

Vergaderjaar 1999–2000

26 732

## Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 7

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 februari 2000

#### INHOUDSOPGAVE

<b>I</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>4</b>	<b>3.3</b>	Het niet kenbaar maken van de motivering van de inwilligende asielbeschikking	<b>30</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>	<b>3.4</b>	Alleenstaande minderjarige asielzoekers	<b>44</b>
1.1	Aanleiding algehele herziening Vreemdelingenwet	4	<b>4.</b>	<b>Gezinshereniging en -vorming</b>	<b>45</b>
1.2	Hoofdpunten van de wet	4	4.1	Het niveau van de regelgeving	45
1.2.1	Wet en regeerakkoord	5	4.2	Het inkomensvereiste	46
1.2.2	Plaats van de wet	6	4.3	Asielvergunning voor gezinsleden	47
1.2.3	Wet en beleid	7			
1.2.4	Verhouding wetsvoorstel tot Invoeringswet en lagere regelgeving	7	<b>5.</b>	<b>Toezicht</b>	<b>49</b>
1.2.5	Verhouding wetsvoorstel tot Algemene wet bestuursrecht	8	5.1	Redelijk vermoeden	49
1.3	Europa	10	5.2	Illegaal verblijf	50
1.4	Aanzuigende werking	12	5.3	Overig	51
1.5	IND-beslissing	15	<b>6.</b>	<b>Rechtsmiddelen</b>	<b>52</b>
1.6	AC-procedure	16	6.1	Algemeen	52
1.7	Beslistermijnen en besluitmoratorium in asielzaken	17	6.2	Bezwaar regulier	54
1.8	«Kan-bepalingen»	22	6.3	Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht	54
1.9	Intrekkingsgronden	23	6.4	Voornameprocedure	55
1.9.1	Openbare orde	23	6.5	Meeromvattende beschikking	59
1.9.2	Gronden aan het algemeen belang ontleend	24	6.6	Ex nunc beoordeling	62
1.9.3	Het verrichten van arbeid zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan	25	6.7	Werklast Vreemdelingenkamer	65
1.9.4	Onjuiste gegevens	25	6.8	Sprongberoep moratorium	66
1.9.5	Hoofdverblijf	28	6.9	Hoger beroep	67
1.10	Voorzieningen	29	<b>7.</b>	<b>Financiële gevolgen</b>	<b>72</b>
1.11	Het vluchtelingenpaspoort	29	7.1	Budgettair neutrale omzetting	72
1.12	Driejarenbeleid	29	7.2	Vreemdelingenbewaring	73
1.13	Opvang in de eigen regio	30	7.3	Vorbereiding van de implementatie	74
<b>2.</b>	<b>Wijze van totstandkoming</b>	<b>30</b>	<b>8.</b>	<b>Uitvoeringstoetsen</b>	<b>78</b>
2.1	Vreemdelingenwet 1994	32	<b>9.</b>	<b>Overig</b>	<b>79</b>
<b>3.</b>	<b>Vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen</b>	<b>33</b>	9.1	Preventieve instroommaatregelen	79
3.1	Toelatingsgronden en verblijfsvergunningen	33	9.2	Overgangsrecht	79
3.2	Volgtijdelijk vergunningensysteem	36	9.3	Nota van wijziging	81

<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING</b>	<b>82</b>	Artikel 22	119
			Tweede lid	119
	<b>Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen</b>	<b>82</b>	Artikel 23	119
	Artikel 1	82	Eerste lid, onder d	119
	Algemeen	82	Eerste en tweede lid	120
	Artikel 1, onder d	82	Artikel 24	121
	Artikel 1, onder e	83	Artikel 25	122
	Artikel 1, onder f	83	Afdeling 3. De verblijfsvergunning asië	124
	Artikel 1, onder g	83	Artikel 26	124
	Artikel 1, onder h	83	Artikel 27	126
	Artikel 1, onder l	84	Algemeen	126
	Artikel 2	84	Eerste lid, onder a	127
			Eerste lid, onder b en c	128
			Eerste lid, onder d	130
	<b>Hoofdstuk 2. Toegang</b>	<b>88</b>	Eerste lid, onder e	132
			Tweede lid	135
	Artikel 3	88	Artikel 28	136
	Algemeen	88	Algemeen	136
	Eerste lid, onder b	88	Artikel 28, onder a	138
	Eerste lid, onder c	89	Artikel 28, onder b en c	140
	Eerste lid, onder d	89	Artikel 28, onder d	141
	Tweede lid	90	Artikel 29	146
	Derde lid	90	Algemeen	146
	Artikel 4	92	Artikel 29, eerste lid	150
	Artikel 5	95	Artikel 29, tweede lid	151
	Artikel 6	96	Artikel 29, tweede lid, onder e	151
	Artikel 7	96	Artikel 29, tweede lid, onder f	152
			Artikel 29, tweede lid, onder g	152
	<b>Hoofdstuk 3. Verblijf</b>	<b>97</b>	Artikel 29, tweede lid, onder i	154
			Artikel 29, tweede lid, onder j	154
	Afdeling 1. Rechtmatig verblijf	97	Artikel 29, derde lid	155
	Artikel 8	97	Artikel 30	155
	Algemeen	97	Algemeen	155
	Onderdeel f	98	Artikel 30, onder b	157
	Onderdeel j	98	Artikel 30, onder d	157
	Onderdeel k	98	Artikel 30, onder e	158
	Onderdeel l	98	Artikel 32	158
	Artikel 10	100	Artikel 33	159
	Artikel 11	101	Artikel 36 en 37	160
	Artikel 12	101	Artikel 38	162
	Afdeling 2. De verblijfsvergunning regulier	102	Artikel 39	163
	Artikel 13	102	Artikel 40	163
	Eerste lid	102	Artikel 40, eerste lid	163
	Tweede lid	104	Artikel 40, tweede lid	164
	Derde lid	105	Artikel 40, derde lid	169
	Overig	106	Artikel 40, vijfde lid	170
	Artikel 14	107	Artikel 41	171
	Algemeen	107	Algemeen	171
	Eerste lid, onder a	107	Artikel 41, eerste lid	174
	Eerste lid, onder b	110	Artikel 41, eerste lid, onder a	176
	Eerste lid, onder c	110	Artikel 41, eerste lid, onder b	177
	Eerste lid, onder d	110	Artikel 41, eerste lid, onder a en b	178
	Eerste lid, onder g	111	Artikel 41, eerste lid, onder c	180
	Artikel 15	111	Artikel 41, tweede lid	182
	Algemeen	111	Artikel 42	182
	Eerste lid, onder c	111	Artikel 42, derde lid.	182
	Eerste lid, onder g	112	Artikel 42, vierde lid	182
	Artikel 16 en artikel 17	112	Artikel 43	183
	Algemeen	113	Algemeen	183
	Artikel 16, eerste lid, onder a	113	Artikel 43, eerste lid, onder b	185
	Artikel 16, eerste lid, onder b	114	Artikel 43, eerste lid, onder c	185
	Artikel 16, eerste lid, onder c	114	Artikel 43, eerste lid, onder d	186
	Artikel 16, eerste lid, onder d	114	Artikel 43, eerste lid, onder e	187
	Artikel 16, eerste lid, onder e	114	Artikel 43, eerste lid, onder d en e	187
	Artikel 16, eerste lid, onder h	115	Artikel 43, vierde lid	188
	Artikel 18	115		
	Artikel 19	116	<b>Hoofdstuk 4. Toezicht en uitvoering</b>	<b>190</b>
	Algemeen	116		
	Eerste lid, onder a	116	Artikel 44	190
	Eerste lid, onder b	117	Artikel 46	192
	Eerste lid, onder e	118	Artikel 48	192
	Tweede lid	118	Artikel 49	194
	Artikel 20	118	Artikel 50	194
	Artikel 21	118	Artikel 51	195

Artikel 52	195	Algemeen	223
Artikel 53	196	Artikel 90	223
Artikel 53, tweede lid	196	Artikel 92	224
		Artikel 93	224
<b>Hoofdstuk 5: Vrijheidsbeperkende maatregelen</b>	<b>196</b>	Artikel 95	225
		Artikel 96	225
Algemeen	196	Artikel 98	225
Artikel 54	197	Artikel 101	225
Artikel 55	197	Artikel 103	225
Algemeen	197		
Tweede lid	197	<b>Hoofdstuk 8. Algemene en strafbepalingen</b>	<b>226</b>
Derde lid	198		
Artikel 57	198	Artikel 104	226
Algemeen	198	Artikel 105	226
Eerste lid	199	Artikel 106	226
Tweede lid	199	Artikel 106, eerste lid	226
Derde lid	201	Artikel 108	227
Vierde lid	201		
Artikel 58	202	<b>Hoofdstuk 9. Overgangs- en slotbepalingen</b>	<b>227</b>
<b>Hoofdstuk 6. Vertrek, uitzetting en ongewenst-verklaring</b>	<b>202</b>	Artikel 110	227
		Artikel 110, eerste lid	227
Artikel 59	202	Artikel 110, vierde lid	227
Algemeen	202	Artikel 111	228
Derde lid	203	Artikel 112	228
Artikel 60	203	Artikel 113	228
Algemeen	203	Artikel 118	229
Vierde lid	205		
Artikel 61	205	<b>III BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING</b>	<b>229</b>
Algemeen	205		
Artikel 62	207	Bijlagen:	
Artikel 63	208	I: matrix *)	
Artikel 64	208	II: uitvoeringstoetsen *)	
Artikel 65	209		
Algemeen	209		
Eerste lid, onder a	209		
Eerste lid, onder b	210		
Eerste lid, onder e	211		
Artikel 66	211		
Eerste lid	211		
Tweede lid	212		
<b>Hoofdstuk 7. Rechtsmiddelen</b>	<b>212</b>		
Artikel 67	212		
Artikel 68	213		
Artikel 69	213		
Artikel 70	214		
Artikel 71	214		
Artikel 71, eerste lid	214		
Artikel 71, tweede en derde lid	214		
Artikel 71, tweede lid, onder d	214		
Artikel 71, derde lid	214		
Artikel 73	215		
Artikel 74	215		
Artikel 75	215		
Artikel 76	215		
Artikel 77	216		
Artikel 78	216		
Artikel 79	216		
Artikel 80	216		
Artikel 80, tweede lid	218		
Artikel 81	218		
Artikel 82	220		
Artikel 82, onder c	220		
Artikel 83	220		
Artikel 86	221		
Artikel 87	222		
Artikel 88	222		
Artikel 89	223		

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

# I ALGEMEEN

## 1. Inleiding

Wij danken de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng. Wij hopen dat mede op grond van de reactie van de regering op de door alle fracties gemaakte kanttekeningen, de fracties in staat zullen zijn hun standpunt over het wetsvoorstel te bepalen en hun steun aan het wetsvoorstel te geven.

Deze nota naar aanleiding van het verslag bevat, evenals de memorie van toelichting en het verslag, een algemeen en een artikelsgewijs gedeelte. Om de leesbaarheid van deze nota te bevorderen hebben wij op sommige plaatsen vragen van leden van verschillende fracties bij elkaar gevoegd en tezamen beantwoord. In het algemene gedeelte, waarbij de indeling van het verslag is aangehouden, is een uiteenzetting over de verschillende onderwerpen op hoofdlijnen gegeven en worden zo mogelijk verbanden met andere onderwerpen gelegd. Bij de artikelsgewijze toelichting is per onderwerp een meer gedetailleerde en technische uiteenzetting gegeven.

### *1.1 Aanleiding algehele herziening Vreemdelingenwet*

Het doel van de nieuwe Vreemdelingenwet is de asielprocedure te versnellen door het aantal schakels in de bestaande procedure te verminderen en het aantal statussen te reduceren. Op basis van onderzoek, waarbij vele deskundigen in een aantal conferenties werden betrokken, is gekozen voor een zogeheten volgtijdelijk statusstelsel. De belangrijkste reden om te kiezen voor dit stelsel is het voorkomen dat kan worden doorgeprocedeerd van de ene naar de andere status.

De asielwetgeving is het meest urgente onderdeel van het wetsvoorstel. Overwogen is om een aparte asielwet te maken. Dat is echter technisch een ingewikkelde zaak. In de huidige wet is het onderscheid tussen regulier en asiel fluïde. Er zijn bepalingen die zowel op regulier als op asiel betrekking hebben. Daarom is het uiterst lastig om onder handhaving van de bepalingen inzake regulier een aparte asielwet te maken. Door te kiezen voor een geheel nieuwe wet is het mogelijk een nieuwe heldere structuur aan te brengen, onder andere door een duidelijker onderscheid te maken tussen asiel en regulier. Hierbij wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de eigen aard van de desbetreffende regelgeving. Dit mede in antwoord op de vraag van de fracties van de RPF en het GPV. De huidige Vreemdelingenwet dateert van 1965. Door een groot aantal achtereenvolgende wijzigingen is de structuur van de oorspronkelijke wet enigszins verloren gegaan. Om die reden is niet volstaan met het wijzigen van de huidige wet, zoals door de leden van de CDA-fractie gevraagd.

### *1.2 Hoofdpunten van de wet*

Het wetsvoorstel kan worden beoordeeld aan de hand van drie criteria, die de kern vormen voor het bereiken van de doelstellingen uit het regeerakkoord:

- Wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van de asielbeslissing. De kwaliteit van de asielbeslissing zal toenemen. De asielzoeker zal in staat worden gesteld om zijn asielmotieven duidelijk te maken en een reactie te geven op een voorgenomen afwijzing. Deze reactie zal door de IND worden meegewogen in de beslissing. Uit de beslissing blijkt hoe de vreemdeling en de IND de aanvraag beoordelen. In het geval de beslissing wordt voorgelegd aan de rechter biedt dit voldoende basis voor een rechtmatigheidstoets. Een bezwaarprocedure tegen de

afwijzende beslissing is dan niet noodzakelijk. Onder paragraaf 6.4 van het algemene gedeelte van deze nota zal op de voornemenprocedure worden ingegaan.

Het ontwerp kent één type tijdelijke verblijfsvergunning voor toe te laten asielzoekers, al of niet gevolgd door een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Dit voorkomt dat de IND veel aandacht moet besteden aan verschillende vervolgpcedures. Hierdoor ontstaat ruimte om alle beschikbare aandacht te besteden aan de belangrijkste vraag, namelijk of de asielzoeker recht heeft op toelating of niet. Onder paragraaf 3 van het algemene gedeelte van deze nota zal, naar aanleiding van vragen van de verschillende fracties, uitgebreid op het vergunningensysteem worden ingegaan.

- Het voorkomen van procedures.  
In de huidige praktijk procederen veel tijdelijke vergunninghouders door voor een verblijfsvergunning die recht geeft op een beter voorzieningenniveau. In het wetsvoorstel wordt in de inwilligende beslissing aangegeven dat de asielzoeker wordt toegelaten. Iedereen die wordt toegelaten krijgt dezelfde vergunning met hetzelfde voorzieningenpakket. Doorprocederen is dan niet mogelijk. Dit betekent dat de vreemdelingenkamers en de Raad van State minder zaken voorgelegd krijgen. Bij het huidige niveau van instroom en verlening van vtv's (dat thans laag is) scheelt dit circa 5 600 zaken voor de vreemdelingenkamers en 4 200 zaken voor de Raad van State, met daarbij behorende tolkencapaciteit en inzet van rechtsbijstand. Met het voorkomen van doorprocederen kan – in combinatie met een betere IND-beslissing – een sneller verloop van de totale asielprocedure worden bereikt. Snelheid van de procedure is vanuit de meeste gezichtspunten van vitaal belang. Toch kan het van belang zijn de mogelijkheid te hebben om in bepaalde omstandigheden de beslistermijn te verlengen. Hieronder zal in paragraaf 1.7 worden ingegaan op vragen omtrent het besluitmoratorium.
- Het bevorderen van vertrek van degenen die niet in Nederland mogen blijven.  
Door een heldere structuur, verbetering van de beslissing en vermindering van het aantal procedures kan – zoals al aangegeven – sneller en beter op aanvragen worden beslist. Bij een afwijzende beslissing – thans bij circa 70% van het aantal jaarlijks behandelde aanvragen – volgt uit de wet dat de vreemdeling uit Nederland moet vertrekken. Doet hij dat niet dan kan hij worden uitgezet. De afwijzing leidt verder in alle gevallen van rechtswege tot beëindiging van opvangvoorzieningen. Het feit dat van rechtswege de mogelijkheid tot uitzetting bestaat en de voorzieningen worden beëindigd leidt eveneens tot minder beroepsprocedures.

#### 1.2.1 Wet en regeerakkoord

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk, dat de regering van mening is dat in het regeerakkoord is afgesproken dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd na drie jaar wordt omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd. Dat berust volgens deze leden op een misverstand.

Het wetsvoorstel wijkt naar de indruk van de leden van de VVD-fractie op twee punten af van het regeerakkoord. In de eerste plaats vervalt het onderscheid tussen de status, vergelijkbaar met de A-status, en de tijdelijke status. In de tweede plaats is al na drie in plaats van vijf jaar de verblijfssituatie voor onbepaalde tijd aan de orde. Het verkorten van de periode van vijf jaar tot drie jaar was volgens deze leden niet de bedoeling bij de opstelling van het regeerakkoord.

Met betrekking tot de door de leden van de VVD-fractie geconstateerde afwijkingen van het regeerakkoord merken wij het volgende op. De stelling dat het onderscheid tussen de status, vergelijkbaar met de A-status en de tijdelijke status is vervallen, is in zoverre juist dat het inderdaad niet, zoals in het regeerakkoord is neergelegd, mogelijk is om op een aanvraag direct een definitieve vergunning te verkrijgen. Het in het regeerakkoord aangekondigde nader onderzoek heeft ertoe geleid dat in plaats van het aldaar neergelegde gelijktijdige statusstelsel is gekozen voor een volgtijdelijk statusstelsel, omdat daarmee doorprocederen kan worden voorkomen. Onderscheid tussen de in het voorstel neergelegde vergunning voor bepaalde tijd en die voor onbepaalde tijd is er echter wel degelijk. Dit onderscheid betreft – naast het verschil in looptijd van de vergunning – met name de mogelijkheid van intrekken van de vergunning. De vergunning voor onbepaalde tijd is niet meer in te trekken als de grond voor verlening is komen te vervallen en is moeilijker in te trekken om redenen van openbare orde dan de vergunning voor bepaalde tijd.

Het onderscheid is gedeeltelijk gebaseerd op de huidige wet en gedeeltelijk op het regeerakkoord. Op grond van het huidige artikel 13, derde lid, kan aan de vreemdeling die gedurende een tijdvak van vijf jaren zijn hoofdverblijf in Nederland heeft gehad een vergunning tot vestiging worden verleend. In het voorstel is op dit punt niet van de huidige wet afgeweken omdat hiervoor voor reguliere zaken geen aanleiding bestond. Op grond van artikel 13a van de huidige wet wordt aan een vreemdeling die gedurende drie achtereenvolgende jaren in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad op grond van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) een vergunning tot verblijf verleend.

Het regeerakkoord stelt dat «het restrictieve toelatingsbeleid blijft gehandhaafd, waarbij kernbegrippen streng en rechtvaardig richtinggevend zijn en blijven. Het is van belang dat aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan door betere en snellere procedures een eind wordt gemaakt.» In dit kader gaat het regeerakkoord uit van een tweetal statussen teneinde het aantal procedures te verminderen. Een definitieve status met de rechten zoals die aan de A-status zijn verbonden en een tijdelijke status (onder andere op de vvtv-grond). «De tijdelijke status wordt omgezet in de hierboven vermelde definitieve status, indien 3 jaar na het verlenen ervan nog niet tot terugkeer kan worden overgegaan». Tevens stelt het regeerakkoord dat de mogelijkheid van verdergaande vereenvoudiging zal worden onderzocht. Het volgtijdelijk vergunningensysteem zoals dat is neergelegd in onderhavig wetsvoorstel is het resultaat van dat onderzoek. Alhoewel het wetsvoorstel dus een nadere uitwerking van het regeerakkoord betreft, is op grond van het feit dat het regeerakkoord ervan uitgaat dat de tijdelijke status na drie jaar kan worden omgezet in een definitieve, in onderhavig wetsvoorstel neergelegd dat na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een vergunning voor bepaalde tijd een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd.

Naar onze mening nodigt het verschil tussen drie en vijf jaar niet uit tot het eerder doen van een asielaanvraag. Daarvoor zijn de gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend te zeer verschillend van de gronden waarop een reguliere vergunning kan worden verleend. Als al een asielaanvraag wordt gedaan door een vreemdeling die eigenlijk op reguliere gronden wenst te worden toegelaten, zal reeds in het AC kunnen worden vastgesteld dat die aanvraag op de verkeerde gronden is gedaan en het verzoek aldaar worden afgedaan.

### 1.2.2 Plaats van de wet

Het wetsvoorstel neemt een prominente plaats in temidden van een reeks van beleidsmaatregelen die in deze regeerperiode genomen zijn en nog worden voorbereid. De beleidsmaatregelen zijn vooral gericht op een

betere Europese samenwerking, op regulering van de verwerking van de instroom door het invoeren van wachtlijsten, een betere beoordeling van (gegronde en ongegronde) verzoeken in het Aanmeldcentrum (AC), een landgebonden asielbeleid dat meer rekening houdt met het beleid in andere EU-landen, een andere opvang van asielzoekers, een stringente aanpak van ongedocumenteerden, de bestrijding van mensensmokkel en illegale immigratie, het op vrijwillige basis toepassen van DNA-onderzoek bij aanvragen om gezinshereniging, leeftijdsonderzoeken bij alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) en een intensiever terugkeerbeleid met als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor vertrek uit Nederland.

Aan beleidsmaatregelen op het gebied van de AMA's en de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid wordt thans gewerkt. Beleidsnota's over deze onderwerpen zullen binnenkort naar de Kamer worden gestuurd.

Als gezegd neemt het wetsvoorstel temidden van dit geheel een prominente plaats in: dat betekent dat het wetsvoorstel in verband met kwaliteit en snelheid van de procedure vitaal is, tegelijkertijd dat het wetsvoorstel deel uitmaakt van het geheel aan beleidsmaatregelen die de regering getroffen heeft en treft.

### 1.2.3 Wet en beleid

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat het wijzigen van de Vreemdelingenwet belangrijk is, maar dat een helder, rechtvaardig en hanteerbaar vreemdelingenbeleid misschien wel in de eerste plaats tot stand komt door duidelijke en overtuigende beslissingen van de regering op soms onvoorziene ontwikkelingen.

Dat wij het daarmee eens zijn moge uit het vorenstaande en uit het gestelde op pagina 1 van de memorie van toelichting blijken, waar uitdrukkelijk is vermeld dat de voorgestelde nieuwe Vreemdelingenwet niet los kan worden gezien van de verschillende beleidsmaatregelen die reeds getroffen zijn en nog zullen worden getroffen in de toekomst. In deze zin zijn wij het dan ook niet eens met de leden van de fractie van D66, waar het hen opvalt dat in het wetsvoorstel volledig voorbijgegaan wordt aan de kwaliteit van (de organisatie van) de IND. De kwaliteit van een uitvoeringsorganisatie kan niet in de wet worden vastgelegd. Wel kan regelgeving tot stand worden gebracht waarbij uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van die uitvoeringsorganisatie, in de zin dat daarmee de grondslagen worden gelegd voor een kwalitatief goede uitvoering. Dit is mede door de wijze van totstandkoming van dit voorstel geschied.

Daarmee onderkennen wij het gestelde door de leden van de SGP-fractie dat, voor de vraag of de met de wet beoogde voordelen daadwerkelijk zullen worden verwezenlijkt, veel afhangt van de mogelijkheden tot voortvarende uitvoering van de nieuwe wet.

### 1.2.4 Verhouding wetsvoorstel tot Invoeringswet en lagere regelgeving

Een aantal fracties stelt dat het wenselijk zou zijn om kennis te hebben van de inhoud van de lagere regelgeving en van de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 op het moment dat het voorstel plenair in de Tweede Kamer wordt behandeld.

Wij hebben begrip voor het standpunt van de leden van de verschillende fracties dat het moeilijk is om met onderhavig voorstel in te stemmen, zonder kennis omtrent de inhoud van de Invoeringswet en het Vreemdelingenbesluit. Wij achten het daarom wenselijk om het onderhavige wetsvoorstel tegelijk met de op 17 januari 2000 ingediende



Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 975) te behandelen.

Omdat de nieuwe wet net als de huidige wet het karakter van een kaderwet heeft, die uitwerking in lagere regelgeving behoeft, streven wij er bovendien naar enige weken voor de plenaire behandeling van deze beide wetsvoorstellen het ontwerp-Vreemdelingenbesluit in hoofdlijnen aan de Tweede Kamer voor te leggen, zodat de Kamer op het moment dat zij het wetsvoorstel plenair behandelt, inzicht heeft in de wijze waarop een aantal belangrijke zaken op hoofdlijnen is uitgewerkt. Eerst nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen zal het ontwerp-Vreemdelingenbesluit voor advies aan de Raad van State worden toegevoerd met het verzoek over het ontwerp-besluit te adviseren. In al dan niet aangepaste vorm zal het besluit vervolgens, voor zover noodzakelijk, aan de beide Kamers der Staten Generaal worden gezonden. Doordat de Kamer bij behandeling van het voorstel kennis heeft van het ontwerp-besluit, kan het ontwerp naar aanleiding van het overleg met de Kamer worden aangepast, alvorens het voor advies aan de Raad van State wordt gestuurd. Wij zijn dan ook niet van mening, zoals de leden van de fractie van het CDA, dat op meer onderwerpen een voorhangprocedure op zijn plaats is.

#### 1.2.5 Verhouding wetsvoorstel tot Algemene wet bestuursrecht

De leden van de fractie van de SGP constateren dat in asielzaken door het afschaffen van het bezwaar en het niet motiveren van de eerste beschikking een grotere afstand zal ontstaan tussen de Vreemdelingenwet en de hoofdlijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wij verwijzen de leden van de fractie van de SGP naar het gestelde onder paragraaf 37 van het nader rapport. Daar wordt in reactie op de adviezen van NVvR, ACV, NOvA, VVN en AI, uiteengezet dat de afwijkingen van de Awb met name de asielprocedure betreffen: het vervallen van de bezwaarschriftprocedure, de schorsende werking van het beroep op de rechtbank en de ex nunc beoordeling.

Gegeven de bijzondere aard van het vreemdelingenrecht, alsmede de in het regeerakkoord beoogde versnelling van de asielprocedure, zijn afwijkingen van de Awb onvermijdelijk.

Het vervallen van de bezwaarschriftprocedure vloeit rechtstreeks voort uit het regeerakkoord. De wens tot versnelling van de procedure en verkorting van de periode waarin voor de vreemdeling onzekerheid bestaat over het verblijfsrecht, heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast blijkt dat de bezwaarschriftprocedure in asielzaken er feitelijk toe heeft geleid dat het accent is verschoven van de primaire besluitvorming naar de bezwaarfase. Daarmee heeft de bezwaarfase in asielzaken een geheel andere rol gekregen dan was beoogd en ook gebruikelijk is in het algemene bestuursrecht. Het schrappen van de bezwaarfase is als gevolg van die ontwikkeling een fundamentele keuze voor de primaire besluitvorming. Elementen uit de bezwaarfase worden in de primaire besluitvorming ondergebracht. Dit wordt de voornemenprocedure genoemd. Hierdoor kan de kwaliteit van de primaire beslissing verbeterd, het aantal beslismomenten verminderd en de procedure versneld worden.

Ook de schorsende werking van het beroep op de rechtbank, die rechtstreeks uit het regeerakkoord voortvloeit, dient begrepen te worden in het licht van de wens tot versnelling van de procedure. Ook hier geldt dat de bijzondere aard van het vreemdelingenrecht, zeker in asielzaken, een van het algemeen bestuursrecht afwijkend beeld te zien geeft. Het aantal verzoeken om voorlopige voorzieningen tegen een afwijzende beschikking is zeer hoog, hetgeen te verklaren is uit het feit dat het ontbreken van standaard schorsende werking het vertrek van de vreemdeling uit Nederland betekent. Daarmee krijgt de rechter de afwijzing tweemaal onder



ogen: bij het verzoek om voorlopige voorziening (vovo) en bij het beroep zelf. Door het verbinden van schorsende werking aan het beroep vallen de vovo's weg en kan de rechtbank zich op het beroep (de hoofdzaak) zelf concentreren.

Overigens gaat het hier niet om een afwijking van de Awb. Artikel 6:16 Awb geeft weliswaar als hoofdregel dat bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben, maar geeft zelf aan dat bij wettelijk voorschrift van deze hoofdregel kan worden afgeweken. Dat doet zich ook op andere deelreinen van het bestuursrecht met enige regelmaat voor.

De ex nunc-beoordeling van het beroep – waarover naar aanleiding van paragraaf 28 van het advies van de Raad reeds het nodige is opgemerkt – is ingegeven door de bijzondere aard van de asielzaken ten opzichte van de reguliere zaken. In reguliere zaken speelt niet de vraag of met het gedwongen vertrek van de vreemdeling naar het land van herkomst een in een verdrag vastgelegd refoulementverbod kan worden geschonden. In asielzaken daarentegen wordt altijd op enig moment beoordeeld of terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst tot schending van een verdragsrechtelijk refoulementverbod zou leiden. Het ligt voor de hand dat dit kort voor het daadwerkelijke vertrek van de vreemdeling wordt beoordeeld, omdat dan een recent rechterlijk oordeel ten grondslag kan worden gelegd aan het gedwongen vertrek. Ingevolge het algemeen bestuursrecht beoordeelt de rechter echter het bestreden besluit naar de feiten en omstandigheden zoals die zich voordeden op het moment waarop het besluit werd genomen. Voordat de rechter op een beroep uitspraak doet verstrijkt enige tijd; tijd waarin de feiten of omstandigheden kunnen wijzigen. Nadien opgekomen feiten en omstandigheden kunnen in het algemeen bestuursprocesrecht niet in de beoordeling worden betrokken, ook al zouden die feiten en omstandigheden tot een ander oordeel over refoulement leiden. De praktijk blijkt hier weliswaar vindingrijk, maar zuiverder is het om, in afwijking van de algemeen bestuursprocesrecht, de vreemdelingenrechter in asielzaken uitdrukkelijk de mogelijkheid te verlenen om ook nieuwe feiten en omstandigheden in de beoordeling te betrekken. Zodoende wordt de procedure versneld (nieuwe aanvragen wegens nieuwe feiten en omstandigheden kunnen worden voorkomen) en is een rechterlijk oordeel voorhanden waarin de laatste feiten en omstandigheden een rol hebben kunnen spelen. Voor het hoger beroep wordt niet de ex nunc-beoordeling voorgesteld. Anders dan het beroep op de rechtbank komt het hoger beroep geen schorsende werking uit kracht van de wet toe. Hangende het hoger beroep dient de vreemdeling Nederland te verlaten, bij gebreke waarvan hij kan worden uitgezet. De mogelijkheid voor de rechtbank om rekening te houden met nieuwe feiten en omstandigheden waarborgt voldoende dat de uitzetting van de vreemdeling in overeenstemming is met het recht. Bovendien zou een ex nunc-beoordeling ten koste kunnen gaan van de doorlooptijd van het hoger beroep, hetgeen ongewenst is. Wij verwijzen voor een uitgebreidere beschouwing over de ex nunc-beoordeling naar paragraaf 6.6 van deze nota.

Naast deze onder paragraaf 37 van het nader rapport genoemde afwijkingen zijn de belangrijke afwijkingen van de Awb: het niet hoeven kenbaar maken van de motivering bij het verlenen van de vergunning voor bepaalde tijd asiel en de procesregels in hoger beroep. De motivering van deze afwijkingen van de Awb wordt elders in deze nota, in de paragrafen 3.3 en 6.9 gegeven. In algemene zin herhalen wij dat gesteld kan worden dat de in het wetsvoorstel voorziene afwijkingen van de Awb gegeven de aard van het vreemdelingenrecht en de wens de asielprocedure te verkorten, onvermijdelijk zijn.

### 1.3 Europa

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat de voorgestelde mogelijkheid van omzetting na drie jaar van de asielvergunning voor bepaalde tijd in die voor onbepaalde tijd afwijkt van wat in de andere EU-landen gebruikelijk is en – zoals al gesteld – in ieder geval afwijkt van de vijfjaarstermijn voor reguliere verblijfsvergunningen. De leden nodigen de regering uit op vorenstaande in te gaan en daarbij uitdrukkelijk het overzicht van stuk 19 637, nummer 188, te betrekken. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de voor alle vreemdelingen gelijke status voor bepaalde tijd zich verhoudt tot de in andere EU-landen bestaande statussen. Pleit een en ander niet nadrukkelijk voor Europese harmonisatie van wetgeving? Kan de regering beargumenteren waarom zij hierin afwijkt van andere Europese landen die niet reeds na drie jaar houders van een tijdelijke verblijfsvergunning de mogelijkheid bieden deze om te zetten in een vergunning voor onbepaalde tijd, vragen de leden van de SGP-fractie.

Aan de vraag van de leden van de fracties van VVD, CDA en SGP ligt wellicht de veronderstelling ten grondslag dat sprake is van een min of meer uniforme praktijk in Europa wat betreft het stelsel van verblijfsvergunningen. Er is echter nauwelijks sprake van enige uniformiteit. Sommige landen geven slechts voor een beperkt aantal groepen verblijfsvergunningen af. Frankrijk kent bijvoorbeeld geen bijzondere status voor tijdelijke bescherming aan oorlogsvluchtelingen. Wel zijn daar in het kader van tijdelijke bescherming bijzondere maatregelen getroffen voor burgers van het voormalige Joegoslavië. In België kent men naast een vluchtelingenstatus een verblijfsvergunning die om bijzondere redenen kan worden toegekend aan vreemdelingen die sterke banden met België hebben opgebouwd, bijvoorbeeld door lang verblijf als asielzoeker en door het verrichten van arbeid. België kent geen bijzondere status voor tijdelijke bescherming aan oorlogsvluchtelingen, wel zijn bijzondere maatregelen getroffen voor burgers van het voormalige Joegoslavië in het kader van tijdelijke bescherming. Denemarken kent naast een vluchtelingenstatus, een de facto en een humanitaire status. Daarnaast kan daar een verblijfsvergunning wegens bijzondere omstandigheden worden verleend en een tijdelijke verblijfsvergunning voor bepaalde groepen vreemdelingen (bijv. Bosniërs en vreemdelingen uit Servië-Montenegro). Andere landen werken meer met uitstel van vertrekregelingen. De Duitse «Duldung» is daar een voorbeeld van. De mogelijke veronderstelling van deze leden dat er sprake is van een Europese gemene deler delen wij derhalve niet. Op dit moment wordt in het kader van de Intergouvernementele Consultaties (IGC) een omvangrijke vergelijkende analyse afgerond van wet-, regelgeving en beleid op het gehele vreemdelingenterrein in de aangesloten landen. Onderdeel van de analyse is een schematische weergave van de situatie in Nederland in vergelijking met die in de andere aangesloten landen. Teneinde de Kamer een zo actueel en volledig mogelijk overzicht te geven zullen wij het document vertrouwelijk aan de Kamer doen toekomen. Het rapport dient vertrouwelijk te blijven omdat de informatie die in dit rapport is verwerkt door de verschillende lidstaten vertrouwelijk aan de IGC ter beschikking is gesteld. Naar verwachting zal dit rapport in april 2000 gereed zijn.

In de statusnotitie is een overzicht gegeven van de verschillende statussen onder de huidige wet. De bijlage bij deze nota bevat een vergelijkbaar overzicht van de statussen zoals die in het voorstel zijn opgenomen. Zoals hierboven uiteen is gezet is de Europese diversiteit net als ten tijde van de statusnotitie nog altijd groot.

Vergelijking van de – ook ieder voor zich unieke – rechtsstelsels in de Europese landen is derhalve niet mogelijk. Ook is er geen gemene deler

aan te wijzen waaraan het wetsvoorstel kan worden getoetst. Een consequente asielprocedure die ook tot uitdrukking komt in de wet misstaat niet binnen de grote Europese diversiteit. Om dit te bereiken en daarmee een aantal problemen op te lossen is vernieuwing van de huidige procedure noodzakelijk. Een caesuur in de jurisprudentie en een organisatorische impuls zijn daarbij onontbeerlijk. Het volgtijdelijk systeem betekent – meer dan het gelijktijdige systeem van vergunningen – een noodzakelijke breuk met het verleden, waardoor daadwerkelijk vernieuwing van de asielprocedure kan worden bereikt.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat in de memorie van toelichting wordt bedoeld met Europese regelgeving die op termijn het nationale beleid zal doen vervallen, verwijzen wij naar de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Daarin wordt melding gemaakt van overeenstemming over het ontwikkelen van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat een duidelijke en hanteerbare vaststelling dient te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, alsook gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus. Het stelsel wordt aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming. Op langere termijn zou de communautaire regelgeving moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de gehele Unie geldig is.

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar de reactie op het advies van de Raad van State waarin de staatssecretaris schrijft dat het ontbreken van Europees beleid, ruimte laat voor het voeren van eigen beleid, zoals de regering bijvoorbeeld heeft gedaan ten aanzien van de etnisch Albanezen uit Kosovo. Deze leden vragen of wij het met hen eens zijn dat een tijdelijke beschermingsregeling op korte termijn tot stand zal kunnen komen.

