhouding tot de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 106, verwijzen wij naar de toelichting op dat artikel.

Eerste lid

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht is uiteraard uitgangspunt geweest, dat de materiële rechtspositie van vreemdelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet rechtmatig in Nederland verblijven, door de nieuwe wet in beginsel niet mag verslechteren. Dat zou kunnen worden bereikt door voor «bestaande gevallen» alle thans bestaande statussen met hun huidige rechtsgevolgen te handhaven. Dat is echter een weinig aantrekkelijke optie. Zoals elders in deze memorie van toelichting is uiteengezet, is een van de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel om het stelsel van verblijfstitels te vereenvoudigen. Het krachtens overgangsrecht handhaven van alle huidige statussen met hun huidige rechtsgevolgen past niet in deze doelstelling, want dat zou betekenen dat naast de verblijfsvergunningen op grond van deze wet nog tot in lengte van jaren andere verblijfstitels zouden blijven bestaan. Bijkomend bezwaar daartegen is dat de uitvoering van het vreemdelingenbeleid ernstig zou worden gecompliceerd, doordat eveneens tot in lengte van jaren de oude wet naast de nieuwe zou moeten worden toegepast.

Daarom is gekozen voor een systeem waarbij bestaande verblijfstitels zo snel mogelijk worden omgezet in verblijfsvergunningen op grond van de nieuwe wet, op een zodanige wijze dat de materiële rechtspositie van betrokkenen, met een enkele uitzondering die hieronder wordt aangegeven in beginsel niet verslechtert. Deze omzetting vindt van rechtswege plaats op het moment waarop de nieuwe wet in werking treedt. De omzetting heeft in beginsel niet alleen verblijfsrechtelijke gevolgen, maar beïnvloedt ook de met de verblijfsrechtelijke status samenhangende aanspraken op voorzieningen. Het is echter niet uitgesloten, dat hierop voor bepaalde voorzieningen uitzonderingen moeten worden gemaakt, in dier voege dat uit de nieuwe wet, in samenhang met de materiewetten, voortvloeiende aanspraken niet onmiddellijk ook gaan gelden voor «bestaande gevallen». Een en ander zal bij de invoeringswet nader worden gezien.

Tweede lid

Een vergunning tot verblijf met beperkingen – veelal een beperking tot verblijf voor een bepaald doel, zoals studie of medische behandeling – wordt omgezet in een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Bij de omzetting blijven de beperkingen ongewijzigd gehandhaafd. Hetzelfde geldt voor de geldigheidsduur (veelal een jaar). Als dus een vergunning drie maanden voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet voor een jaar is verleend, verliest zij haar geldigheid negen maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe wet, tenzij zij tijdig is verlengd. Volledigheidshalve wijzen wij erop dat de vergunning tot verblijf als alleenstaande minderjarige asielzoeker als bedoeld in hoofdstuk B7/13 van de Vreemdelingen-circulaire ook een vergunning tot verblijf met beperkingen is.

Derde lid

Een vergunning tot vestiging geeft recht op verblijf voor onbepaalde tijd, en wordt derhalve omgezet in een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Vierde lid

Bij een vergunning tot verblijf zonder beperkingen is omzetting van rechtswege in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet mogelijk, omdat dergelijke vergunningen zowel in reguliere als in asielzaken worden verstrekt, terwijl aan het verstrekte verblijfsdocument niet te zien is of het om een asiel- dan wel een reguliere vergunning gaat. In het systeem van de nieuwe wet heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde

tijd asiel echter andere rechtsgevolgen dan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier.

Bij de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bestaat geen verschil in rechtsgevolgen. Omzetting van rechtswege in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is dus wel mogelijk. Het gevolg daarvan zou zijn dat een groep vreemdelingen door de inwerkingtreding van de nieuwe wet enige jaren eerder een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt dan bij strikte toepassing van zowel het regime van de oude wet als het regime van de nieuwe wet het geval zou zijn geweest. Er zijn twee redenen om dit gevolg te accepteren. In de eerste plaats leert de ervaring dat het gros van de houders van een «vtv humanitair» op den duur toch voor onbepaalde tijd in Nederland mag blijven. In de tweede plaats zou het alternatief zijn om de bestaande vergunningen bij de eerstvolgende verlenging uitdrukkelijk om te zetten in hetzij een reguliere hetzij een asiel-verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, hetgeen een aanzienlijke werklast zou meebrengen en bovendien weer procedures over de vraag «regulier of asiel» zou kunnen uitlokken.

Vijfde lid

Artikel 10, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur categorieën vreemdelingen aan te wijzen, aan wie het voor onbepaalde tijd is toegestaan in Nederland te verblijven. Van deze mogelijkheid is sedert 1 januari 1994 geen gebruik meer gemaakt. Voor dat tijdstip was op grond van deze bepaling verblijf voor onbepaalde tijd toegestaan aan echtgenoten en minderjarige kinderen van Nederlanders, van houders van een vergunning tot vestiging en van als vluchteling toegelaten personen. Deze status is krachtens het overgangsrecht bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit in 1994 gehandhaafd; het betreft naar schatting nog enige tienduizenden personen.