De wens van de leden van de fractie van GroenLinks dat op korte termijn in de Europese Unie een regeling inzake tijdelijke bescherming tot stand komt, kunnen wij volmondig onderschrijven. Ook de Europese Raad te Tampere heeft in conclusie 16 bij de JBZ-Raad erop aangedrongen intensiever te streven naar overeenstemming over de tijdelijke bescherming van ontheemden. Of een dergelijke regeling op korte termijn daadwerkelijk tot stand zal komen, staat, gezien de nog steeds zeer uiteenlopende posities tussen de verschillende Lid-Staten, bepaald niet vast. Dit neemt evenwel niet weg dat de Nederlandse inzet gericht is en blijft op een zo spoedig mogelijke totstandkoming van een dergelijke regeling. Naar de mate waarin meer Europees beleid tot stand komt, wordt de ruimte voor het voeren van een eigen Nederlands beleid geringer.

De leden van nagenoeg alle fracties vragen de regering met het oog op het wetsvoorstel in te gaan op de te verwachten ontwikkelingen op asielgebied binnen de Europese Unie en hoe de conclusies van Tampere zich verhouden tot het voorstel.

Wij wijzen de leden van de fracties van VVD en CDA met name naar Tampere-conclusie 15, die spreekt van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen. Het voorstel vraagt wat dat betreft thans niet om aanpassing. De inhoud van de overige – meer procedureel geformuleerde – Tampereconclusies vragen daar evenmin om. Dit neemt niet weg dat ondanks de in het Verdrag van Amsterdam, in de Conclusies van de Europese Raad te

Wenen opgenomen deadlines van 2001 en 2004, de nieuwe Vreemdelingenwet naar wij hopen en verwachten, eerder van kracht zal worden dan bepaalde Europese regelingen. Bovendien is, nu op dit moment concrete voorstellen voor Europese regelingen op de meeste onderdelen van het asielen immigratieterrein ontbreken, nu nog niet te voorzien of en in hoeverre deze Europese regelingen gelijk zullen zijn aan de dan vigerende Nederlandse wet- en regelgeving. De kans dat op grond van een EU-verordening of richtlijn de lidstaten – dus ook Nederland – bepaalde delen van de nationale wet- en regelgeving dienen te wijzigen, is derhalve aanwezig. Op dit moment is niet te voorzien of dat het geval zal zijn, laat staan op welke wijze.

In de conclusies van de Europese Raad te Tampere is – conform de inzet van de Nederlandse regering, zoals ook diverse malen met instemming besproken met de Tweede Kamer – een onderscheid gemaakt tussen de maatregelen die op korte termijn op Europees niveau tot stand moeten komen en maatregelen die op wat langere termijn tot stand moeten komen. Op korte termijn zijn dat met name minimumnormen op een aantal terreinen (asielprocedure, opvang, erkenning vluchtelingenstatus en dergelijke) die naar hun aard de mogelijkheid in zich hebben dat individuele lidstaten daar positief van afwijken in hun nationale toepassing. Bij de realisering van de gemeenschappelijke asielprocedure en de uniforme status uit conclusie 15 zal het Nederlandse beleid met het EU-beleid samenvallen, met als bijkomend gevolg dat secundaire migratiestromen binnen de EU, vanwege werkelijke of vermeende afwijkingen van beleid tussen de lidstaten, zullen ophouden dan wel sterk zullen verminderen. Wij bevestigen de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het wetsvoorstel de totstandkoming van een Europees asielbeleid niet in de weg mag staan. In het Nederlandse rechtstelsel bestaat de regel dat een EG-Verordening directe werking heeft, dus boven de nationale wet gaat en een EG-Richtlijn altijd moet worden omgezet in nationale wetgeving waardoor er geen sprake is of zal zijn van de door de leden van de VVD-fractie geschetste situatie.

Eind 1999 is op ambtelijk niveau binnen de EU een eerste mondelinge presentatie van en toelichting op het Nederlandse wetsvoorstel gegeven. Tevens is het wetsvoorstel in de Engelse taal vertaald en begin februari in de werkgroep CIREA (Engelse aanduiding van het Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling inzake asiel) verspreid.

Ingevolge de conclusies van Tampere dient de rechtspositie van langdurig verblijvende derdelanders te worden versterkt en zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers te liggen.

Naar onze mening zijn de uitgangspunten van de nieuwe Vreemdelingenwet wat dit betreft in overeenstemming met de in Tampere totstandgekomen conclusies. Vreemdelingen die langdurig in Nederland verblijven hebben een sterke rechtspositie in Nederland en houden deze positie ook wanneer het wetsvoorstel wet is geworden. De voorgestelde wijzigingen, waarop hieronder wordt ingegaan, brengen hierin geen verandering. Hoe de conclusies van de Europese Raad in Tampere worden uitgewerkt is op dit moment nog niet duidelijk. Er zal nog veel overleg nodig zijn met de andere landen om deze uitgangspunten in EU-regelgeving neer te leggen.

Ingevolge het verzoek van de leden van de PvdA-fractie zal hieronder in paragraaf 1.9 worden nagegaan in hoeverre wijzigingen in het voorstel houdende weigerings- en intrekingsgronden een achteruitgang van de rechtspositie van langdurig verblijvende derdelanders zou zijn.

#### *1.4 Aanzuigende werking*

Over de vraag in hoeverre het gekozen volgtijdelijk systeem met het

daaraan gekoppelde voorzieningenniveau aanzuigende werking heeft, kan het volgende worden opgemerkt.

Zoals al eerder gezegd, procederen in de huidige praktijk veel tijdelijke vergunninghouders door voor een verblijfsvergunning die recht geeft op een beter voorzieningenniveau. Door het volgtijdelijk systeem is doorprocederen niet meer mogelijk. Met het voorkomen van doorprocederen kan – in combinatie met een betere IND-beslissing – een sneller verloop van de totale asielprocedure worden bereikt. Snelheid van de procedure leidt tot een lagere instroom.

Het voordeel van niet meer kunnen doorprocederen is ook in organisatorisch opzicht van belang, omdat het de IND aanzienlijk minder belast. Dat komt de kwaliteit van de organisatie ten goede. Dat laatste wordt mede bereikt door maatregelen in de wet zoals het vervallen van de bezwaarschriftprocedure, de daarmee noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de beslissing in eerste aanleg en de meeromvattende beschikking, die de helderheid en de snelheid van de procedure ten goede komen.

Aanzuigende werking wordt voorkomen, omdat de aantrekkelijkheid van Nederland dan niet langer bepaald wordt door lange doorlooptijden en de kans dat die lange doorlooptijd uiteindelijk tot verblijfsaanvaarding leidt. Een ordelijke procedure en een goede organisatie zijn van veel gewicht omdat het Nederlandse asielbeleid, waarbij de regering rechtvaardig en streng wil zijn, op die wijze in de praktijk ook beter te handhaven is. Dat zal veel asielzoekers die volgens de toelatingsgronden niet voor verblijf in aanmerking komen, afhouden om «hun geluk» toch in Nederland te beproeven. Immers men weet dat de Nederlandse procedure met de nieuwe wet goed beheerst wordt. Een beter voorzieningenniveau voor de huidige vtv-ers of houders van een vtv-hum heeft dan geen substantiële betekenis. Of men nu financiële ondersteuning en huursubsidie krijgt via de huidige Zorgwet voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Zorgwet vtv) of via de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Huursubsidiewet maakt niet veel uit. Gezinshereniging is in het voorstel voor statushouders weliswaar direct mogelijk, maar alleen voor wie een zelfstandig inkomen heeft op 100% bijstandsniveau, hetgeen voor sommigen een verzwarende eis is van de huidige eis van 70%.

Kortom: tegenover de voordelen van grotere helderheid van het systeem en betere beheersing van de procedure staat een verbetering voor sommigen van de voorzieningen, die per saldo niet leidt tot aanzuigende werking, integendeel.

Leden van verschillende fracties vragen of het volgtijdelijk systeem geen aanzuigende werking heeft.

Allereerst verwijzen wij volledigheidshalve naar paragraaf 1c van het nader rapport waar wij een reactie geven op de mening van de Raad van State dat het voorstel een ernstige distorsie vormt met andere Europese landen. Daar is opgemerkt dat het voorstel geen verruiming beoogt wat betreft het toelaten van asielzoekers. De gronden voor het verlenen van asiel zijn gelijk aan de gronden van de huidige wet en wijken, voor zover deze zijn te vergelijken, niet af van de gronden die in het algemeen in de andere EU landen ook bestaan. Van een ernstige distorsie is geen sprake. Ook de conclusies van Tampere wijzen er geenszins op dat het voorstel afwijkt van de ontwikkelingen in Europa.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat aanzuigende werking allereerst dient te worden voorkomen door bij de beoordeling van de algehele situatie in de landen van waaruit asielzoekers afkomstig zijn, zeer terughoudend te zijn en in het geheel niet meer af te wijken van de beoordeling van de andere EU-landen, in ieder geval niet van de beoordeling van de omliggende EU-landen: Duitsland, België, Frankrijk, Groot-Brittannië en Denemarken. Deze leden vragen voorts in welk land of welke landen van herkomst de situatie nu volgens Nederland, volgens de

(omliggende) EU-landen, zodanig is dat terugkeer van bijzondere hardheid zou zijn.

De wijze waarop wordt vastgesteld dat de algehele situatie in het land van herkomst zodanig is dat terugkeer van bijzondere hardheid is, is neergelegd in de vtv-indicatorbrief (TK 1997–1998, 19 637, nr. 308), welke het beleidskader vormt voor een dergelijke beoordeling. Met betrekking tot het afstemmen van het Nederlandse beleid met dat van de ons omringende landen verwijzen wij naar de memorie van toelichting en het nader rapport waarin uiteengezet is dat, in afwachting van Europese regelgeving op het gebied van de tijdelijke bescherming, de indicator van het beleid van de ons omringende landen in de toekomst nog nadrukkelijker gehanteerd zal worden, mede in verband met de ontwikkelingen op het gebied van immigratie en asiel in de Europese Unie.

Gezien de intentie van de regering om in toenemende mate rekening te houden met het beleid van de ons omringende landen en de verwachtingen ten aanzien van een Europese regeling voor de tijdelijke bescherming, verwacht de regering niet dat potentiële asielzoekers als het voorstel wet is geworden in noemenswaardige grote getallen liever voor Nederland zullen kiezen dan voor een ander EU-land, vanwege het niveau van de voorzieningen die aan de toelating op grond van artikel 27 onderdeel d van het wetsvoorstel verbonden zijn.

Het antwoord op de vraag hoe volgens omliggende EU-landen de situatie in landen van herkomst wordt beoordeeld is moeilijk te geven omdat de situatie in de verschillende landen van herkomst en het beleid met betrekking tot die landen binnen de EU sterk fluctueert. Wij wijzen erop dat in ambtsberichten over de situatie in landen van herkomst standaard informatie wordt gegeven over het beleid in de EU-landen. Wij maken in brieven waarmee de Kamer wordt geïnformeerd over wijzigingen in het Nederlandse landenbeleid dienaangaande altijd melding van deze informatie.

Ook kan aanzuigende werking worden voorkomen door voor asielzoekers uit deze landen een wachtperiode te laten gelden, stellen de leden van de VVD-fractie. Statusverlening is dan eerst aan de orde indien de algehele situatie na de wachttijd nog steeds volgens Nederland en de andere EU-landen, althans in ieder geval de omliggende EU-landen, zodanig is dat terugkeer van bijzondere hardheid zou zijn. Volgens de leden van de VVD-fractie zou dit, onder het regime van de Vreemdelingenwet 2000, in het geval van Kosovo hebben moeten betekenen dat de mensen die uit dit land naar Nederland reisden en waren opgevangen, geen status kregen en na beëindiging van de NAVO-acties weer terug waren gekeerd, zonder in de gelegenheid te zijn geweest juridische procedures aan te spannen. Komt deze uitleg overeen met de wachtperiode zoals door de regering in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Eenzijds kan worden gesteld dat het besluitmoratorium de procedure verlengt, terwijl juist een korte procedure aanzuigende werking voorkomt. Anderzijds kan, zoals de leden van de fractie van de VVD doen, worden gesteld dat het feit dat bepaalde categorieën vreemdelingen in bepaalde omstandigheden te snel in aanmerking zouden komen voor een verblijfsvergunning aanzuigende werking tot gevolg heeft.

Met betrekking tot de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat eerst tot statusverlening kan worden overgegaan als volgens Nederland en omringende EU landen bij terugkeer sprake is van een bijzondere hardheid, verwijzen wij naar paragraaf 1.7 van het algemene gedeelte en naar hetgeen in het artikelsgewijze gedeelte van deze nota over het besluitmoratorium is gesteld.



Uiterlijk aan het einde van de periode waarmee de beslistermijn van de individuele aanvraag ingevolge het moratorium is verlengd dient te worden besloten of betrokkene in aanmerking komt voor een vergunning voor bepaalde tijd. Indien op dat moment wordt beoordeeld dat de situatie in het land van herkomst naar het oordeel van de minister dusdanig is dat terugkeer van bijzondere hardheid zou zijn, kan een vergunning worden verleend op grond van artikel 27, eerste lid, onder d. Of een land van herkomst als zodanig kan worden aangewezen wordt bepaald aan de hand van de, in overeenstemming met het tweede lid van artikel 27, vast te stellen indicatoren, waarvan het beleid terzake in de andere Europese landen er een is.

### *1.5 IND-beslissing*

De leden van de fractie van GroenLinks vinden het zorgwekkend dat de wet nauwelijks waarborgen biedt voor verbetering van de kwaliteit van de beslissing door de IND. Volgens deze leden is een groot deel van de stagnatie in het beleid en de grote mate van «doorprocederen» niet in geringe mate te wijten aan de vaak tekort schietende beslissing in een individuele zaak.

De veronderstelling van de leden van GroenLinks-fractie dat het doorprocedeergedrag in niet geringe mate is te wijten aan de vaak tekort schietende beslissing in een individuele zaak kunnen wij niet delen. In 1995 is op een tweetal locaties gestart met een experiment waarin voorafgaand aan het nemen van de definitieve beschikking overleg plaatsvond met de gemachtigde van de vreemdeling (het overlegmodel). Hoewel de resultaten van het experiment – het evaluatierapport is bij brief van 10 maart 1997 (TK 1996–1997, 19 637, nr. 249) aan de Kamer aangeboden – positief waren voor zover het de verbetering van de kwaliteit van de beschikking betrof, betekende zulks niet dat het doorprocedeergedrag essentieel veranderde. In het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in de invoering van de voornemenprocedure, die in feite een (schriftelijke) variant is op het overlegmodel, met het doel om de kwaliteit van de beschikking in eerste aanleg te verbeteren. Wij verwachten van deze procedure, die zal worden uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit, hetzelfde effect als bij hantering van het overlegmodel, namelijk dat de kwaliteit van de beschikking toeneemt. Gevolg zal moeten zijn dat het vernietigingspercentage (thans zo'n 20%) bij de rechtbanken zal dalen.

Met betrekking tot de noodzakelijke duidelijkheid voor de ambtenaren van de IND achten de leden van de VVD-fractie het essentieel dat het kabinet een helder standpunt formuleert over ieder algemeen ambtsbericht.

Per jaar worden gemiddeld veertig algemene ambtsberichten uitgebracht. Wij zijn het eens met de leden van de VVD-fractie waar het gaat om het formuleren van een helder standpunt ten aanzien van de gevolgen van een ambtsbericht; wij delen echter niet de overtuiging van deze leden dat voor de vaststelling van een dergelijk standpunt in alle gevallen een kabinetsbesluit noodzakelijk is. Een kabinetsbesluit is naar ons oordeel met name aangewezen bij ambtsberichten waaruit belangrijke beleidswijzigingen volgen zoals bedoeld in de brief van 4 november 1998 (Kamerstukken II 1998–1999, 19 637, nr. 389). In andere gevallen wordt het beleid neergelegd in een brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Kamer zonder tussenkomst van het kabinet, dan wel, waar de staatssecretaris een dergelijke brief niet nodig acht omdat er geen sprake is van een relevante beleidswijziging, in een werkinstructie aan IND-medewerkers.

Voor de overige antwoorden op de vragen betreffende de IND verwijzen wij naar paragraaf 8, Uitvoeringstoetsen.



## 1.6 AC-procedure

De leden van de SGP-fractie vernemen gaarne van de regering waarom bijvoorbeeld het AC-model en de waarborgen rond de voornemen-procedure niet in het wetsvoorstel zijn uitgewerkt.

De PvdA-fractie geeft de regering in overweging om in de wet op te nemen wat de inhoudelijke redenen zijn om een zaak voor afdoening in een aanmeldcentrum in aanmerking te doen komen en het is de leden van de VVD-fractie opgevallen, dat in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting geen of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de procedure in de aanmeldcentra (AC-procedure). Acht de regering het gewenst dat de minister in dit kader de bevoegdheid krijgt de duur van de AC-procedure te verlengen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze het effectiever en efficiënter functioneren van de AC's in de Vreemdelingenwet 2000 kan worden bevorderd.

De AC-procedure is niet als een aparte procedure opgenomen in de wet. Wel is voor zover nodig in relevante artikelen een bijzondere voorziening getroffen voor deze procedure. Artikel 80, tweede lid bepaalt dat een beroep ingediend tegen een afwijzing van een aanvraag binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal uren, geen schorsende werking heeft. Voor het overige zijn de wettelijke bepalingen volledig van toepassing op de AC-procedure en zullen voor zover nodig in het Vreemdelingenbesluit bijzondere regels worden gesteld, onder meer over de inrichting van de voornemenprocedure in het AC. Voor de inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag zijn in de wet geen bijzondere regels gesteld. Dit betekent dat in het AC getoetst dient te worden aan de artikelen 28 en 29 van het wetsvoorstel. De afwijzingsgronden in het AC zijn dezelfde als de afwijzingsgronden in een later stadium van de procedure. In het AC kunnen derhalve alleen die zaken worden afgedaan waarvan binnen 48 uur kan worden beoordeeld dat de aanvraag op grond van artikel 28 of 29 kan worden afgewezen. Dit betekent dat afdoening alleen mogelijk is voor zaken waarin geen tijdrovend onderzoek nodig is.

Het beroep en het hoger beroep in AC-zaken heeft geen schorsende werking.

In het wetsvoorstel is – net als in de huidige wet – geen inhoudelijk schorsingscriterium opgenomen waaraan de rechter in eerste aanleg en in hoger beroep het verzoek om voorlopige voorziening moeten toetsen indien er op grond van de wet geen schorsende werking is verleend. Dit betekent dat de rechter in overeenstemming met de praktijk onder de huidige wet in deze gevallen zal bezien of de zaak AC-waardig is en of de zaak in beroep of in hoger beroep kans van slagen heeft. Dit is dezelfde maatstaf als die thans gebruikelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de AC-termijn niet moet worden verlengd en zij veronderstellen dat er meer zaken in het AC moeten kunnen worden afgewezen dan thans het geval is.

De termijn waarbinnen een aanvraag in het AC moet worden behandeld is na uitvoerig beraad gesteld op 48 proces-uren. Op dit moment hebben wij geen redenen om te veronderstellen dat deze termijn in de nieuwe situatie te kort is. De aard van de procedure in het AC is ook dusdanig, dat het niet wenselijk is om de beslistermijn zonder meer te verlengen om uiteindelijk een afwijzing te kunnen bewerkstelligen. Immers, de behandeling in het AC is er op gericht om die zaken te selecteren, die op voorhand niet voor inwilliging in aanmerking komen.

Aan de wens van de leden van de VVD-fractie om meer zaken van economische migranten in de AC's af te doen ligt de veronderstelling ten grondslag dat op het eerste gezicht reeds duidelijk is dat de aanvraag op zeer

zwakke gronden is gestoeld. In veel gevallen is dat niet op korte termijn (in ieder geval niet binnen enkele dagen) evident; de IND zal dan nader onderzoek moeten plegen of bronnen raadplegen die duidelijkheid kunnen verschaffen over de merites van de aanvraag.

Overigens is nimmer met zekerheid aan te geven hoe groot de effectiviteit van de procedure in het AC is, aangezien nooit bekend zal worden in hoeveel gevallen vreemdelingen afgezien hebben van het doen van een asielaanvraag omdat deze in het AC kan worden afgehandeld.

### 1.7 Beslistermijnen en besluitmoratorium in asielzaken

In het voorstel is een beslistermijn van zes maanden neergelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal de beslistermijn op individuele gronden, dan wel ten gevolge van het invoeren van het besluitmoratorium, worden verlengd. In antwoord op vragen van leden van de fracties van D66 en GroenLinks stellen wij dat het uitgangspunt om mensen zo kort mogelijk in onzekerheid te laten recht overeind blijft. *Normaal* gesproken, wanneer er geen besluitmoratorium is ingeroepen, is de situatie als volgt:

- (1) In de meeste gevallen zal binnen zes maanden worden beslist of men in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of niet. Die vergunning wordt verleend vanaf het moment dat de asiel-aanvraag is ingediend.
- (2) De eventuele negatieve beslissing kan direct worden voorgelegd aan de rechter. Door het vervallen van de bezwaarfase is directe toegang tot de rechter mogelijk. Het beroep mag in de regel op grond van de wet in Nederland worden afgewacht.  
Na het oordeel van de rechter in beroep krijgt betrokkene of alsnog een vergunning of hij dient Nederland te verlaten. Van rechtsonzekerheid kan in dat opzicht naar ons oordeel geen sprake zijn.  
In tegenstelling tot het beroep bij de rechter heeft het hoger beroep geen schorsende werking op grond van de wet. Wel kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Omdat het uitgangspunt van de wet is dat het hoger beroep niet in Nederland mag worden afgewacht zal slechts in uitzonderlijke gevallen door de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State een dergelijke voorziening worden getroffen.
- (3) Vier weken voor het aflopen van de vergunning voor bepaalde tijd kan een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd worden ingediend. Bij ongewijzigde omstandigheden zal uiterlijk binnen zes maanden na het indienen van de aanvraag een vergunning voor onbepaalde tijd worden verleend.

In gevallen waarin binnen een half jaar onvoldoende informatie is verkregen om tot het verlenen van een vergunning te *kunnen* overgaan is het in verschillende omstandigheden mogelijk de beslistermijn te verlengen om te voorkomen dat de aanvraag om die reden zal moeten worden afgewezen.

Allereerst kan dat omdat in een *individueel* geval onvoldoende informatie is verkregen om te kunnen beoordelen of men aan de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning voldoet (artikel 40, vijfde lid). Indien de termijn op individuele gronden met ten hoogste 6 maanden is verlengd, zal de vergunning op grond van artikel 42, tweede lid, van het voorstel, worden 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.

Ten tweede kan de termijn met ten hoogste een jaar worden verlengd indien betrokkene behoort tot een groep jegens welke een *besluitmoratorium* is ingeroepen op grond van het feit dat er gedurende een korte periode onzekerheid bestaat omtrent de situatie in het land van herkomst. Om die reden kan dan nog geen vergunning worden verleend

maar is het ook niet wenselijk betrokkene terug te sturen. Ten derde kan de termijn worden verlengd indien er sprake is van een massale instroom waardoor het voor de IND onmogelijk is alle aanvragen binnen een periode van zes maanden te behandelen. Ook in het geval het besluitmoratorium is opgelegd omdat de situatie in het land van herkomst naar verwachting slechts van korte duur zal zijn, kan de beslistermijn met ten hoogste een jaar worden verlengd. Hier zou weliswaar tot het verlenen van een vergunning kunnen worden overgegaan, maar om te voorkomen dat deze vermoedelijk reeds na korte tijd zal worden ingetrokken, hebben wij ervoor gekozen dat de beslistermijn kan worden verlengd. In het zeldzame geval dat de termijn voor het geven van de beschikking eerst op individuele gronden (op grond van artikel 40, vijfde lid) met *ten hoogste* zes maanden is verlengd en vervolgens op categoriale gronden (op grond van artikel 41, eerste lid) met *ten hoogste* één jaar is verlengd, is het in theorie mogelijk dat de beslissing op de aanvraag in plaats van binnen zes maanden eerst binnen twee jaar wordt genomen. Indien de termijn is verlengd op grond van het besluitmoratorium, wordt de vergunning verleend met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen, met daarbij opgeteld de tijd waarmee op grond van het besluitmoratorium de individuele beslistermijn is verlengd. Het feit dat voorafgaand of na het besluitmoratorium de beslistermijn nog op individuele gronden is verlengd, is dus niet van invloed op de datum van inwerkingtreding van de vergunning. Indien er uitsluitend is verlengd op individuele gronden gaat de vergunning in op de datum van de aanvraag. Wij wijzen daartoe op de nota van wijziging.

In het voorstel is bepaald dat de vergunning voor onbepaalde tijd niet meer kan worden ingetrokken in het geval de omstandigheden waaronder de vergunning is verleend zich niet meer voordoen.

Dit betekent een toename van de rechtszekerheid in vergelijking met de huidige wet waar bijvoorbeeld de vluchtelingenstatus ook na drie jaar in theorie nog kan worden ingetrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat het besluitmoratorium een duur compromis is in termen van opvang en dat een uitvoeringstoets heeft uitgewezen dat het toepassen van een moratorium in het uiterste geval zo'n 180 miljoen per jaar kost.

Het toepassen van een besluitmoratorium betekent dat de beslistermijn van asielaanvragen met ten hoogste een jaar wordt verlengd. De betreffende asielzoekers verblijven gedurende deze periode in de toelatingsprocedure en daarmee in de opvang voor asielzoekers. Dit leidt tot extra opvangkosten, terwijl de verblijfskosten (kosten van voorzieningen) voor eventuele statushouders (degenen die na het moratorium alsnog worden toegelaten) een jaar worden uitgesteld.

Uit het kostenmodel dat in het kader van het wetsvoorstel is opgesteld, is gebleken dat bij toepassing van een besluitmoratorium de totale kosten voor de toelatingsprocedure van asielzoekers en het verblijf van houders van een asielstatus per saldo zowel kunnen stijgen als dalen.

De omvang en de richting van de verandering zijn afhankelijk van het percentage van de instroom waarop het besluitmoratorium wordt toegepast en het gedeelte daarvan dat na ommekomst van het moratorium alsnog wordt toegelaten dan wel moet terugkeren.

In een interview met twee medewerkers van het ministerie van Justitie die aan het voorstel Vreemdelingenwet hebben meegewerkt, gepubliceerd in de Justitiekant van 21 mei 1999 (nr. 9), is op basis van het kostenmodel genoemd dat toepassing van het moratorium in het uiterste geval circa 180 miljoen gulden per jaar extra kost (uitgaande van de destijds

geldende aannames omtrent onder andere instroom en procedureverloop).

De bandbreedte van een mogelijke kostenverandering bij toepassing van een besluitmoratorium kan worden bepaald door met behulp van het kostenmodel verschillende scenario's door te rekenen. Uit berekeningen is gebleken dat bedoelde kostenveranderingen liggen in de orde van minder dan 5% toename of afname ten opzichte van de totale kosten die te maken hebben met de opvang, procedure en toelating van asielzoekers gedurende de eerste vijf jaar na inreis. In alle gevallen is er sprake van extra opvangkosten gedurende de periode dat het besluitmoratorium van kracht is. In voorkomende gevallen zullen deze kosten worden gecompenseerd door lagere uitvoeringskosten dan wel lagere kosten van voorzieningen.

De leden van de fractie van D66 stellen dat de vergunning voor bepaalde tijd niet met terugwerkende kracht ingaat. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de ingangsdatum van het besluitmoratorium op de datum vast te stellen waarop wordt vastgesteld dat er sprake is van een van de drie genoemde gronden, maar te koppelen aan de aanvraag van de individuele asielzoeker?

Het instellen van het besluitmoratorium betekent, zo beantwoorden wij deze vragen, dat de beslistermijn voor de individuele aanvraag van een asielzoeker die valt binnen de groep waarvoor het moratorium is ingesteld, met ten hoogste een jaar kan worden verlengd. Het is ook mogelijk dat deze termijn op een half jaar wordt gesteld of enige andere termijn, maar nooit langer dan een jaar.

Dit is evenmin het geval als het besluitmoratorium achtereenvolgens op verschillende gronden wordt ingesteld, hetgeen inderdaad mogelijk is. Het feit dat het moratorium achtereenvolgens op verschillende gronden kan worden ingeroepen heeft geen betekenis voor de periode waarmee de individuele beslistermijn kan worden verlengd. Deze is in individuele gevallen nooit langer dan een jaar; ook niet als na het verstrijken van dat jaar het besluitmoratorium op een andere grond zou voortduren.

De leden van de fractie van D66 vragen om welke redenen de toepassingsgronden van artikel 41 onder a en b niet kunnen worden ondervangen binnen de reguliere beslistermijn en tijdens de duur van de vergunning voor bepaalde tijd.

De reden waarom de grond onder a niet kan worden ondervangen binnen de reguliere termijn of door het verlenen van een vergunning ligt in die grond zelf opgesloten. Er is «naar verwachting voor een korte periode onzekerheid over de situatie in het land van herkomst terwijl op grond daarvan redelijkerwijs *niet kan worden beslist* of de aanvraag op een van de gronden van artikel 27 kan worden toegewezen.» Binnen de reguliere termijn kan niet worden beslist omdat binnen die termijn geen duidelijkheid bestaat of er gronden zijn om de vergunning te verlenen. Het verlenen van een vergunning zonder dat er een grond voor verlening is, is uiteraard niet wenselijk. Het weigeren van de vergunning om die reden is dat evenmin omdat ook niet duidelijk is of betrokkene kan of mag worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst.

De grond onder b zou zoals uit de grond zelf blijkt kunnen worden ondervangen door het verlenen van een vergunning. De verwachting is echter dat «de situatie in het land van herkomst op grond waarvan ingevolge artikel 27 de aanvraag *kan worden toegewezen*» van korte duur zal zijn. Het bezit van een vergunning zou in een dergelijk geval dus van even korte duur zijn. Als de situatie in het land van herkomst naar verwachting

inderdaad snel verbetert, zou de vergunning worden ingetrokken omdat de grond voor het verlenen van de vergunning vanaf dat moment is komen te vervallen (zie artikel 30, onderdeel c). Het behoeft geen betoog dat het verlengen van de termijn in dit soort gevallen veel administratieve handelingen en procedures voorkomt. Er hoeft niet achtereenvolgens een vergunning te worden verleend die binnen korte tijd daarna weer moet worden ingetrokken.

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 welke rechten een asielzoeker toekomen in de periode dat op zijn aanvraag een besluitmoratorium van kracht is? Zijn deze rechten in overeenstemming met de rechten die vluchtelingen kunnen ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag? Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar de rechten tijdens het besluitmoratorium.

Zoals ook blijkt uit het gestelde onder paragraaf 15 van het nader rapport over de Invoeringswet is de rechtspositie van asielzoekers die vallen onder het besluitmoratorium gelijk aan die van andere asielzoekers in afwachting van een beslissing op hun aanvraag. Deze rechtspositie is geregeld in het Reglement verstrekkingen asielzoekers (Rva). In het niveau van voorzieningen voor asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag is in vergelijking met de huidige wet geen verandering gebracht. De vraag of bepaalde rechten in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag wordt pas relevant vanaf het moment dat een vergunning is verleend. Met betrekking tot asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag is immers nog niet vastgesteld of er een grond voor het verlenen van de vergunning is. Vanaf het moment van het verlenen van de vergunning kunnen houders van die vergunning aanspraak maken op rechten in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag en andere verdragen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de mogelijkheid van het moratorium zich verdraagt met het Vluchtelingenverdrag en de lezing daarvan door de UNHCR dat zo spoedig mogelijk bij binnenkomst een individueel onderzoek plaats dient te vinden met een bijbehorende statusdeterminatie.

De verplichting om zo spoedig mogelijk te starten met een individueel onderzoek wordt, ook als een besluitmoratorium is ingeroepen, volledig nagekomen. In ieder geval zal ook de categorie asielzoekers op wie een besluitmoratorium van toepassing is net als alle anderen de AC-procedure doorlopen. Tijdens deze AC-procedure worden de identiteit en nationaliteit vastgesteld en de reisroute vastgelegd. Met het individueel onderzoek wordt dus bij aanmelding bij het AC ogenblikkelijk begonnen. Door omstandigheden kan alleen niet binnen de normale termijn worden bepaald of er een grond voor verlenen van een vergunning bestaat. De UNHCR heeft bij besprekingen in Brussel over tijdelijke bescherming in het geval van massale instroom overigens ingestemd met een periode van drie jaar, met een mogelijkheid van verlenging van twee keer een jaar. Gedurende deze periode wordt tijdelijke bescherming geboden en kan statusdeterminatie uitblijven.

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer de vergunning geacht wordt te zijn ingegaan wanneer een asielzoeker die vanwege een besluitmoratorium een jaar heeft moeten wachten alsnog een tijdelijke verblijfstitel krijgt.

Het besluitmoratorium beoogt voor bepaalde categorieën vreemdelingen in individuele gevallen de beslistermijn te verlengen met een op grond van het moratorium vastgestelde termijn van ten hoogste een jaar. De

datum waarop de vergunning ingaat is de datum waarop de aanvraag is ontvangen, met daarbij opgeteld de tijd waarmee op grond van het moratorium de individuele beslistermijn is verlengd.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP of de regering in hoofdlijnen kan aangeven wat de inhoud van de AMvB wordt waarin de regels voor opbouw van rechten vastgelegd worden, antwoorden wij dat deze delegatiebepaling bij nota van wijziging zal worden geschrapt. Aan het tweede lid van artikel 41 bestaat bij nader inzien geen behoefte omdat in artikel 42, derde lid, is bepaald wanneer de vergunning in werking treedt.

De leden van de SGP-fractie vragen nog wat er gebeurt met uitgeprocedeerde asielzoekers die nog niet verwijderd zijn naar een land op het moment waarop voor dat land een besluitmoratorium afgekondigd wordt op grond van artikel 41 lid 1, onder a en b.

In het vierde en vijfde lid van artikel 43 is in een regeling voorzien die, zoals in de memorie van toelichting (pagina 53) is gesteld, ertoe strekt het huidige uitstel van vertrek beleid in gewijzigde vorm voort te zetten. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker nog in de opvang zit, kan deze op grond van het vierde lid worden voortgezet als hij behoort tot de categorie waarvoor een besluitmoratorium is ingesteld. Indien de opvang reeds was beëindigd dienen personen die zijn uitgeprocedeed het land te verlaten. Mocht een besluit- of vertrekmoratorium op betrokkene van toepassing zijn dan kan betrokkene niet gedwongen worden uitgezet. Dit laat evenwel onverlet dat op betrokkene de plicht blijft rusten Nederland te verlaten. Indien betrokkene een nieuwe aanvraag zou doen, kan hij in afwijking van de hoofdregel met betrekking tot tweede en volgende asielaanvragen voor de duur van het moratorium, in aanmerking komen voor opvangvoorzieningen. Na afloop van het moratorium dient de vreemdeling ons land, in het geval er geen vergunning is verleend, binnen de gestelde termijn te verlaten. Wij verwijzen hier naar het gestelde onder paragraaf 15 van het nader rapport bij het voorstel voor de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000.

Zoals in de memorie van toelichting op pagina 47 is gesteld, is het besluitmoratorium ook van toepassing op aanvragen die reeds zijn ingediend op het moment dat het besluitmoratorium wordt afgekondigd. Dit geldt evenzeer voor zaken waarvoor de beslistermijn bij instelling van het moratorium al was overschreden.

De leden van de SGP-fractie stellen voorts dat het besluitmoratorium nadelig is voor eventueel onderzoek naar de individuele asielaanvraag.

Zoals hierboven reeds gesteld, begint het onderzoek naar de asielaanvraag onmiddellijk bij aanmelding in het AC. Hier wordt de nationaliteit, identiteit en het reisverhaal onderzocht. Indien er zich geen imperatieve weigeringsgronden voordoen op grond van artikel 28 en is vastgesteld dat betrokkene behoort tot de categorie asielzoekers jegens welke een besluitmoratorium is ingeroepen, zal betrokkene worden doorgestuurd naar een opvangcentrum. Het onderzoek omtrent de vraag of de aanvraag kan worden ingewilligd duurt daar voort tot op het moment dat komt vast te staan of er al dan niet gronden voor verlening zijn. Dat een grond voor verlening wordt geconstateerd in het geval het besluitmoratorium op grond van artikel 41, eerste lid onder a is ingeroepen, is niet goed denkbaar. Immers de situatie in het land van herkomst is onzeker waardoor redelijkerwijs niet kan worden beslist. Indien het moratorium is ingeroepen op grond van het bepaalde in artikel 41 onder b of c ligt dit mogelijk anders.



Indien wordt vastgesteld dat de vergunning kan worden verleend kan dit geschieden na afloop van de periode waarmee de beslistermijn op grond van het moratorium is verlengd.

### 1.8 «Kan-bepalingen»

De leden van de fractie van de VVD stellen dat in het wetsvoorstel veelvuldig voor «kan-bepalingen» is gekozen. Deze leden hebben een voorkeur voor imperatief geformuleerde bepalingen.

Laten wij voorop stellen, dat wij, evenals de aan het woord zijnde leden, ernaar streven om het aantal beslismomenten zo beperkt mogelijk te houden. Aan het gebruik van imperatieve bepalingen zijn echter belangrijke grenzen gesteld, welke wij hierna zullen toelichten. Daarbij springt met name het gebrek aan flexibiliteit in het oog. Vanwege deze beperkingen handhaven wij de voorgestelde facultatieve bepalingen, waarmee een werkbaar evenwicht tussen duidelijkheid van de regel en flexibiliteit voor het onvoorziene geval is verzekerd. Meer dan nu het geval is, zal een aantal onderwerpen dat thans geheel bij beleidsregels is geregeld in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Voordat een bepaling imperatief geformuleerd kan worden, moet een volledig overzicht bestaan van de gevallen die zich nu en in de toekomst kunnen voordoen zodat verzekerd is dat de toepassing van de imperatieve bepaling steeds tot een redelijke uitkomst leidt. Indien dat overzicht bestaat, kunnen deze gevallen in de regel worden verdisconteerd. De redelijke uitkomst kan ook worden verzekerd door in een beoordelingsvrijheid te voorzien. In het vreemdelingenrecht blijken de gevallen die zich in de praktijk voordoen moeilijk te voorzien. Als niet verzekerd is, dat toepassing van de imperatieve bepaling in alle voorziene gevallen tot een redelijke uitkomst leidt, dan scheidt die imperatieve bepaling juist die onzekerheid die wij, met de leden van de VVD-fractie, niet wensen. Dan zal de praktijk op zoek gaan naar een redelijke oplossing, al of niet met voorbijgaan aan het imperatieve karakter. Dat leidt niet alleen tot onduidelijkheid van de regel, maar ook onvermijdelijk tot procedures over de redelijkheid van het toepassen van die norm. Dit zijn procedures die voorkomen moeten worden. De rechter blijkt in een dergelijk geval voor de noodzakelijke flexibiliteit te zorgen door de wettelijke begrippen op te rekken of juist te beperken. Een voorbeeld onder de huidige wet is de vraag of de beletselen voor uitzetting, als bedoeld in artikel 12a, vierde lid, zijn opgeheven. Artikel 12a van de huidige wet is imperatief geformuleerd.

Waar de leden van de VVD-fractie vragen waarom wij in de door hen genoemde artikelen niet voor een imperatieve bepaling hebben gekozen, antwoorden wij, dat de praktijk van de huidige wet laat zien, dat er toch altijd behoefte aan flexibiliteit bestaat. Daarop doelde ook de heer Groenendijk in zijn antwoord op de vraag van de heer Kamp tijdens de door de Kamer georganiseerde rondetafelgesprekken. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In artikel 16a van de huidige wet is de buiten behandelingstelling van een aanvraag geregeld, indien er geen machtiging tot voorlopig verblijf is (mvv-vereiste). Dit is een imperatief geformuleerde bepaling. Na discussie in de Kamer is aan dat artikel een hardheidsclausule toegevoegd, juist om onredelijke uitkomsten te voorkomen in gevallen die niet waren voorzien. Zelfs vanuit de Kamer worden verzoeken gedaan deze hardheidsclausule toe te passen. Ook uit de evaluatie van het mvv-vereiste blijkt dat deze hardheidsclausule in de praktijk nodig is. Deze hardheidsclausule betekent echter ook een afzonderlijk beslismoment, namelijk of de hardheidsclausule in individuele zaken moet worden toegepast. Feitelijk wijkt de toepassing van de imperatieve bepaling daarmee nauwelijks af van een facultatieve bepaling.



Bij facultatieve bepalingen kan het aantal beslismomenten beperkt blijven, indien in de wet of de lagere regelgeving zelf de nodige uitzonderingen zijn voorzien. Anders gezegd, indien de voorzienbare gevallen ook tevoren zijn geregeld.

Facultatief geformuleerde bepalingen zijn, wat duidelijkheid in de praktijk betreft, gelijkwaardig aan imperatief geformuleerde bepalingen. Om die reden bestaat geen behoefte aan het beoordelen van varianten op facultatieve of imperatieve bepalingen. Een facultatieve bepaling heeft één groot voordeel boven de imperatieve bepaling en dat is dat de redelijke uitkomst in het onvoorziene geval altijd binnen het wettelijke kader kan worden gevonden. Bij een imperatieve bepaling, zeker wanneer daar niet enige flexibiliteit is ingebouwd, is immers uitgesloten dat de redelijke oplossing binnen het wettelijke kader wordt gevonden.

De leden van de VVD-fractie vragen of wij een volledig overzicht van de toetsingsmarge kunnen geven. De leden vragen het overzicht om daaruit te kunnen opmaken in hoeverre de toetsingsmarge ingevolge het wetsvoorstel is beperkt. In het algemeen geldt dat de rechter terughoudend toetst indien er sprake is van beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid, dus bij facultatieve bepalingen. De rechter toetst het gebruik van imperatieve bepalingen «vol». Wij verwachten om een aantal redenen dat de toetsingsmarge voor de rechter kleiner zal worden. Ten eerste omdat wij voornemens zijn om een aantal onderwerpen die thans geheel bij beleidsregels zijn geregeld in een algemeen verbindend voorschrift te regelen. Dit heeft gevolgen voor de toetsing door de vreemdelingenrechter. Wij verwachten dat de rechter de toepassing van de algemeen verbindende voorschriften terughoudender zal toetsen dan de bestaande beleidsregels, zoals gebruikelijk is in het algemeen bestuursrecht.

Ten tweede verwachten wij dat het voorgestelde hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak gevolgen heeft voor de uiteenlopende toetsing door de lagere rechters. Met name verwachten wij dat de verschillen in toetsingsmarge tussen de verschillende nevenzittingsplaatsen van de vreemdelingenkamer, ja zelfs tussen de verschillende individuele rechters, door het hoger beroep zullen worden verkleind, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Wat de vraag van de leden naar de rechtsdivergentie betreft merken wij nog op, dat het ontbreken van hoger beroep als een van de belangrijkste oorzaken voor rechtsdivergentie in het vreemdelingenrecht geldt. Wij verwijzen hiervoor naar het onderzoek «Rechtseenheid in de vreemdelingenrechtspraak», Thelathesis 1999.

### *1.9 Intrekkingsgronden*

De leden van de fracties van PvdA, D66, GroenLinks, SGP en SP hebben gevraagd toe te lichten hoe de in het voorstel opgenomen weigerings- en intrekkingsgronden zich verhouden tot de conclusies van de Europese Raad in Tampere. Ingevolge die conclusies dient de rechtspositie van langdurig verblijvende derdelanders immers te worden versterkt en zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers te liggen. Deze vraag zal in het navolgende worden beantwoord.

#### *1.9.1 Openbare orde*

Het openbare orde criterium is in het wetsvoorstel geüniformeerd. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de vergunning voor bepaalde tijd en de vergunning voor onbepaalde tijd. Bij de vergunning voor bepaalde tijd is zowel voor weigering als de intrekking het criterium «gevaar voor de openbare orde». Bij de vergunning voor onbepaalde tijd is zowel voor de

weigeringsgrond als de intrekking het criterium dat de vreemdeling onherroepelijk moet zijn veroordeeld tot een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd. Dit is geen aanscherping van de huidige wet maar een invulling van de huidige weigeringsgrond dat sprake moet zijn van een «ernstige bedreiging voor de openbare orde». In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is opgenomen dat bij verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde de regel geldt dat naarmate de vreemdeling langer in Nederland verblijft, de inbreuk op de openbare orde zwaarder moet zijn om het verblijf te kunnen beëindigen (de zgn. glijdende schaal). Een verdenking van een strafbaar feit is dus onvoldoende.

De glijdende schaal zal in hoofdlijnen in het Vreemdelingenbesluit worden neergelegd. Deze hoeft in verband met het voorstel materieel niet te worden aangepast. In conclusie 20 van de Europese Raad van Tampere spreekt de Europese Raad de noodzaak uit van onderlinge afstemming van de nationale wetgeving over de voorwaarden van toelating en verblijf van derdelanders. De JBZ-Raad is verzocht om spoedig besluiten te nemen op basis van daartoe door de Europese Commissie tot stand te brengen voorstellen. Naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie kan het openbare orde beleid zo nodig worden aangepast.

### 1.9.2 Gronden aan het algemeen belang ontleend

Deze grond is in het wetsvoorstel systematisch bij iedere vergunning opgenomen mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Verschillende fracties hebben verzocht om een nadere toelichting van deze grond. Deze vraag wordt herhaald bij de verschillende artikelen in het wetsvoorstel waarin deze grond is opgenomen.

Artikel 11, vijfde lid, van de huidige Vreemdelingenwet bepaalt ten aanzien van de weigeringsgronden slechts dat de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning kan worden geweigerd *op gronden aan het algemeen belang ontleend*. Deze bepaling vormt onder de huidige regelgeving de basis, of zo men wil de kapstok, voor het gehele, nationaal bepaalde, toelatingsbeleid. De uitwerking van deze bepaling is thans nog in beleidsregels neergelegd.

Mede op basis van de kritische vragen terzake hebben wij ervoor gekozen om de meest voorkomende weigeringsgronden thans in de wet op te nemen. Daardoor wordt het karakter van «de gronden aan het algemeen belang ontleend» van kapstokbepaling tot restgrond.

Wij stellen daarom bij nota van wijziging voor om een algemene bepaling in het voorstel op te nemen waarin de drie zogeheten pijlers van het vreemdelingenrecht worden neergelegd. Deze bepaling zal erin voorzien dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts wordt verleend indien (1) internationaalrechtelijke verplichtingen daartoe nopen, (2) met het verblijf van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend of (3) als er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard.

Deze bepaling heeft zowel betrekking op regulier als op asiel. Daarom zal deze bepaling worden opgenomen in hoofdstuk 3 (verblijf). Men kan in Nederland op *asiel*gronden worden toegelaten op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen, of op grond van humanitaire redenen (zie de gronden van artikel 27, eerste lid, van het wetsvoorstel). Men kan op reguliere gronden eveneens op deze gronden worden toegelaten, maar ook op grond van een wezenlijk Nederlands belang. Voorbeelden van relevante internationale verplichtingen zijn het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Een Nederlands belang kan zijn gediend met het aan vreemdelingen toestaan arbeid te verrichten of een studie te volgen. Onder klemmende redenen van humanitaire aard wordt onder

meer verstaan het verblijf in het kader van gezinshereniging – voor zover het verblijf niet gebaseerd is op grond van artikel 8 EVRM –, het verblijf voor medische behandeling en voor traumata. Omwille van de systematiek van het wetsvoorstel, zal de voorgestelde bepaling als zodanig niet zien op gemeenschapsonderdanen. Zij behoeven immers geen verblijfsvergunning, omdat hun verblijfsrecht rechtstreeks voortvloeit uit het gemeenschapsrecht.

In het stelsel van de wet wordt een vergunning voor bepaalde tijd regulier steeds onder een beperking verleend. De beperking houdt verband met het doel waarvoor verblijf is toegestaan (artikel 13, tweede lid). Beperkingen of doelen van verblijf zijn bijvoorbeeld gezinshereniging, studie en arbeid. Aan het verblijf voor deze doelen zijn, naast de algemene voorwaarden – vertaald in de weigeringsgronden van artikel 14 van het wetsvoorstel – bijzondere voorwaarden verbonden. Bij gezinshereniging kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gelegaliseerde huwelijksakte als bewijs van een rechtsgeldig huwelijk.

Zoals hierboven gesteld zijn de algemene en bijzondere voorwaarden voor het verkrijgen en intrekken van een verblijfsvergunning in de huidige regelgeving neergelegd in de Vreemdelingencirculaire. Nu wij de algemene vereisten in de vorm van de weigeringsgronden in artikel 14 van het voorstel hebben neergelegd, hebben wij ervoor gekozen om de bijzondere voorwaarden van de vergunning zoveel mogelijk in het Vreemdelingenbesluit neer te leggen, zonder dat deze materieel in belangrijke mate zullen worden gewijzigd. Daartoe stellen wij bij nota van wijziging diverse delegatiegrondslagen voor.

Daarom achten wij het wenselijk om een nieuwe weigeringsgrond aan artikel 14 toe te voegen die in het voorstel vastlegt dat het mogelijk is (net als onder de huidige regelgeving) een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te weigeren als de vreemdeling niet voldoet aan de bijzondere voorwaarden die in het kader van het aangevraagde verblijfsdoel worden gesteld en die in het Vreemdelingenbesluit zullen worden uitgewerkt.

#### 1.9.3 Het verrichten van arbeid zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan

Het is op basis van het voorstel mogelijk om de vergunning voor bepaalde tijd regulier te weigeren (artikel 14, eerste lid, onder f), verlenging te weigeren (artikel 16, eerste lid, onder g) en in te trekken (artikel 17) indien een *vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan*. Dit is in de huidige wet (artikel 12, onder e) alleen een grond om de vergunning in te trekken. Naar onze mening is het zowel om inhoudelijke redenen als uit oogpunt van consistentie gerechtvaardigd om op deze grond ook de (verlenging van de) vergunning te kunnen weigeren. Als een vreemdeling in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen in Nederland werkt, verspeelt hij zijn rechten om hier legaal te kunnen verblijven. In het Vreemdelingenbesluit zal de toepassing van deze grond in de tijd worden beperkt.

Deze intrekingsgrond is niet van invloed op de positie van langdurig verblijvende derdelanders. Deze grond is niet opgenomen bij de vergunning voor onbepaalde tijd.

#### 1.9.4 Onjuiste gegevens

Verder is de grond dat de vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken als er onjuiste gegevens zijn verstrekt verruimd. Ook het achterhouden van juiste gegevens (wettekst) of het verstrekken van onjuiste gegevens door derden (memorie van toelichting) kan de vreemdeling worden tegengeworpen.

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de toepassing van

deze grond in het algemeen (VVD) en de verruiming met verstrekking van onjuiste gegevens door derden (GroenLinks). Deze vragen komen bij de diverse artikelen in het wetsvoorstel terug en zullen wij in dit gedeelte van de nota beantwoorden.

Op verschillende wijzen kunnen door vreemdelingen bij de onderbouwing van aanvragen om een verblijfsvergunning onjuiste gegevens worden verstrekt. In de praktijk komt dat ook met een zekere regelmaat voor. Daarbij valt onder meer te denken aan AMA's, die bij nader onderzoek meerderjarig blijken te zijn en derhalve niet in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning, of aan opgegeven identiteiten of nationaliteiten die naderhand onjuist blijken te zijn zodat de vergunning ten onrechte is verleend, of aan overgelegde documenten die bij nader onderzoek vals blijken te zijn, of aan verklaringen over uiteenlopende relevante onderwerpen die naderhand onjuist blijken te zijn.

Met de intrekking van de verblijfsvergunning op grond van het feit dat er bij de verlening of verlenging onjuiste gegevens zijn verstrekt, wordt slechts beoogd de situatie te herstellen zoals die rechtens zou zijn geweest indien wel de juiste gegevens zouden zijn verstrekt. Zoals in de betreffende artikelen tot uitdrukking wordt gebracht, is de intrekking gericht op het ongedaan maken van de gevolgen die aan de onjuiste gegevens zijn verbonden. Met de intrekking van de vergunning wordt dan ook nadrukkelijk niet beoogd enig leed toe te voegen. Zij is louter van reparatoire en niet van punitieve aard.

Om die reden is dan ook niet vereist dat de vreemdeling de onjuiste gegevens zelf heeft verstrekt, dat hij op de hoogte was van de verstrekking van de onjuiste gegevens of dat hij daarmee heeft ingestemd. Opzet van de vreemdeling of diens persoonlijke betrokkenheid in welke vorm dan ook, is evenmin vereist; dergelijke factoren zijn immers niet relevant voor de vraag welke beslissing rechtens de juiste zou zijn geweest indien er geen onjuiste gegevens waren verstrekt, en derhalve evenmin voor de vraag of de bestaande situatie moet worden gecorrigeerd door intrekking van de ten onrechte verleende vergunning. Het gaat er bij de intrekking uitsluitend om dat de situatie wordt hersteld naar de situatie zoals die had behoren te zijn.

Onder het verstrekken van onjuiste gegevens wordt uiteraard mede verstaan het overleggen van valse documenten als waren zij echt en onvervalst, voor zover die (mede) aanleiding hebben gegeven tot het nemen van een inwilligende beslissing. Daarnaast zal het overleggen van valse documenten uiteraard ook strafrechtelijk een relevant feit zijn, waarvan aangifte bij het Openbaar Ministerie kan worden gedaan. In bepaalde gevallen bestaat daartoe zelfs een verplichting (artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering). In dat geval kan het overleggen van valse documenten ook op grond van de openbare orde leiden tot weigering of intrekking van de vergunning. Ingeval de vreemdeling behulpzaam is geweest bij illegaal verblijf van andere vreemdelingen, wordt zulks niet aangemerkt als het verstrekken van onjuiste gegevens. Die behulpzaamheid kan vreemdelingenrechtelijk van belang zijn indien strafrechtelijk, bijvoorbeeld terzake van mensensmokkel (artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht), tegen de betrokken vreemdeling wordt opgetreden. In dat geval zal de betrokken vreemdeling naast strafrechtelijke consequenties ook verblijfsrechtelijke consequenties kunnen ondervinden.

Onder het verstrekken van onjuiste gegevens wordt niet zonder meer verstaan het niet of onvoldoende meewerken aan het onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag. Het is aan de vreemdeling om de aanvraag om een verblijfsvergunning te onderbouwen met bepaalde gegevens en

bescheiden. Ook wordt van hem verlangd dat hij eigener beweging gegevens verstrekt die voor de toepassing van het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet relevant zijn. Indien hij dat nalaat, wordt de aanvraag niet ingewilligd of de vergunning ingetrokken.

Het gevolg van het verstrekken van onjuiste gegevens is dat de verblijfsvergunning wordt geweigerd, niet-verlengd of ingetrokken. Een reeds op grond van onjuiste gegevens verleende vergunning vervalt echter niet van rechtswege. Een automatisch vervallen van een verblijfsrecht past niet in het stelsel van het ontstaan en verlies daarvan is ook vanuit de optiek van de rechtszekerheid ongewenst. Een nadrukkelijk besluit tot intrekking scheidt de voor een ieder vereiste duidelijkheid.

Van de bevoegdheid om de vergunning in te trekken, zal in beginsel altijd gebruik worden gemaakt, tenzij een ieder verbindende bepaling van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een wettelijk voorschrift of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zich daartegen verzetten. Zo zal in voorkomende individuele gevallen getoetst worden aan artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM kan in het geding komen als de verleende vergunning de vreemdeling in staat heeft gesteld om feitelijk een gezinsleven uit te oefenen. De intrekking van de vergunning betekent dan een inmenging in dit gezinsleven. Er zal moeten worden beoordeeld of deze inmenging gerechtvaardigd is. Bij de belangenafweging die in dat verband plaats moet vinden zal aan het feit dat de vergunning ten onrechte is verleend op grond van onjuiste gegevens of valse documenten een zwaar gewicht toekomen. Een ander voorbeeld van omstandigheden waaronder de bevoegdheid om de vergunning in te trekken kan komen te vervallen is de situatie waarin de overheid veel te lang heeft gewacht nadat de verstrekking van onjuiste gegevens aan het licht is gekomen en daarmee het recht tot intrekking heeft verwerkt. Bij de toepassing van de bevoegdheid om een vergunning in te trekken zal rekening worden gehouden met de omstandigheden van de individuele vreemdeling. Wij kunnen ons voorstellen dat in bijzondere gevallen het belang van de vreemdeling bij voortzetting van verblijf zwaarder weegt dan het belang van de overheid bij verblijfsbeëindiging. In deze gevallen zal dus ook rekening gehouden kunnen worden met de positie van langdurig verblijvende derdelanders.

Indien achteraf blijkt dat er bij de naturalisatieaanvraag onjuiste gegevens zijn verstrekt, bijvoorbeeld door het overleggen van valse documenten als waren zij echt en onvervalst, vervalt de Nederlandse nationaliteit niet van rechtswege. De Rijkswet op het Nederlanderschap voorziet daarin niet. Ook hier zou het automatisch vervallen te zeer strijden met de rechtszekerheid en veelal in een situatie van staatloosheid resulteren. De huidige rijkswet voorziet evenmin in de mogelijkheid om het koninklijk besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend, in te trekken indien onjuiste gegevens zijn verstrekt. Indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt over zijn identiteit, heeft de betrokken vreemdeling echter niet door naturalisatie het Nederlanderschap verkregen. In het voorgestelde artikel 14 van de rijkswet wordt de mogelijkheid geschapen om de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap in te trekken, indien die berust op door de betrokken persoon gegeven valse verklaringen of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig voor de verkrijging of verlening relevant feit. Die intrekking werkt terug tot het tijdstip van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap, met dien verstande dat intrekking niet mogelijk is indien sedert de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap een periode van twaalf jaar is verstreken. Verwezen wordt naar Kamerstukken II, 1997-98, 25 891 (R 1609), nrs. 1-6).

Hoewel noch het Vluchtelingenverdrag noch het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens verplicht tot naturalisatie van vluchtelingen, en in het algemeen van de naturalisandus wordt verlangd dat hij zijn identiteit aan de hand van gelegaliseerde (en in voorkomende gevallen geverifieerde) documenten kan aantonen, wordt dat niet verlangd van vreemdelingen die verdragsvluchteling zijn. In dat geval zou immers voor naturalisatie een onmogelijke eis worden gesteld waaraan nimmer kan worden voldaan, terwijl het Vluchtelingenverdrag wel de verplichting bevat om de verkrijging van het Nederlanderschap te faciliteren.

Mede naar aanleiding van de vragen van de verschillende fracties hebben wij besloten om op dit onderdeel twee aanpassingen van het wetsvoorstel voor te stellen.

Ten eerste is in het wetsvoorstel in artikel 19 met betrekking tot de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geen melding gemaakt van de verstrekking van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante gegevens als weigeringsgrond terwijl dit wel als intrekingsgrond is opgenomen. Hoewel dit strikt genomen ook niet noodzakelijk is – als onjuiste gegevens zijn verstrekt volgt normaliter een afwijzing van de aanvraag – achten wij het bij nader inzien toch wenselijk om dit nadrukkelijk op te nemen in deze bepaling. Tot op heden wordt om die reden wel geweigerd, maar dat is gebaseerd op ongeschreven recht (en is ook in de jurisprudentie aanvaard). In de praktijk wordt dit thans tegengeworpen indien een vreemdeling een aanvraag heeft ingediend voor een vergunning tot vestiging en zijn onderliggende vergunning tot verblijf inmiddels niet meer geldig is. Indien bij de beoordeling van de aanvraag wordt vastgesteld dat betrokkene onjuiste gegevens heeft verstrekt die – als deze eerder bekend waren geweest – tot intrekking van de vergunning tot verblijf hadden moeten leiden wordt dit in beginsel alsnog tegengeworpen. Intrekking van de vergunning tot verblijf is dan niet meer mogelijk (deze is niet meer geldig). In dat geval wordt dan gesteld dat de vreemdeling niet vijf jaar op basis van een verblijfsvergunning in Nederland heeft verbleven en derhalve niet in aanmerking komt voor een vergunning tot vestiging. Ten tweede achten wij het wenselijk om het verstrekken van onjuiste gegevens niet meer tegen te werpen indien sedert het verlenen van een vergunning inmiddels twaalf jaren zijn verstreken. Dan weegt het belang van de Staat bij verblijfsbeëindiging naar onze mening niet meer op tegen het belang van de vreemdeling bij voortgezet verblijf. Hier komt tot uitdrukking dat met de positie van langdurig verblijvende derdelanders rekening wordt gehouden

#### 1.9.5 Hoofdverblijf

Tenslotte is in de huidige wet niet opgenomen dat een vergunning tot verblijf kan worden ingetrokken of de geldigheidsduur daarvan niet worden verlengd als de vreemdeling zijn *hoofdverblijf* heeft verplaatst. Deze intrekingsgrond is wel opgenomen in artikel 14 met betrekking tot de vergunning tot vestiging. In de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 16 hebben wij aangegeven dat intrekking of niet-verlenging van de vergunning tot verblijf op dit moment alleen mogelijk is indien kan worden aangetoond dat de vreemdeling door het verplaatsen van het hoofdverblijf niet langer voldoet aan de beperking waaronder de vergunning is verleend. Wij hebben er voor gekozen om de intrekingsgrond verplaatsing hoofdverblijf in het wetsvoorstel voor alle soorten vergunningen te laten gelden en dus de bestaande discrepantie tussen de vergunning tot verblijf en de vergunning tot vestiging weg te nemen. Er is naar onze mening geen redelijk onderscheid te maken tussen de gevolgen van het verplaatsen van het hoofdverblijf door een vergunninghouder met een vergunning voor bepaalde duur of een vergunninghouder met een vergunning voor onbepaalde duur.



Voor langdurig verblijvende derdelanders is er geen sprake van achteruitgang van rechtspositie omdat, onder de huidige wet, de vergunning tot vestiging ook op deze grond is in te trekken.

#### *1.10 Voorzieningen*

Het feit dat er sprake zal zijn van één tijdelijke verblijfsvergunning brengt voor sommigen verbeteringen van het voorzieningenniveau met zich. Die verbeteringen moeten overigens niet worden overschat. Of men nu financiële ondersteuning en huursubsidie krijgt via de huidige Zorgwet VVTV of via de ABW en de Huursubsidiewet maakt niet veel uit. Gezinshereniging is in het voorstel voor statushouders direct mogelijk, maar alleen voor wie een zelfstandig inkomen heeft op 100% van het bijstandsniveau voor gezinnen, hetgeen voor sommigen een verzwaring is van de huidige eis van 70%. Ook moet de aanvraag, evenals thans het geval is, vanuit het buitenland worden gedaan. Zonodig wordt door middel van DNA-onderzoek de gezinsband vastgesteld. Gezinsleden die tegelijk met of binnen drie maanden na de toegelaten hoofdpersoon Nederland inreizen, komen zelf in aanmerking voor de tijdelijke vergunning. Dit is voor sommigen een verruiming en voor anderen een beperking ten opzichte van de huidige praktijk. Het voorstel voldoet uiteraard aan de internationale verplichtingen.

Een en ander is neergelegd in het eerdergenoemde voorstel voor de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000. Wij hopen dat het onderhavige voorstel en de Invoeringswet tegelijkertijd plenair in de Kamer kunnen worden behandeld.

#### *1.11 Het vluchtelingenpaspoort*

Wij bevestigen het gestelde door de leden van de PvdA-fractie dat alle houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, desgevraagd in aanmerking komen voor een vluchtelingenpaspoort. Dit is een logische consequentie van het gekozen volgtijdelijk systeem. Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat er doorgeprocedeerd zou worden als geen paspoort zou worden verstrekt. Alle houders van een vergunning zullen dan immers, mogelijkkerwijs meteen bij het verlenen van de vergunning, een paspoort aanvragen. Indien alleen verdragsvluchtelingen een paspoort zouden kunnen krijgen, is het aanvragen van een paspoort dus de manier waarop men kan vernemen of men op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, is toegelaten of op een andere grond. Indien men het paspoort niet krijgt, en dus geconcludeerd kan worden dat men geen verdragsvluchteling is, zou men kunnen doorprocederen om als vluchteling te worden erkend. Het belang om te procederen zou dan zijn dat betrokkene alleen in dat geval een vluchtelingenpaspoort kan verkrijgen.

Het voorzieningenpakket wordt op het niveau van dat van de verdragsvluchteling gebracht door wijziging van een groot aantal materiewetten. Deze zijn opgenomen in het genoemde voorstel voor de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000. Ook de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap worden gewijzigd. Omdat dit rijkswetten zijn, zijn deze wijzigingen niet in het voorstel voor de Invoeringswet opgenomen. Wij verwijzen hier volledigheidshalve naar paragraaf 10 van het nader rapport bij de ontwerp-Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000.

#### *1.12 Driejarenbeleid*

Voor de leden van de CDA-fractie is een zwaarwegend aspect of onder de nieuwe wet het huidige driejarenbeleid blijft gehandhaafd en zo ja hoe dat er uit gaat zien. Ook de leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen van invoering van de nieuwe wet voor het driejarenbeleid zullen zijn.



Wij zijn voornemens om het uitgangspunt van het drie jarenbeleid op hoofdlijnen te handhaven. Aanpassing van het drie jarenbeleid in die zin dat in plaats van na drie jaar eerst na vijf jaar een vergunning op gronden van tijdsverloop zou worden verleend, zouden wij een blijk vinden van onvoldoende vertrouwen in het voorstel. Bij een maximale inzet om de procedures te verminderen en te verkorten en bestaande achterstanden weg te werken, past naar onze mening geen wijziging van het beleid. Wel zijn wij van mening dat in het geval het besluitmoratorium wordt ingeroepen, de periode van ten hoogste één jaar waarmee de beslistermijn kan worden verlengd niet wordt aangemerkt als relevant tijdsverloop. Dit is inherent aan de aard van het moratorium, waar ook voor wat betreft de datum van inwerkingtreding van de vergunning is bepaald dat deze niet op datum waarop de aanvraag is ontvangen, maar op datum dat de aanvraag is ontvangen met daarbij opgeteld de tijd waarmee op grond van het moratorium de individuele beslistermijn is verlengd. Wij zullen in het Vreemdelingenbesluit bepalen in welke omstandigheden een vergunning op grond van tijdsverloop kan worden verkregen.

### *1.13 Opvang in de eigen regio*

Het concept «opvang in de eigen regio» is volgens de leden van de VVD-fractie voor Nederland van belang, omdat het twijfelachtig is of, als gevolg van het grootschalige, oneigenlijke gebruik van de asielprocedure door economische migranten, het huidige Nederlandse asielbeleid nog lang is vol te houden. De problemen die gepaard gaan met het maken van onderscheid tussen vluchtelingen en economische migranten zijn zeer groot en de kosten, als gevolg van deze problemen, zeer hoog. Daar naar de indruk van de leden van de VVD-fractie het mandaat van de UNHCR voor de hiervoor genoemde oplossing niet toereikend is, vragen zij de regering in internationaal verband het initiatief tot een nieuw verdrag of wijziging van het Vluchtelingenverdrag in deze richting te nemen.

Het standpunt van de regering over opvang in de regio is neergelegd in bijlage 3 bij de terugkeernotitie (Kamerstukken II 1998–1999, 26 646, nr.1). Het voorstel van de VVD om consequent en uitsluitend voortaan dit concept toe te passen zou tot een wijziging van het Vluchtelingenverdrag nopen. Immers, een wijziging van de wet dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard indien de asielzoeker geen asielaanvraag in de eigen regio heeft ingediend, kan niet de consequentie opzij zetten van het refoulementverbod in het Vluchtelingenverdrag, dat een ieder die asiel aanvraagt recht heeft op een beoordeling of terugzending in strijd zou zijn met dit verbod. De regering acht een dergelijke wijziging van het Vluchtelingenverdrag wenselijk noch haalbaar. In dit verband wijzen wij nog op de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een asielaanvraag af te wijzen op grond van artikel 28 (d) of artikel 29 lid 1 jo lid 2 (i).

## **2. Wijze van totstandkoming**

De leden van de PvdA-fractie spreken hun waardering uit voor de wijze waarop het onderhavige wetsvoorstel is voorbereid. De PvdA-fractie vraagt de regering aan te geven hoe zij het draagvlak inschat.

Wij zijn het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat aanwezigheid van een draagvlak van groot belang is. Dit blijkt onder meer uit de gekozen werkwijze voor totstandkoming van het voorstel. Vele deskundigen zijn op persoonlijke titel gevraagd in brainstormsessies mee te denken over het voorstel. Deze brainstormsessies waren uitdrukkelijk geen onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de verschillende organisaties. Door deze wijze van werken is een goed beeld ontstaan van

de wensen van uitvoerende organisaties, de rechterlijke macht, de verleners van rechtsbijstand, Vluchtelingenwerk en UNHCR. Dat alles heeft geleid tot een wetsvoorstel waarin op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de, soms tegengestelde, wensen en opvattingen van de betrokkenen en deskundigen.

Op veel punten is het mogelijk gebleken om aan wensen van de verschillende organisaties tegemoet te komen. Op andere punten niet. Wij veronderstellen dat het feit dat alle geconsulteerde organisaties – veelal aan elkaar tegengestelde – wensen hebben, er de oorzaak van is dat geen van de betrokken organisaties voluit enthousiast is over de nieuwe wet; dit in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat een groot deel van de aanwezigen tijdens de hoorzitting zich minder goed kon vinden in de uitwerking van de wet.

Wij zijn het niet met deze leden eens dat het wetsvoorstel op weinig steun uit de uitvoeringspraktijk lijkt te kunnen rekenen. Kijkend naar de verschillende adviezen en uitvoeringstoetsen is deze steun er wel degelijk. Het lijkt ons niet zo vreemd dat tijdens een hoorzitting in het parlement de verschillende uitgenodigde deskundigen en vertegenwoordigers van organisaties de kans grijpen om gedurende de korte tijd die hen toegemeten is, uitdrukkelijk hun niet vervulde wensenpakket op tafel te leggen in de hoop daarvoor parlementaire steun te kunnen verkrijgen. Dat daarbij weinig tijd is om stil te staan bij zaken in het voorstel die men wel waardeert spreekt voor zich. Hetgeen de verschillende organisaties en deskundigen als positief ervaren in het voorstel komt beter tot uitdrukking in de verschillende adviezen. Opvallend was overigens dat er tijdens de hoorzitting geen nieuwe gezichtspunten naar voren kwamen die niet in de fase van totstandkoming van het wetsvoorstel al aan de orde zijn geweest. Het standpunt van de verschillende organisaties en deskundigen is ons derhalve bekend. Daarom wordt onzerzijds ook niet overwogen om, zoals de leden van de GroenLinks fractie suggereren, voorafgaand aan de plenaire behandeling van de wet nog een consultatieronde te organiseren, waardoor de betrokken uitvoerenden in de gelegenheid worden gesteld van gedachten te wisselen over de uitvoeringsproblemen waarop de wet mogelijkwerwijs stuit.

De leden van de GroenLinks-fractie, die positief staan tegenover de uitgebreide consultatie, vinden het enigszins bevreemdend dat de verschillende instanties hierdoor conceptteksten van het voorstel voor de wet kennen, voordat de Tweede Kamer op de hoogte is van de inhoud ervan.

Wij zijn het met deze leden eens dat het primaat in beoordeling van zowel de Vreemdelingenwet, als de bijbehorende Invoeringswet bij de Staten-Generaal ligt. Het feit dat de beide Kamers later over voorstellen inzake wetgeving beschikken dan de instanties die zijn betrokken bij totstandkoming van regelgeving doet daar naar onze mening niet aan af. Wij begrijpen het gevoel van verwondering dat er tijdens de hoorzitting genodigden waren die in tegenstelling tot verschillende Kamerleden conceptteksten van de Invoeringswet bleken te kennen. De verklaring voor dit feit is dat een groot aantal van de door de Kamer uitgenodigde vertegenwoordigers van verschillende organisaties, door ons waren betrokken bij de voorbereiding van dat wetsontwerp. Dit blijkt ook uit de verschillende adviezen die bij de voorbereiding van het voorstel zijn ingewonnen. Dat maatschappelijke en andere organisaties in voorkomende gevallen in het bezit zijn van conceptteksten is inherent aan de consultaties die vaker worden gepleegd.

Een voordeel van de werkwijze zoals die met betrekking tot dit wetsvoorstel is gekozen is dat er in ieder geval tussen de betrokkenen begrip voor

elkaars belangen en standpunten ontstaat. Dat de Kamer een dergelijke werkwijze ondersteunt maken wij onder andere op uit het «kader voor Groen polderoverleg» inzake de wijze van voorbereiding van belangrijke beleidsnota's op het gebied van de leefomgeving en de ruimtelijke economische en ecologische inrichting.

In dat kader wordt door de Kamer een werkwijze voorgestaan die, alhoewel op een ander terrein, globaal overeenkomt met de door ons gekozen werkwijze voor de totstandkoming van het onderhavige voorstel.

Omdat ook naar onze mening en naar de mening van de organisaties zelf de uitgebreide consultatie van alle verschillende instanties positief heeft gewerkt, is ook met betrekking tot totstandkoming van de lagere regelgeving voor deze werkwijze gekozen. Een eerste bijeenkomst over deze lagere regelgeving heeft reeds plaatsgevonden, een tweede staat gepland voor 1 maart aanstaande, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de regering de betrokkenheid van de genoemde organisaties bij de totstandkoming van de lagere regelgeving denkt gestalte te geven.

### *2.1 Vreemdelingenwet 1994*

De leden van de VVD-fractie vragen naar het in paragraaf 1.7 genoemde interview met twee medewerkers van het ministerie van Justitie. Zij refereren aan de uitspraak van deze medewerkers dat de uitvoering indertijd totaal anders is gelopen dan door de wetgever bedoeld. Deze leden vragen ons aan te geven om welke onderdelen van de wijziging van destijds het gaat.

Deze leden antwoorden wij, dat een aantal «gebreken» van de huidige wet al in een vrij vroeg stadium na de inwerkingtreding van de wijzigingen uit 1993 in het onderzoek Evaluatie herziene Vreemdelingenwet (Regioplan, oktober 1995) zijn gesignaleerd. Deze zijn deels weggenomen na inwerkingtreding van de zogeheten leemtetwet (Wet van 11 juni 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Stb. 334). De meest in het oog springende uitspraken die hebben geleid tot een andere dan door de wetgever bedoelde uitvoering, betreffen de navolgende onderwerpen.