Voorgesteld wordt deze personen van rechtswege een reguliere vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd te verlenen. Dit betekent strikt genomen een vooruitgang; voor de «10 lid 2-status» geldt thans namelijk dat hij van rechtswege vervalt indien de gezinsband op grond waarvan zij is verkregen, wordt verbroken. In de praktijk is de verandering niet zo groot. Omdat de status sedert 1 januari 1994 niet meer is verleend, zal het tegen de tijd dat deze wet in werking treedt uitsluitend nog gaan om personen die minimaal zes tot zeven jaar rechtmatig in Nederland hebben verbleven. Voor velen van hen zal dit tien jaar of langer zijn, in welk geval zij toch al voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking komen, zelfs als zij over onvoldoende middelen van bestaan beschikken. Aan de groep die dan tussen de zeven en tien jaar rechtmatig verblijf geniet, zou zonder de onderhavige bepaling bij verbreking van de gezinsband eveneens een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moeten worden verleend, tenzij zij over onvoldoende middelen van bestaan zouden beschikken, in welk geval waarschijnlijk op humanitaire gronden een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zou worden verstrekt tot de tienjarentermijn is volgemaakt. Gelet hierop is het eenvoudiger de onderhavige status maar meteen om te zetten in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Zesde lid

Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt telkens voor een jaar verleend. De verblijfsrechtelijke positie van de houder van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf komt dus overeen met die van de houder van een verblijfsvergunning-asiel voor bepaalde tijd op asielgronden onder de nieuwe wet.

Zevende lid

Degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds

als vluchteling is toegelaten, heeft aanspraak op verblijf voor onbepaalde tijd; de toelating wordt derhalve omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op asielgronden.

Artikel 111

Bij gezinshereniging worden inkomenseisen gesteld. Voor personen die als vluchteling zijn toegelaten, houder zijn van een vergunning tot vestiging of Nederlanders bedraagt deze inkomenseis thans 70 % van de bijstandsnorm en gelden enkele vrijstellingen. Op grond van de nieuwe wet zal de inkomenseis onverkort gelden en dus 100 % worden. In dit opzicht is dus sprake van een zekere achteruitgang. Daarom is bepaald dat voor Nederlanders en voor personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet reeds waren toegelaten nog gedurende drie jaren de oude inkomenseis gehandhaafd blijft. Betrokkenen hebben aldus een redelijke termijn om hun gezin alsnog te laten overkomen, terwijl anderzijds wordt voorkomen dat tot in lengte van jaren twee regimes naast elkaar gelden.

Artikel 112

Het eerste lid bewerkstelligt, dat na de inwerkingtreding van de nieuwe wet alleen nog maar verblijfsvergunningen nieuwe stijl worden verleend. Aldus wordt zo snel mogelijk overgeschakeld op het systeem van de nieuwe wet. Welke verblijfsvergunning moet worden verleend, moet aan de hand van de nieuwe wet worden beoordeeld. Dit betekent bijvoorbeeld, dat op aanvragen tot toelating als vluchteling in eerste instantie slechts een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26, kan worden verleend. De achteruitgang in vergelijking met de huidige A-status is echter grotendeels schijn. Een toets of de situatie in het land van herkomst zich nog steeds tegen terugzending verzet is ook onder de huidige wet al mogelijk, omdat zelfs de zogenaamde «A-status» intrekbaar was bij een belangrijke wijziging van de omstandigheden in het land van herkomst.

Het tweede lid bewerkstelligt dat op een voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet ingediende aanvraag de «oude» procedurele bepalingen, alsmede de «oude» bepalingen inzake verschuldigde leges van toepassing blijven; dit voorkomt dat in lopende aanvraagprocedures stappen moeten worden overgedaan.

Artikel 113

Het eerste lid betekent, dat tegen besluiten of handelingen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn bekendgemaakt of verricht, bezwaar blijft openstaan in de gevallen waarin dat volgens de oude wet het geval was, ook als de bezwaartermijn na inwerkingtreding doorloopt. Indien dus twee weken voor inwerkingtreding een besluit is bekendgemaakt waartegen volgens de oude wet bezwaar kon worden gemaakt, kan daartegen nog gedurende twee weken na inwerkingtreding bezwaar worden gemaakt.

Het tweede lid betekent dat procedurevoorschriften voor de behandeling van het bezwaar, zoals bijvoorbeeld de regels omtrent het horen van de Adviescommissie vreemdelingenzaken, blijven gelden voor voor bezwaar vatbare besluiten of handelingen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn bekendgemaakt of verricht.

Opgemerkt zij, dat op het bezwaarschrift moet worden beslist met inachtneming van de nieuwe wet. Zulks is niet bepaald, omdat het reeds volgt uit de hoofdregel van het algemene bestuursrecht dat in bezwaar *ex nunc* wordt beslist. Ook dit kan op het eerste gezicht een zekere achteruitgang impliceren. De asielzoeker die na een aanvankelijke afwijzing in

bezwaar komt en dan alsnog wordt toegelaten, zal, als de beslissing op bezwaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt genomen, doorgaans een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen, omdat hij nog geen drie jaar rechtmatig verblijf heeft genoten. Dit geldt ook voor asielzoekers die wellicht een A-status hadden gekregen als de aanvraag direct was toegewezen, omdat toen de oude wet nog gold. Zoals in de toelichting bij artikel 112 is uiteengezet, is deze achteruitgang echter grotendeels schijn.