- De toepassing van artikel 15b, lid 1, onder f van de Vreemdelingenwet (uitspraak Rechtenkamer van 29 december 1994). Hierin wordt geregeld dat indien de asielzoeker niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding en zich niet onverwijld heeft gemeld bij een ambtenaar belast met grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen de aanvraag niet ingewilligd wordt wegens de niet-ontvankelijkheid ervan. De rechtbank heeft aangegeven dat in dergelijke gevallen toch moet worden bezien of er sprake is van mogelijke schending van het refolementverbod. Dat betekende dat in dergelijke gevallen toch inhoudelijk moest worden getoetst, waardoor de versnelde afdoening, die in dit artikel besloten lag, niet meer mogelijk bleek.
- De toepassing van het mvv-vereiste. In de uitspraak van 16 maart 1995 heeft de Rechtenkamer de grondslag voor het afdoen van zaken op grond van het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf onvoldoende geacht. Deze uitspraak heeft geleid tot wijziging van de Vreemdelingenwet op grond van het initiatiefwetsvoorstel geïnitieerd door leden van de CDA-fractie.
- De buitenbehandelingstelling bij verlening van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (uitspraak Rechtenkamer van 11 mei 1995). De rechtbank heeft bepaald dat er toch een inhoudelijk oordeel over een ingediend bezwaarschrift moet worden gegeven. Daarmee was de grondslag voor de buiten behandelingstelling, namelijk het niet verder behoeven te behandelen van de zaak, komen te vervallen.

Doordat op basis van de uitvoeringstoetsen en vroegtijdige betrokkenheid inzicht bestaat omtrent mogelijke knelpunten in de keten, bestaat nu aanzienlijk minder risico dat straks een wet tot stand komt, waar wellicht bij sommigen hoge verwachtingen van bestaan, terwijl de praktijk te zien zal geven dat de IND de werklast niet aankan of niet een zodanige kwaliteit kan leveren dat verderop in de keten, bijvoorbeeld bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank, allerlei problemen ontstaan, zo antwoorden wij ook de leden van de fractie van D66. Wij zijn het met deze leden eens dat de verbeteringen van de nieuwe Vreemdelingenwet niet veel soelaas zullen bieden als de verschillende geledingen in de keten door het bestaan van achterstanden of voorraden niet op tijd klaar zijn voor invoering van de wet. Wij tekenen hierbij aan dat de kwestie van een te hoge werklast en het niet leveren van een bepaalde kwaliteit niet alleen afhankelijk is van de vraag of de wet rekening heeft gehouden met knelpunten bij de uitvoering, maar ook van exogene factoren als instroom, ontwikkelingen in landen van herkomst en rechterlijke uitspraken etc. Niet voorziene knelpunten kunnen tot gevolg hebben dat de werklast bij de IND wordt verhoogd, waardoor ook verderop in de keten allerlei problemen ontstaan.

### **3. Vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen**

#### *3.1 Toelatingsgronden en verblijfsvergunningen*

Naar aanleiding van het betoog dat de heer Spijkerboer op verschillende plaatsen heeft gehouden hebben leden van de fracties van PvdA en GroenLinks gevraagd in te gaan op zijn stelling dat er meer statussen zijn dan de vergunning voor bepaalde tijd en de vergunning voor onbepaalde tijd.

In het systeem van het wetsvoorstel zijn alle *gronden* waarop men rechtmatig in Nederland kan verblijven limitatief en uitdrukkelijk in de wet neergelegd. Zij zijn opgesomd in artikel 8. De eerste vier gronden behelzen het verblijf in Nederland op grond van een verblijfsvergunning. Andere verblijfsvergunningen dan de in artikel 8 onder a tot en met e opgesomde zijn er niet. Wel kan iemand uiteraard op andere gronden dan op grond van een verblijfsvergunning hier verblijven. Men verblijft ook rechtmatig in Nederland als men in afwachting is van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen (artikel 8, onder f) of verlengen (artikel 8 onder g) van een verblijfsvergunning dan wel als er tegen uitzetting belet-selen bestaan (artikel 8 onder j).

Er zijn slechts twee, of zo men wil vier, *vergunningen* in het voorstel opgenomen. Een vergunning voor bepaalde tijd en een voor onbepaalde tijd, op reguliere respectievelijk asielgronden. De discussie of bepaalde gronden voor rechtmatig verblijf al dan niet met het begrip «status» moeten worden aangeduid, lijkt ons overigens verband te houden met het feit dat de gronden voor rechtmatig verblijf in tegenstelling tot de huidige wet limitatief zijn opgesomd. Dit maakt het voorstel veel duidelijker dan de huidige wet. Het door elkaar halen van gronden van rechtmatig verblijf en verblijfsvergunningen bevordert naar onze mening de helderheid niet.

De leden van de VVD- en SGP-fractie verwijzen naar de memorie van toelichting waaruit blijkt, dat een vergunning voor onbepaalde tijd niet meer kan worden ingetrokken als de gronden waarop de vergunning werd verleend, zijn komen te vervallen. Deze leden vragen de regering nader te motiveren waarom voor deze regeling is gekozen zonder dat het Vluchtelingenverdrag daartoe noopt.

Tevens vragen deze leden of de vergunning nog wel kan worden ingetrokken als de houder een oorlogsmisdadiger blijkt te zijn.

Wij zijn het met de leden van de VVD- en SGP-fractie eens dat artikel 33 van het voorstel verder gaat dan de internationale verplichtingen. In het onderhavige voorstel is getracht de mogelijkheden voor het intrekken van een vergunning te uniformeren. Op grond van de huidige wet bestaat de merkwaardige situatie dat een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden niet meer en een vluchtelingenstatus in theorie wel intrekbaar is. In het voorstel is er voor gekozen de vergunning voor onbepaalde tijd niet meer in te trekken ook als de grond voor het verlenen van die vergunning niet meer bestaat, ook al zou dit onder de bestaande internationale verplichtingen wel kunnen. Zoals gezegd is zulks in overeenstemming met letter en geest van het regeerakkoord dat ervan uit gaat dat aan de langdurige onzekerheid voor statushouders over blijven of teruggaan een eind moet worden gemaakt. Er is zodoende uitdrukkelijk gekozen dat na drie jaar definitief wordt overgegaan tot integratie in de Nederlandse samenleving. Met inburgeringscursussen en de ruimere mogelijkheden om toe te treden tot de arbeidsmarkt worden vreemdelingen op deze definitieve integratie voorbereid.

Op de vragen over oorlogsmisdadigers antwoorden wij dat in dat geval artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag kan worden toegepast. De vergunning voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken op grond van het feit dat onjuiste gegevens zijn verstrekt of gegevens zijn achtergehouden (zie artikel 30, aanhef en onderdeel a). Als wordt vastgesteld dat aan een oorlogsmisdadiger ten onrechte een vergunning is verleend dan kan de vergunning worden ingetrokken omdat informatie is achtergehouden, terwijl bekendheid met die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zou hebben geleid. Dan zou immers vastgesteld zijn dat het Vluchtelingenverdrag niet op betrokkene van toepassing is en dat dus niet op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, tot het verlenen van een vergunning behoefde te worden overgegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom is gekozen voor de constructie dat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moet worden aangevraagd. Waarom is niet gekozen voor het na vijf (regulier) respectievelijk drie (asiel) jaren automatisch omzetten van een vergunning voor bepaalde tijd in een vergunning voor onbepaalde tijd?

In zijn algemeenheid geldt dat het voor bepaalde tijd verlenen van een vergunning met de mogelijkheid deze te verlengen de mogelijkheid biedt om in het kader van het vreemdelingentoezicht na te gaan of men nog steeds aan de voorwaarden voldoet. Omdat de vergunning voor onbepaalde tijd niet meer intrekbaar is als de grond voor het verlenen van de vergunning zou zijn komen te vervallen, wordt er grote waarde gehecht aan een standaardmatige toets, voorafgaand aan het verkrijgen van deze vergunning. Dit geldt voor de asielvergunning te meer nu het voorstel luidt dat de vergunning voor bepaalde tijd asiel voor drie jaar wordt verleend. Gedurende de eerste drie jaar zal uiteraard ook langs andere weg dan standaardmatig bij verlenging in het kader van het toezicht worden nagegaan of men nog aan de voorwaarden voldoet.

Zo antwoorden wij ook de leden van de PvdA-fractie die van mening zijn dat de perioden van onzekerheid voor alle betrokkenen zo kort mogelijk moet zijn. De uitvoering zal inderdaad zodanig worden georganiseerd dat gegevens over mogelijke gronden voor intrekking, zoals inbreuken op de openbare orde of veranderingen in de situatie van het land van herkomst, gedurende de eerste drie jaar bij de uitvoering bekend worden. Desalniettemin blijven wij, zoals gezegd, waarde hechten aan een standaardmatig onderzoek alvorens de vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verkregen.

Dat is ook de reden waarom wij het wenselijk achten dat na ommekomst van die drie dan wel vijf jaar er nog een periode van maximaal zes

maanden beschikbaar is voor onderzoek naar de vraag of een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Er is overigens ook nu geen sprake van een ambtshalve verlening van de vergunning zonder beperking, na een verblijf van drie jaar op grond van een vvtv, of van een vergunning tot vestiging na vijf jaar aaneengesloten verblijf op grond van een vtv.

De leden van de VVD-fractie stellen dat de tijdelijkheid van de vergunning voor bepaalde tijd niet slechts een formaliteit moet zijn. Op welke wijze is de regering van plan het aspect van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd inhoud te geven? Hoe wordt bereikt dat bij de grote aantallen vergunningen, die zijn en worden verleend, vergunningen worden ingetrokken indien dat mogelijk c.q. nodig is?

Het belangrijkste verschil tussen de vergunning voor bepaalde tijd en die voor onbepaalde tijd is dat de eerste om meer redenen kan worden ingetrokken dan de vergunning voor onbepaalde tijd (vergelijk artikel 20 met artikel 17 jo 16 en artikel 33 met artikel 30).

Door een adequaat vreemdelingentoezicht en een actief intrekingsbeleid zal de vergunning voor bepaalde tijd en in mindere mate de vergunning voor onbepaalde tijd, kunnen worden ingetrokken als dit mogelijk c.q. nodig is. Wij wijzen de leden van de VVD-fractie overigens op het feit dat dit actievere intrekingsbeleid wel degelijk ook onder de huidige wet al gestalte krijgt, nu naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid is overgegaan tot het intrekken van een relatief groot aantal voorwaardelijke vergunningen tot verblijf.

Wij verwijzen in dit verband tevens naar het gestelde in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet. In de toelichting bij artikel 5 van hoofdstuk 2 van dat voorstel is uitdrukkelijk gewezen op het feit dat als men in het bezit is van een vergunning voor bepaalde tijd het verblijf in Nederland vooralsnog tijdelijk is en dat dit tot uitdrukking moet worden gebracht in de inburgeringsprogramma's. De uitvoeringsorganisaties zal erop worden gewezen dat inburgeringsprogramma's modules dienen te bevatten die tevens zijn gericht op een mogelijke terugkeer. Het handhaven van het huidige intrekingsbeleid wil overigens niet zeggen dat het aantal intrekkingen gelijk zal blijven aan dat op basis van het laatstelijk gewijzigde landenbeleid. Wij verwijzen hier naar het gestelde in de eerste paragraaf van het nader rapport over de Invoeringswet, waar uiteengezet wordt waarom inburgering voor de houders van een vergunning voor bepaalde tijd verplicht zal worden gesteld.

Vragen hebben de leden van de PvdA-fractie ook over de gronden voor intrekking of niet-omzetting van de vergunning voor bepaalde tijd. Is het correct te veronderstellen dat intrekking alleen mag, als is voldaan aan de zogeheten «cessation clauses»?

In artikel 27 zijn de gronden opgenomen waarop een vergunning voor bepaalde tijd asiel kan worden verleend. In artikel 30 zijn de gronden opgenomen waarop deze vergunning kan worden ingetrokken.

De betekenis van de grond waarop de vergunning kan worden ingetrokken is afhankelijk van de grond waarop de vergunning is verleend. Het is dus niet correct dat intrekking van de vergunning voor bepaalde tijd, ongeacht de grond waarop zij is verleend, alleen maar mag als de «cessation clauses» worden ingeroepen. Alleen met betrekking tot diegenen aan wie op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, de vergunning is verleend, kan worden gesteld dat de grond voor het verlenen van de vergunning op die grond (zie artikel 30, onder c) is komen te vervallen als het Vluchtelingenverdrag op grond van een van de «cessation clauses» niet meer van toepassing is op de houder van de vergunning.



Met betrekking tot vreemdelingen aan wie op een andere grond een vergunning voor bepaalde tijd is verleend, geldt dat de vergunning op grond van artikel 30, onder c, eerst kan worden ingetrokken als die desbetreffende grond voor verlening is komen te vervallen.

De vergunning verleend op grond van artikel 27, eerste lid, onder b, kan dan dus worden ingetrokken indien er niet langer gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat er bij uitzetting een reëel risico wordt gelopen op foltering. De vergunning op grond van het eerste lid, onder c, kan op die grond worden ingetrokken als er niet langer klemmende redenen van humanitaire aard aanwezig zijn die eraan in de weg staan dat in redelijkheid kan worden verwacht dat de houder terugkeert. De vergunning op grond van het eerste lid, onder d, tenslotte kan worden ingetrokken indien terugkeer niet langer van een bijzondere hardheid zou zijn. Hetzelfde geldt voor alle andere gronden voor intrekking, bijvoorbeeld als de vergunning wordt ingetrokken als er sprake is van een gevaar voor de openbare orde of als er sprake is van het verstrekken van onjuiste gegevens. Omdat het terugsturen van vreemdelingen om de reden dat hun vergunning is ingetrokken niet in strijd mag zijn met enige internationale verplichting ligt de lat het hoogst bij de gronden a en b die het meest direct tot verdragsverplichtingen (het Vluchtelingenverdrag en het EVRM) zijn te herleiden. Dit betekent dus dat intrekking van de vergunning van een verdragsvluchteling op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens zoals hierboven al gesteld alleen maar kan indien het Vluchtelingenverdrag niet (langer) van toepassing is op de houder van de vergunning.

### *3.2 Volgtijdelijk vergunningensysteem*

Door leden van de VVD en GroenLinks fracties wordt gevraagd nog eens uiteen te zetten hoe de regering is uitgekomen bij een volgtijdelijk vergunningensysteem.

Een belangrijk doel dat wij ons met de nieuwe wet hebben gesteld is een versnelling en versimpeling van de asielprocedure, waaronder het voorkomen van doorprocederen. Onder doorprocederen wordt verstaan dat een houder van een verblijfsvergunning naar de rechter gaat teneinde een andere verblijfsvergunning te verkrijgen. Onder de huidige wet is dat goed mogelijk omdat er meer asiilvergunningen bestaan, terwijl aan iedere vergunning een ander voorzieningenniveau is verbonden.

Tijdens de gehouden brainstormsessies over de totstandkoming van het voorstel bestond er brede overeenstemming over het feit dat het volgtijdelijk vergunningensysteem waarbij initieel maar een vergunning kan worden verkregen, waaraan, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, hetzelfde voorzieningenniveau is verbonden, de beste remedie tegen doorprocederen is.

Aan deze overeenstemming lag ten grondslag de overtuiging dat het gelijktijdige statussysteem zoals dat is omschreven in het regeerakkoord, maar in beperkte mate het gestelde doel zou bereiken. De belangrijkste groepen die doorprocederen zijn houders van een voorwaardelijke vergunning voor verblijf die een A-status wensen te krijgen. In het in het regeerakkoord verwoorde systeem zouden de A-status en de vtv-hum in een definitieve vergunning worden samengebracht en alle andere gronden, waaronder de vtv in een tijdelijke vergunning. De veronderstelling dat een dergelijk systeem niet zou leiden tot het gewenste resultaat werd breed gedragen en is ook logisch. Niet valt in te zien waarom vtv'ers die onder de huidige wet (door)procederen om een A-status te krijgen onder een dergelijk gelijktijdig systeem niet zouden (door)procederen om een definitieve vergunning als ze een tijdelijke vergunning hebben gekregen. Omdat ten tijde van het schrijven van het regeerakkoord nog niet duidelijk was of verdergaande vereenvoudiging mogelijk was, is in het regeerakkoord gesteld dat deze mogelijkheid verder zou



worden onderzocht. Het regeerakkoord geeft de opdracht om «in de consultatieronde ter voorbereiding op het wetsvoorstel te betrekken hoe kan worden voorkomen dat wordt doorgeprocedeerd van de ene naar de andere status».

De consultatieronde heeft geleid tot de conclusie dat het volgtijdelijk vergunningensysteem beter aan de doelstelling van het voorkomen van doorprocederen voldoet dan het gelijktijdige.

Wij antwoorden voorts bevestigend op de vraag van de leden van de fracties van RFP en GPV of het volgtijdelijke vergunningensysteem ook voor reguliere zaken geldt. Dat volgt uit artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het eerste lid bepaalt in welke gevallen de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, als bedoeld in artikel 18 van het wetsvoorstel, kan worden afgewezen van de vreemdeling die niet gedurende een tijdvak van vijf jaren aaneengesloten rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad op grond van artikel 8, onder a, c, e, dan wel m. Anders gezegd, indien de vreemdeling de aanvraag indient vóórdat de termijn van vijf jaren is verstreken, kan die aanvraag steeds worden afgewezen.

Dat voor reguliere zaken een bepaling als voorgesteld in artikel 38 ontbreekt, doet aan de volgtijdelijkheid van het systeem niet af. Die bepaling heeft uitsluitend als doel te waarborgen dat de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd op een tijdstip wordt ingediend waarop er redelijkerwijs een beoordeling kan worden gemaakt. Aan een dergelijke termijn van vier weken bestaat in reguliere zaken nauwelijks behoefte, aangezien aanvragen daar niet voortijdig ingediend plegen te worden.

Vervolgens stellen de leden van de fractie van de RPF en het GPV de vraag of dit stelsel ertoe kan leiden dat personen gedurende geruime tijd een permanente status wordt onthouden, terwijl zij die op inhoudelijke gronden wel zouden moeten ontvangen. De UNHCR wijst erop dat Nederland hiermee uit de pas loopt met de asielwetgeving in andere landen. Zijn hieraan mogelijk nadelige gevolgen verbonden, bijvoorbeeld waar het gaat om de samenwerking met deze landen bij de opvang van vluchtelingen? De leden van de fracties van de RPF en het GPV zijn verder bevreesd dat het systeem van volgtijdelijke statussen leidt tot een minder zorgvuldig besluit in eerste aanleg.

De vraag of met het volgtijdelijk vergunningensysteem personen gedurende geruime tijd een permanente status wordt onthouden beantwoorden wij ontkennend.

Allereerst merken wij op dat de verdragsvluchteling onder de huidige wet ook geen permanente toelating heeft. Alhoewel dit maar zelden gebeurt, is de A-status intrekbaar.

Ten tweede brengt het volgtijdelijk systeem met zich dat alle houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, worden behandeld als waren zij verdragsvluchteling.

Op grond van internationale verplichtingen dienen vluchtelingen op bepaalde gebieden zo gunstig mogelijk te worden behandeld en in ieder geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden (zie bijvoorbeeld artikel 21 van het Vluchtelingenverdrag, inzake huisvesting) terwijl op andere gebieden vluchtelingen op dezelfde wijze dienen te worden behandeld als eigen onderdanen (zie artikel 24 van het Vluchtelingenverdrag inzake arbeidswetgeving en sociale zekerheid). Omdat aan het volgtijdelijk systeem onlosmakelijk is gekoppeld een voorzieningenniveau voor alle houders van een vergunning asiel, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, dient aan alle houders van die vergunning het voorzieningenniveau te worden

geboden waarop vluchtelingen aanspraak kunnen maken. De stelling van de leden van de RPF- en GPV-fracties dat het verlenen van een status vergelijkbaar met de A-status ten gevolge van het volgtijdelijk systeem achterwege blijft is dus onjuist. Een ondergraving van het asielbegrip is gegeven deze rechtspositie niet aan de orde.

Wellicht dat deze leden bedoelen dat, doordat het inwilligen van de vergunning, in afwijking van de Awb, niet behoeft te worden gemotiveerd, er een situatie ontstaat dat betrokkenen niet weten op welke grond zij die vergunning hebben gekregen, of anders gezegd niet weten of zij verdragsvluchteling zijn of niet. Over het niet motiveren van de inwilliging van de vergunning, waarop deze leden, naar wij aannemen, ook doelen als zij stellen bevreesd te zijn voor de kwaliteit van de beschikking in eerste aanleg en de mogelijkheden tot intrekking, gaan wij hieronder nog uitgebreid in.

De vraag of Nederland met het volgtijdelijk systeem uit de Europese pas loopt is hiervoor in paragraaf 1.3 aan de orde gekomen. Hoe dit uit de pas lopen, als dit al aan de orde zou zijn, zijn weerslag zou hebben op samenwerking op het gebied van de opvang van asielzoekers zien wij niet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of wij het met deze leden eens zijn dat juist voor verdragsvluchtelingen, waarvan na toetsing aan het Vluchtelingenverdrag blijkt dat zij individuele vervolging hebben te vrezes, maximale rechtszekerheid is geboden? En zijn wij het dan met deze leden eens dat omwille van die rechtszekerheid het onmiddellijk verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd de voorkeur zou verdienen?

Wij zijn het uitdrukkelijk niet met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat de positie van de verdragsvluchteling ingevolge het volgtijdelijk systeem is verslechterd. Wij wijzen er allereerst op dat de A-status, door deze leden vergunning voor onbepaalde tijd genoemd, onder de huidige wet intrekbaar is vanaf het moment dat het Vluchtelingenverdrag, op grond van de «cessation clauses», niet langer op de A-statushouder van toepassing is. Dit kan onder de huidige wet binnen drie jaar maar ook nog lang daarna. In het onderhavige voorstel is intrekking, indien men in het bezit is van een vergunning voor onbepaalde tijd, op die grond niet meer mogelijk.

Met betrekking tot de door de leden van de fractie van GroenLinks gestelde verslechtering van de positie van de houder van de vtv op humanitaire gronden antwoorden wij dat onder de huidige wet de grootste groep die houder is van een vtv-hum, eerst gedurende drie jaar houder is geweest van een vtv. Voor hen verandert er dus niets. De eerste drie jaar is zowel onder de huidige wet als in het voorstel intrekking mogelijk als de grond voor verlening zich niet langer voordoet. Een vtv-hum en de vergunning voor onbepaalde tijd zijn om die reden niet meer intrekbaar. Zoals gesteld in de memorie van toelichting (bovenaan pagina 38) wordt thans aan traumata en vreemdelingen die daarvoor in aanmerking komen op grond van het EVRM, het Anti-folterverdrag en het IVBPR meteen een vtv-hum zonder beperking verleend. Op grond van de huidige wet is deze vergunning niet of nauwelijks intrekbaar indien de gronden voor verlening niet langer aanwezig zijn. Het wetsvoorstel beoogt dit met toepassing van artikel 30 wel mogelijk te maken. Ook voor deze categorie geldt dat eenmaal in het bezit van een vergunning voor onbepaalde tijd intrekking op die grond niet meer mogelijk is.

De houders van een vtv onder de huidige wet komen in aanmerking voor een vergunning voor bepaalde tijd asiel op grond van artikel 27, eerste lid, onder d. Het kan zijn dat voordat de vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend met betrekking tot zekere categorieën een besluitmoratorium wordt ingeroepen, hetgeen voor de individuele aanvrager betekent dat de

termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist wordt verlengd. Dit zegt op zich zelf nog niets over de vraag of een vergunning zal worden verleend en als er een vergunning wordt verleend op welke grond dit zal zijn. Het door de leden van de GroenLinks fractie geschetste gevaar is dan ook niet aanwezig.

De PvdA-fractie is tot de conclusie gekomen dat – met een nadere nuancing van het regeerakkoord – volgtijdelijkheid de voorkeur verdient boven gelijktijdigheid onder de voorwaarde dat duidelijk aangegeven wordt welke rechten toegekend worden aan de eerste te verkrijgen status en dat tevens het door procedures van de ene naar de andere, dus hogere, status proberen te geraken niet of nauwelijks meer zal voorkomen. Gerelateerd aan de praktijk van alle dag past de huidige vvtv-status in dit stelsel van volgtijdelijkheid. De PvdA-fractie verneemt graag van de regering of zij deze zienswijze deelt, hetgeen impliceert dat het besluitmoratorium niet van toepassing is op de categorie die thans voor een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in aanmerking komt.

Indien de leden van de PvdA-fractie ons vragen te bevestigen dat het besluitmoratorium niet in de plaats treedt van het verlenen van een vergunning op grond van de algehele situatie in het land van herkomst, dan kunnen wij dat doen. Op grond van artikel 27, eerste lid, onder d, kan op aanvraag een vergunning worden verleend op grond van de algehele situatie in het land van herkomst. Op grond van het besluitmoratorium kan de beslistermijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist, worden verlengd. Het is dus zeer wel mogelijk dat na ommekomst van die termijn, een vergunning wordt verleend, al dan niet op grond van artikel 27, eerste lid, onder d.

### *3.3 Het niet kenbaar maken van de motivering van de inwilligende asielbeschikking*

Nagenoeg alle fracties stellen vragen met betrekking tot het achterwege laten van de motivering.

Wij willen bij de beantwoording van deze vragen nogmaals voorop stellen dat het voorkomen van doorprocederen wordt gerealiseerd door het volgtijdelijk statusstelsel. Wij zijn er van overtuigd dat dit stelsel als zodanig het doorprocedergedrag in belangrijke mate zal beperken. Dit is zelfs zo als zou worden gemotiveerd op welke grond de vergunning voor bepaalde tijd asiel wordt verleend. De kracht van dit stelsel ligt in het feit dat de belangrijkste reden voor doorprocederen, te weten een andere vergunning met een beter voorzieningsniveau, is weggenomen. Tijdens de verschillende brainstormsessies over de totstandkoming van het voorstel is er van vele kanten op gewezen dat het desalniettemin denkbaar is dat vreemdelingen die bijvoorbeeld worden toegelaten op grond van de algehele situatie in het land van herkomst, uit wellicht begrijpelijke emotionele redenen toch erkenning vragen voor het leed dat hen is aangedaan in het land van herkomst. Die erkenning kan dan worden verkregen door verder te procederen teneinde te worden toegelaten op grond van het feit dat men verdragsvluchteling is. Alhoewel wij dergelijk gedrag begrijpen moet dit worden beoordeeld in het licht van de extra belasting die dit voor de beoordelende instanties met zich brengt. Wij zijn van mening dat de altijd beperkte capaciteit en de altijd schaarse middelen beter kunnen worden ingezet in het kader van de beantwoording van de belangrijkste vraag: behoeft een vreemdeling bescherming in Nederland of niet? Alhoewel het stelsel als zodanig dus sterk genoeg wordt geacht om te voorkomen dat wordt doorgeprocedeerd, wordt met het uitsluiten van de plicht kenbaar te maken op welke grond de vergunning wordt verleend als het ware een extra slot aangebracht. Dit slot getuigt van de uitdrukkelijke wens van de kant van de regering om, voor-

zover het systeem als zodanig daarvoor al niet zorgt, doorprocederen te voorkomen. De bedoeling van het slot is dat de rechter, ook al constateert hij enig belang voor betrokkene, de door de wetgever gemaakte belangenafweging met betrekking tot de inzet van schaarse middelen, zal respecteren.

Door de verschillende fracties wordt gesteld dat, in het geval motiveren achterwege blijft het van eminent belang (PvdA) is dat er een adequate dossiervorming heeft plaats gevonden. Op het moment van intrekken moet immers uit het dossier kunnen blijken op welke grond de vergunning is verleend, omdat dit op dat moment rechtens relevant is om te kunnen nagaan of de vergunning al dan niet terecht wordt ingetrokken. Het mag niet zo zijn, zo betogen deze leden, dat de vreemdeling door het feit dat hij niet weet op welke grond de vergunning is verleend, te zeer in een nadelige bewijspositie ten opzichte van de overheid komt te verkeren.

Wij onderschrijven dit belang. Het dossier zal, net als onder de huidige wet het geval is, alle relevante gegevens moeten bevatten, op grond waarvan de vergunning is verleend. Als dit niet het geval zou zijn, zou de mogelijkheid van intrekking illusoir worden. De rechter zou bij een onvolledig dossier het bewijsrisico weer bij de overheid kunnen leggen, indien er in het dossier indicaties zijn waarop de overheid had moeten ingaan. Indien niet duidelijk uit een dossier blijkt op welke grond de vergunning is verleend, kan de rechter ook niet goed nagaan of die vergunning al dan niet terecht wordt ingetrokken. De gronden voor intrekking verschillen immers naar gelang de grond waarop de vergunning is verleend.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gekozen constructie wellicht de bedoeling heeft het in beginsel tijdelijke karakter van de verblijfsvergunning te onderstrepen. Zoals uit bovenstaande blijkt is het niet kenbaar maken van de motivering bedoeld om doorprocederen te voorkomen en niet om het tijdelijke karakter van de verblijfsvergunning te onderstrepen.

Leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen voorts naar de bewijspositie van de vreemdeling op het moment van intrekken van de vergunning.

Doordat het dossier, zoals nu al het geval is, alle relevante gegevens bevat, zal kunnen worden nagegaan op welke grond de vergunning is verleend. De rechter kan vervolgens aan de hand van datzelfde dossier vaststellen of intrekking terecht heeft plaatsgevonden of niet. Het feit dat de IND niet aan de vreemdeling hoeft mede te delen op welke grond de vergunning wordt verleend, betekent zeker niet dat door de IND met het onderzoek kan worden gestopt op het moment dat er een grond voor verlenen is. Anders gezegd, indien een vreemdeling een vergunning zou kunnen worden verleend op grond van de algehele situatie in het land van herkomst en die vreemdeling brengt tevens allerlei individuele aspecten naar voren op grond waarvan hij ook verdragsvluchteling zou kunnen zijn, dan dient de IND net als onder de huidige wet na te gaan of de vergunning op die grond moet worden verleend.

Indien de IND een dergelijk onderzoek achterwege zou laten, zou inderdaad een situatie ontstaan, zoals door de leden van de fractie van het CDA geschetst. In een dergelijke situatie is het niet ondenkbaar dat de rechter het bewijslastrisico bij de overheid legt omdat de vreemdeling te zeer in een nadelige bewijspositie is gebracht gezien het feit dat op het moment van inwilligen onvoldoende onderzoek heeft plaats gevonden.

Net als onder de huidige wet kunnen na het verlenen van de vergunning nog allerlei relevante zaken aan het dossier worden toegevoegd.

De (beperkte) tijdswinst voor de IND, waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks vragen, is gelegen in het feit dat de motivering waarom de

vergunning op een bepaalde grond wel en op andere gronden niet wordt verleend, niet in de beschikking houdende het inwilligen van de aanvraag behoeft te worden opgenomen, terwijl dat, waar zich laat aanzien, voor een substantieel gedeelte van alle vergunningen nooit meer behoeft te geschieden, namelijk voor die vergunningen die na verloop van tijd worden omgezet in een vergunning voor onbepaalde tijd.

Leden van de fracties van CDA, D66 en GroenLinks vragen voorts hoe groot de kans is dat op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur procedures worden ondernomen om toch inzicht te verkrijgen in de inhoud van het dossier, dan wel een beslissing af te dwingen, of een nieuwe aanvraag in te dienen.

Wij verwijzen deze leden hier naar het nader rapport onder paragraaf 1b waar wij hebben betoogd dat inzage in het dossier op die grond inderdaad mogelijk lijkt. Het dossier zal alle informatie bevatten op grond waarvan de vergunning is verleend zonder dat uitdrukkelijk met zoveel woorden blijkt op welke grond de vergunning is verleend. Indien naar aanleiding van inzage van het dossier in beroep zal worden gegaan tegen het inwilligen van de aanvraag zal de rechter het beroep zonder rechtens relevant belang achten. Er kan immers maar één vergunning worden verleend met een voorzieningenniveau. Zoals hierboven gesteld, is het eventuele persoonlijke belang van de vergunninghouder op dat moment rechtens onvoldoende.

De volledigheid gebiedt er op te wijzen dat voor de vreemdeling nog een andere mogelijkheid bestaat om inzage te verzoeken in de inhoud van het dossier, namelijk op grond van de Wet persoonsregistraties (WPR) of de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). De WBP strekt tot implementatie van een Europese richtlijn, tot stand gekomen op 24 oktober 1995. Het is niet mogelijk het recht op kennisneming ingevolge de WBP in het wetsvoorstel uit te sluiten, omdat deze op een Europese richtlijn is gebaseerd. De WBP zal naar verwachting nog dit jaar in werking treden. De regeling in de WBP volgt in grote lijnen de bestaande regeling in de WPR.

De richtlijn en de WBP geven een betrokkene een recht op kennisneming van hem betreffende persoonsgegevens die door een verantwoordelijke, in dit geval de staat, worden verwerkt.

De richtlijn kent op het recht op kennisneming enige uitzonderingen, welke zijn overgenomen in de WBP. Het recht op kennisneming kan buiten toepassing worden gelaten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen, in dit geval de staat. Hierop zal onder meer een beroep kunnen worden gedaan indien de vereiste zorgvuldigheid in de besluitvormingsprocedure door het recht op kennisneming wordt bedreigd. De zorgvuldigheid van de wijze waarop een besluit tot stand komt is in het geding, indien door het honoreren van verzoeken om kennisneming van interne stukken – wij denken bijvoorbeeld aan de minuut van een beschikking waarin de beslismedewerker naar zijn resumptor toe motiveert hoe hij tot zijn conceptbesluit is gekomen – het gevaar zou kunnen ontstaan dat in het intern ambtelijk verkeer niet meer alle relevante gegevens worden vastgelegd en uitgewisseld. Daarmee zou ook afbreuk gedaan worden aan een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van de eerste beschikking. Om de kwaliteit van de beschikking te waarborgen dienen medewerkers van de IND vrijelijk persoonsgegevens te kunnen uitwisselen voor zover dit noodzakelijk is in het kader van een goede besluitvorming.

Wellicht ten overvloede wordt gesteld dat, mocht de vreemdeling ingevolge de Wob of de WPR / WBP toch inzicht verkrijgen in de inhoud van het dossier en daaruit opmaken op welke grond hem de verblijfsvergunning werd verleend, de rechter een eventueel beroep tegen het inwilligen van de aanvraag dan zonder rechtens relevant belang zal achten. Er kan immers maar één vergunning worden verleend met één voorzieningenniveau. Zoals hierboven is gesteld, is het eventuele persoonlijke belang van de vergunninghouder op dat moment rechtens onvoldoende.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen hoe het verstrekken van een tijdelijke status en de daarmee gepaard gaande onzekerheid voor de vluchteling zich met het Vluchtelingenverdrag verhoudt, dat bepaalt dat het land dat een verdragsvluchteling heeft toegelaten zoveel mogelijk de integratie van die vluchteling in dat land moet bevorderen.

Zoals gesteld in het nader rapport onder paragraaf 1b, is het niet mededelen of een vreemdeling al dan niet een verdragsvluchteling is niet in strijd met het Vluchtelingenverdrag. Er bestaat op grond van het Vluchtelingenverdrag een refoulementverbod. Doordat de houder van een vergunning niet wordt teruggestuurd naar het land van herkomst en zelfs een verblijfsvergunning krijgt, wordt dit verbod niet overtreden. Tevens bestaat op grond van het Vluchtelingenverdrag de verplichting om personen die zijn erkend en toegelaten op grond van het Vluchtelingenverdrag zekere rechten te verlenen. Omdat het voorzieningenniveau voor de houder van de vergunning voor bepaalde tijd op het niveau ligt waar de verdragsvluchteling recht op heeft, wordt aan deze verplichting voldaan en is er evenmin sprake van enige belemmering van integratie. De houder van een vergunning voor bepaalde tijd heeft, voor zover voortkomend uit internationale verplichtingen, alle rechten van de huidige A-statushouder. Deze laatste kan onder de huidige wet te allen tijde zijn vergunning verliezen op het moment dat het verdrag niet meer op hem van toepassing is. Onder vigeur van het voorstel is dit na drie jaar niet meer het geval.

Op deze manier wordt meer dan aan de verplichtingen voortkomend uit het Vluchtelingenverdrag voldaan. Een verplichting een vluchteling mede te delen dat hem op grond van het feit dat hij vluchteling is in Nederland een verblijfsvergunning wordt verleend komt niet voor in het Vluchtelingenverdrag.

Indien aan asielzoekers die op het eerste oog kunnen worden aangemerkt als vluchteling, in afwijking van alle andere asielzoekers een permanente vergunning zou worden verleend, zal een van de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel niet worden gehaald. Door aanwezigheid van enig belang, het verkrijgen van een permanente status, zullen asielzoekers die een andere dan de permanente status hebben verkregen, doorprocederen om alsnog in aanmerking te komen voor de permanente vergunning.

De leden van de fractie van D66 stellen dat door artikel 40, tweede lid, een essentieel artikel van de Awb buiten spel wordt gezet, namelijk artikel 3:47. Het niet kenbaar maken van de motivering is, zoals gezegd, bedoeld om het doorprocederen tegen te gaan.

De woorden niet kenbaar gemaakte motivering houden in dat er wel een motivering is maar dat die niet wordt medegedeeld aan de vreemdeling. Zoals gesteld in de memorie van toelichting, wil het feit dat de motivering niet kenbaar is, niet zeggen dat de beschikking op willekeur berust. Op basis van feiten en omstandigheden is een gemotiveerde afweging gemaakt of betrokkenen een vergunning kan worden verleend. Daarmee wordt dus wel voldaan aan artikel 3:46 van de Awb.



De leden van de fractie van D66 vragen of het doorprocedeerverbod niet kan worden doorbroken met een beroep op het internationale recht.