Een en ander impliceert, dat ook voor deze overgangsgevallen het zogenaamde doorprocederen voor een «betere» titel geen zin meer heeft. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Aan een vreemdeling is voor inwerkingtreding van de nieuwe wet een voorwaardelijke vergunning tot verblijf verleend. De vreemdeling komt in bezwaar met het oogmerk een toelating als vluchteling te verkrijgen. Voordat op het bezwaar is beslist, treedt de nieuwe wet in werking. Op dat moment wordt de voorwaardelijke vergunning tot verblijf ingevolge artikel 110, zesde lid, van rechtswege geconverteerd in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel, met dezelfde geldigheidsduur. Daardoor heeft de vreemdeling geen belang meer bij zijn bezwaar. Immers, zelfs als het bezwaar inhoudelijk gegrond is, brengt het gegeven dat in bezwaar ex nunc en dus met toepassing van de nieuwe wet moet worden beslist, met zich mee dat aan de vreemdeling geen andere titel kan worden verleend dan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel die hij al heeft. Het bezwaarschrift kan derhalve kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard wegens gebrek aan belang. Dit is slechts anders als de vreemdeling op het tijdstip van de beslissing op bezwaar reeds drie jaar rechtmatig verblijf geniet, maar dat zal doorgaans niet het geval zijn. Ook als dit wel het geval is, is overigens duidelijk welke beslissing op het bezwaar moet worden genomen: verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel.

Artikel 114

Het eerste lid betekent, in samenhang met artikel 113, eerste lid, dat voor de vatbaarheid voor bezwaar of beroep de oude regels blijven gelden voor besluiten en handelingen die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn bekendgemaakt of verricht. Tegen beslissingen in asielzaken waartegen ingevolge de oude wet wel, maar ingevolge de nieuwe wet geen bezwaar openstond, moet derhalve bezwaar worden gemaakt als zij voor inwerkingtreding zijn bekendgemaakt, en beroep worden ingesteld als zij na inwerkingtreding zijn bekendgemaakt. Het tweede lid regelt dat de nieuwe extra korte beroepstermijn bij afwijzing binnen 48 uur in een aanmeldcentrum niet geldt voor afwijzingen die dateren van voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet; het gaat hier immers vanuit het standpunt van de vreemdeling gezien om een verslechtering.

Het derde lid betekent, dat ook in lopende zaken ex nunc-toetsing mogelijk wordt, met dien verstande dat deze mogelijkheid acht weken na inwerkingtreding van de nieuwe wet ontstaat. Dit voorkomt, dat zaken waarvan de behandeling op het tijdstip van inwerkingtreding reeds ver is gevorderd, worden vertraagd doordat alsnog rekening moet worden gehouden met nieuwe feiten.

In de eerste drie leden is telkens aangeknoopt bij het tijdstip van bekendmaking van het bestreden besluit, en niet bij het tijdstip van indiening van het beroepschrift, omdat dit laatste bij besluiten die minder dan vier weken voor inwerkingtreding worden bekendgemaakt zou kunnen leiden tot ongerechtvaardigde verschillen in behandeling tussen besluiten van dezelfde datum. In deze gevallen strekt de beroepstermijn zich immers aan weerszijden van het tijdstip van inwerkingtreding uit.

Artikel 115

Deze bepaling regelt het overgangsrecht voor het hoger beroep. Gekozen is voor het stelsel dat hoger beroep mogelijk wordt in zaken over besluiten die zijn bekendgemaakt na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Aldus wordt bereikt dat in de zaken waarin materieel nieuw recht van toepassing is, ook hoger beroep openstaat, en in de zaken waarin materieel nog oud recht van toepassing is, niet.

Artikel 116

Het eerste lid handhaaft het oude recht voor maatregelen strekkende tot vrijheidsbeperking die voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn getroffen. Nu oud en nieuw wet op dit punt slechts op ondergeschikte punten verschillen, is dit de eenvoudigste oplossing. Het tweede lid bewerkstelligt, dat het verbeterde rechtsregime bij maatregelen strekkende tot vrijheidsontneming na een zekere overgangstermijn ook gaat gelden voor vreemdelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van hun vrijheid zijn beroofd. Deze vreemdelingen behouden het recht om beroep tegen hun inbewaringstelling in te stellen op voet van de oude wet. In dat geval moet, conform het regime van de nieuwe wet, binnen 28 dagen na de uitspraak op dat beroep opnieuw een kennisgeving van voortduring van de vrijheidsontneming worden gedaan. Stelt de vreemdeling geen beroep in, dan moet uiterlijk 28 dagen na de inwerkingtreding van de wet een eerste kennisgeving van vrijheidsontneming op grond van de nieuwe wet worden gedaan. Aldus wordt voorkomen dat deze eerste kennisgeving voor alle vreemdelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding in ebwaring zijn, binnen drie dagen na inwerkingtreding zou moeten worden gedaan, hetgeen zowel voor de overheid als de rechtbanken een onwerkbaar situatie zou opleveren.

Artikel 117

Nu de Vreemdelingenwet opnieuw wordt vastgesteld, kan en moet de oude wet worden ingetrokken.

Artikel 118

Het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt bij koninklijk besluit bepaald. Dit artikel biedt de mogelijkheid om verschillende artikelen of onderdelen daarvan op een verschillende datum in werking te laten treden.

Artikel 119

Ter onderscheiding van de huidige Vreemdelingenwet is het jaartal van de vermoedelijke plaatsing in het Staatsblad aan de citeertitel van de nieuwe wet toegevoegd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

Bijlage bij de Memorie van Toelichting

Inleiding

Op 20 april 1999 is aan een aantal bij de uitvoering en toetsing van de Vreemdelingenwet betrokken instanties en organisaties¹ gevraagd om de gevolgen van de voorgestelde nieuwe Vreemdelingenwet (NVw) voor hun organisatie in kaart te brengen. Hierdoor is een duidelijk beeld ontstaan van de uitvoerbaarheid van de wet en de condities die voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de wet dienen te worden vervuld. Er is gebruik gemaakt van een model-uitvoeringstoets, waarbij de organisaties en instanties is gevraagd voor de effectberekeningen uit te gaan van dezelfde aannames voor de instroom en afhandeling van asielaanvragen. Daartoe heeft het projectteam Nieuwe Vreemdelingenwet in overleg met een aantal deskundigen uit de keten op basis van ervaringsgegevens een stroomschema opgesteld, dat in een toelichting is onderbouwd. Er is daarnaast een vragenlijst opgesteld die als kader heeft gediend bij het opstellen van de gevraagde uitvoeringstoets.