Indien de vergunning voor bepaalde tijd is verleend op grond van het feit dat men verdragsvluchteling is, zal deze alleen kunnen worden ingetrokken op het moment dat het verdrag niet meer op betrokkene van toepassing is. Als de vergunning op een andere grond is verleend, is eerst op het moment van intrekking aan de orde of die intrekking terecht is. Als betrokkene dan stelt vluchteling te zijn en het verdrag nog op hem van toepassing is en de intrekking dus niet rechtmatig is, zal de rechter op dat moment, aan de hand van het dossier, vaststellen of betrokkene verdragsvluchteling is. Een en ander geschiedt op het moment van een eventuele intrekking, op welk moment er inderdaad een rechtens relevant belang is. Doordat dit eerst op het moment dat een en ander rechtens relevant is, en niet op het moment van het verlenen van de vergunning aan de orde komt, wordt het aantal procedures aanzienlijk beperkt omdat naar verwachting slechts in een beperkt aantal gevallen tot intrekking zal moeten worden overgegaan. Omdat zodoende altijd kan worden vastgesteld of betrokkene kan worden teruggestuurd naar het land van herkomst, kan er geen sprake zijn van schending van het internationale recht.

De leden van de RPF- en GPV-fracties stellen, zoals uit bovenstaande blijkt, terecht dat, als een tijdelijke status wordt verleend, er in elk geval één toelatingsgrond van toepassing moet zijn. Het feit dat er één toelatingsgrond is, wil echter nog niet zeggen dat die ook aan de vreemdeling wordt medegedeeld. Het voorstel voorziet er juist in dat dit niet nodig is.

Teneinde, bij wijze van extra slot op de deur, te voorkomen dat vreemdelingen die een vergunning hebben gekregen op grond van de algehele situatie in het land van herkomst (artikel 27, eerste lid, onder d), doorprocederen om te worden toegelaten als verdragsvluchteling (artikel 27, eerste lid, onder a) wordt niet gemotiveerd op welke grond de vergunning is verleend. Het is precies deze categorie vvtv'ers onder de huidige wet die veelal doorprocederen om als verdragsvluchteling te worden erkend. Het spreekt voor zich dat het duidelijk is of hij op reguliere dan wel op asielgronden is toegelaten.

Wij hopen met bovenstaande uitleg ook de leden van de fractie van de SGP te hebben overtuigd van het nut om bij het inwilligen van de aanvraag de plicht om de motivering op welke grond de vergunning wordt verleend kenbaar te maken, uit te sluiten.

De bedoeling is het uitsluiten van artikel 3:47 van de Awb uitdrukkelijk te beperken tot het verlenen van de vergunning. Het tweede lid zal bij nota van wijziging zodanig worden aangepast dat dit beter tot uitdrukking komt.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie, of het achterwege laten van een motivering ook in andere Europese landen voorkomt, antwoorden wij, dat zulks ons niet bekend is. De ervaring leert echter, dat met transnationale vergelijkingen grote voorzichtigheid moet worden betracht. De vraag of bij een beslissing de motivering wel of niet wordt verstrekt, kan niet los worden gezien van het stelsel van bestuursrecht als geheel, welk stelsel op haar beurt veelal nauw samenhangt met de geschiedenis, cultuur en historische tradities van het betreffende land.

De leden van de fractie van de SGP vragen in hoeverre een succesvol beroep op artikel 3:48, tweede lid, van de Awb kan worden gedaan, om alsnog de motivering van de inwilligende beschikking te vernemen. Dit tweede lid dient gelezen te worden in de context van het eerste lid van dat

artikel. Daaruit volgt, dat het verzoek bedoeld in het tweede lid alleen mogelijk is, indien er een recht bestaat op die motivering. Met andere woorden, artikel 3:48 veronderstelt de toepasselijkheid van artikel 3:47 Awb. De strekking van artikel 40, tweede lid, van het wetsvoorstel is nou juist, dat de motivering niet wordt verstrekt. Om die reden is een dergelijk verzoek naar onze mening niet succesvol.

### *3.4 Alleenstaande minderjarige asielzoekers*

Ingevolge het advies van de Raad van State zal aan alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) een vergunning op reguliere gronden in plaats van, zoals oorspronkelijk in het voorstel was voorzien, op asielgronden kunnen worden verleend. De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks hebben vragen over AMA's. De leden van de D66-fractie vragen om een nadere motivering van de overheveling van de AMA-grond van asiel naar regulier.

Wij hebben mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de asielgronden nog eens kritisch bezien. Wij zijn daarbij tot de conclusie gekomen dat het voor AMA's mogelijk moet zijn om in Nederland te verblijven. Aan hen wordt verblijf toegestaan indien zij niet terug kunnen keren naar het land van herkomst omdat de noodzakelijke opvang ontbreekt.

De meeste fracties wijzen er vervolgens op dat de overheveling van de AMA-grond van asiel naar regulier betekent dat de AMA's niet drie maar vijf jaar in Nederland moeten hebben verbleven voordat zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De leden van de PvdA, D66 en GroenLinks-fracties merken daarbij op dat AMA's hierdoor langer in onzekerheid zijn over hun verblijfsrecht hetgeen gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling en integratie van het kind.

Wij wijzen deze leden erop dat AMA's ook onder de huidige wet een reguliere vergunning krijgen. Het voorstel zoals dat is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State wijkt in die zin dus niet af van de huidige regelgeving. Wat betreft het beperken van de onzekerheid van AMA's verwijzen wij naar de AMA-notitie. Wij gaan er vanuit dat deze notitie vóór 1 april aanstaande aan de Kamer zal worden toegezonden. In die notitie zal tevens worden ingegaan op de gronden voor intrekking van deze vergunning.

Naar onze mening is het verlenen van een vergunning op reguliere gronden niet in strijd met internationale verplichtingen. Voor AMA's die niet in aanmerking komen voor een asielvergunning, bijvoorbeeld op grond van het Vluchtelingenverdrag of het EVRM, is alleen het Verdrag voor de Rechten van het Kind nog van belang. In dit verdrag zijn geen bepalingen opgenomen over het verblijfsrecht van kinderen.

De procedure is als volgt. Een AMA zal – net als nu – een asielaanvraag indienen. Beoordeeld wordt of de minderjarige in aanmerking komt voor een asielvergunning op inhoudelijke gronden. Komt hij hiervoor niet in aanmerking dan wordt ambtshalve getoetst of de minderjarige voor verblijf op reguliere gronden in aanmerking komt omdat opvang in het land van herkomst ontbreekt. Wordt aan deze voorwaarden voldaan, dan zal aan hem ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier worden verleend, met vrijstelling van het mvv-vereiste. Deze vergunning zal gedurende de eerste periode, waarop in de AMA-notitie nader zal worden ingegaan, onder een beperking worden verleend waaruit blijkt dat de vergunning kan worden ingetrokken als er opvang beschikbaar komt of de vreemdeling meerderjarig wordt. Na vijf jaar bezit van een verblijfsver-

gunning voor bepaalde tijd kan de AMA in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 18 van het wetsvoorstel.

De leden van de GPV en RPF-fracties vragen wat er gebeurt als een AMA wel in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning op asielgronden maar deze wordt ingetrokken of niet wordt omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd maar de AMA niet kan worden teruggestuurd.

In dat geval kan aan hem – indien hij minderjarig is – ambtshalve een vergunning voor bepaalde tijd regulier worden verleend. Voor de opbouw van de termijn van vijf jaar voor de vergunning voor onbepaalde tijd, tellen de jaren dat hij in het bezit is geweest van de asielvergunning mee, mits deze perioden aaneengesloten zijn.

Of AMA's mogen werken is – in reactie op een opmerking van de fractie van D66 – op zichzelf niet afhankelijk van de plaats van de AMA-grond in de wet. In de Vreemdelingenwet zijn immers geen bepalingen opgenomen over arbeid. De Wet arbeid vreemdelingen regelt in welke gevallen het een vreemdeling is toegestaan te werken en onder welke voorwaarden. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hiervoor de eerst verantwoordelijke bewindspersoon. In overleg met genoemde minister zijn wij inmiddels voornemens de mogelijkheden voor AMA's in het bezit van een AMA-vtv om te werken te verruimen. Wij verwijzen hiervoor naar de brief aan de Kamer van 10 januari jongstleden (TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 53).

De VVD-fractie heeft een groot aantal vragen gesteld over het AMA-beleid. Deze vragen vallen buiten het bestek van deze wet en zullen dan ook worden betrokken bij eerdergenoemde AMA-notitie.

#### **4. Gezinshereniging en -vorming**

Alle fracties hebben vragen gesteld over de regels met betrekking tot gezinshereniging. Deze vragen zijn te onderscheiden naar het a) niveau van de regelgeving, b) het inkomensvereiste en c) de voorwaarden voor het verkrijgen van de asielvergunning op grond van artikel 27, onder e, van het wetsvoorstel.

##### *4.1 Het niveau van de regelgeving*

De fracties van PvdA, D66 en SGP vragen waarom de aanspraak op gezinshereniging, anders dan de toelating van gezinsleden op grond van artikel 27, onder e, niet in het wetsvoorstel is neergelegd. De fractie van het CDA vraagt waarom met betrekking tot de reguliere verblijfsvergunning in het wetsvoorstel niet de gronden voor verlening zijn opgenomen, maar wel een aantal gronden voor afwijzing.

Wij hebben hiertoe besloten gezien het karakter van de Vreemdelingenwet. Het reguliere gedeelte van het wetsvoorstel is een kaderwet waarin geen materiële bepalingen over de toelatingsgronden zijn opgenomen. In het asielgedeelte van de wet zijn de toelatingsgronden wel uitputtend opgenomen. Vanuit oogpunt van systematiek achten wij het niet wenselijk alleen voor gezinshereniging een uitzondering te maken. Wel hebben wij besloten om de zogeheten pijlers van het toelatingsbeleid in de wet op te nemen. Hieruit volgt dat toelating tot Nederland mogelijk is (1) op grond van internationale verplichtingen, (2) als met het verblijf van de vreemdelingen een wezenlijk Nederlands belang is gediend en (3) op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Wij zijn voornemens om deze pijlers voor de toelating van reguliere vreemdelingen uit te

werken in het Vreemdelingenbesluit. Dit betekent dat zowel de verblijfsdoelen, waaronder gezinshereniging en -vorming, alsook de voorwaarden die daaraan zijn verbonden in het besluit zullen worden opgenomen. Deze aanpassing van het Vreemdelingenbesluit wordt thans voorbereid. Heel concreet betekent ons voorstel dat een belangrijk deel van de beleidsregels die thans in de Vreemdelingencirculaire zijn neergelegd zal worden verheven tot algemeen verbindende voorschriften.

Vooruitlopend op de toezending van het ontwerp-Vreemdelingenbesluit, zoals hiervoor reeds is aangekondigd, willen wij vast erop wijzen dat algemeen verbindende voorschriften zowel de minister van Justitie en het uitvoerende bestuursorgaan als de rechter binden. Voor de minister bestaat alleen nog de bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken voorzover het Vreemdelingenbesluit dat uitdrukkelijk heeft bepaald. De rechter zal voortaan moeten toetsen aan deze algemeen verbindende voorschriften hetgeen in het algemeen een indringender karakter kent dan de marginale toetsing. Wij achten het van groot belang dat de Kamer als controlerend orgaan deze gevolgen onderkent.

#### 4.2 Het inkomensvereiste

De VVD-fractie heeft gevraagd in welk wetsartikel geregeld is dat de aanvrager door zelfstandige arbeid duurzaam in het eigen inkomen dient te voorzien ter hoogte van tenminste de bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene bijstandswet.

In de artikelen 14 en 16 van het wetsvoorstel is de algemene inkomenseis neergelegd. Deze eis zal nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Voor deze uitwerking zullen wij ons baseren op hetgeen is neergelegd in de in paragraaf 1.2.2 genoemde notitie over de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid.

In deze notitie zullen wij de hoofdlijnen van het inkomensvereiste neerleggen. Daarbij is, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en D66, tevens rekening gehouden met de bijzondere positie van bepaalde groepen personen, waaronder arbeidsongeschikten. In de nog nader uit te werken regelgeving inzake het verlenen van vrijstellingen van het inkomensvereiste zal artikel 8 EVRM als uitgangspunt worden gehanteerd. Ook zal worden ingegaan op de positie van vrouwen in het licht van het VN-Vrouwenverdrag. Verder zal in de lagere regelgeving nader worden bepaald welke vormen van arbeid als bron van inkomsten kunnen worden aangemerkt. Wij zijn, anders dan de VVD-fractie, van mening dat in beginsel elke vorm van arbeid voldoende is, dus ook gesubsidieerde banen, mits daaruit voldoende inkomen wordt verkregen.

De leden van de CDA-fractie vragen of ten gevolge van de gestelde inkomenseis naar verwachting het aantal procedures in verband met mogelijke schending van artikel 8 EVRM zal toenemen. Verder heeft deze fractie een aantal opmerkingen geplaatst in verband met artikel 8 EVRM bij artikel 27. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de verhouding tussen het inkomensvereiste en artikel 8 EVRM.

Uitgangspunt bij de toets aan artikel 8 EVRM is, dat dit artikel voor de Staat (i.c. Nederland) geen algemene verplichting meebrengt de domiciliekeuze van echtparen te eerbiedigen of gezinshereniging op haar grondgebied mogelijk te maken door immigratie toe te staan. Het Europese Hof heeft in jurisprudentie aangegeven, dat er een «*fair balance*» moet worden gezocht tussen de belangen van de Staat aan de ene kant en de belangen van de vreemdeling aan de andere kant. De Staat heeft daarbij een «*certain margin of appreciation*». Om te bepalen waartoe de Staat wel gehouden is, moeten de feiten en omstandigheden van het individuele geval onderzocht worden.

Dit onderzoek kan ertoe leiden dat in voorkomende gevallen het belang van de Staat om de toelating van de gezinsleden te weigeren minder zwaar weegt dan het belang van de vreemdeling om zijn gezins- en familieleden in Nederland uit te oefenen. Hieruit blijkt dat in iedere afzonderlijke zaak de Staat gemotiveerd moet aangeven waarom de toelating in het kader van gezinshereniging niet wordt toegestaan. De Staten zijn bevoegd om nadere voorwaarden te stellen aan personen die hun gezinsleden wensen te laten overkomen. Het stellen van een inkomensverplichting op zich levert derhalve geen strijd op met de verplichtingen van artikel 8 EVRM. Het voor onbepaalde tijd onmogelijk maken van het gezinsleven omdat een persoon ook in de toekomst niet kan gaan voldoen aan de inkomensverplichting, bijvoorbeeld personen die volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, kan onder omstandigheden wel in strijd komen met artikel 8 EVRM.

Ook bij het bestaan van een objectieve belemmering om het gezinsleven uit te oefenen in het land van herkomst kan het bij voortduring tegenwerpen van het inkomensvereiste na verloop van tijd leiden tot een schending van artikel 8 EVRM, namelijk in die gevallen waarin het uitoefenen van het gezinsleven voor onbepaalde tijd onmogelijk wordt. In de nog nader uit te werken regelgeving inzake het verlenen van vrijstellingen van het inkomensvereiste zal, zoals hiervoor opgemerkt, artikel 8 EVRM als uitgangspunt worden gehanteerd. Dit betekent dat personen die nimmer meer kunnen voldoen aan het inkomensvereiste vrijstelling zullen verkrijgen. Hierdoor zal worden voorkomen dat er een toename van het aantal artikel 8 EVRM-procedures zal plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in hoeveel gevallen (absoluut en procentueel) in de huidige situatie wordt afgeweken van de inkomenseis en of dat aantal naar verwachting zal toenemen. De gevraagde gegevens zijn niet beschikbaar. Het is evenwel onze verwachting dat onder de nieuwe regelgeving in minder gevallen zal worden afgeweken van de inkomenseis, alleen al omdat er minder vrijstellingen zijn opgenomen.

Tenslotte heeft de VVD-fractie de situatie voorgelegd waarin een houder van een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel een aanvraag indient voor (bijzondere) bijstand voor de kosten van de reis van zijn gezinsleden en de kosten verbonden aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning. De vraag is of het een gemeente vrij staat deze aanvraag te honoreren.

In de meeste gevallen kan de vreemdeling geen aanspraak maken op (bijzondere) bijstand, aangezien voor de overkomst van het gezinslid aan de inkomenseis moet zijn voldaan. Dit is anders bij de asielvergunning voor gezinsleden waarop in de volgende paragraaf wordt ingegaan omdat hier de inkomenseis niet wordt gesteld. Ook in deze gevallen zal echter geen aanspraak op bijzondere bijstand voor tegemoetkoming in de reiskosten bestaan, omdat de gezinsleden dan nog niet rechtmatig in Nederland verblijven. Gemeenten hebben wel een bepaalde vrijheid om eventuele kosten verbonden aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van (bijzondere) bijstand te vergoeden. Wij merken in dit verband op dat deze kosten niet meer gelegen kunnen zijn in leges voor de asielvergunning omdat deze niet geheven worden.

#### *4.3 Asielvergunning voor gezinsleden*

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA en VVD-fracties waarom een nareiscriterium wordt gehanteerd willen wij verwijzen naar de internationale verplichtingen die zijn genoemd op pagina zes van de memorie van toelichting onder het kopje gezinshereniging- en vorming. In

de desbetreffende documenten, onder andere hoofdstuk VI, paragraaf 186 van het Handboek van de UNHCR, is bepaald dat de regel dat gezinsleden van vluchtelingen in aanmerking kunnen komen voor een «afgeleide» vluchtelingenstatus niet alleen opgaat indien de gezinsleden op hetzelfde moment moeten vluchten maar ook als het gezin tijdelijk is opgebroken door de vlucht van een of meer van de gezinsleden. Gelet hierop geldt – ook in het huidige – beleid een nareiscriterium. Het stellen van een inkomensvereiste voor de gezinsleden die gelijktijdig of binnen een bepaalde termijn nareizen is niet in overeenstemming met deze internationale verplichtingen en zou afwijken van de vaste statenpraktijk die zich op basis hiervan heeft ontwikkeld.

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks en SP hebben gevraagd naar de reden voor de aanscherping van de termijn waarbinnen de gezinsleden dienen na te reizen om voor een asiilvergunning in aanmerking te komen, temeer omdat dit een verslechtering zou inhouden van de bestaande rechtspositie van verdragsvluchtelingen. De leden van de fractie VVD vragen daarentegen wat de bezwaren zijn tegen het verkorten van de termijn tot een maand.

Wij willen er op wijzen dat in artikel 27, onder e, een bijzondere toelatingsgrond is neergelegd. Gezinsleden van houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel kunnen ook in aanmerking komen voor deze status, ook al zouden zij op zelfstandige grond een dergelijke status niet kunnen krijgen. Met deze bepaling geven wij uitvoering aan formeel niet-bindende internationale instrumenten die ruimte bieden voor een nationale interpretatie. In het huidige beleid is het criterium opgenomen dat gezinsleden binnen een redelijke termijn moeten nareizen om voor een afgeleide vluchtelingenstatus in aanmerking te komen. Een dergelijk open criterium is niet geschikt om in wetgeving te worden opgenomen. Derhalve is een invulling van de termijn in de wet zelve noodzakelijk. Wij hebben gekozen voor een termijn van drie maanden omdat wij het wenselijk achten dat gezinshereniging zo snel mogelijk plaats vindt. De ervaring leert dat een snelle overkomst van gezinsleden de integratie in Nederland kan bevorderen. Bovendien is het nareiscriterium uitdrukkelijk bedoeld voor gezinnen die tijdelijk zijn ontwricht door de vlucht van een of meer gezinsleden. Omdat de termijn pas gaat lopen na het verlenen van de verblijfsvergunning aan de hoofdpersoon hebben gezinsleden in de praktijk dus een langere termijn dan drie maanden om zich op de komst naar Nederland voor te bereiden. Ook de hoofdpersoon kan in de periode dat nog beslist moet worden op zijn aanvraag reeds beginnen met het traceren van gezinsleden in het buitenland. Verder geldt dat het niet noodzakelijk is dat de gezinsleden binnen de drie maanden feitelijk na reizen. Gezinsleden kunnen binnen deze drie maanden ook bij een Nederlandse ambassade voor dit doel een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf indienen. Op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks antwoorden wij dat de datum van aanvraag van een mvv in dat geval geldt als de datum van een verzoek om toelating op grond van artikel 27, onder e. Deze mvv kan ook worden aangevraagd in een ander land dan het land van herkomst, bijvoorbeeld in een buurland indien gezinsleden terstond hebben moeten vluchten uit het land van herkomst. Daarmee wordt het voor deze gezinsleden mogelijk gemaakt om tijdens de vlucht de overkomst naar Nederland te regelen. Hiermee worden naar onze mening voldoende mogelijkheden geboden voor de nareis van gezinsleden.

In antwoord op een vraag van de RPF en GPV-fracties met betrekking tot de hoofdpersoon merken wij op dat het over het algemeen wel duidelijk is wie onder de hoofdpersoon moet worden verstaan. In de meeste gevallen zal het de persoon zijn die als eerste asiel in Nederland vraagt en krijgt.



Als de gezinsleden gelijktijdig Nederland binnenreizen wordt dit bepaald aan de hand van het asielrelaas.

Het is inderdaad juist, dit in reactie op een opmerking van de SGP-fractie, dat met het voorgestelde artikel 27, lid 1, onderdeel e, de rechten op gezinshereniging voor de huidige vvtv-ers worden versterkt. Wij verwachten evenwel niet dat daarvan een sterke aanzuigende werking zal uitgaan. In de nieuwe situatie zal het immers zo blijven dat – wanneer een land als onveilig land wordt aangemerkt – de nationaliteit de grond vormt voor toelating of het nu om de hoofdpersoon gaat of om gezinsleden. Als men in Nederland is aangekomen, is er dus geen verschil ten opzichte van de huidige situatie. Of de verruiming tot meer aanvragen vanuit het buitenland zal leiden is onzeker. Wij verwijzen hier naar paragraaf 1.4 van deze nota, waarin uitgebreid op de vermeende aanzuigende werking is ingegaan. Bovendien zal als nareis niet binnen drie maanden plaatsvindt, de hoofdpersoon zelfstandig moeten beschikken over voldoende middelen van bestaan.

Als de gezinsleden niet in aanmerking komen voor de afgeleide asielstatus dienen zij een aanvraag in te dienen voor verblijf in het kader van gezinshereniging. Deze aanvraag zal worden getoetst aan een aantal voorwaarden, waaronder het inkomensvereiste. In antwoord op een vraag van de RPF en GPV-fracties kunnen wij mededelen dat wij niet voornemens zijn het gezinsherenigingsbeleid, anders dan op het punt van het inkomensvereiste, in belangrijke mate te wijzigen.

## 5. Toezicht

### 5.1 Redelijk vermoeden

De meeste fracties uiten twijfels en stellen vragen over de wijziging van het toezichtcriterium «concrete aanwijzingen voor illegaal verblijf» in «redelijk vermoeden van illegaal verblijf». De fracties van VVD en CDA daarentegen stemmen in met de voorgestelde wijziging. In de kern komt de inbreng van de eerstbedoelde fracties neer op de vraag of in het criterium «redelijk vermoeden van illegaal verblijf» voldoende waarborgen besloten liggen voor een non-discriminatoire toepassing. Daarbij verwijzen de desbetreffende fracties naar het feit dat in 1993, bij de Wet op de Identificatieplicht, het criterium is gewijzigd juist vanwege discriminerende effecten. Ook is, door de leden van de fractie van D66 en GroenLinks, gewezen op het gevaar dat het strafrecht en het vreemdelingenrecht door elkaar heen gaan lopen.

In reactie op al deze vragen willen wij allereerst opmerken dat met het thans voorgestelde criterium niet wordt teruggegrepen op de formulering van vóór de wetwijziging in 1993. Met de wijziging van de Vreemdelingenwet bij de Wet op de Identificatieplicht is het criterium dat iemand staande gehouden kan worden indien «er een redelijk vermoeden is dat hij vreemdeling is» vervangen door «concrete aanwijzingen van illegaal verblijf». Het nu voorgestelde criterium is dat sprake moet zijn van «een redelijk vermoeden van illegaal verblijf». Er wordt dus slechts voorgesteld om de concrete aanwijzingen van illegaal verblijf te vervangen door een redelijk vermoeden daarvan. De vóór 1994 gehanteerde omschrijving van «redelijk vermoeden dat een persoon een vreemdeling is», is meer gericht op de persoon en had kunnen leiden tot discriminatoir handelen bij het uitoefenen van toezicht. Ter voorkoming daarvan is bij de invoering van de Wet op de Identificatieplicht gekozen voor het strikte criterium van «concrete aanwijzingen van illegaal verblijf».

Het onderzoek van het WODC waar de fractie van GroenLinks naar verwijst, dat overigens in zijn opzet beperkt was, laat geen eenduidig

beeld zien. Het actieve vreemdelingentoezicht is vanwege de wetswijziging bijna geheel verdwenen. In dit verband verwijst de regering eveneens naar het rapport van de politie Rotterdam-Rijnmond, waarin aangegeven is dat het vreemdelingentoezicht door de wetswijziging ernstig bemoeilijkt is.

Als conclusie kan gesteld worden dat de wetswijziging van 1993 meer duidelijkheid creëerde, maar ook tot meer belemmeringen voor een effectief vreemdelingentoezicht heeft geleid.

Om deze reden is thans gekozen voor het ruimere begrip «redelijk vermoeden van illegaal verblijf». Bij dit begrip zijn, net als bij het criterium concrete aanwijzingen, aanvullende feiten en omstandigheden nodig voor het kunnen uitoefenen van toezicht maar is niet vereist dat hieruit een concrete aanwijzing voortvloeit. Een redelijk vermoeden van illegaal verblijf heeft grote raakvlakken met het redelijke vermoeden van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Ook hier moeten er redengevende feiten en omstandigheden zijn. Het vermoeden moet redelijk zijn en gemeten worden naar objectieve maatstaven. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan een controle van een woning waarin eerder illegaal verblijvende vreemdelingen werden aangetroffen of aan het geval dat bij een binnentreding ter uitzetting van een met naam bekende illegaal verblijvende vreemdeling nog andere illegaal verblijvende vreemdelingen worden aangetroffen. Mede op basis van ervarings- en omgevingsgegevens kan dan een redelijk vermoeden worden aangenomen. Verder kan gedacht worden aan een verkeerscontrole waarbij de bestuurder herkend wordt als iemand die eerder voor mensensmokkel is veroordeeld. In dat geval kan er ten aanzien van de medepassagiers in redelijkheid worden vermoed dat zij illegaal in Nederland verblijven, terwijl daarvan geen concrete aanwijzing aanwezig behoeft te zijn.

Wij hebben met de voorgestelde wijziging dus alleen beoogd dit criterium te verruimen omdat – zoals ook in de memorie van toelichting op pagina 8 is aangegeven – tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat de eis van concrete aanwijzingen in de praktijk betekent dat te weinig actief vreemdelingentoezicht plaatsvindt. Naar onze mening blijft het ook bij dit criterium voldoende mogelijk om achteraf objectief te toetsen op grond waarvan illegaal verblijf is aangenomen.

In plaats van wijziging van het criterium is eerder getracht via opleiding en voorlichting van de (basis)politie tot de beoogde eenduidige interpretatie te komen. Zoals uit het vorenstaande duidelijk moge zijn geworden heeft dit in de praktijk niet geleid die vorm van vreemdelingentoezicht die de regering thans wenselijk acht. Dit laat onverlet dat opleiding en voorlichting van de (basis)politie noodzakelijk blijven om in de uitvoering een juiste en non-discriminatoire toepassing te waarborgen.

### *5.2 Illegaal verblijf*

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat illegaal verblijf in Nederland met kracht moet worden tegengegaan. Genoemde leden zijn van mening dat een verblijfsvergunning in ieder geval moet worden geweigerd dan wel ingetrokken indien betrokkene veroordeeld wordt in verband met mensensmokkel. Zij verzoeken de regering ook daarop in te gaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering tenslotte in te gaan op het voorstel om de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning op te schorten indien de aanvrager van een strafbaar feit wordt verdacht en veroordeling tot weigering of intrekking van de vergunning zou kunnen leiden.

Wij beantwoorden de vragen van de VVD-fractie als volgt. Naar onze mening dient illegaal verblijf krachtig te worden bestreden. Mensensmokkel en mensenhandel zijn in artikel 197a van het Wetboek

van Strafrecht strafbaar gesteld. Verder dient een persoon die nachtverblijf verschafft aan een vreemdeling, terwijl hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat het verblijf van de vreemdeling niet is toegestaan, de korpschef hierover te informeren (artikel 60 van het huidige Vreemdelingenbesluit juncto artikel 44 van de huidige Vreemdelingenwet), bij gebreke waarvan hij strafbaar is. De strekking van deze bepaling is om de opsporing van illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen te vergemakkelijken en om hen, die – te kwader trouw – aan dit illegale verblijf medewerking verlenen, strafbaar te stellen (artikel 105 van het wetsvoorstel).

De strafbedreiging hiervoor is niet gelijk aan die van mensensmokkel omdat het hier om een minder zwaar feit gaat. Als een vreemdeling veroordeeld wordt voor de hiervoor genoemde feiten kan dit grond zijn om zijn verblijfsvergunning in te trekken en de vreemdeling ongewenst te verklaren. Dit wordt beoordeeld op basis van het openbare orde beleid aan de hand van de zgn. glijdende schaal waarbij de duur van het verblijf is gerelateerd aan de ernst van de strafmaat. Het enkele feit dat een vreemdeling veroordeeld is in verband met mensensmokkel kan maar hoeft dus niet – dit in reactie op de leden van de fractie van de VVD – voldoende te zijn voor het intrekken van een verblijfsvergunning. In het algemeen zal dit wel voldoende grond zijn om de verblijfsvergunning te weigeren.

Verder kan de beslistermijn voor een aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van artikel 23, tweede lid, van het wetsvoorstel met zes maanden worden verlengd als de aanvrager van een strafbaar feit wordt verdacht en veroordeling tot weigering of intrekking van de vergunning kan leiden. In dit artikel is bepaald dat verlenging mogelijk is indien voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door het Openbaar Ministerie nodig is

### *5.3 Overig*

Wat betreft (het toezicht op) de handhaving van de wet hebben de leden van de CDA-fractie moeite met de in hun ogen nogal vrijblijvende wijze waarop in bepaalde artikelen met «kan-bepalingen» wordt gewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld de mogelijkheden om bepaalde verplichtingen aan vervoermaatschappijen op te leggen en de vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen die kunnen worden opgelegd in verband met terugkeer, uitzetting en het voorkomen en bestrijden van illegaliteit. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie moeten de desbetreffende artikelen van een imperatief karakter zijn. Voor nadere opmerkingen verwijzen deze leden naar de artikelsgewijze bespreking.

Wij kunnen de mening van de leden van de CDA-fractie niet delen. Gelet op het ingrijpende karakter van een aantal toezichtsbepalingen, denk met name aan de vrijheidsontnemende maatregelen, is het niet wenselijk deze imperatief voor te schrijven. Een facultatieve bepaling biedt de mogelijkheid om de proportionaliteit en subsidiariteit van het opleggen van een dergelijke maatregel in individuele gevallen te beoordelen. Waar mogelijk zullen deze «kan-bepalingen» in de lagere regelgeving worden ingevuld. Hiermee wordt naar onze mening de rechtszekerheid voor de Staat en de vreemdeling in voldoende mate gewaarborgd. Voor een nadere motivering waarom ook ten aanzien van de verplichtingen voor vervoermaatschappijen gekozen is voor een «kan-bepaling» verwijzen wij naar de toelichting op artikel 6 van het wetsvoorstel en naar paragraaf 1.8 van deze nota.

Verder achten deze leden preventieve maatregelen, met name in Europees verband, ter beperking van de instroom van groot belang. Zij spreken er dan ook hun teleurstelling over uit dat het preventieve aspect naar hun

gevoel in de nieuwe wet weinig aandacht krijgt. Zij verwijzen in dit verband onder andere naar hun opmerkingen bij artikel 4, betreffende de documenten-afschrijfplicht van vervoerders en de «pre-boardingchecks». In dat verband vragen deze leden of bepaalde maatregelen op het gebied van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming «ter fine van» (uitzetting), niet méér zouden moeten worden ingezet ter fine van identiteitsvaststelling. Identiteitsvaststelling moet naar de mening van de leden van de CDA-fractie zoveel mogelijk aan het begin van de procedure plaats hebben, waarbij alle mogelijke middelen moeten worden aangewend om dat te bewerkstelligen.

Wij zijn met de CDA-fractie van oordeel dat identiteitsvaststelling zoveel mogelijk aan het begin van de procedure dient plaats te hebben. Wij wijzen de CDA-fractie erop dat de huidige asielpcedure al zodanig is ingericht dat de identiteit van een vreemdeling in het AC, dus aan het begin van de procedure, kan worden vastgesteld. Als hoofdregel geldt uiteraard dat van de vreemdeling wordt verwacht dat hij juiste gegevens overlegt. Teneinde overgelegde gegevens te kunnen checken worden verschillende middelen gebruikt, zoals het afnemen van vingerafdrukken en documentonderzoek. Teneinde de effectiviteit van dit onderzoek nog verder te verhogen is in 1999 besloten de procedure in het AC te verlengen van 24 uur naar 48 uur. Wij achten echter het toepassen van vrijheidsbeperkende dan wel -ontnemende maatregelen voor dit doel aan het begin van de procedure niet proportioneel.

## **6. Rechtsmiddelen**

### *6.1 Algemeen*

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de caesuur in wetgeving, definities, jurisprudentie en dergelijke zal kunnen leiden tot toename van het aantal procedures en daarmee tot overbelasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het is een ervaringsfeit, zo antwoorden wij deze leden, dat de invoering van een nieuwe wet vaak leidt tot een tijdelijke toename van zowel het aantal als de bewerkelijkheid van beroepszaken, doordat op een aantal punten nieuwe jurisprudentie moet worden gevormd. Door een scheiding aan te brengen tussen de oude werkvoorraden en de nieuwe werkvoorraden, wordt ruimte geschapen om deze onvermijdelijke, maar tijdelijke toename op te vangen; in de beginperiode zal de instroom van nieuwe zaken immers niet meteen op het structurele niveau liggen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen zich af of de bekorting aan de voorkant wordt vervangen door verlenging aan de achterkant.

Deze leden merken terecht op, zo antwoorden wij, dat het vervallen van bezwaar en het invoeren van hoger beroep tegengestelde implicaties voor de duur van de procedure kunnen hebben. Toch achten wij een verkorting mogelijk. Immers, het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om het hoger beroep binnen korte tijd af te doen. Daarmee kan de tijdwinst, die kan worden behaald door het vervallen van bezwaar, daadwerkelijk worden geboekt. Bovendien mag het hoger beroep niet in Nederland worden afgewacht.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het percentage herhaalde asielaanvragen, antwoorden wij dat in 1999 naar schatting ruim 3,5% van de ingediende aanvragen herhaalde aanvragen betrof. Dit percentage is berekend op basis van de periode september tot en met december en daarna geëxtrapoleerd naar het hele jaar. Om te kunnen

vaststellen of een aanvraag een herhaalde aanvraag is, moet er enig onderzoek worden gepleegd. Herhaalde aanvragen leggen daarmee beslag op de capaciteit van de IND, maar dat is onvermijdelijk.

De verschillende vragen van de leden van de VVD-fractie naar de beschikbaarheid van rechtsbijstand beantwoorden wij als volgt. Voor deze leden is het tijdig en correct beslissen op grote aantallen aanvragen van groot belang. Wij onderschrijven dat belang geheel. De vraag naar het beschikbaar houden van rechtsbijstand, dient daarom naar onze mening bezien te worden in het licht van de bijdrage aan de correcte en tijdige afhandeling van de aanvraag. Zonder rechtsbijstandverlener zouden de procedures naar verwachting langer duren wegens onbekendheid van de vreemdeling met de procedure. Het verlenen van rechtsbijstand dient niet alleen het belang van de vreemdeling maar ook dat van de procedure. Op die manier worden immers de belangen van zowel de Staat en als die van de vreemdeling op evenwichtige wijze gewaarborgd. Om die reden zou het beperken van rechtsbijstand tot de fase van het beroep bij de rechter als zodanig niet bijdragen aan het tijdig en correct beslissen; integendeel, wanneer een kwalitatief goede IND-beslissing de basis legt voor een kwalitatief goede procedure als geheel, betaalt rechtsbijstand in de eerste fase van de procedure zich gedurende de volgende fase dubbel en dwars terug. Daaruit volgt tevens, dat beperking van rechtsbijstand tot één procedure het genoemde belang niet dient, aangezien bij wijze van uitzondering een tweede procedure uit het oogpunt van rechtsbescherming aangewezen kan zijn. Wij zien daarin geen reden, om af te zien van rechtsbijstand.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de bedoeling van de passage in de memorie van toelichting, waarin wordt opgemerkt dat in asielzaken de tijd veelal in het voordeel van de vreemdeling werkt.

Wij doelen daarmee op het ervaringsfeit, dat naarmate de procedure langer duurt, het voor alle betrokkenen lastiger wordt om aan een negatieve uitkomst van de procedure consequenties te verbinden.

De leden van de CDA-fractie vragen of onder de nieuwe wet geen beroep mogelijk is tegen beslissingen die zijn genomen op grond van de discretionaire bevoegdheid.

Het antwoord op die vraag luidt ontkennend. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat tegen beschikkingen (en rechtens relevante handelingen) van de minister beroep kan worden ingesteld. Dit uitgangspunt is in lijn met de Awb. Deze beroepen worden ingesteld bij de vreemdelingenrechter in plaats van de bestuursrechter. Daarin verschilt het wetsvoorstel evenmin van de huidige wet. Hieruit volgt dat beroep op de vreemdelingenrechter mogelijk blijft, indien de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid een besluit (of een rechtens relevante handeling) oplevert.