Uit de ontvangen reacties concluderen wij dat het wetsvoorstel onder een aantal organisatorische voorwaarden, per organisatie en in de keten, goed uitvoerbaar is. Wel zullen daartoe de komende 18 maanden, tot aan de invoering van de NVw, grote inspanningen nodig zijn.

Gevolgen en voorwaarden per organisatie: de schakels in de keten

In deze notitie gaan wij eerst per organisatie in op de belangrijkste veranderingen die de wet meebrengt en de condities die vervuld moeten worden om de invoering van de wet per 1 januari 2001 mogelijk te maken. Daarbij beginnen wij met de instanties in de keten die onder de NVw met name verantwoordelijk zijn voor de behandeling en toetsing van toelatingsaanvragen: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Vreemdelingenkamers en de Raad van State. Een optimale voorbereiding door deze organisaties op zichzelf en in onderlinge samenwerking is van het allergrootste belang om kwalitatieve verbetering en versnelling van de procedures onder de NVw te bereiken. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve opvang, toelating en zo nodig uitzetting van vreemdelingen.

Ketenbrede voorbereiding op de nieuwe wet

In het tweede deel van deze notitie wordt ingegaan op de ketenoverstijgende inspanningen die noodzakelijk zijn voor een geslaagde implementatie en uitvoering van de wet.

De schakels in de keten

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) krijgt door de NVw met aanzienlijke veranderingen te maken: invoering van een voornemenprocedure bij de afwijzing van een asielaanvraag, afschaffing van de bezwaarfase in asielzaken en invoering van hoger beroep (in asiel- en reguliere zaken).

De ex-nunc toetsing in beroep en het invoeren van hoger beroep betekenen voornamelijk een verhoging van de werklast van voor de IND bekende taken, namelijk het uitbrengen van verweer en het voeren van procesvertegenwoordiging.

Het afschaffen van de bezwaarfase en invoeren van een voornemenprocedure worden ingepast in een algehele verbetering van kwaliteit van

¹ Er zijn uitvoeringstoetsen gevraagd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Koninklijke marechaussee, de Raad van State, de Raad van Hoofdcommissarissen, de Raden voor Rechtsbijstand en Stichtingen Rechtsbijstand Asiel, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

de beslissing op de asielaanvraag. In verband hiermee worden vooruitlopend op de invoering van de wet experimenten gehouden. Er wordt een proef gedaan met door de asielzoeker in te vullen vragenlijsten, met het combineren in één functie van horen en beslissen in asielzaken en met de voornemenprocedure. Op die manier wordt niet alleen inhoudelijk ervaring opgedaan, maar kan de organisatie ook gefaseerd worden toegerust.

De IND heeft – in samenwerking met Berenschot / Bestad – een uitvoeringstoets uitgebracht. Na het beschikbaar komen van de toets is op diverse momenten intensief overleg gevoerd met de IND. Dit heeft geresulteerd in de gezamenlijke conclusie dat de wet onder voorwaarden uitvoerbaar is. Kern van de voorwaarden is dat de achterstanden worden weggewerkt en dat er ruimte blijft voor het voortvarend doorvoeren van reeds ingezette verbeteringen van het beslisproces en aanpassingen van de organisatie (waaronder: de personele capaciteit) aan de recente instroom.

Het wegwerken van de achterstanden – en daarmee het reduceren van de werkvoorraden tot de normale omvang – beoogt te voorkomen dat gedurende langere tijd twee wettelijke regimes naast elkaar moeten worden onderhouden. Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 1994 heeft dit tot grote stagnatie geleid.

Voor het wegwerken van achterstanden is een aantal scenario's ontwikkeld. Eén scenario gaat uit van een instroom die van ruim 50 000 asielzoekers in 1999 daalt naar 30 000 asielzoekers in de volgende jaren. In dit geval zal de IND de bestaande werkvoorraad vóór 2001 nagenoeg kunnen wegwerken. Het andere scenario gaat uit van een aanhoudend hoge instroom, te weten ca. 50 000 asielzoekers in 1999 en 2000 en 45 000 in de volgende jaren. In dat geval zullen de werkvoorraden van asielzaken per 2001 tot onacceptabele hoogte stijgen. In de meest gunstige situatie zullen de voorraden gehoren en bezwaarzaken weliswaar zijn wegge- werkt, maar zal de voorraad (eerste aanleg-) beslissingen gestegen zijn tot meer dan 45 000 zaken. In dit geval zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen. Gedacht kan worden aan het projectmatig inzetten van extra personeel, overigens zonder de IND-organisatie daarbij onnodig te belasten. In het jaar 2000 zou onder zekere condities gebruik kunnen worden gemaakt van het personeel dat door de Raad van State is geworven en voorbereid op vreemdelingentaken. Ook kan er voor gekozen worden om personeel projectmatig in te zetten op het wegwerken van achterstanden. Na een tussentijdse beoordeling op 1 oktober 1999, op 1 januari 2000 zal worden beslist of, gezien de voorraad- ontwikkeling, aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

De IND verwacht dat de NVw overigens binnen de huidige budgettaire kaders kan worden uitgevoerd. Voor veel medewerkers is bijscholing noodzakelijk. Dit is in de huidige situatie, waarin de IND werkt aan een forse personele groei, een extra belasting. Samenwerking met de ketenpartners ligt op dit punt voor de hand.

Vreemdelingenkamers

De NVw brengt veranderingen in het zaaksaanbod en de werkwijze van de Vreemdelingenkamers teweeg. Ten eerste is aan het indienen van een beroepschrift in asielzaken als regel van rechtswege schorsende werking verbonden. In asielzaken zal daarom nauwelijks bij voorlopige voorziening om schorsing van de gevolgen van de bestreden (IND-)beslissing behoeven te worden gevraagd. Hierdoor zal het zaaksaanbod vrijwel uitsluitend uit hoofdzaken bestaan. Ten opzichte van de huidige behandel- praktijk betekent dit overigens een geringe verandering, nu veelal voorlopige voorzieningen niet afzonderlijk, maar slechts tezamen met de

hoofdzaak worden behandeld. Een andere wijziging ten gevolge van de NVw is de ex nunc toetsing in asielzaken. De rechter is daarbij bevoegd bij de beoordeling van het beroep rekening te houden met feiten en omstandigheden die zijn opgekomen na het nemen van de IND-beslissing. Deze ex nunc toetsing kan een verzwaring van het takenpakket van de rechterlijke macht inhouden. De invoering van het hoger beroep bij de Raad van State brengt met zich mee dat de Vreemdelingenkamers administratieve handelingen moeten verrichten in de voorbereiding van de hoger beroepsprocedure (bijvoorbeeld het opmaken van een proces-verbaal van de terechtzitting).

De geschetste veranderingen zijn door de Vreemdelingenkamers door te voeren. Als sprake is van een dalende instroom, als hierboven bij de IND genoemd, betekent de NVw een beperkte behoefte aan extra personeel (ca. 15 fte). Bij langjarig hoge instroom van 50 000 asielzoekers leidt de NVw tot een extra formatiebehoefte van ca. 25 fte. Hier past de volgende kanttekening. De huidige formatie van de vreemdelingenkamers is niet gebaseerd op een instroom van 50 000 asielzaken. Als de instroom daadwerkelijk – als opgenomen in de aannames – meerjarig op dit niveau komt te liggen, is in elk geval een grotere formatieve uitbreiding nodig. Overigens zijn hiervoor reeds meerjarig budgetten beschikbaar gesteld. Uitbreiding van de formatie stuit op een beperkte beschikbaarheid van rechters. Ook biedt de arbeidsmarkt slechts beperkt juridisch personeel aan. Wij zullen trachten te bevorderen dat de vreemdelingenkamers voor werving en opleiding van juridisch personeel samenwerking met de ketenpartners zoeken.

Een ander knelpunt zijn de achterstanden bij de Vreemdelingenkamers. Momenteel bedraagt de achterstand circa vier maanden. Door het inlopen van achterstanden door de IND zullen reeds bestaande achterstanden bij de Vreemdelingenkamers verder oplopen. Ook voor de Vreemdelingenkamers geldt dat succesvolle invoering van de NVw slechts mogelijk is indien er sprake is van normale werkvoorraden. De Vreemdelingenkamers zullen daarom in de aanloop naar de NVw een bijzondere inspanning moeten leveren om de achterstanden weg te werken.

Raad van State

Door de invoering van de NVw krijgt de Raad van State er een nieuwe taak bij. Dit betekent een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden van de Raad van State als geheel. De Raad heeft de verwachte toekomstige omvang berekend aan de hand van een ingeschat afdoeningsprofiel: de Raad verwacht dat bij 80% van de hoofdzaken kan worden volstaan met een afdoening buiten zitting. Hiervoor is – naast de vervulling van logistieke en personele condities – noodzakelijk dat de aangeleverde zaken van goede kwaliteit zijn. Dit stelt eisen aan de IND en de Vreemdelingenkamers.

De Raad vraagt aandacht voor de personele consequenties van de wet. Op basis van de gehanteerde aannames moet rekening gehouden worden met een forse uitbreiding van het aantal staatsraden (in buitengewone dienst), met maximaal 18 fte. Deze uitbreiding, waarvoor een aanpassing van de wet op de Raad van State is vereist, is een noodzakelijk gevolg van de aanwijzing van de Raad als hoger beroepsorgaan in vreemdelingenzaken. Als het doorprocedeergedrag minder ongunstig is dan aangenomen, of als de instroom daalt zoals hiervoor bij IND en Vreemdelingenkamers genoemd, kan de uitbreiding van het aantal staatsraden worden beperkt tot minder dan 10. Naast staatsraden dienen ook – afhankelijk van het scenario – tussen de 30 en 50 juristen te worden geworven, in een voor deze beroepsgroep krappe markt. De formatie dient tenslotte te worden aangevuld met tussen de 30 en 50 administratieve medewerkers.

De Raad stelt daarom voor op het gebied van werving en opleiding samen te werken met ketenpartners.

In het algemeen wordt de NVw door de Raad uitvoerbaar geacht, mits tijdig met de voorbereidingen op de nieuwe taak kan worden begonnen. En indien kwaliteits- en logistieke afspraken kunnen worden gemaakt met de voorliggende schakels in de keten (IND, Vreemdelingenkamers).

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Onder de NVw krijgt de ACV een meer algemene beleidsadviserende taak. De wijze waarop deze taak wordt ingericht is momenteel nog onderwerp van gesprek. De betrokkenheid bij individuele zaken zal worden beperkt tot een niveau dat noodzakelijk is om de algemene adviestaak met voldoende kennis van de uitvoeringspraktijk te kunnen vervullen. De gevolgen van de taakverschuivingen zijn op dit moment nog niet goed in beeld te brengen. Met de ACV zijn wij van mening dat de deskundigheid van de commissie, de organisatie van het secretariaat, maar ook de formatieve omvang van de commissie met de uiteindelijke taakinhoud in overeenstemming moeten worden gebracht. Dit zal leiden tot beperking van het aantal formatieplaatsen.