In de memorie van toelichting staat, zo merken de leden van de D66-fractie terecht op, dat in vreemdelingenzaken in bijna 100% van de daarvoor in aanmerking komende gevallen rechtsmiddelen worden aangewend.

Met 100% bedoelen wij vanzelfsprekend in vrijwel alle gevallen. De vreemdeling heeft immers veel te winnen en weinig te verliezen, hetgeen een ervaringsfeit is. Waar nu in vrijwel alle asielzaken bezwaar wordt gemaakt, zal dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel betekenen dat in vrijwel alle gevallen beroep op de rechter zal worden ingesteld.

Door verschillende fracties (RPF en GPV) is gevraagd naar het vervallen van het griffierecht in asielzaken. Daarbij vragen deze fracties zich af, of er geen rechtsongelijkheid ontstaat met reguliere zaken.

Het antwoord daarop luidt ontkennend. Het relevante verschil tussen reguliere zaken en asielzaken, is dat in reguliere zaken steeds een inkomenseis wordt gesteld. Reguliere vreemdelingen beschikken in de regel over inkomen, waaruit het griffierecht kan worden voldaan. In asielzaken kan een inkomenseis niet worden gesteld. In de regel beschikken asielzoekers ook niet over een inkomen of andere middelen. Van rechtsongelijkheid is daarom naar onze mening geen sprake. Hieruit volgt ook, dat het niet voor de hand ligt om voor reguliere zaken een regeling voor te stellen, waarbij onder omstandigheden van het heffen van griffierecht kan worden afgezien.

Gevraagd om een nadere toelichting over het «rondpompen» van geld, merken wij op, dat asielzoekers aanspraak hebben op verstrekkingen overeenkomstig een voorliggende voorziening op de bijstand, die ten laste komt van het Ministerie van Justitie, in casu het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het gegeven dat een deel hiervan in natura wordt verstrekt, maakt dat het verschuldigde griffierecht thans door het COA wordt voldaan met toepassing van de bijzondere kostenregeling. Om die reden is het heffen van griffierechten in asielzaken (in beroep noch in hoger beroep) niet zinvol.

### *6.2 Bezwaar regulier*

De leden van de VVD-fractie vragen of wij hebben overwogen de bezwaarschriftprocedure ook in reguliere zaken te laten vervallen. De leden van de CDA-fractie vragen of ons daarbij een termijn voor ogen staat.

Deze leden antwoorden wij, dat wij thans onvoldoende aanleiding zien om het bezwaar in reguliere zaken te laten vervallen. Ook het regeerakkoord geeft hiertoe geen aanleiding. Afhankelijk van de kwaliteitsverbetering bij de verschillende vreemdelingendiensten en de nadere besluitvorming over de bevoegdheidsoverdracht inzake de afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf, zal worden bezien of de bezwaarschriftprocedure in reguliere zaken in de toekomst kan vervallen. Aldus antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Hieruit volgt, dat ons geen concrete termijn voor ogen staat waarop het bezwaar in reguliere zaken kan vervallen, aldus in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie.

### *6.3 Verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht*

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de rechtvaardigingsgronden voor het onderscheid tussen vreemdelingenzaken en andere bestuurszaken. Deze leden vragen waarom voor het vreemdelingenrecht eigenlijk aansluiting is gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en of de vreemdelingenwetgeving niet van de werking van de Algemene wet bestuursrecht kan worden uitgezonderd?

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van het CDA zich kunnen vinden in de rechtvaardigingsgronden om op een aantal punten onderscheid te maken tussen vreemdelingenzaken en andere bestuursrechtelijke zaken. Anders dan deze leden achten wij het echter niet wenselijk om de vreemdelingenwetgeving geheel van de werking van de Awb uit te zonderen. Dat zou nodeloos afbreuk doen aan de met de Awb nagestreefde harmonisatie van wetgeving, die voor de eenheid, doorzichtigheid en hanteerbaarheid van het bestuursrecht, met inbegrip van het



vreemdelingenrecht, van groot belang is. Dat laat onverlet dat soms uitzonderingen op of afwijkingen van de Awb noodzakelijk zijn, doch deze uitzonderingen en afwijkingen behoren niet verder te gaan dan nodig is. Daarnaast zou het ook nogal onpraktisch zijn om de vreemdelingenwetgeving geheel van de werking van de Awb uit te zonderen, omdat dan allerlei zaken die al in de Awb zijn geregeld, in de Vreemdelingenwet opnieuw zouden moeten worden geregeld, zonder dat er aanleiding is om ze anders te regelen. Het zou bijvoorbeeld betekenen dat het procesrecht voor de eerste aanleg geheel opnieuw zou moeten worden uitgeschreven in de Vreemdelingenwet, hetgeen een weinig doelmatige wijze van wetgeven zou zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks achten het onthouden van bezwaar een groot gemis, dat niet geheel kan worden gecompenseerd met andere middelen. Deze leden missen een objectieve rechtvaardiging. De overtuiging die de minister heeft dat de voornemenprocedure het wegvallen van bezwaar zal compenseren, staat in schril contrast tot de magere uitwerking van deze procedure. De leden missen een wettelijke waarborg met betrekking tot termijnen, het principe hoor en wederhoor en motivering met betrekking tot de argumenten van de rechtshulpverlener.

De leden van de GroenLinks-fractie antwoorden wij, dat het vreemdelingenrecht een unieke positie inneemt in het bestuursrecht. Deze unieke positie, waarop wij in deze nota reeds eerder in zijn gegaan, rechtvaardigt naar onze mening het laten vervallen van de bezwaarschriftprocedure. Daarbij hebben wij op het oog dat in vrijwel alle gevallen een rechtsmiddel wordt aangewend. Bovendien achten wij een versnelling van de procedure noodzakelijk. Anders dan deze leden, menen wij, dat de voornemenprocedure, zoals wij die in de algemene maatregel van bestuur zullen uitwerken, de nodige waarborgen met betrekking tot termijnen en dergelijke zal bevatten. Wij verwijzen naar de volgende paragraaf van deze nota, waarin wij uitgebreid ingaan op de voornemenprocedure.

Wat de leden van de fractie van GroenLinks voor ogen staat, waar zij opmerken dat de rol van de rechtshulp in de besluitvorming niet altijd met de noodzakelijke onafhankelijke positie valt te verenigen, is ons niet duidelijk. Wij nemen aan dat deze leden het oog hebben op de asielprocedure. In de memorie van toelichting is aangegeven dat, overeenkomstig het handboek van de Verenigde Naties, de bewijslast in beginsel op de vreemdeling rust. De rol van de rechtshulp is de vreemdeling bij te staan bij het aannemelijk maken van diens asielrelaas. Naar onze mening brengt het wetsvoorstel in de bestaande rol van de rechtshulp geen wijziging.

#### *6.4 Voornemenprocedure*

In de toelichting hebben wij aangegeven, dat met het laten vervallen van de bezwaarschriftprocedure niet kan worden volstaan. Dat is ook meermalen gebleken bij de verschillende consultaties bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De rechter dient te beschikken over een inzichtelijk dossier, waarin de standpunten van beide partijen zijn neergelegd en bovendien moet de kwaliteit van de beschikking in eerste aanleg worden gewaarborgd. Zodoende hebben wij besloten om enkele elementen van de bezwaarschriftprocedure in de procedure in te bouwen, door middel van de voornemenprocedure.

De voornemenprocedure beoogt niet de bezwaarschriftprocedure te compenseren, zo antwoorden wij de leden van de fractie van GroenLinks. Daarmee zou immers geen enkele tijdwinst behaald worden.

Door de verschillende fracties is verzocht inzicht te geven in de algemene maatregel van bestuur, waarin de voornemenprocedure zal worden uitgewerkt. Wij voldoen gaarne aan deze verzoeken. Alvorens hierop inhoudelijk in te gaan, antwoorden wij de leden van de D66-fractie en van de GroenLinks-fractie, dat wij hebben afgezien van regeling in de wet teneinde enige flexibiliteit te kunnen waarborgen. Het gaat immers om een nieuwe procedure. Wij zien niet in, dat de positie van de vreemdeling bij regeling in het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, waarover de Raad van State zal worden gehoord, onvoldoende wettelijk zou zijn gewaarborgd.

Inmiddels staat ons de volgende uitwerking van de voornemenprocedure voor ogen:

In de artikelen 37 en 39 van het wetsvoorstel is bepaald dat indien de minister van Justitie voornemens is een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning dan wel de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur ervan af te wijzen, de vreemdeling van dit voornemen op de hoogte wordt gebracht voordat de beschikking daadwerkelijk wordt genomen. De voornemenprocedure wordt ook gevolgd indien de verblijfsvergunning zal worden ingetrokken.

Daaruit volgt, dat niet is voorzien in een voornemenprocedure indien een aanvraag zal worden ingewilligd, zo antwoorden wij de leden van de RPF en het GPV. Het volgen van de voornemenprocedure zou in dat geval weinig toevoegen aan de opbouw van het dossier, met het oog op een beroep tegen de eventuele intrekking. De vreemdeling kan immers op het verslag van het nader gehoor correcties en aanvullingen aanbrengen. Op die manier biedt het dossier voldoende basis om de rechter in staat te stellen een eventuele latere intrekking van de verblijfsvergunning te beoordelen, met name de vraag wat de feitelijke grond voor verblijfsaanvaarding is geweest.

Wij gaven reeds aan dat het doel van de voornemenprocedure is, de vreemdeling in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze over de voorgenomen afwijzing te geven. Ingevolge het wetsvoorstel worden regels gesteld over de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze kan geven. Gewaarborgd moet zijn, dat de vreemdeling een redelijke termijn wordt gegund om zijn zienswijze schriftelijk te geven. In de algemene maatregel van bestuur zullen wij daarom als waarborg voor de vreemdeling de termijnen vastleggen, zo antwoorden wij de leden van de PvdA en GroenLinks fracties. De in het besluit neer te leggen termijnen waarborgen dat de vreemdeling altijd in de gelegenheid is om zijn zienswijze schriftelijk naar voren te brengen. Het tijdstip waarop het voornemen is uitgereikt of toegezonden maakt daarvoor geen verschil.

In het besluit zal in elk geval worden onderscheiden naar een drietal situaties, waarin verschillende termijnen voor de zienswijze zullen worden gegeven. Deze drie situaties zijn: afwijzing van een aanvraag in het Aanmeldcentrum, afwijzing van de aanvraag elders dan in het Aanmeldcentrum en intrekking van een verblijfsvergunning. Wij overwegen om een regeling op te nemen voor het geval de vreemdeling in bewaring is gesteld. Vanzelfsprekend is de termijn voor de vreemdeling om zijn zienswijze te geven over de voorgenomen afdoening in het AC korter, dan de termijn die hij krijgt om zijn zienswijze te geven op de voorgenomen intrekking van een verblijfsvergunning.

Voor de afwijzing in het AC wordt aangesloten bij de huidige procedure, waarbij de vreemdeling drie uur de tijd heeft om het nader gehoor met zijn rechtshulpverlener te bespreken. Deze procedure is beschreven in TBV 1999, 21. In het Vreemdelingenbesluit zal worden bepaald, dat de

vreemdeling drie uur de tijd heeft om zijn zienswijze op schrift te zetten. In de zienswijze worden ook de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor meegenomen. Deze voornemenprocedure zal de procedure vervangen zoals die in genoemde TBV is beschreven. Daarmee is de mogelijkheid om, op informele basis, te overleggen natuurlijk niet uitgesloten.

Het is denkbaar dat de zienswijze van de vreemdeling ertoe leidt dat de aanvraag niet in het AC zal worden afgedaan. In dat geval wordt de beoordeling van de aanvraag elders voortgezet. Zonodig zal aldaar opnieuw de voornemenprocedure worden gevolgd. In de praktijk kan worden aangesloten bij de vraag of een vreemdeling na een nader gehoor in het AC opnieuw elders zal worden gehoord.

Indien de aanvraag niet in het AC wordt afgewezen wordt aangesloten bij de termijn van vier weken waarbinnen de vreemdeling thans een bezwaarschrift kan indienen.

Voor het op schrift stellen van zijn zienswijze op de voorgenomen intrekking zal de vreemdeling zes weken de tijd krijgen. Deze langere termijn waarborgt, dat de vreemdeling zijn zienswijze daadwerkelijk kan opstellen. De achterliggende gedachte is, dat de vreemdeling veelal eerst een rechtshulpverlener zal moeten benaderen voordat hij zich inhoudelijk kan verdiepen in de voorgenomen intrekking. In de praktijk blijkt met het vinden van een rechtshulpverlener enige tijd gemoeid te zijn. Daarin verschilt de situatie met die waarin de vreemdeling een aanvraag heeft ingediend. In dat laatste geval staat een rechtshulpverlener de vreemdeling veelal in de procedure reeds bij, waardoor deze ook bekend is met het dossier.

In de algemene maatregel van bestuur zal worden neergelegd, dat het ontbreken van de zienswijze niet aan het nemen van het besluit in de weg staat. Hoewel het belang van een dossier waarin de standpunten van beide partijen zijn neergelegd evident is, moet ook de voortgang van de procedure worden gewaarborgd. Een beslissing dient immers binnen zes maanden gegeven te worden (voor afdoening in het AC wordt een kortere termijn gehanteerd). Hieruit volgt eveneens, dat het enkele ontbreken van de zienswijze niet tot vernietiging van de beschikking kan leiden. Ook hieruit blijkt dat de procedure kan worden versneld, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

In de algemene maatregel van bestuur zullen tevens enkele bepalingen worden opgenomen over het begin en einde van de termijn. Daarbij zal worden aangesloten bij hoofdstuk 6 van de Awb. Hoewel dit hoofdstuk als zodanig niet van toepassing is omdat het bij de voornemenprocedure niet gaat om bezwaar of beroep, kunnen de voorschriften van dat hoofdstuk over het begin en einde van de beroepstermijnen naar analogie worden toegepast op de voornemenprocedure. Zo zal worden geregeld, dat de schriftelijke zienswijze tijdig is ingediend, indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen. Bij verzending per post is de zienswijze tijdig ingediend indien deze voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits deze niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Het belang van een goede communicatie met de vreemdeling is evident en is ook in het wetsvoorstel gewaarborgd. Voor de schriftelijke zienswijze is van belang, dat uit artikel 2:6, eerste lid, van de Awb volgt dat zowel het voornemen als de zienswijze als hoofdregel in het Nederlands worden gesteld. Uit het tweede lid van dat artikel volgt dat ook een andere taal kan worden gebruikt indien het gebruik ervan doelmatiger is en belangen van derden daardoor niet onevenredig worden geschaad. Dit betekent dat een zienswijze in een andere taal, bijvoorbeeld Engels, onder omstandigheden mogelijk is. In welke gevallen dat mogelijk is, kan aan de praktijk

worden overgelaten. Indien het Nederlands moet worden gebruikt, zal de vreemdeling, in de praktijk de rechtshulpverlener, zorgdragen voor een vertaling.

Wat de status van het voornemen betreft – de leden van de D66-fractie hebben daarnaar gevraagd – merken wij het volgende op. Uit de artikelen 37 en 39 van het wetsvoorstel volgt dat in het voornemen wordt ingegaan op de relevante gronden waarop de voorgenomen afwijzing is gebaseerd, zodat het de vreemdeling duidelijk is waarop hij in zijn zienswijze moet ingaan. Anders gezegd, het schriftelijke voornemen dient als geheel voldoende toegespitst te zijn op de individuele vreemdeling zodat de vreemdeling in staat is inhoudelijk te reageren op de voorgenomen afwijzing of intrekking. Het wetsvoorstel stelt voor het overige geen vormvereisten aan het voornemen of de zienswijze. De minister en de vreemdeling zijn aldus vrij in het formulering van de zienswijze.

Het voornemen zelf is niet te beschouwen als een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een beschikking, waartegen afzonderlijk beroep mogelijk is op grond van artikel 6:3 van de Awb, zo antwoorden wij de leden van de fractie van D66. Het uitbrengen van het voornemen treft de vreemdeling immers niet los van de voor te bereiden beschikking rechtstreeks in zijn belang. Dat er een voornemen wordt uitgereikt, volgt immers rechtstreeks uit het wetsvoorstel.

Overigens zullen de relevante stukken bij het voornemen worden gevoegd, voor zover de vreemdeling nog geen kennis heeft van de inhoud van die stukken. Het doel hiervan is de vreemdeling in staat te stellen na te gaan op welke informatie het voornemen is gebaseerd. In ieder geval behoort tot de stukken het verslag van het nader gehoor. Algemeen bekende of vrij toegankelijke informatie, bijvoorbeeld over het land van herkomst, behoeft niet bij het voornemen gevoegd te worden.

Uit artikel 40, vierde lid, volgt, dat indien de aanvraag wordt afgewezen, in de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling.

Wat de vrees van de leden van de D66-fractie betreft, dat de voornemenprocedure een geheel schriftelijke aangelegenheid wordt, merken wij het volgende op. De voornemenprocedure maakt deel uit van de procedure die leidt tot een afwijzende beschikking op de aanvraag of tot de intrekking van een verblijfsvergunning. Daarbij is de vreemdeling gehoord: indien hij een aanvraag heeft ingediend wordt hem een gehoor en een nader gehoor afgenomen, en indien de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, zal hij na het indienen van de schriftelijke zienswijze in de regel op grond van de Awb worden gehoord. De vrees van de leden van de D66-fractie achten wij daarom niet gegrond.

Indien de zienswijze van de vreemdeling aanleiding vormt voor nader onderzoek, dan kan de vraag opkomen of nogmaals een voornemen moet worden uitgereikt of toegezonden. Hiervoor kan worden aangesloten bij de praktijk inzake het opnieuw horen nadat de vreemdeling reeds op zijn bezwaarschrift is gehoord en naar aanleiding daarvan nader onderzoek heeft plaatsgevonden. Indien naar aanleiding van het horen in bezwaar gekozen wordt voor een wijziging van de beschikking, wordt de vreemdeling alleen dan opnieuw gehoord, indien na het horen feiten en omstandigheden bekend worden die voor de beslissing op bezwaar van *aanmerkelijk* belang kunnen zijn (artikel 7:9 van de Awb). Ingevolge artikel 7:11 van de Awb kan de grondslag van de beschikking wijzigen, mits het inhoudelijk om dezelfde beslissing gaat en de mogelijkheid van verweer niet is geschaad. Naar analogie toegepast op de voornemenprocedure, zal in de regel het voornemen worden bijgesteld (vergelijk opnieuw horen in bezwaar) indien na het nader gehoor feiten en omstandigheden bekend

worden (bijvoorbeeld naar aanleiding van de zienswijze), die tot een geheel andere afwijzingsgrond leiden (en daarmee van aanmerkelijk belang zijn). Regeling in dit besluit is thans niet goed mogelijk; daarvoor zal de praktijk eerst moeten uitkristalliseren. Wellicht dat wij daarvoor een uitzondering maken voor de procedure in het Aanmeldcentrum. Ten overvloede wordt opgemerkt, dat indien het nader onderzoek tot de inwilliging van de aanvraag leidt of tot de conclusie dat intrekking niet langer aan de orde is, er geen voornemenprocedure gevolgd wordt. Dit volgt reeds uit het wetsvoorstel.

Het mag duidelijk zijn, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie op hun vraag of de procedure daadwerkelijk wordt verkort, dat het doorlopen van de voornemenprocedure tijd kost. Dat vinden wij niet bezwaarlijk, omdat het naar onze mening gaat om noodzakelijke waarborgen. De procedure kan desalniettemin worden versneld, omdat uitgangspunt is dat binnen zes maanden op de aanvraag moet zijn beslist. Dat is mogelijk, omdat de vreemdeling voortaan in de regel één keer zal worden gehoord. Het horen naar aanleiding van het bezwaarschrift vervalt immers, hetgeen belangrijke tijdwinst kan opleveren. Immers, een belangrijke oorzaak van vertraging in de procedure, met name wegens de beperkte beschikbaarheid van tolken, vervalt. Deze schriftelijke voornemenprocedure is veel minder gevoelig voor vertraging, zo verwachten wij. Voorts wijzen wij de leden van de VVD-fractie erop, dat het vervallen van de bezwaarschriftprocedure slechts één van de maatregelen is om de procedure te versnellen. Daarnaast is de standaard schorsende werking van het beroep minstens zo belangrijk, waardoor er geen verzoek om voorlopige voorziening gevraagd en behandeld hoeft te worden.

Ten slotte antwoorden wij op de daartoe strekkende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, dat de rol van de rechtshulpverlener als gevolg van de voornemenprocedure niet wijzigt. De enige relevante wijziging voor de rechtshulpverlener is, dat in plaats van bezwaar tegen een genomen beslissing voortaan de zienswijze op een voorgenomen besluit op schrift wordt gezet. Dat heeft geen gevolg voor diens positie.

## *6.5 Meeromvattende beschikking*

### *6.5.1 Afzonderlijke procedures*

Wij beantwoorden de verschillende vragen van de fracties van VVD, D66, RPF, GPV en SGP naar de mogelijkheden voor het voeren van afzonderlijke procedures gezamenlijk.

De aan het woord zijnde leden van de VVD en de D66-fracties, antwoorden wij, dat uit de systematiek van de meeromvattende beschikking volgt dat de rechter in de beoordeling van de beschikking de vraag moet betrekken of de uit de beschikking voortvloeiende rechtsgevolgen rechtens aanvaardbaar zijn. Uit het algemene uitgangspunt dat men – behoudens hoger beroep – niet tweemaal hetzelfde geschil aan de rechter kan voorleggen, volgt dat er in de regel geen afzonderlijk beroep mogelijk zal zijn. De ex nunc beoordeling stelt de rechter in staat om alle op dat moment relevante feiten en omstandigheden in de beoordeling van de beschikking te betrekken.

In de toelichting gaven wij aan, dat er bij wijze van uitzondering een nieuwe procedure uit een oogpunt van rechtsbescherming nodig kan zijn. Daarbij gaven wij aan, dat er sprake moet zijn van een combinatie van tijdsverloop en een relevante wijziging in de omstandigheden. In dat geval kan niet worden gezegd, dat hetzelfde geschil aan de rechter wordt voorgelegd. Indien de rechter van oordeel is dat een dergelijk uitzonderlijk

geval voorligt, zal hij een besluit moeten aannemen, teneinde rechtsingang te verschaffen.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom tegen de negatieve beslissing op het verzoek om toepassing te geven aan de bevoegdheid van artikel 43, vierde lid, van het wetsvoorstel geen beroep aangetekend kan worden, antwoorden wij als volgt. Bepalend voor de vraag of beroep openstaat, is of er rechtsgevolgen aangenomen kunnen worden. Ingevolge de bestuursrechtelijke jurisprudentie wordt in het algemeen een besluit aangenomen indien een aanvraag om gebruik te maken van een bevoegdheid wordt afgewezen. Als er al beroep openstaat, is het naar onze mening maar zeer de vraag of daarvan veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid, vermeldt de categorieën vreemdelingen voor wie de verstrekkingen niet worden beëindigd. Concreet zou het besluit betrekking hebben op vreemdelingen, waarvan is vastgesteld dat zij afkomstig zijn uit land X en die Nederland nog niet hebben verlaten. Het betreft voorwaarden waarvan op redelijk eenvoudige wijze kan worden vastgesteld of de vreemdeling daaraan voldoet. Bijvoorbeeld: vreemdeling A heeft een aanvraag tot verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingediend, omdat hij afkomstig zou zijn uit land X. De aanvraag is door de minister afgewezen omdat hij niet afkomstig is uit land X en deze afwijzing is ook voor de rechter in stand gebleven. Daarmee staat rechtens vast dat vreemdeling A niet uit land X afkomstig is. Aangenomen kan worden dat vreemdeling A om die reden niet zal verzoeken om toepassing van het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid. Het beroep tegen de afwijzing door de minister zou immers zinloos zijn.

Zou vreemdeling A in zijn aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning hebben gesteld dat hij afkomstig is uit land Y en is die aanvraag onherroepelijk afgewezen op de grond dat hij niet afkomstig is uit land Y, dan staat rechtens vast dat hij niet uit land Y afkomstig is. Daarmee is niet uitgesloten dat hij uit land X afkomstig is. Desalniettemin is het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid, op hem niet van toepassing omdat hij niet aan de voorwaarde voldoet dat hij eerder heeft gesteld dat hij uit land X afkomstig is. Samenvattend antwoorden wij de leden, dat het beroep niet is uitgesloten maar naar verwachting niet vaak zal worden ingesteld.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden van de SGP-fractie, waarom tegen de beslissing tot afwijzing van het verzoek om geen gebruik te maken van de bevoegdheid tot uitzetting geen beroep zou openstaan. Hiertegen staat naar onze mening geen beroep open omdat het in feite gaat om een rechtsgevolg dat eerder ter beoordeling aan de rechter is voorgelegd en wel bij de beoordeling van de meeromvattende beschikking.

Op de vragen van de leden van de fracties van VVD, RPF en GPV, of de burgerlijke rechter zich nog bevoegd kan verklaren in vreemdelingenzaken, antwoorden wij ontkennend: de rechtsbescherming kan geheel door de vreemdelingenrechter worden geboden. Het wetsvoorstel wijkt daarin niet af van de huidige wet. Dat betekent dat de vreemdelingenrechter niet alleen bevoegd is te oordelen over besluiten, maar ook inzake handelingen van bestuursorganen jegens een vreemdeling als zodanig (zie het voorgestelde artikel 70, derde lid). Dit zou anders zijn, indien de bevoegdheid van de vreemdelingenrechter expliciet in bepaalde zaken zou worden uitgesloten. Dan kan op grond van de huidige jurisprudentie van de burgerlijke rechter worden aangenomen dat deze zich bevoegd zal verklaren. Om die reden zijn wij geen voorstander van het beperken van de rechtsmacht van de vreemdelingenrechter. Het belang van concentratie van vreemdelingenzaken weegt naar onze mening zwaarder.



Uit het bovenstaande volgt, dat de burgerlijke rechter zich niet bevoegd zal verklaren indien beroep zou worden ingesteld inzake de door de leden van de VVD-fractie genoemde artikelen.

Ten aanzien van de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen terzake van een onrechtmatig besluit, waar de leden van de VVD-fractie eveneens naar hebben gevraagd, wijzen wij op het arrest van de Hoge Raad van 17 december 1999 (Raatgever/Groningen), waarbij de Hoge Raad heeft uitgesproken dat zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter bevoegd zijn te oordelen over een verzoek om schadevergoeding. Wij zien voorts nog geen aanleiding om in vreemdelingenzaken een andere bevoegdheidsverdeling voor te stellen dat in de overige bestuursrechtelijke zaken. Dat betekent, dat ter gelegenheid van de vijfde tranche van de Awb terzake besloten wordt of de huidige bevoegdheidsverdeling blijft gehandhaafd. Overigens merken wij op dat het voorgestelde artikel 103 een exclusieve bevoegdheid voor de vreemdelingenrechter beoogt te vestigen ten aanzien van het verzoek om schadevergoeding na opheffing van de vreemdelingenbewaring.

#### 6.5.2 Werklast rechter

De leden van de D66-fractie, evenals de leden van de SGP-fractie, vragen zich af, hoe de regering de toenemende werklast van de rechter als gevolg van de meeromvattende beschikking beziet.

Deze leden antwoorden wij, dat een exacte voorspelling thans niet te geven is vanwege de deels in elkaar grijpende voorstellen. Die voorstellen betekenen enerzijds een verlichting en anderzijds een verzwaring van de werklast. Wij willen daarom vooropstellen dat wij de ontwikkeling van de werklast nauwlettend in de gaten houden en zonodig passende maatregelen zullen voorstellen.

Bij de in elkaar grijpende voorstellen denken wij aan het volgende. Wij verwachten dat door bundeling van de verschillende losse procedures het aantal administratieve procedures kan worden beperkt. Dit zal tot een verlichting van de werklast van de administratieve ondersteuning leiden. Als gevolg van het vervallen van de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening in asielzaken en in reguliere zaken tijdens de bezwaarfase, blijven alleen de zwaardere bodemzaken over. De ex-nunc beoordeling van de afwijzing van de aanvraag veronderstelt bovendien dat de rechter met meer belangen en factoren rekening heeft te houden, zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken. De aanwijzing van de vreemdelingenrechter in de Wet COA als bevoegde rechter in het wetsvoorstel Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 975), betekent eveneens een uitbreiding van diens taken. Daar staat weer tegenover, dat de ex nunc beoordeling nieuwe aanvragen kan voorkomen, hetgeen uiteindelijk weer tot een verlichting van de werklast zou moeten leiden. Niet in de laatste plaats merken wij op, dat als gevolg van het voorgestelde volgtijdelijke statusstelsel, er minder zal worden doorgeprocedeerd, hetgeen een gunstige invloed heeft op het totale werk-aanbod van de vreemdelingenrechter.

#### 6.5.3 Medische klacht

In antwoord op de door de leden van de D66-fractie gepresenteerde casus, waarin de aanvraag is afgewezen ondanks ernstige medische klachten, antwoorden wij dat in een dergelijke casus in de regel geen beletsel voor uitzetting zal worden aangenomen. Uit de afwijzing van het beroep volgt, dat de rechter, in zijn beoordeling van het bestreden besluit in al zijn gevolgen, de klachten niet van dien aard heeft geoordeeld, dat uitzetting achterwege dient te blijven. De rechter betreft immers alle

gevolgen van de afwijzing van de aanvraag, waaronder de mogelijkheid van uitzetting, in de beoordeling van de afwijzing. Het karakter van de meeromvattende beschikking brengt dat met zich mee. Indien de medische klachten dusdanig zijn, dat zij aan uitzetting in de weg staan, dan zou de afwijzing zijn vernietigd. Gevolg daarvan zou zijn dat de vreemdeling nog steeds rechtmatig in Nederland verblijft en om die reden de opvang niet zal worden beëindigd.

#### 6.5.4 Binnentreden

De leden van de D66-fractie vragen of de Algemene wet op het binnentreden van toepassing is op de bevoegdheid, genoemd in artikel 43, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Het antwoord daarop is bevestigend. Hieruit volgt, dat de ambtenaren, alvorens zij daadwerkelijk kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner, eerst in het bezit van een machtiging moeten worden gesteld.

#### 6.6 *Ex nunc* beoordeling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom de rechter in asielzaken de bevoegdheid zou moeten worden verleend nieuwe feiten en omstandigheden in de beoordeling van het beroep te betrekken. Bestaat niet het gevaar dat door het aandragen van wat nieuwe feiten en omstandigheden de procedure steeds wordt verlengd?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van de *ex nunc* beoordeling van het beroep.

De leden van de SGP-fractie vragen of wij het eens zijn met de kritiek dat deze vorm van toetsing in combinatie met de meervoudige beschikking ertoe leidt dat de rechter met veel meer belangen en factoren rekening moet houden, beroepen daardoor minder snel afgehandeld kunnen worden en de druk op de rechter dienvolgens sterk toeneemt? Ook vragen deze leden waarom verschil wordt gemaakt tussen het beroep in eerste aanleg en het hoger beroep, aangezien bij het hoger beroep *ex nunc* toetsing niet mogelijk wordt? Ten slotte vragen deze leden waarom in een bevoegdheid en geen verplichting is voorzien en om welke redenen de rechter *ex-nunc*-toetsing achterwege zal laten, als vaststaat dat geen strijd met een goede procesorde of ontoelaatbare vertraging zou ontstaan?

Bij de gedachtevorming over de nieuwe wet, tijdens de vele bijeenkomsten met de bij de uitvoering betrokkenen, is als leidend beginsel naar voren gekomen, dat nieuwe procedures niet worden voorkomen door het uitsluiten van beroep, maar alleen door het bundelen van de rechtsgevolgen (de meeromvattende beschikking) en door het wegnemen van de behoefte aan een nieuwe procedure (de *ex nunc* beoordeling). Anders gezegd, procederen kan alleen worden tegengegaan door de behoefte aan procederen weg te nemen. Tijdens de voorbereiding is steeds naar voren gekomen, dat nieuwe aanvragen worden ingediend, ongeacht of de wet zulks toelaat. Uit de verdragen (onder andere het Vluchtelingenverdrag en het EVRM) volgt dwingend, dat een dergelijke aanvraag moet worden beoordeeld met het oog op de verschillende refoulementverboden. Uitsluiting van de mogelijkheid om een nieuwe aanvraag in te dienen, is met die verdragen in strijd. Bij de tweede en volgende aanvragen hoeft slechts beoordeeld te worden of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn die alsnog tot verlening van een vergunning moeten leiden, althans aan uitzetting in de weg staan. In de meeste gevallen zal die beoordeling uitwijzen, dat er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden en zal de aanvraag worden afgewezen.

Hiervan uitgaande, hebben wij gekozen voor een systeem waarin nieuwe feiten en omstandigheden tot op een zeker moment nog door de rechter in zijn beoordeling kunnen worden betrokken. Dat betekent slechts, dat indien de rechter van oordeel is dat er nieuwe feiten en omstandigheden aan de orde zijn, de rechter daarmee rekening kan houden. Dat is naar onze mening zinvol, omdat anders een nieuwe aanvraag ingediend zou worden, die pas weer veel later in de tijd afgewikkeld kan worden. Nieuwe aanvragen, die geen nieuwe feiten en omstandigheden bevatten, of die desalniettemin niet tot een vergunning leiden, kunnen verkort worden afgedaan op grond van artikel 4:6 van de Awb. Horen is daarvoor niet nodig. In artikel 1, onder f, van het wetsvoorstel zijn deze aanvragen als herhaalde aanvragen aangemerkt. Tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag staat beroep open op de vreemdelingenrechter, zij het dat daaraan schorsende werking is onthouden. Ondanks een eventueel ingesteld beroep kan de vreemdeling worden uitgezet op grond van artikel 61.

Het expliciet uitsluiten van beroep tegen de afwijzing van een herhaalde aanvraag zou slechts tot gevolg hebben dat de burgerlijke rechter zich bevoegd zal kunnen verklaren. Wij gaven in de hiervoor gegeven antwoorden reeds aan dat zeer ongewenst te vinden. Wij zijn daarom van mening dat wij een zinvolle uitwerking hebben gegeven aan de afspraken uit het regeerakkoord.

De ex nunc beoordeling kan in theorie tot een verlenging van de procedure leiden, aldus in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de VVD-fractie. Echter, in de praktijk kan dit meevallen, zo antwoorden wij ook in de richting van de leden van de SGP-fractie, omdat de rechter zich thans ook buigt over feiten en omstandigheden die pas tijdens de procedure naar voren worden gebracht en waarvan het de vraag is of hij ze in de beoordeling kan betrekken. De beantwoording van de vraag of feiten en omstandigheden die pas in beroep naar voren zijn gebracht in de beoordeling kunnen worden betrokken, kost evenveel tijd, ongeacht ex tunc of ex nunc. Verlenging van de procedure is alleen waarschijnlijk indien de rechter daadwerkelijk nieuwe feiten en omstandigheden aanneemt. In dat geval zal de rechter het bestuursorgaan de vraag voorleggen of het hier nieuwe feiten en omstandigheden betreft en zo ja, wat daarvan de gevolgen zijn voor het bestreden besluit. Oordeelt de rechter daarentegen dat er geen nova zijn, dan is er wat tijdsbeslag betreft weinig verschil met de huidige ex tunc beoordeling. Verlenging ten opzichte van de huidige procedure is alleen reëel indien er werkelijk sprake is van nova. Ten opzichte van de tijd die gemoeid is met het doorlopen van de gehele procedure van een nieuwe aanvraag tot en met eventueel beroep, is er sprake van een verkorting van de procedureduur.

In artikel 81 van het wetsvoorstel is de rechter bevoegd verklaard om bij de beoordeling van het beroep rekening te houden met nova, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het lijkt waarschijnlijk, dat het moment van behandeling ter zitting als uiterste moment wordt aangehouden. Het is echter niet ondenkbaar, dat de rechter een ander moment zal aanhouden. Het is ook niet ondenkbaar dat de rechter in een concreet geval geen rekening houdt met nova. Juist omdat het een nieuwe bevoegdheid betreft, is gekozen voor een open omschrijving, zodat er in de praktijk ervaring kan worden opgedaan. Pas indien die ervaring voorhanden is, kunnen wij een algemene uitspraak doen over een grens. Dat het trekken van een grens, op welk moment ook, tot verschillende uitkomsten van de procedure kan leiden, is daarbij onvermijdelijk. Aldus in antwoord op de daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66 en SGP.

Wij nemen aan, dat de leden van de D66-fractie, die vragen op welke wijze met nova rekening zal worden gehouden, het oog hebben op de praktische gang van zaken, indien tot uitzetting van de vreemdeling zal worden overgegaan. De bevoegdheid tot uitzetting ontstaat nadat het rechtmatig verblijf is geëindigd en geen beroep met schorsende werking meer aanhangig is. Indien gewijzigde omstandigheden naar het oordeel van de vreemdeling tot verlening van een vergunning zouden moeten leiden, dan moet hij daartoe een aanvraag indienen. Deze aanvraag zal worden beoordeeld. Indien er naar de mening van de minister geen sprake is van gewijzigde omstandigheden, dan zal de uitzetting worden doorgezet. Denkbaar is dat de vreemdeling pas op het moment dat tot uitzetting wordt overgegaan, aangeeft een aanvraag te willen indienen wegens gewijzigde omstandigheden. In een dergelijk geval, waarin de aanvraag eerder had kunnen worden ingediend, moet een afweging worden gemaakt tussen de beoordeling van de aanvraag en het doorzetten van de uitzetting. Door eerst zeer laat kenbaar te maken dat een nieuwe aanvraag ingediend zal worden, neemt de vreemdeling het risico dat die aanvraag summier zal worden beoordeeld. Het ligt voor de hand, daarbij te veronderstellen dat de aanvraag enkel en alleen met het oog op het voorkomen van daadwerkelijke uitzetting wordt gedaan. Vanzelfsprekend kunnen er goede redenen zijn om pas op een laat moment een nieuwe aanvraag in te dienen. In dat geval kan de uitzetting worden opgeschort om een inhoudelijk onderzoek te doen.