De ACV vraagt tenslotte op diverse punten (juridische) aandacht voor de inhoud van het wetsvoorstel, maar stelt geen kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid als geheel.

Centraal Opvang orgaan asielzoekers

Op zichzelf brengt de NVw voor het COA geen wezenlijke wijzigingen met zich mee. Wel is te verwachten dat de juridische inrichting van de asielbeslissing (de meeromvattende beslissing), gecombineerd met te treffen beleidsmaatregelen, in meer gevallen dan tot nu toe leidt tot beëindiging van de opvang en uiteindelijk vertrek van de vreemdeling uit de opvang en uit Nederland. Hierdoor zullen het COA en haar medewerkers (in loondienst of als vrijwilliger werkzaam) ook vaker geconfronteerd worden met het vertrek van vreemdelingen. Volgens het COA vraagt dit de nodige organisatorische aanpassingen en opleidingen en wellicht zelfs inzet van meer professionele krachten. Dat laatste lijkt ons overigens, wanneer de verblijfstijd in de opvang kan worden bekort en op alle momenten voldoende aandacht wordt besteed aan het duidelijk informeren van zowel vreemdeling als hulpverlener, niet aan de orde.

De NVw leidt tot afname van de opvangbehoefte vanwege de te verwachten verkorting van de doorlooptijden. Het COA benadrukt op dit punt de onzekerheid omtrent de daadwerkelijke afname van doorlooptijden en vertrek van uitgeprocedeerden. Zij beroept zich hierbij op ervaringen met de vorige wetwijziging en de wijze waarop de jurisprudentie de uitvoerbaarheid van de wet in het verleden heeft bepaald (en beperkt). De zorg van het COA op dit punt delen wij niet, gezien de wijze waarop de wet is voorbereid.

Het COA ziet intensieve samenwerking tussen de ketenpartners (met name Vreemdelingendiensten en IND) als noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van de wet.

Rechtshulp

De directie Rechtsbijstand en Juridische Beroepen van het ministerie van Justitie heeft in samenwerking met de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel en de Raden voor de Rechtsbijstand de gevolgen voor de rechtsbijstand in beeld gebracht. Daarnaast heeft de Nederlandse Orde van Advocaten de NVw op uitvoerbaarheid getoetst.

De rechtsbijstand in asielzaken verandert naar verwachting tot en met de beroepsfase niet wezenlijk. Wel wordt aangenomen dat in veel gevallen hoger beroep zal worden ingesteld en dat het aantal rechtsbijstandmomenten daardoor zal stijgen. Ook wordt een voorbehoud gemaakt, nu de inrichting van het beslisproces in asielzaken en het hoger beroep nog niet – in detail – bekend is en daarmee ook de invloed van de nieuwe wet op de rechtsbijstandsmomenten niet goed vast te stellen is. Rechtshulp waarschuwt voor de geringe populariteit van het rechtsgebied asiel bij de advocaten en stelt voor in elk geval een tegemoetkoming te geven voor de kosten van «omscholing». De NOvA legt op dit punt een verband met de huidige vergoedingensystematiek. Ook rechtshulp acht samenwerking voor een goede invoering en uitvoering van de wet noodzakelijk. Cursussen kunnen samen met de IND en rechtbanken worden georganiseerd. Samenwerking in de uitvoering is noodzakelijk om tot een efficiënte organisatie van de toelatingsprocedure te komen. Als risico's worden genoemd: daadwerkelijke kwaliteitsverbetering bij de IND, tijdige voorbereiding van alle betrokken instanties, scherpere reactietermijnen voor rechtshulp in combinatie met beperkte capaciteit, piekbelasting bij het wegwerken van achterstanden en politieke daadkracht bij de uitvoering van de wet.

Ik zie de uitkomsten van de huidige herziening van het vergoedingensysteem met vertrouwen tegemoet. Ook hier moet gestreefd worden naar een situatie waarin deze schakel in de keten voldoende toegerust de noodzakelijke werkzaamheden kan verrichten en de vreemdeling waar nodig kan bijstaan in toelatingsprocedures. Samenwerking met anderen op het gebied van bijvoorbeeld kennisontwikkeling en logistieke afstemming staat mijns inziens de zuivere behartiging van de belangen van de vreemdelingen niet in de weg en onderschrijf ik dan ook van harte.

Vreemdelingendiensten

De Raad van Hoofdcommissarissen kan de gevolgen van de NVw voor de politieorganisaties pas inschatten nadat de uitvoeringsmaatregelen bekend zijn. De Raad verwacht in elk geval dat de NVw tot een relevante niet nader gekwantificeerde toename van de werkzaamheden zal leiden. Deze verwachting wordt door mij niet gedeeld. De NVw kan taakverschuivingen met zich meebrengen, maar taakverzwaringen zie ik op voorhand niet. Zo worden door de NVw de toezichtinstrumenten van de politie meer in overeenstemming gebracht met de te verrichten taken. Dit zal resulteren in een eenvoudiger uitoefening van de bestaande toezichtstaken. Waar in de praktijk desondanks blijkt dat taakverzwaring optreedt, zal een passende oplossing worden gezocht. De uitvoerbaarheid van de nieuwe wet staat voor de Raad niet ter discussie. Er wordt aandacht gevraagd voor aanpassing van de informatiesystemen, gecoördineerde verwerking van achterstanden, zorgvuldige (voorbereiding van de) invoering van de NVw en informatieverstrekking aan een breed publiek. Dit laatste vanwege de mogelijke impact van het nieuwe wettelijke regime op de rechten op opvang en de plicht tot vertrek. Wij zijn met de Raad van mening dat logistieke en technische knelpunten moeten worden opgelost. Zowel de vreemdeling als de Nederlandse samenleving dienen zorgvuldig te worden geïnformeerd over het Nederlandse toelatingsbeleid. De consequenties van dit beleid toelating én niet-toelating zullen in voorkomende gevallen door de actoren in de vreemdelingenketen aan betrokkenen moeten worden uitgelegd. Als de taakuitoefening van de politie aan het einde van de keten dan moet bestaan uit het begeleiden en bewerkstelligen van het vertrek van de niet toegelaten vreemdeling, zal de politie daarbij moeten kunnen rekenen op begrip in plaats van op onwetendheid gebaseerde weerstand.

De KMar voorziet als belangrijk gevolg van de NVw een intensivering van taken op het gebied van de gedwongen verwijdering van vreemdelingen. Wij zijn van mening dat de NVw in wezen alleen de plicht van uitgeprocedeerde asielzoekers om te vertrekken benadrukt en geen verandering brengt in de mogelijkheden of noodzaak tot verwijdering van deze asielzoekers. Wij beogen hiermee niet af te doen aan het belang van deze taak van de KMar. Wij willen slechts benadrukken dat het vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet enkel met wettelijke bepalingen of inzet van voldoende personeel kan worden gegarandeerd. Hiervoor is een goed samenstel van maatregelen en activiteiten nodig, zoals aangegeven in de eerder besproken Terugkeernotitie. Dat de KMar hierin ook een belangrijke rol heeft spreekt voor zich.

Op dezelfde wijze dienen de taken van de KMar bij de grensbewaking en het falsificatenonderzoek te worden gezien. De taken zijn in de toelatingsprocedure van groot belang en mogen niet belemmerd worden door capaciteitsproblemen. De NVw verandert op zichzelf de noodzaak en intensiteit van deze taakuitoefening niet. Wij nemen daarom aan dat de huidige problemen die door de KMar worden geschetst bij de werving van nieuw personeel in elk geval niet zullen verergeren. Het voorstel om de werving af te stemmen met de politie en de IND wordt door ons gesteund.

De KMar acht de NVw uitvoerbaar als de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn geregeld, voldoende personeel beschikbaar is, informatie-uitwisseling in de keten kan plaatsvinden en over de noodzakelijke huisvesting kan worden beschikt. Als onzekere factoren worden de uitvoerbaarheid van de meeromvattende beslissing en de instroomontwikkeling genoemd.

Zoals eerder aangegeven hebben wij vertrouwen in de voorbereiding en de uitwerking van de NVw. De duidelijkheid van de wet zal ook in de uitvoeringspraktijk tot verbetering leiden. De capaciteit zal daarbij worden afgestemd op de werkelijke behoeften, zodat ook de begin- en de (mogelijke) eindfase van de toelatingsprocedure (inreis en verwijdering) naar behoren kunnen verlopen.

Ketenbrede voorbereiding op de nieuwe wet

Uit het voorgaande is een aantal (knel)punten duidelijk geworden die opgelost moeten zijn vóór de inwerkingtreding van de NVw in 2001. Het voortbestaan van deze (knel)punten brengt de uitvoering en de effectiviteit van de wet in gevaar.

ACHTERSTANDEN

De achterstanden moeten vóór inwerkingtreding van de wet grotendeels zijn weggewerkt. Achterstanden kunnen leiden tot ongewenst lange wachttijden voor aanvragers van een verblijfsvergunning, extra werk voor uitvoeringsorganisaties (vragen/klachten van aanvragers, noodzaak tot actualisatie van gegevens) en het uitdijen van de behandeltermijnen (zowel door toedoen van de overheid als van aanvrager). De aandacht die in de uitvoeringstoetsen aan het wegwerken van de achterstanden wordt gegeven is naar mijn oordeel niet overal in overeenstemming met de ernst van deze voorwaarde. De uitvoeringsorganisaties en de rechtsbijstandverleners hebben gewezen op de noodzaak van fijnmazige afstemming bij het wegwerken van de achterstanden, aangezien alleen op die manier kan worden voorkomen dat ongewenste en onverwachte effecten bij andere ketenpartners optreden. Hoewel wij het belang van afstemming nadrukkelijk onderschrijven zie hierna moet dit er niet toe

leiden dat de aanpak van achterstanden bij de ene instantie achterwege wordt gelaten, vanwege problemen die daardoor mogelijk ontstaan bij een andere schakel in de keten. Daar waar de problemen zich voordoen, moeten ze worden opgelost. Dit om te voorkomen dat een patstelling ontstaat, met als gevolg algehele stagnatie.

Op basis van het bovenstaande worden met de belangrijkste uitvoeringsorganisaties plannen opgesteld voor het verwerken van de achterstanden. Daarbij zullen bijzondere maatregelen niet worden geschuwd. Als voorwaarde geldt daarbij dat de maatregelen geen afbreuk mogen doen aan het huidige karakter van het toelatingsbeleid. Ook mag niet worden gekozen voor korte-termijn oplossingen met lange-termijn schaduwzijden. In de plannen zal worden voorzien in het vastleggen van ijkmomenten, zodat de voortgang van het wegwerken van de achterstanden in de loop van de tijd kan worden gevolgd.

KETENAFSTEMMING

Ketenafstemming stelt de organisaties in staat de behandeling van aanvragen zo efficiënt mogelijk in te richten, waardoor het ontstaan van (nieuwe) achterstanden kan worden voorkomen en fouten in en misbruik van procedures wordt voorkomen.