Wij onderschrijven, met de leden van de VVD-fractie, het standpunt dat het nader gehoor uitgangspunt voor de beoordeling van de aanvraag moet blijven. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. De leden van de VVD-fractie wijzen op de bestaande mogelijkheid om tot laat in de procedure bestaande (oude) feiten en omstandigheden in te brengen die het asielrelaas staven. Deze leden hebben het oog op de ex tunc beoordeling van het beroep. Deze mogelijkheid alsmede de daarop gebaseerde jurisprudentie onder invloed van de uit de refoulementverboden voortvloeiende restricties blijven ongewijzigd. De ex nunc beoordeling voegt de mogelijkheid toe om rekening te houden met nieuwe feiten en omstandigheden die na het nader gehoor opkomen. Daarbij valt te denken aan een opgelaaide burgeroorlog of juist een getekend vredesverdrag, nadat de aanvraag is afgewezen en daartegen reeds beroep was ingesteld. Dit zijn feiten en omstandigheden waarbij van achterhouden van gegevens geen sprake is. De ex nunc beoordeling is dan zinvol. Wij zien in de mogelijkheid om ex nunc te oordelen zeker geen beloning voor het achterhouden van feiten en omstandigheden bij de intake, indien de achtergehouden feiten en omstandigheden tot inwilliging van de aanvraag zouden moeten leiden. De vreemdeling heeft daar immers geen baat bij. In die zin, zal de mogelijkheid van de ex nunc beoordeling zeker niet tot verlenging van de procedure leiden, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie. Evenmin achten wij daarom het door de leden van de D66-fractie gesignaleerde risico van procesmisbruik van de ex nunc beoordeling reëel.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de ex nunc beoordeling ook tot afwijzing van de aanvraag zou kunnen leiden, antwoorden wij, dat dit theoretisch niet is uitgesloten, maar in de praktijk niet voor zal komen. Alsnog afwijzen van de aanvraag wegens nova veronderstelt immers dat de aanvraag eerder is toegewezen. In dat geval zal de vreemdeling bij gebrek aan belang niet-ontvankelijk zijn verklaard in zijn beroep. Wel kunnen nieuwe feiten en omstandigheden die de eerdere afwijzing ondersteunen, door de Staat worden ingebracht en door de rechter worden meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vinden de ex nunc beoordeling alleen relevant als de asielzoeker hangende de procedure recht krijgt op een andere

verblijfstitel, zoals onder de huidige wet verblijf bij een partner en zijn van mening dat de vreemdeling dan een nieuwe aanvraag moet indienen. Waarom acht de regering de rechter in staat in een dergelijke situatie in de zaak te voorzien, zonder deze terug te wijzen naar het bestuursorgaan, in casu de staatssecretaris?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek dat de ex nunc toetsing niet bijdraagt aan een heldere taakafbakening tussen bestuur en rechter.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de rechter zich terughoudend zal moeten opstellen bij de ex nunc beoordeling. Deze leden verwachten dat het feitenonderzoek door de rechter zal leiden tot een vermindering van de afstand, wat de onafhankelijke positie van de rechter zou kunnen aantasten.

De leden van de VVD-fractie stellen terecht vast, dat de rechter niet is toegerust om zelf te onderzoeken of er sprake is van nova. Dat is dan ook geenszins de bedoeling, zo antwoorden wij ook de leden van de fracties van GroenLinks en SGP. Indien de vreemdeling of de minister nova stellen, dan wel indien de rechtbank ambtshalve nova vermoedt, dan zal de rechtbank de minister de volgende vragen voorleggen: is er sprake van nova, en zo ja, welke gevolgen hebben die nova voor het bestreden besluit? Vervolgens zal de rechtbank aan de hand van de reactie van de minister over het beroep oordelen. In dat opzicht is er geen verschil met een beoordeling ex tunc. Evenmin bestaat er verschil tussen de ex nunc of ex tunc beoordeling indien de rechter de afwijzing van een aanvraag vernietigt en de minister vervolgens alsnog een verblijfsvergunning verleend. De rechterlijke taak wijzigt daarom niet, waarmee wij tevens de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over het feitenonderzoek door de rechter beantwoord hebben. Uit dit antwoord volgt ook, dat wij de kritiek aangaande de taakafbakening tussen rechter en bestuur niet delen, aldus reagerend op de vraag van de leden van de SGP-fractie.

Terecht merken de leden van de VVD-fractie op, dat de vreemdelingenrechter in reguliere zaken ex tunc blijft oordelen op het beroep. Wij hebben de ex nunc beoordeling alleen in asielzaken voorgesteld, omdat het daar naar onze mening de beste diensten kan bewijzen, juist vanwege de samenhang met de diverse refoulementverboden.

### *6.7 Werklast Vreemdelingenkamer*

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie instemmen met onze voorstellen om de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen aanvaardbare proporties te houden. De desbetreffende bepalingen kunnen echter niet zonder meer ook van toepassing worden verklaard op de vreemdelingenrechtspraak in eerste aanleg. Bij de beoordeling of een rechtsgang voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van behoorlijke rechtspraak, dient de rechtsgang als geheel in ogenschouw te worden genomen. Zo gezien is de voorgestelde sobere regeling van het hoger beroep mede mogelijk doordat in eerste aanleg een met meer waarborgen omklede behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden. Zou men de rechtsgang in eerste aanleg op vergelijkbare wijze versoberen, dan bestaat het gevaar dat de rechtsgang als geheel niet meer aan eisen van behoorlijke rechtspraak voldoet.

Dit neemt niet weg, dat enkele van de door deze leden genoemde werklastbeperkende voorzieningen ook in eerste aanleg kunnen worden toegepast. Dit vloeit voort uit het algemene bestuursprocesrecht. Zo is ingevolge artikel 8:10 Awb ook in eerste aanleg enkelvoudige afdoening regel en meervoudige afdoening uitzondering. Kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen kunnen ook in eerste aanleg buiten zitting worden afgedaan (artikel 8:54

Awb). Invoering van een grievenstelsel in eerste aanleg is echter niet goed denkbaar. In hoger beroep is het mogelijk de resterende punten van geschil nauwkeurig te formuleren, omdat reeds een volwaardige rechterlijke behandeling van het geschil heeft plaatsgevonden. In eerste aanleg is het geschil niet altijd al zo ver uitgekristalliseerd. Bovendien stelt een grievenstelsel hoge eisen aan de motivering van de beslissing waartegen grieven moeten worden geformuleerd. In eerste aanleg zou dat betekenen dat aan afwijzende beschikkingen motiveringseisen zouden moeten worden gesteld die vergelijkbaar zijn met de motiveringseisen die aan rechterlijke uitspraken worden gesteld. Dat zou de werklast van de rechter wellicht doen dalen, doch die van de IND aanzienlijk doen stijgen. Gelet hier op zijn verkorte uitspraken zoals voorzien in artikel 89, tweede lid, in eerste aanleg evenmin goed denkbaar. Er is immers een nauwe samenhang tussen verkorte uitspraak en grievenstelsel: de kern van de verkorte uitspraak is namelijk, dat de aangevoerde grieven geen aanleiding geven tot vernietiging. Er zij overigens op gewezen dat het – ook in vreemdelingenzaken in eerste aanleg toepasselijke – algemene bestuursprocesrecht wel de mogelijkheid biedt om mondeling uitspraak te doen (artikel 8:67 Awb). In de praktijk wordt zo'n «mondelling» uitspraak wel op schrift gesteld, maar in verkorte vorm; met name pleegt daarin een uitvoerige weergave van de feiten en het procesverloop te ontbreken. Buiten de vele in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen zien wij geen verdere mogelijkheden om de werklast van de rechter substantieel te beperken. Wij verwachten dat het door de reeds voorgestelde maatregelen – waarvan wij met name nog eens willen noemen de meeromvattende beschikking die het aantal proceduremomenten terugbrengt en de verhoging van de kwaliteit van de primaire beschikkingen door onder meer de voornemenprocedure – mogelijk zal blijken de werklast op een weliswaar hoog, maar aanvaardbaar niveau te houden. Het is ons niet bekend of en in hoeverre beroepen in Denemarken efficiënter worden afgehandeld dan in Nederland. De ervaring leert, dat met dergelijke transnationale vergelijkingen grote voorzichtigheid moet worden betracht. De wijze waarop een bepaalde categorie zaken – in casu vreemdelingenzaken – wordt behandeld, kan niet los worden gezien van de inrichting van het stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid als geheel, welke inrichting op haar beurt veelal weer nauw samenhangt met de geschiedenis, cultuur en constitutionele tradities van het desbetreffende land. Zo kent Denemarken niet of nauwelijks het verschijnsel bestuursrechtspraak. In plaats daarvan wordt gewerkt met combinaties van administratief beroep en acties bij de gewone rechter. Elementen van een dergelijk stelsel, dat radicaal van het Nederlandse stelsel verschilt, kunnen daaruit niet straffeloos worden losgemaakt en naar Nederland worden overgeplant. Zo worden aan rechterlijke uitspraken nu eenmaal andere eisen gesteld dan aan beslissingen in administratief beroep, hetgeen ook gevolgen heeft voor de omvang van die uitspraken.

### *6.8 Sprongberoep moratorium*

Enkele fracties stellen de vraag waarom geen wettelijke termijn is opgenomen voor de uitspraak op een beroep tegen een besluitmoratorium.

Bij nader inzien menen wij met deze leden dat het wenselijk is ook voor beroepen tegen een besluitmoratorium versnelde behandeling voor te schrijven en een termijn te stellen waarbinnen de Afdeling bestuursrecht-rechtspraak uitspraak moet doen. Daartoe zal bij nota van wijziging in artikel 69, vijfde lid, artikel 87 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Beroep tegen een besluitmoratorium staat open voor belanghebbenden. Onder belanghebbende wordt ingevolge artikel 1:2, eerste lid, Awb verstaan: degene die door een besluit rechtstreeks in zijn belang wordt



getroffen. Daaronder valt dus de individuele asielzoeker op wiens aanvraag als gevolg van het besluitmoratorium niet binnen de gewone termijn zal worden beslist. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, Awb worden voorts als belanghebbenden aangemerkt rechtspersonen die rechtstreeks zijn getroffen in algemene of collectieve belangen die zij blijkens hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Een organisatie als Vluchtelingenwerk Nederland zal derhalve in de regel kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij een besluit tot het instellen van een besluitmoratorium.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom beroep mogelijk is tegen het instellen van het besluitmoratorium, antwoorden wij, dat het moratorium, naar onze mening het karakter van een besluit van algemene strekking heeft. Reeds daaruit volgt, dat ingevolge de Awb beroep openstaat. Dat is naar onze mening ook gewenst, omdat het van groot belang is dat omtrent de rechtmatigheid van het besluit zo spoedig mogelijk zekerheid bestaat. Het uitsluiten van beroep tegen dit besluit, zou slechts leiden tot een beroep op de burgerlijke rechter.

Het voorgestelde artikel 69, vijfde lid, draagt het beroep tegen dat besluit op aan de Afdeling bestuursrechtspraak, bij wijze van sprongberoep. Zonder deze voorziening, zou het beroep bij de rechtbank Den Haag moeten worden ingesteld.

De beoordeling van het beroep tegen het besluit wijkt niet af van de beoordeling van andere besluiten. Indien de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie komt dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven, omdat bijvoorbeeld niet aannemelijk is dat het aantal aanvragen zó groot is, dat de minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven (artikel 41, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel), dan heeft de Afdeling verschillende mogelijkheden.

De Afdeling kan het bestreden besluit vernietigen, maar de gevolgen in stand laten. Dat betekent dat de aanvragen waarop het besluitmoratorium van toepassing was met zes maanden blijven verlengd, maar dat nieuwe aanvragen binnen de termijn van zes maanden moeten worden afgedaan. De Afdeling kan ook besluiten tot vernietiging *sec*. In dat geval wordt de verlenging van de beslistermijn ongedaan gemaakt, hetgeen betekent dat de minister binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking geeft. Het is niet uitgesloten dat de minister na vernietiging opnieuw een besluitmoratorium instelt, vanzelfsprekend op gronden die zich met de vernietiging van het eerdere besluit verdragen. Het nieuwe besluitmoratorium is dan van toepassing op alle aanvragen waarop nog niet is beslist.

## *6.9 Hoger beroep*

### 6.9.1 Centrale Raad van Beroep

Anders dan de leden van de PvdA-fractie zien wij niet in waarom de Centrale Raad van Beroep meer aangewezen zou zijn om het hoger beroep in vreemdelingenzaken te behandelen dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de huidige stand van de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie kent het algemeen bestuursrecht drie appèlrechters: de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en – voor een klein aantal wetten – het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hoofddregel is, dat hoger beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tenzij een van de andere colleges is aangewezen (artikel 37, eerste lid, Wet RvS). Dit laatste pleegt te gebeuren in wetten die behoren tot of nauw aansluiten bij het traditionele werktelein van de Centrale Raad: het ambtenarenrecht en het sociale zekerheidsrecht. Dat kan niet worden gezegd van het vreemdelingenrecht. Daarbij komt, dat de Raad van State zich nog in een betrekkelijk recent verleden –

als gevolg van het overgangsrecht nog gedurende enkele jaren na de wijziging van de Vreemdelingenwet van 1994 – met vreemdelingenrechtspraak heeft beziggehouden.

### 6.9.2 Voorlopige voorziening

De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen te bepalen dat in hoger beroep de beslissing op het verzoek om voorlopige voorziening altijd gelijktijdig met de beslissing in de hoofdzaak moet plaatsvinden. Een dergelijke gecombineerde uitspraak is echter niet altijd mogelijk. De vreemdeling die in hoger beroep een voorlopige voorziening vraagt, zal daarmee willen bereiken dat hij, in afwijking van de hoofdregel, de uitslag van het hoger beroep in Nederland mag afwachten. Een dergelijk verzoek vergt naar zijn aard een snelle beslissing. Een gecombineerde uitspraak is dan mogelijk als de hoofdzaak zodanig eenvoudig ligt dat zij binnen enkele weken – in de praktijk zal dat betekenen: zonder zitting en met een verkorte uitspraak – kan worden afgedaan. De beslissing op het verzoek om voorlopige voorziening kan dan beperkt blijven tot de constatering dat de vreemdeling daarbij geen belang meer heeft, omdat de hoofdzaak al is afgedaan. Indien de hoofdzaak echter een behandeling ter zitting en een gewone uitspraak vergt, is met het afdoen daarvan onvermijdelijk meer tijd (ten hoogste 23 weken; zie artikel 87, tweede lid) gemoed. In die gevallen zal afzonderlijk, voorafgaand aan de uitspraak in de hoofdzaak, moeten worden beslist over de vraag of de vreemdeling bij wijze van uitzondering de uitslag van zijn hoger beroep in Nederland mag afwachten.

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting, dat de vreemdeling in hoger beroep in voorkomende gevallen een voorlopige voorziening kan vragen, die echter slechts in bijzondere gevallen kan worden toegewezen, vroegen de leden van de VVD-fractie wat moet worden verstaan onder «in voorkomende gevallen» en «in bijzondere gevallen». Met eerstgenoemde frase werd bedoeld aan te geven, dat uiteraard moet zijn voldaan aan de eisen die in het algemeen voor een verzoek om een voorlopige voorziening gelden: de hoofdzaak moet aanhangig zijn (er moet dus hoger beroep zijn ingesteld) en er moet sprake zijn van een voldoende spoedeisend belang dat een voorlopige voorziening vordert (art. 8:81 Awb). Zo'n spoedeisend belang ontbreekt bijvoorbeeld als de vreemdeling reeds om andere – bijvoorbeeld medische – redenen uitstel van vertrek is gegund.

In het normale geval zal de vreemdeling wiens beroep door de rechtbank ongegrond is verklaard, Nederland echter moeten verlaten, ook al bestaat nog de kans dat in hoger beroep blijkt dat hij alsnog moet worden toegelaten. Op zichzelf is dat voor de vreemdeling natuurlijk bezwaarlijk, maar dat enkele feit rechtvaardigt niet het toewijzen van een voorlopige voorziening, want dan zou het hoger beroep de facto alsnog schorsende werking krijgen. Voor toewijzing van een voorlopige voorziening zal dus sprake moeten zijn van een bijzonder geval in die zin, dat de specifieke omstandigheden van dat geval meebrengen dat het voor de vreemdeling in dat geval extra bezwaarlijk is om Nederland hangende het hoger beroep te moeten verlaten. Te denken valt aan het geval waarin er naar het voorlopig oordeel van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrecht-spraak een grote mate van waarschijnlijkheid is dat de uitspraak van de rechtbank niet in stand zal blijven.

Gevraagd naar «de nieuwe inzichten omtrent de te verwachten instroom van asielzoekers», waarop in de memorie van toelichting wordt gedoeld, antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, dat wij daarmee het oog

hadden op de verwachte hoge instroom in 1998 en 1999 en de gevolgen die dat zou hebben voor het beoogde hoger beroep in vreemdelingen-zaken.

### 6.9.3 Omvang hoger beroep

De zorg van de leden van de fractie van GroenLinks over de beperkte vorm waarin het hoger beroep wordt ingevoerd delen wij niet. Naar wij elders in deze nota uiteen hebben gezet, voorziet de periodieke rechterlijke toetsing van de vrijheidsontneming in goede rechtsbescherming en is het openstellen van hoger beroep, alleen al vanwege de aantallen, geen alternatief.

Voorts blijven wij van oordeel, dit mede in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de RPF en het GPV, dat de mogelijkheden van enkelvoudige afdoening buiten zitting en verkorte uitspraken enerzijds uit een oogpunt van werklast niet kunnen worden gemist, anderzijds uit een oogpunt van adequate rechtsbescherming aanvaardbaar zijn, mede in het licht van het gegeven dat in eerste aanleg reeds een volledige behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden. Benadrukt zij, dat het onderhavige wetsvoorstel een *uitbreiding* van de rechtsbescherming van de vreemdeling betekent: naast de bestaande rechtsgang bij de vreemdelingenkamer wordt nu voor het eerst ook een vorm van hoger beroep ingevoerd. Het is dan ook minder juist om te spreken van de «terugkeer» van het hoger beroep, want tot dusver heeft in vreemdelingenzaken nimmer hoger beroep opengestaan. Vóór de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994 sprak de Afdeling rechtspraak op grond van de Wet Arob ook in vreemdelingenzaken recht in eerste en enige aanleg.

De leden van de fracties van GroenLinks, de RPF en het GPV vroegen zich voorts af of de Afdeling bestuursrechtspraak in voldoende mate in staat zal zijn de rechtseenheid te waarborgen, gezien het grote aantal zaken en de sobere vormgeving van het hoger beroep. In onze visie stelt juist die sobere vormgeving de Afdeling in staat om ondanks het grote aantal zaken de rechtseenheid adequaat te bewaken. Doordat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om de vele zaken die geen uit een oogpunt van rechtseenheid belangrijke vragen opwerpen, zeer efficiënt af te doen, kan de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk worden ingezet voor die zaken die wel uit een oogpunt van rechtseenheid en rechtsontwikkeling belangrijke vragen opwerpen. Voor die zaken kan de Afdeling dan ook kiezen voor een wijze van behandeling – met inbegrip van een behandeling ter zitting en een volledige uitspraak – die qua zorgvuldigheid en waarborgen niet onderdoet voor de behandeling van andere bestuursrechtelijke zaken. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts op welke wijze rekening is gehouden met het Procola-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Wij verwijzen daarvoor naar de notitie van het vorige kabinet over dat arrest en de werkwijze bij de Raad van State van 12 februari 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 425, nr. 3). In deze notitie is het standpunt ingenomen, dat, in ieder geval in afwachting van nadere rechtspraak van het EHRM – die overigens niet op korte termijn te verwachten is – kan worden volstaan met enkele praktische aanpassingen in de werkwijze van de Raad van State. Wij zien geen aanleiding om daarover thans anders te oordelen, noch om daarover voor vreemdelingen-zaken anders te oordelen dan voor andere bestuursrechtelijke zaken.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van de RPF en het GPV kunnen wij mededelen dat wij, in verband met de te verwachten grote aantallen zaken in hoger beroep, aanvankelijk hebben overwogen om het hoger beroep te beperken tot asielzaken. Wij hebben daarvan echter afgezien, enerzijds omdat ook in reguliere zaken behoefte bestaat aan rechtseenheid, anderzijds omdat er, bijvoorbeeld bij vragen rond gezinshereniging, soms een nauwe samenhang is tussen asielzaken

en reguliere zaken. Ook wilden wij zoveel mogelijk voorkomen dat het systeem zou worden belast met louter procedurele geschillen over de vraag of hoger beroep openstaat.

Een verlostelsel hebben wij niet overwogen, doch het voorgestelde grievenstelsel komt daar in een aantal opzichten dicht bij in de buurt. De Afdeling bestuursrechtspraak zal immers in beginsel kunnen volstaan met een beoordeling van de aangevoerde grieven. In vergelijking daarmee zou een zuiver verlostelsel waarschijnlijk nauwelijks minder werklast opleveren. Ook in een verlostelsel moeten immers de gronden voor het verzoek om verlof worden beoordeeld, hetgeen veelal niet mogelijk is zonder ook inhoudelijk van de zaak zelf kennis te nemen.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van de RPF en het GPV alsmede die van de SGP, merken wij op dat in het regeerakkoord, op basis van een afweging van de betrokken belangen, is gekozen voor de lijn dat de vreemdeling het beroep in eerste aanleg wel, maar het hoger beroep niet in Nederland mag afwachten. Inderdaad zal dit er naar verwachting toe leiden, dat in hoger beroep een groot aantal verzoeken om voorlopige voorziening wordt gedaan, terwijl de wens extra procedures te voorkomen nu juist een argument was om aan het beroep in eerste aanleg schorsende werking te verlenen. Juist op het punt van de verhouding tussen de voorlopige voorziening en de bodemprocedure is er echter een verschil tussen het beroep in eerste aanleg en het hoger beroep. In eerste aanleg zou een verzoek om voorlopige voorziening als regel inderdaad een extra procedure betekenen. In hoger beroep is dit in veel mindere mate het geval. Door de gekozen vormgeving van het hoger beroep zal het namelijk in een groot aantal gevallen mogelijk blijken de bodemprocedure zo snel af te doen, dat de bodemprocedure en het verzoek om voorlopige voorziening gecombineerd kunnen worden afgedaan. In die gevallen levert het verzoek om voorlopige voorziening materieel geen extra procedure op: door de uitspraak in de bodemprocedure verliest de vreemdeling immers zijn belang bij een voorlopige voorziening die er toe strekt dat hij die uitspraak in Nederland mag afwachten. Om deze reden was het, zo antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de leden van de SGP-fractie, ook niet nodig de mogelijkheden tot het vragen van een voorlopige voorziening te beperken. Een dergelijke beperking zou bovendien geheel averechts werken, omdat dan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter in kort geding zou herleven en gecombineerde afdoening met de bodemprocedure juist onmogelijk zou worden. Wij merken op, dat in de memorie van toelichting (pagina 86) is aangegeven, dat de vreemdeling in beginsel niet zal worden uitgezet voordat op het verzoek om voorlopige voorziening is beslist. Korthedshalve verwijzen wij naar het artikelsgewijze deel van deze nota, artikel 25 en 67.

#### 6.9.4 Geen hoger beroep vrijheidsbeneming

De leden van de D66-fractie verkeren waarschijnlijk in de veronderstelling dat alleen bij de eerste beoordeling van de vrijheidsontnemende maatregel de rechtmatigheid kan worden beoordeeld, als zij stellen dat bij de beoordeling niet met verminderde rechtsbescherming kan worden volstaan. Wij zijn dit met deze leden eens. Wij stellen volwaardige rechtsbescherming voor, waarbij volwaardig niet synoniem is met hoger beroep. Uit de bewoordingen van de artikelen 92, vierde lid, en 93, vierde lid, van het wetsvoorstel volgt dat de rechter steeds zowel de rechtmatigheid beoordeelt als de proportionaliteit. Daarom is naar onze mening sprake van volwaardige rechtsbescherming.

Zoals wij in de toelichting reeds aangaven, achten wij de periodieke beoordeling voor de vreemdeling van meer waarde, dan een hoger beroep. Naar verwachting zal er enige tijd overheen gaan voordat een uitspraak in hoger beroep voorligt, terwijl in die tussentijd de volgende

periodieke beoordeling door de vreemdelingenkamer zal hebben plaatsgevonden. Ten slotte zou het openstellen van hoger beroep leiden tot vertraging in de afdoening van de beroepen die de kern van het vreemdelingenrecht raken, namelijk die inzake het rechtmatig verblijf. Aldus in antwoord op vragen van de leden van de fractie van D66.

#### 6.9.5 Geen hoger beroep in visumzaken

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over het ontbreken van hoger beroep in visumzaken, roepen wij in herinnering dat de beschikbare capaciteit van de Afdeling grenzen stelt aan de omvang van het hoger beroep. Het hoger beroep voegt rechtsbescherming toe, die tot nog toe heeft ontbroken. Voordat hoger beroep open gesteld kan worden, moet daarom duidelijk zijn, dat het belang van de zaak het beslag op de schaarse capaciteit van de Afdeling rechtvaardigt. Daarom komen wij tot de afweging, dat hoger beroep, naast beroep op de Vreemdelingenkamer, van te weinig gewicht is.

#### 6.9.6 Hoger beroep in AC-zaken

De vragen, die door de fractie van D66 zijn gesteld en die betrekking hebben op de vermeende onmogelijkheid van hoger beroep indien een aanvraag in het Aanmeldcentrum is afgedaan, zijn kennelijk ingegeven door een misverstand. Zoals deze fractie terecht opmerkt, is hoger beroep in deze zaken van groot belang. Hoger beroep staat dan ook open indien de aanvraag binnen 48 uur is afgedaan, zo beantwoorden wij de verschillende vragen.

Het misverstand is blijkbaar ingegeven door de verwijzing in artikel 82, onder c, naar artikel 76 van het wetsvoorstel, waarin het zogeheten doorpakken is geregeld. Dit doorpakken is echter alleen nog mogelijk in reguliere zaken en dan alleen nog in zaken waarin, hangende de beslissing op het bezwaar, een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan.

#### 6.9.7 Hoger beroep en artikel 8:69 Awb

De leden van de fractie van D66 vragen de regering in te gaan op de verhouding tussen het grievenstelsel, artikel 8:69 Awb en Europese regelgeving. Artikel 8:69, tweede lid, verplicht de bestuursrechter ambtshalve de rechtsgronden aan te vullen. Naar algemene opvatting brengt artikel 8:69, eerste lid, echter mee, dat deze aanvulling slechts geschiedt binnen de grenzen van het geschil (Vgl. D. Allewijn, Een nieuw denkmodel voor de bestuursrechter, RM Themis 1998, 291; R.J.N. Schlössels, Tussen finaliteit en fuik, in: M.A. Heldeweg, E.C.H.J. van der Linden, R.J.N. Schlössels, Uit de school geklapt; opstellen uit Maastricht, Den Haag 1999, blz. 177–203 i.h.b. blz. 187; M. Schreuder-Vlasblom, De Awb, het nieuwe bestuursprocesrecht, 6e druk, 1999, blz. 125). Uit het voorgestelde artikel 83, eerste en tweede lid, vloeit voort dat in vreemdelingenzaken in hoger beroep het geschil wordt afgebakend door de aangevoerde grieven. Artikel 89, eerste lid, brengt vervolgens een verdere beperking aan, in die zin dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich *kan* beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven. In zoverre is de Afdeling niet verplicht, maar wel bevoegd ambtshalve rechtsgronden aan te vullen. Ons is geen Europese regelgeving omtrent ambtshalve aanvulling bekend; naar wij aannemen doelen de leden van de fractie van D66 met de desbetreffende vraag op de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (gevoegde zaken C-430–93 en C-431–93, Jur. 1995, p. I-4705 (Van Schijndel en Van Veen), zaak C-312–93, Jur. 1995 I-4599 (Peterbroeck) en zaak C-72–95, Jur. 1996, I-5403 (Kraaijeveld)) waar de vraag aan de orde was of de rechter wellicht verplicht zou zijn tot ambtshalve *toetsing* aan voorschriften van gemeenschapsrecht over schending waarvan niet is

geklaagd (waarmee dus buiten de grenzen van het geschil wordt getreden). Hoewel deze jurisprudentie nog niet geheel is uitgekristalliseerd, laat het Hof van Justitie in deze arresten de beantwoording van de vraag in hoeverre de rechter ambtshalve moet toetsen, in beginsel over aan het nationale procesrecht, mits op het gemeenschapsrecht steunende vooreringen niet minder gunstig worden behandeld dan zuiver nationale vooreringen en de handhaving van het gemeenschapsrecht niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (vgl. J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen 1999, blz. 320 e.v.). Aan deze laatste twee vereisten (naar het arrest-Rewe, zaak 33/76, Jur. 1976, blz. 1989, bekend als de «Rewe-riedel») is in casu voldaan. Uit genoemde rechtspraak lijkt echter tevens te volgen, dat de rechter *verplicht* is ambtshalve aan het gemeenschapsrecht te toetsen, zodra hij daartoe naar nationaal recht *bevoegd* is (aldus ook Jans c.s., t.a.p.). Nu de Afdeling ingevolge artikel 89 van het onderhavige wetsvoorstel wel bevoegd is buiten de aangevoerde grieven te treden, wijst de huidige stand van de jurisprudentie in de richting van een verplichting voor de Afdeling om ambtshalve aan relevante bepalingen van gemeenschapsrecht te toetsen.

#### 6.9.8 Buiten zitting

Anders dan de leden van de fractie van de SGP veronderstellen, staat tegen de afdoening van het hoger beroep buiten zitting geen verzet open. In artikel 86, eerste lid, is artikel 8:55 Awb immers uitdrukkelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard (vergelijk ook de memorie van toelichting, pagina 83).

### 7. Financiële gevolgen

Met betrekking tot de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn door verschillende fracties vragen gesteld.

#### 7.1 Budgettair neutrale omzetting

Waar de regering stelt dat de financiële omzetting van de Vreemdelingenwet 1994 naar de nieuwe Vreemdelingenwet budgettair neutraal plaats kan vinden, vraagt de PvdA-fractie of hierbij rekening is gehouden met implementatie- en uitvoeringskosten voor enkele van de ketenpartners, die hoger uit kunnen vallen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV zijn er nog niet van overtuigd dat de nieuwe wet grosso modo kostenneutraal kan worden uitgevoerd en vragen of met name aspecten als voorzieningenniveau, vreemdelingenbewaring en vreemdelingentoezicht wel voldoende in de berekeningen zijn meegenomen. Zij zouden graag een nadere argumentatie zien voor de stelling dat de financiële omzetting van de Vreemdelingenwet 1994 naar de nieuwe Vreemdelingenwet budgettair neutraal kan plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe zal worden gehandeld als blijkt dat de financiële omzetting van de Vreemdelingenwet 1994 naar de nieuwe Vreemdelingenwet niet budgettair neutraal zal plaatsvinden en of er in dat geval onderdelen in de vreemdelingenketen zijn die daarvan meer en andere die daarvan minder gevolgen zullen ondervinden. Waar gesteld wordt dat, indien de kosten van de nieuwe Vreemdelingenwet niet kunnen worden opgevangen door middel van verschuiving van budgetten, «dit alsdan een zaak is die kabinetsbreed tot een oplossing kan worden gebracht», vragen de leden van de CDA-fractie waarom hierover nog geen overeenstemming bestaat en wat er gebeurt als er geen kabinetsbrede oplossing mogelijk is?



De verwachting dat de nieuwe Vreemdelingenwet kostenneutraal kan worden uitgevoerd is gebaseerd op de uitkomsten van het in de bijlage bij de memorie van toelichting genoemde kostenmodel.

Met het kostenmodel is in eerste instantie beoogd de verschillen in beeld te brengen van de financiële kenmerken van respectievelijk de Vreemdelingenwet 1994 en het voorliggende wetsvoorstel. In het model is rekening gehouden met de uitvoeringskosten van onder andere het COA, de IND, de rechtsbijstand, de vreemdelingenkamers, de Raad van State, de vreemdelingendiensten, de Koninklijke marechaussee en de kosten van (voorzieningen voor) inburgering, levensonderhoud, medische bijstand en onderwijs.

Uit het model is gebleken dat veranderingen in de kosten van de behandeling van asielaanvragen en het verblijf van asielstatushouders worden veroorzaakt door verschillende, vaak samenhangende factoren. Uit de doorrekening van verschillende scenario's is gebleken dat kostenschommelingen bij een gegeven instroom zich bewegen binnen een bandbreedte van -10% en +10% en met name worden bepaald door verschillen in toelatingsbeleid, de doorlooptijden van toelatingsprocedures en de mate van gebruik van sociale voorzieningen.

Op basis van de uitkomsten van het model worden bij de uitvoering van het wetsvoorstel geen structurele meerkosten verwacht. Daarbij geldt dat thans geen redelijke inschatting is te maken van welke van de vele bepalende factoren – desondanks – tot meerkosten zullen leiden (en op welke plaats de meerkosten dan zullen optreden). Wij vinden het niet opportuun om eventuele meerkosten nu al in kabinet aan de orde te stellen. De afspraak is dat er – als sprake blijkt van meerkosten – kabinetsbreed een oplossing zal worden gezocht.

Het kostenmodel is opgesteld om meerjarig de structurele kosten te bepalen. De incidentele overgangs- en voorbereidingskosten zijn om die reden geen onderdeel van het model. De overgangskosten worden met name bepaald door de aantallen (vvtv-)statussen die in verband met de nieuwe wet zullen moeten worden omgezet. Omdat deze aantallen sterk afhankelijk zijn van de instroom en het toelatingsbeleid, zijn betrouwbare inschattingen eerst in de loop van dit jaar te maken. Naar verwachting zullen de overgangskosten op dit punt met name bestaan uit de kosten die door gemeenten moeten worden gemaakt in verband met de afbouw van de voorzieningen in het kader van de Zorgwet vvtv (welke wordt ingetrokken). De voorbereidingskosten betreffen met name kosten die door organen als de Raad van State worden gemaakt om de werkzaamheden die voortvloeien uit de nieuwe Vreemdelingenwet direct bij inwerkingtreding optimaal te kunnen uitvoeren. In de memorie van toelichting is vermeld dat de totale voorbereidingskosten door de betrokken organisaties in hun uitvoeringstoetsen vooralsnog zijn ingeschat op circa f 30 miljoen. In interdepartementaal overleg zijn de voorbereidings- en overgangskosten nader geprognosticeerd, ten behoeve van de voorjaarsnota 2000 en de begrotingsvoorbereiding voor 2001 en volgende jaren.

## *7.2 Vreemdelingenbewaring*

De leden van de fractie van D66 vragen naar de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel ten aanzien van de vreemdelingenbewaring en refereren daarbij aan een recente prognose van het WODC, waarin een uitbreiding van de detentiecapaciteit voor vreemdelingenbewaring van 1000 naar 1500 plaatsen wordt voorspeld. De leden van de RPF- en GPV-fracties vragen om een overzicht van de materiële, personele en budgettaire consequenties die verwacht worden van de verruimde mogelijkheden tot vreemdelingenbewaring.

In antwoord op de vragen over de vreemdelingenbewaring delen wij het volgende mee. Het WODC heeft in haar rapport «Prognose van de sanctiecapaciteit 1999–2003»<sup>1</sup> de verwachting uitgesproken dat de gemiddelde capaciteitsbehoefte aan vreemdelingenbewaring in de jaren 1999–2003 zal stijgen van 1 210 tot 1 570 plaatsen. Zoals ook uit de toelichting bij de prognose mag blijken, is een en ander gebaseerd op een eenvoudige tijdreeksanalyse die met relatief grote onzekerheden is omgeven en waarbij nog geen rekening is gehouden met de ontwikkelingen in beleid en wetgeving.

Het wetsvoorstel bevat namelijk verschillende elementen die kunnen leiden tot een verandering van de behoefte aan bewaringscapaciteit. De precieze invloed is echter slechts in beperkte mate vooraf vast te stellen. Mogelijke effecten van de nieuwe wettelijke regeling op de capaciteit benodigd voor vreemdelingenbewaring zijn: wijziging van het aantal gevallen en de gemiddelde duur van de vreemdelingenbewaring, vanwege de invoering van een rechtmatigheidstoets binnen 10 dagen (artikel 92 van het wetsvoorstel) en wijziging van het aantal gevallen van vreemdelingenbewaring, vanwege de toevoeging van een bewaringsgrond (artikel 57 lid 2 van het wetsvoorstel).

Ook kan de aanpassing van het toezichtscriterium, zoals opgenomen in de artikelen 48 en volgende van het wetsvoorstel, een effect hebben op het aantal gevallen van vreemdelingenbewaring.

Daarmee is op dit moment onvoldoende nauwkeurig vast te stellen in welke richting en in welke mate de behoefte aan bewaringscapaciteit (en de inrichting van het bewaringsproces meer in het algemeen) zal veranderen door invoering van het wetsvoorstel. Of er sprake is van meer- of minderkosten voor vreemdelingenbewaring door de invoering van het wetsvoorstel is niet bekend. In 1999 bedroegen de kosten van de vreemdelingenbewaringsplaatsen<sup>2</sup> circa f 102 miljoen.