Eén van de elementen van ketenafstemming is goede en tijdige informatieuitwisseling, op basis van gelijke definities en onderbouwde aannames. Op diverse gebieden (bijvoorbeeld tussen de Vreemdelingen-diensten, het COA, de IND en de Vreemdelingenkamers) is reeds sprake van een zekere informatieuitwisseling. Toch kan hierin nog veel worden verbeterd. Bij het opstellen van een doorstroommodel ten behoeve van de uitvoeringstoets (met doorprocedeerpercentages en doorlooptijden) is gebleken dat het soms op cruciale punten aan betrouwbare informatie ontbreekt. Dit vraagt verbetering van zowel de interne informatiesystemen als van de methoden van informatieuitwisseling tussen de organisaties. Het is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties om de interne systemen tijdig en volledig op de verwerking van de nieuwe procedures in te richten. Gezien de ervaringen met de informatievoorziening in de keten in de afgelopen periode zal ik stappen zetten om te komen tot een aanpak van de ketenbrede informatievoorziening. Dit ontslaat overigens de individuele organisaties niet van hun verantwoordelijkheden om de eigen systemen te verbeteren. Overigens mag niet worden verwacht dat de ketenbrede informatievoorziening op korte termijn zal zijn herzien. Dit is een proces van jaren.

PERSONEEL

Voor een adequate uitvoering van de wet is het noodzakelijk dat er voldoende en goed opgeleid personeel beschikbaar is. Hoewel de wet naar mijn oordeel alleen bij de Raad van State en de Vreemdelingenkamers direct leidt tot een wezenlijk grotere personeelsbehoefte, is de werving van personeel wel een continu aandachtspunt. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt is de werving van met name universitair geschoold juridisch personeel ten behoeve van de inhoudelijke beoordeling van toelatings-aanvragen een knelpunt. Ik streef naar een gezamenlijke aanpak van dit knelpunt, waarbij dan ook de opleiding en bijscholing moeten worden betrokken. Dit geldt evenzeer voor het aantrekken en opleiden van medewerkers in te zetten op het gebied van toezicht en terugkeer. Ik zal het initiatief nemen tot een gezamenlijke aanpak van werving en opleiding van juridisch-inhoudelijk personeel voor de IND, Vreemdelingenkamers, Raad van State en rechtshulp en van medewerkers op het gebied van toezicht en terugkeer voor de IND, Vreemdelingendiensten en KMar.

De keten maakt noodzakelijkerwijze gebruik van tolken, nu degenen die een verblijfsvergunning aanvragen als regel de Nederlandse taal niet beheersen. Uit de uitvoeringstoetsen moet worden afgeleid dat de beschikbaarheid van tolken, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, op diverse momenten ernstig te wensen over laat. Hierdoor wordt de voorspoedige behandeling van de aanvragen belemmerd. Hoewel, zoals eerder gemeld, de detaillering van het beslisproces in asielzaken nog niet is vastgesteld, is niet te verwachten dat de NVw op zichzelf verandering brengt in de tolkenbehoefte en daarmee in het tolkenprobleem. Naar aanleiding van het rapport «Met recht tolken en vertalen» van de werkgroep Tolk- en vertaaldiensten Justitie wordt inmiddels gewerkt aan een ketenbrede aanpak van het tolkenprobleem. Vanuit de implementatievoorbereiding NVw zal zo direct mogelijk op deze aanpak worden aangesloten.

Samenvattend

De bevroegde organisaties zijn alle van mening dat de NVw uitvoerbaar is. Veel maatregelen zijn in voorbereiding om de invoering en uitvoering van de wet een succes te maken. In de 18 maanden die resteren tot de beoogde invoering van de wet zal worden toegezien op het daadwerkelijk doorvoeren van de noodzakelijke maatregelen.

Het belangrijkste risico dat de uitvoering van de wet bedreigt zijn de achterstanden bij de IND en de Vreemdelingenkamers. Met de IND zijn afspraken in voorbereiding om te komen tot het wegwerken van deze achterstanden. Met de Vreemdelingenkamers vindt overleg plaats, met als doel het maken van gelijksoortige afspraken.

Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de krapte van de arbeidsmarkt voor bepaalde functies en het gebrekkig functioneren van de informatiesystemen in de keten. Ik zal op korte termijn initiatieven nemen om deze problemen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang en tezamen met de organisaties in de keten aan te pakken.

De NVw beoogt betere en kortere toelatingsprocedures. De vreemdeling zal aldus eerder duidelijkheid krijgen over de rechten op verblijf, terwijl de procedures en kosten voor de overheid tot het noodzakelijke kunnen worden beperkt. De uitvoeringstoetsen hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat het realiseren van deze doelen van vele omstandigheden afhankelijk is. Ten opzichte van de huidige vreemdelingenwet geeft de NVw door de gekozen statussystematiek meer dan ooit de mogelijkheid tot het beperken van onnodige procedures. In de voorbereidingsfase van de NVw is extra geïnvesteerd, in samenspraak met de betrokken organisaties. In de periode die nog rest tot de invoering van de wet zal deze brede voorbereiding worden voortgezet, opdat knelpunten als achterstand, personeelstekort en informatievoorziening kunnen worden opgelost.

Wat blijft is de onzekerheid omtrent de omvang van de instroom en de blijvende maatschappelijke druk op een voor iedereen aanvaardbare uitkomst van toelatingsbeslissingen. Deze risico's zijn niet, althans niet op korte termijn, te ondervangen en vragen meer dan een gezamenlijke inspanning van de actoren in de keten.