In de eerste helft van dit jaar zal in een pilotomgeving worden getoetst in hoeverre artikel 92 van de nieuwe wet (de vervroegde rechtmatigheidstoets) tot wijziging van de benodigde bewaringscapaciteit en/of de procedure zal leiden. De wijzigingen in het toezichtsregime (toevoeging van een bewaringsgrond en wijziging van het toezichtscriterium) kunnen naar hun aard niet vooraf in een pilot worden beproefd. Hier zal eerst na inwerking-treding van de wet uit de uitvoeringspraktijk kunnen blijken hoe de bewaringscapaciteit zich dient te ontwikkelen. Richtlijn bij de komende ontwikkeling van de vreemdelingbewaring zal zijn de optimaal zorgvuldige en tegelijkertijd optimaal efficiënte inrichting van dit toezichtsinstrument.

### *7.3 Voorbereiding van de implementatie*

De leden van de CDA-fractie vragen wat de aangekondigde inventarisatie van de voorraden in oktober 1999 heeft opgeleverd en aan welke maatregelen wordt gedacht om de achterstanden weg te werken. Zij vragen tevens wat is de stand van zaken is ten aanzien van de maatregelen die in voorbereiding zijn om de invoering en uitvoering van de wet – door bijvoorbeeld de IND en de Vreemdelingenkamers – een succes te maken en of er invoeringsproblemen worden voorzien die tot uitstel van de beoogde invoeringsdatum of gefaseerde invoering van de wet kunnen leiden.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van de risicoanalyse, gehouden door het Ministerie van Justitie, en vragen op basis daarvan of in de praktijk de kosten niet hoger zullen komen te liggen vanwege de grote achterstanden, versterkt door de personeelstekorten en de achterstanden in de informatievoorziening, die gelijktijdig met invoering van de nieuwe wet door de verschillende behandelorganisaties moeten worden weggewerkt. Deze leden vragen voorts wat de werk-

<sup>1</sup> WODC, Onderzoek en beleid 181, 1999.

<sup>2</sup> Het betreft hier de kosten van de gemiddelde gebudgetteerde vreemdelingenbewaringscapaciteit over 1999. De kosten per bewaringsplaats per dag bedragen volgens de laatste realisatiecijfers (DJI, 1999) f 236, per dag (incl. RGD-component, excl. kosten hoofdkantoor en landelijke diensten).

afspraken behelzen die met de IND en de vreemdelingenkamers zijn gemaakt om de werkachterstanden weg te werken en of hier ook sprake is van een financiële tegemoetkoming.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering tevens aan te geven welke werkvoorraden bij de IND en de vreemdelingenkamers ten tijde van de invoeringsdatum van de nieuwe Vreemdelingenwet thans worden voorzien. Zij vragen de regering aan te geven of en hoe deze voorraden op verantwoorde wijze kunnen worden weggewerkt en in dat verband ook in te gaan op de driejarenregeling. Wij beantwoorden deze vragen achtereenvolgens met betrekking tot de IND en de Vreemdelingenkamer.

### 7.3.1 IND

Uit de inventarisatie van oktober 1999 en de jaarcijfers van 1999 is gebleken dat verscheidene voorraden van de IND in 1999 in omvang zijn toegenomen<sup>1</sup>.

Vanwege deze ontwikkeling zijn in het najaar van 1999, bij het opstellen van het IND Jaarplan 2000, afspraken gemaakt om in het jaar 2000 de behandeling van asielaanvragen in eerste aanleg een hogere prioriteit te geven dan de behandeling van asiel-bezwaarzaken. Met deze afspraken, die afwijken van de oorspronkelijk door de IND gekozen invoeringsstrategie<sup>2</sup>, is beoogd de voorraden asielzaken in eerste aanleg gedurende het jaar 2000 terug te brengen tot het niveau van de normale werkvoorraden, zodat toelatingsaanvragen die na invoering van het wetsvoorstel worden ingediend zonder vertraging kunnen worden behandeld. Al in de laatste maanden van 1999 bleek deze afspraak effectief, gezien de stabilisatie van de voorraden te beslissen asielzaken in eerste aanleg in deze periode.

De afspraken uit het jaarplan hebben geleid tot een planmatige aanpak van de implementatie van de nieuwe wet bij de IND. Deze aanpak heeft drie componenten. Als eerste het voorbereiden van de organisatie op het werken met de nieuwe wet, zoals de bijscholing van personeel, aanpassing van de interne procedures en voorschriften en de aanpassing van geautomatiseerde systemen. Als tweede het zoveel mogelijk anticiperen op de invoering van de nieuwe wet, bijvoorbeeld door het reeds in de laatste maanden van 2000 een aanvang te maken met toepassing van de voornemenprocedure. De laatste component betreft het vanaf de invoering van de nieuwe wet organisatorisch scheiden van de behandeling van oude en nieuwe asielzaken. Hiermee wordt beoogd de zaken die na invoering van het wetsvoorstel worden ingediend zonder achterstanden af te kunnen doen en de zaken van vóór de invoering voortvarend projectmatig te behandelen.

<sup>1</sup> De exacte omvang van de voorraden per 1 januari 2000 is opgenomen in de Rapportage Asielketen 1999, die op 4 februari jl. aan de Kamer is toegezonden.

<sup>2</sup> In de uitvoeringstoets van de IND van juni 1999 – als bijlage bijgevoegd – was de strategie opgenomen om aandacht en productiecapaciteit van de organisatie met name te richten op de voorraden asiel-bezwaarzaken. Hiermee werd beoogd de periode waarin na invoering van het wetsvoorstel nog asiel-bezwaarzaken moeten worden behandeld, tot een minimum te beperken. Door deze keuze zouden de voorraden (en doorlooptijden) van eerste aanleg asielzaken noodzakelijkerwijs toenemen. Met de in het jaarplan gestelde prioriteiten is gekozen voor een methode waarmee vanaf het eerste moment na invoering van het voorstel een snelle beslissing van het bestuursorgaan op de asiel-aanvraag kan worden geboden.

De werkvoorraden van de IND voor de komende periode zijn geprognosticeerd in het jaarplan 2000 van de IND. Bij de verwachte instroom van asielzoekers in 2000 (47 000) zal de IND ten tijde van invoering van de nieuwe wet geen achterstanden meer hebben op beslissingen in eerste aanleg. De asiel-bezwaar voorraad zal in 2000 nog toenemen. Afhankelijk van de mate waarin asielzoekers procederen tegen een beslissing in eerste aanleg kan de bezwaarvoorraad asielzaken oplopen tot 53 000 zaken per 1 januari 2001. Vanaf dat moment zullen er nog nauwelijks bezwaarzaken bijkomen en zal de voorraad snel dalen vanwege de gekozen projectmatige afdoening. Op 1 juli 2000 en op 1 oktober 2000 zal de implementatievoorbereiding (waaronder begrepen de voorraadontwikkeling) van de IND worden geëvalueerd.

De bezwaarvoorraad van de IND is betrekkelijk jong, deels doordat de IND bij het afdoen van bezwaarschriften het fifo (first in, first out) principe hanteert en deels doordat de voorraad met name bestaat uit bezwaarschriften tegen de niet-inwillingen van asielverzoeken uit 1998. De

aanpak van de IND voorziet er in dat asiel bezwaarzaken – na aanvankelijke voorraadvorming in het jaar 2000 – na invoering van het voorstel geconcentreerd en doelmatig zullen worden afgehandeld. In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie kunnen wij melden dat deze afhandeling van niet anders dan thans het geval is zal worden beïnvloed door het drie-jaren beleid.

Op vragen van GroenLinks antwoorden wij dat de inzet van de IND per 2001, die voorziet in zowel de voortvarende behandeling van nieuwe aanvragen als het wegwerken van achterstanden, binnen de bestaande (financiële) kaders mogelijk is. De IND (met de andere uitvoeringsorganisaties) wordt namelijk vanaf 1999 structureel gefinancierd op een behandelcapaciteit van 60 000 asielzoekers, terwijl in 2000 een instroom van 47 000 en in 2001 een instroom van 42 000 asielzoekers wordt voorzien. Er is daarmee sprake van buffercapaciteit, die voor de benodigde werkzaamheden kan worden ingezet.

### 7.3.2 Vreemdelingenkamer

Bij de Vreemdelingenkamer was in 1999 sprake van stijgende voorraden door een combinatie van groeiende instroom en dalende productie.

In verband met de voorraadontwikkeling zijn in het najaar van 1999 intensieve gesprekken gevoerd met de vreemdelingenkamer. Dit resulteerde in afspraken over de noodzakelijke en versnelde groei van de vreemdelingenkamer (zowel groei van de formatie per vreemdelingenkamer, als van het aantal nevenzittingsplaatsen). Het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet (uitbreiding aantal nevenzittingsplaatsen) is momenteel bij de Kamer in behandeling (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 850). Als het voorstel wet wordt, zijn op 1 september 2000 twee extra nevenzittingsplaatsen operationeel; per 1 januari 2001 wordt het aantal zittingsplaatsen met 3 uitgebreid tot een totaal van 10. Daarnaast is afgesproken dat de verdeling van zaken over de verschillende nevenzittingsplaatsen zo efficiënt mogelijk wordt ingericht. De per 1 juli 2000 operationele centrale registratie en verdeling van zaken is daarbij een belangrijk instrument. Waar mogelijk dient dit proces te worden versneld. Daarnaast gaat de voorkeur uit naar zoveel mogelijk specialisatie binnen de vreemdelingenkamer, waarbij verdere uitsplitsing tussen spoedzaken en bodemzaken voor de hand ligt.

Het wegwerken van de voorraden door de Vreemdelingenkamer zal desondanks nog geruime tijd vragen. De instroom van zaken zal in de komende periode, door het wegwerken van de achterstanden van de IND en het betrekkelijk lage inwilligingspercentage, nog stijgen. De ontwikkeling van de productiecapaciteit kan deze stijging vooralsnog niet volgen. Dit mede omdat de vreemdelingenkamer eerst recentelijk begonnen is met het vergroten van de productiecapaciteit door (personele) uitbreiding. De ontwikkeling van de werkvoorraad van de Vreemdelingenkamer is daarmee zorgelijk. Het beeld per 1 januari 2000 is ook hier dat de totale voorraden dusdanig groot zijn dat het volledig wegwerken ervan in 2000, voor inwerkingtreding van de nieuwe wet, in redelijkheid niet mogelijk is.

In het hierboven genoemde wetsvoorstel is – in de bijlage – een prognose gegeven van de werkvoorraden bij de Vreemdelingenkamer. De procedureuur bij de Vreemdelingenkamer wordt in aanmerking genomen in het kader van het 3-jarenbeleid, wanneer sprake is van schorsende werking.

De behandeling van zaken, inclusief de voorraden, door de Vreemdelingenkamer vraagt evenmin aanvullende financiering, nu ook hier de bestaande kaders ruimte bieden.

### 7.3.3 Werving van personeel voor de vreemdelingenketen

Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst van personeelsfunctionarissen uit de vreemdelingenketen in november 1999 leidde uitwisseling van de wervingservaring tot de conclusie dat het aantrekken van het gewenste personeel in een groot deel van het land geen structurele knelpunten oplevert. Voorts bleek het wervingsprofiel voor juridisch inhoudelijk personeel van de IND te verschillen van dat van de rest van de keten doordat de IND de uitbreiding niet uitsluitend richt op juristen.

De knelpunten lijken zich te concentreren in de Randstad, waar met name de Raad van State veel nieuwe medewerkers gaat werven als gevolg van de invoering van het hoger beroep. De verdere coördinatie en samenwerking zullen dan ook in eerste instantie op de ketenonderdelen in de Randstad worden gericht. De afspraak om – indien selectie van medewerkers uit een andere schakel c.q. zittingsplaats aan de orde is – de overkomst in onderling overleg te laten plaatsvinden is reeds gemaakt. Voorts leveren de Mobiliteitsadviescentra van Justitie specifiek inzet om medewerkers voor de vreemdelingenketen beschikbaar te krijgen c.q. te behouden.

Voor wat betreft de veronderstelde krapte op de arbeidsmarkt wijst de regering op de Arbeidsmonitor Rijksdienst 1999 die in december 1999 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgebracht. Daarin komt onder andere de arbeidsmarktpositie van de rijksdienst op de deelmarkt van juristen aan de orde. Uit deze monitor blijkt dat er in de periode 1997–2002 ongeveer 2900 juristen per jaar op de markt komen. Dit aanbod is ruim voldoende om te voldoen aan de vervangingsvraag die op circa 1700 per jaar is geschat. Uitgaande van een economische groei van gemiddeld 3% per jaar zou daar nog een uitbreidingsvraag komen van 1100 juristen per jaar bovenop komen. Deze aanname leidt tot een aanbodoverschot van 100 juristen per jaar. Van een structureel tekort is de eerstvolgende jaren derhalve geen sprake. Voor de langere termijn (na 2002) is vanzelfsprekend nog geen inzicht in het aanbod.

### 7.3.4 Ketenbrede informatievoorziening

De (ketenbrede) informatievoorziening zien wij als een belangrijke voorwaarde voor de optimalisering van vreemdelingenprocedures. Sinds 1999 wordt gewerkt aan verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en een groei naar een gemeenschappelijk bruikbaar informatiesysteem. Een speciaal hiervoor aangestelde projectleider is met deze taak belast. Gelijktijdige invoering van een nieuwe Vreemdelingenwet en een geheel nieuw integraal informatiesysteem wordt evenwel nadrukkelijk niet nagestreefd. Een dergelijke majeure ontwikkeling is binnen de beschikbare tijd niet mogelijk. Bovendien wordt het toevoegen van een extra verandering per 1 januari 2001 voor de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen een te groot risico geacht. De slechte ervaring uit 1994, toen een nieuwe Vreemdelingenwet en een geheel nieuwe automatiseringssysteem tegelijk zijn ingevoerd, draagt in belangrijke mate bij aan deze keuze. In ieder geval zullen op het moment van invoering van het wetsvoorstel de geautomatiseerde systemen van de verschillende instanties zijn aangepast aan de eisen die door de nieuwe wet worden gesteld.

Voor het informatiesysteem van de IND (INDIS) is een impactanalyse opgesteld en zijn de noodzakelijke aanpassingen ingepland. Volgens deze planning wordt vanaf 1 oktober 2000 gestart met de training van het

personeel in het gebruik van het aangepaste INDIS, toegespitst op de Vreemdelingenwet 2000.

Momenteel wordt ook gebouwd aan een aangepast geautomatiseerd systeem voor de Vreemdelingenkamer, het Berber-VK. Deze ontwikkeling is overigens niet ingegeven door de komst van de nieuwe Vreemdelingenwet, maar door de wens om het meer algemene systeem voor de bestuurssectoren van de rechtbanken (Berber) aan te passen aan de specifieke kenmerken van de Vreemdelingenkamer. Met Berber-VK wordt onder andere centrale zaakstoedeling mogelijk. De eisen die de nieuwe wet aan het systeem stelt worden in de specificaties van Berber-VK ingepast. Implementatie van de eerste versie van Berber-VK bij de verschillende nevenzittingsplaatsen wordt verwacht per 1 juli 2000. Per 1 januari 2000 zal een Vw2000-versie beschikbaar zijn.

De noodzakelijke aanpassingen van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) van de Vreemdelingendiensten en van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) worden momenteel voorbereid.

Het geheel van invoeringscondities bij met name de IND overziend, is er sprake van een situatie die zorg en aandacht vraagt, maar momenteel geen aanleiding geeft om de invoering van de wet of een deel daarvan te temporiseren.

## **8. Uitvoeringstoetsen**

In het voorjaar van vorig jaar is aan verschillende organisatie gevraagd om een uitvoeringstoets te maken met het oog op invoeren van de nieuwe Vreemdelingenwet. Deze uitvoeringstoetsen bieden een goed inzicht in de uitvoerbaarheid van de wet en in de organisatorische condities die noodzakelijk zijn voor een voorspoedige invoering van die nieuwe regelgeving.

Uitvoeringstoetsen zijn 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 leden van de VVD willen graag meer duidelijkheid hebben over de risico's die gelopen worden bij de invoering van de nieuwe wet. Zij verzoeken, in aanvulling op de notitie die bij de memorie van toelichting is gevoegd, om de uitvoeringstoetsen die zijn uitgebracht aan de Kamer te doen toekomen.

Wij voldoen gaarne aan dit verzoek. Tevens geven wij de Kamer een overzicht van alle uitvoeringstoetsen die in het vorig voorjaar zijn uitgevoerd (zie bijlagen). Daarin zijn in een vast format per organisatie de uitkomsten van die uitvoeringstoetsen weergegeven. Een goede vergelijking is zodoende mogelijk.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat er inmiddels mede naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen het nodige werk is verricht om invoering van de wet op 1 januari 2001 mogelijk te maken. Dat neemt niet weg dat er tot die tijd nog grote inspanningen geleverd moeten worden. Wij wezen hierboven al op de toename van achterstanden bij de IND en de Vreemdelingenkamers. Ook voor de Raad van State geldt dat nog het nodige moet worden gedaan.

Samenvattend kan omtrent invoering van de wet over deze organisaties het volgende worden gesteld.

Met betrekking tot de achterstanden bij de IND is er, zoals beschreven in de vorige paragraaf, inmiddels voor gekozen om de achterstanden apart



aan te pakken. Met het oog op invoering van de nieuwe wet zal de aan behandeling van zaken in eerste aanleg voorrang worden gegeven boven zaken in bezwaar. Bovendien zullen deze bezwaarzaken organisatorisch apart worden behandeld.

Deze keuze betekent voor de IND, dat een succesvolle start van de nieuwe wet veilig lijkt gesteld.

Met betrekking tot de achterstanden bij de Vreemdelingenkamers, zijn in overleg met de rechterlijke macht, voorstellen gedaan om ook daar de achterstanden apart te organiseren. De rechterlijke macht heeft daar tot op heden niet echt duidelijk voor gekozen. Dat is met het oog op invoering van de wet mogelijk problematisch, omdat de organisatie bij aanvang van rechtspraak onder de nieuwe wet, mogelijkerwijs nog zal zijn belast met bestaande voorraden.

Bij de Raad van State is de voorbereiding van de nieuwe organisatie voortvarend ter hand genomen. Sinds oktober 1999 worden er, door middel van een projectmatige aanpak, voorbereidingen getroffen voor invoering van de nieuwe wet. Er wordt gewerkt aan een apart ingerichte organisatie binnen de Afdeling bestuursrechtspraak die vanaf inwerking-treding van de wet zal worden belast met de Vreemdelingenrechtspraak. Wellicht ten overvloede merken wij op dat de problematiek van de achterstanden zoals die zich voordoet bij de IND en de vreemdelingenkamer zich bij de Raad van State niet voordoet. Het gaat hier immers om een nieuw in te richten organisatieonderdeel dat geheel los staat van de bestaande organisatie. De Raad van State zal medio april aanstaande met de werving beginnen. Wij verwachten dat de Raad van State op 1 januari 2001 gereed zal zijn voor invoering van de wet.

## **9. Overig**

### *9.1 Preventieve instroommaatregelen*

Gesteld wordt dat de risico's inzake de onzekerheid omtrent de omvang van de instroom en de blijvende maatschappelijke druk op een voor iedereen aanvaardbare uitkomst van toelatingsbeslissingen niet op korte termijn zijn te ondervangen. Wat betekent dit voor de (datum van) invoering van de nieuwe wet en aan welke lange-termijn oplossingen moet worden gedacht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In reactie op deze vragen wijzen wij erop dat lange-termijn oplossingen om tot een beheersing van het vraagstuk te komen in eerste instantie in Europees verband tot stand zullen moeten worden gebracht. Voor de recente ontwikkelingen en afspraken in Europees verband verwijzen wij naar wat daarover hiervoor al naar aanleiding van Tampere is opgemerkt. Voorts zien wij de voorgestelde wet als een instrument om de kwaliteit van de beslissingen te verhogen, het aantal procedures terug te dringen en daardoor ook de proceduretijd te verminderen. Deze elementen zijn zeer belangrijk om de aanvaardbaarheid van de genomen beslissing te vergroten. Thans is het tijdsverloop immers een belangrijke oorzaak dat de afwijzende beslissing maatschappelijk slecht wordt geaccepteerd. Door het bieden van een organisatorisch werkbare en heldere structuur levert de wet de beste bijdrage aan beheersing van het asielvraagstuk. Invoering van de wet zien wij – naast het treffen en consistent en consequent uitvoeren van beleidsmaatregelen ter beheersing van de instroom – als een noodzakelijke voorwaarde om orde op zaken te stellen.

### *9.2 Overgangsrecht*

Volgens de memorie van toelichting verblijven nu ongeveer 12 000

vvtv'ers in Nederland. Is dit inclusief de Kosovaren? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoeveel van deze vvtv's nog ingetrokken kunnen c.q. moeten worden als gevolg van de aanscherping van het landgebonden asielbeleid in deze kabinetsperiode (inclusief Kosovo). Zoals eerder vermeld zijn deze leden van mening dat een verdere en blijvende aanscherping van dit beleid geboden is. Genoemde leden zijn verder van mening dat de bestaande vvtv's niet moeten worden omgezet in een nieuwe vergunning voor bepaalde tijd, maar onder het oude regime moeten worden afgehandeld. Waarom is daar niet voor gekozen? Als er inderdaad voor wordt gekozen de vvtv-status om te zetten in een status voor bepaalde tijd, doet de vraag zich voor hoeveel jaar de vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Onder de groep van 12 000 vvtv-houders bevinden zich circa 2 000 Joegoslaven<sup>1</sup>. Alhoewel binnen de categorie Joegoslaven geen onderscheid naar etniciteit wordt gemaakt, kan er vanuit worden gegaan dat een groot deel van hen Kosovaar is. Deze vvtv's zullen in de eerste helft van dit jaar worden ingetrokken. Daarnaast zullen in 2000 naar verwachting circa 1 000 statussen worden ingetrokken van vvtv houders afkomstig uit Bosnië, Irak, Soedan en Somalië.

Op de vraag waarom er niet voor is gekozen om de bestaande vvtv's onder het oude regime af te handelen kunnen wij het volgende antwoorden. In de eerste plaats levert het naast elkaar bestaan van verschillende rechtsregimes voor alle betrokkenen onduidelijkheid op. Ten tweede, en dat is minstens zo belangrijk, zouden voor de categorie vvtv-gerechtigden nog gedurende een periode van bijna drie jaar de huidige voorzieningen moeten worden gehandhaafd. Wij noemen in ieder geval de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (de Zorgwet vvtv). Ook zou dan in artikel 8 een aparte vermelding moeten komen van het rechtmatig verblijf van de vvtv-gerechtigden, aangezien zij geen vergunning zouden hebben op grond van de nieuwe wet. Deze aparte vermelding zou na drie jaar weer komen te vervallen. Wetstechnisch is dit minder aantrekkelijk.

De vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd zal aan een vvtv-houder worden verleend voor de periode die in het individuele geval nog rest van de driejaarsperiode tot aan het verkrijgen van een vergunning tot verblijf zonder beperkingen. Is een vvtv-houder in het eerste jaar van toelating, dan zal de resterende looptijd van die vergunning nog minimaal twee jaar bedragen.

De fractie van GroenLinks vraagt zich af of het maken van werkafspraken voldoende soelaas biedt om de grote achterstanden weg te werken. Het bestaan van werkvoorraden plaatst de inwerkingtreding van de nieuwe Vreemdelingenwet onder druk. Temeer daar, zoals in de memorie van toelichting, wordt opgemerkt, de onzekerheid over de instroom de komende jaren en de blijvende maatschappelijke druk, de slagingskansen van de nieuwe al enigszins beperken. De leden van de GroenLinks-fractie zouden dan ook graag zien dat bij de invoering van de nieuwe wet een eenmalige regularisatie wordt mogelijk gemaakt van de asielzoekers die nu al zeer lang wachten op een beslissing, in navolging van de zogeheten «Nawijn-VTV's» in 1994. De leden hebben hiervoor meerdere redenen. Als eerste wordt daarmee vermeden dat een situatie van rechtsongelijkheid ontstaat tussen degenen wier verzoek wordt behandeld in het nieuwe systeem en degenen die nog in afwachting zijn van een beslissing volgens de regels van het oude systeem. Ten tweede wordt hiermee tegemoetgekomen aan de nood in de uitvoeringspraktijk om tegelijkertijd de «oude gevallen» te behandelen en een nieuwe wet in te voeren.

---

<sup>1</sup> Dit cijfer is exclusief de circa 4000 humanitaire evacués uit Kosovo, die op uitnodiging van de regering naar Nederland zijn gekomen.

Het is staand beleid dat voor die zaken waarbij een vreemdeling langdurig in onzekerheid verkeert omtrent de uitkomst van zijn toelatingsprocedure onder bepaalde voorwaarden een vtv kan worden verleend op grond van het driejarenbeleid. Dit beleid is neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire. Gelet op het bestaan van dit beleid acht het Kabinet geen termen aanwezig voor het nemen van de door de leden van de fractie van GroenLinks voorgestelde maatregelen.

Bij brief van 4 februari 2000 is de rapportage asielketen aan de Kamer aangeboden. Tijdens de bespreking daarvan op 9 februari jongstleden met de Kamer hebben wij overigens reeds aangegeven dat wij een dergelijke maatregel niet opportuun acht. Uit genoemde rapportage blijkt overigens dat de ouderdom van de nog te behandelen zaken afneemt.

### 9.3 Nota van wijziging

Tenslotte is het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat sommige verwijzingen in de memorie van toelichting naar wetsartikelen niet kloppen; bijvoorbeeld op bladzijde 7, waar naar artikel 14 eerste lid onder b wordt verwezen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering de memorie van toelichting daarop te controleren en de Tweede Kamer, zo nodig, een nota van verbetering te zenden.

Deze leden merken terecht op dat er in de memorie van toelichting enkele foutjes zitten.

Deze kunnen niet bij nota van verbetering worden verbeterd. Dat kan alleen met betrekking tot onjuistheden in het wetsvoorstel. Wij zullen hier de door ons geconstateerde onjuistheden weergeven:

Op pagina 2 (midden) moet het «niet inwilligen van de *beschikking*» worden gelezen als «niet inwilligen van de *aanvraag*».

Op pagina 5 bovenaan dient «dan wel intrekking van de *aanvraag*» te worden gelezen als «dan wel intrekken van de vergunning».

Op pagina 7 dient zoals door de leden van de fractie van de VVD terecht wordt opgemerkt, artikel 14, eerst lid, «onder *b*» te worden gelezen als «onder *c*».

Op pagina 19, onderaan dient «zo zijn de gronden genoemd in het *eerste lid*, onderdelen a,b,c,d en e» te worden gelezen als zo zijn de gronden genoemd in de onderdelen a,b,c,d en e.

Op pagina 27 voorlaatste tekstblok dient «In onderdeel *b* is bepaald» te worden gelezen als «in onderdeel *c* is bepaald.»

Op pagina 27 laatste tekstblok dient «In onderdeel *c*» te worden gelezen als «in onderdeel *b*».

Op pagina 41, derde tekstblok, dient de verwijzing naar artikel 15c, eerst lid, onder «f» te worden gelezen als een verwijzing naar onderdeel «g».

Op pagina 50 dient het eerste tekstblok onder artikel 42 «verlening van de *aanvraag*» te worden gelezen als «verlening van de vergunning».

Op pagina 58 dient de tweede en de derde zin van de toelichting onder artikel 52 komen te vervallen. «Er zijn twee verschillen, In de eerste plaats «... van bestuur» op pagina 59 dient bij de toelichting op artikel 55 «De mogelijkheid om hiertoe» te worden gelezen als «de mogelijkheid *bestaat* om hiertoe».

Op pagina 65 dient de zin «De rechter beoordeelt het beroep *ex nunc*» te worden gelezen als «de rechter is bevoegd het beroep *ex nunc* te beoordelen».

Op pagina 70 onder het midden dient «het toepassingsbereik van afdeling wordt uitgebreid» te worden gelezen als «het toepassingsbereik van afdeling 2 wordt uitgebreid».

Naar aanleiding van enkele vragen zal het wetsvoorstel bij nota van wijziging worden gewijzigd. Tevens zal een aantal onjuistheden in het voorstel met deze nota van wijziging worden verbeterd.

## **II ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING**

### **HOOFDSTUK 1. INLEIDENDE BEPALINGEN**

#### **Artikel 1**

##### *Algemeen*

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66 en SGP stellen voor de omschrijving van het begrip vervoerder dat in artikel 4 wordt gehanteerd expliciet in artikel 1 op te nemen.

Wij erkennen dat een definitie van vervoerder in de praktijk meer duidelijkheid kan geven maar stellen tegelijkertijd vast dat hieraan ook nadelen zijn verbonden. Een nadere definitie van het begrip vervoerder achten wij momenteel niet wenselijk omdat ons uit nader overleg met de Koninklijke marechaussee is gebleken dat de huidige omschrijving in artikel 4 in de praktijk voldoende werkbaar is, en omdat thans in internationaal verband aan een definitie ten aanzien van het luchtvervoer gewerkt wordt. Wat het vervoer per schip betreft kan, gezien de jurisprudentie terzake, de gezagvoerder als vervoerder worden beschouwd.

De leden van de RPF- en GPV-fracties vragen om welke reden het openbare orde criterium, dat op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel terugkeert, niet nader is gedefinieerd in dit artikel.

Wij merken op dat dit niet goed mogelijk is omdat het begrip openbare orde een verzamelbegrip is dat verschillende zaken omvat. Bovendien moet aan de term openbare orde, afhankelijk van de plaats in de wet waar deze term wordt gebruikt, steeds een andere betekenis worden gehecht. Intrekking van een verblijfsvergunning op grond van openbare orde geschiedt met gebruik van een zogeheten glijdende schaal, terwijl deze bij de weigering van een vergunning niet van toepassing is. Overigens is het ook in internationale overeenkomsten gebruikelijk het openbare orde criterium te hanteren zonder daarvan een definitie te geven. In de praktijk is deze – ook in voorgaande vreemdelingenwetten gehanteerde – aanpak goed werkbaar gebleken.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks waarom het huidige artikel 1a niet is opgenomen in de nieuwe wet wordt beantwoord bij artikel 70, derde lid van het wetsvoorstel.

##### *Artikel 1, onder d*

De leden van de SGP-fractie vragen of de definitie van «buitengrens» impliceert dat de aanwezigheid van een doorlaatpost bepaalt of een grens een buitengrens is.

Dit is niet het geval aangezien ook de ruimte tussen deze doorlaatposten wordt gedefinieerd als buitengrens, waar grenscontrole op personen kan worden uitgeoefend. Bezien vanuit de verplichting van de vreemdeling om zich voor de overschrijding van een buitengrens (in- en uitreis), langs een doorlaatpost te begeven, kan echter wel het tegenovergestelde

worden gezegd namelijk, dat een doorlaatpost de aanwezigheid van een «buitengrens» impliceert.

Verder vragen deze leden of het niet verstandig is het begrip «binnengrens» in artikel 1 op te nemen met het oog op eventuele nationale grenscontroles conform art. 2 lid 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst. Wij achten het niet noodzakelijk een definitie van het begrip «binnengrens» in de Vreemdelingenwet op te nemen, omdat dit reeds is geregeld bij genoemde hogere regelgeving. Voorts is het zo dat het opnemen van definities in een wet tot doel heeft begrippen die in die wet worden gehanteerd nader te verklaren. Nu het begrip «binnengrens» niet voorkomt in de Vreemdelingenwet, kan definitiebepaling van dit begrip achterwege blijven.

*Artikel 1, onder e*

Wij zijn bereid om het voorstel van de leden van de fracties van D66 en SGP over te nemen om de term «leden van het gezin» bij nota van wijziging in dit artikel te vervangen door de meer gangbare term «familieleden». Daarbij tekenen wij aan dat de kring van familieleden bepaald wordt door het Gemeenschapsrecht zelf.

*Artikel 1, onder f*

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of hier slechts de herhaalde aanvraag wordt bedoeld waarbij geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn aangevoerd, beantwoorden wij, onder verwijzing naar artikel 4:6 Awb, bevestigend.

*Artikel 1, onder g*

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom in dit onderdeel de Bevelhebber der Koninklijke marechaussee niet is toegevoegd, terwijl dit in de artikelen 45 en 46 wel is gebeurd.

Het antwoord op deze vraag is opgenomen in paragraaf 40 van het tweede deel van het nader rapport. Daarin hebben wij gesteld dat dit niet wenselijk is omdat de Bevelhebber dan bevoegdheden zou verkrijgen die naar hun aard zijn voorbehouden aan de korpschef (bijv. vreemdelingenbewaring en toelating van vreemdelingen). Een keuze voor deze systematiek zou betekenen dat bij deze bevoegdheden steeds in de wettekst een uitzondering met betrekking tot de bevelhebber zou moeten worden gemaakt. Wij hebben dan ook besloten om in een aantal specifieke bepalingen de bevoegdheden die nu aan de korpschef zijn toebedeeld ook toe te kennen aan de Bevelhebber.

*Artikel 1, onder h*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de definitie van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) zoals in dit onderdeel gegeven tot gevolg heeft dat een aanvraag ingediend bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in een ander land dan het land van herkomst of land van bestendig verblijf, niet in behandeling wordt genomen en zo ja of dit houdbaar is in het licht van het Vluchtelingenverdrag.

Gelet op de vraag van deze leden is het van belang een nadere toelichting te geven op deze definitiebepaling. Met de definitie van mvv in dit artikel wordt alleen het gebruik van het begrip mvv in de vreemdelingenwet gedefinieerd. Dit begrip komt terug in de artikelen 14 en 15 van het wets-

voorstel. In artikel 14 is bepaald dat een aanvraag om een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling niet in het bezit is van een geldige mvv. Voor de aanvraag van een verblijfsvergunning bedoeld in artikel 14 dient de mvv in het land van herkomst of bestendig verblijf te zijn aangevraagd. Als de mvv daar niet is aangevraagd kan de aanvraag om een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 worden geweigerd. Dit laat onverlet dat een machtiging tot voorlopig verblijf normaliter ook in andere landen kan worden aangevraagd. Dit geldt ook voor een aanvraag voor een visum voor kort verblijf in Nederland. Zoals gesteld in paragraaf 4.3 in het algemeen gedeelte van deze nota kan een mvv voor inreis met het oog op verblijf op grond van een asiolvergunning ook in een ander land dan het land van herkomst of bestendig verblijf worden aangevraagd. Het feit dat het mvv-vereiste niet wordt gesteld bij de vergunning voor bepaalde tijd asiel voorkomt dat er strijd ontstaat met het Vluchtelingenverdrag.

#### *Artikel 1, onder l*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke wijze de interpretatie van de vluchtelingendefinitie van het Vluchtelingenverdrag, waaraan wordt gerefereerd in l, wordt vastgelegd. Ook vragen zij of het niet belangrijk is om, gelet op de verschuivingen van de interpretatie in ons omringende landen en in de Europese Unie, deze wel vast te leggen.

Wij hebben gekozen voor een verwijzing naar het Vluchtelingenverdrag omdat dat naar onze mening het meest duidelijk is. Een vertaling van de definitie of een definitie die afwijkt van het vluchtelingenverdrag roept slechts vragen op. In een dergelijk geval zou bovendien, als in de toekomst in Europees verband overeenstemming wordt bereikt over een uniforme interpretatie van de definitie van verdragsvluchteling, de Nederlandse definitie en dus de Vreemdelingenwet op dit punt moeten worden aangepast.

#### **Artikel 2**

De meeste fracties vragen om een nadere uiteenzetting over de nieuwe taak van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). De vragen zien vooral op de invulling van de adviestaak en de praktische werkwijze van de commissie. De leden van de VVD-fractie verzoeken echter het bestaansrecht van de Adviescommissie nader te motiveren en daarbij tevens in te gaan op de toepassing van de kaderwet adviescolleges. De SGP-fractie verzoekt aan te geven waarom advies door de ACV in individuele zaken niet meer verplicht is en waarom de ACV een meer algemeen adviserende rol toegedacht wordt.

In het regeerakkoord is de rol van de ACV beperkt tot advisering over het te voeren beleid. Dit hing voor een belangrijk deel samen met het afschaffen van de bezwaarfase. Thans adviseert de ACV de minister over zaken waarin hij voornemens is het bezwaarschrift ongegrond te verklaren. Omdat de bezwaarfase in de asielprocedure is afgeschaft zou daarmee ook de rol van de ACV komen te vervallen. Voor een ander deel hing het voorstel in het regeerakkoord samen met de algemene wens om de toelatingsprocedure te bekorten. Uit ervaringsgegevens blijkt dat advisering door de ACV tot een aanzienlijke verlenging van de procedure kan leiden.

Bij de uitwerking van het regeerakkoord in de nieuwe wet is een aantal aspecten naar voren gekomen die wij in overleg met de ACV hebben gezien. Omdat de bezwaarfase in reguliere zaken is gehandhaafd hebben wij gemeend de adviestaak van de ACV in deze zaken deels te moeten handhaven met name in het licht van de rechtspositie van langdurig



verblijvende derdelanders. Verder zijn wij, op grond van een aantal internationale verdragen (Europees Vestigingsverdrag en Richtlijn 64/221), verplicht om een onafhankelijke commissie in te richten waarvoor de vreemdeling het recht heeft zijn zaak te bepleiten.

Wij zijn overigens ook van mening dat in individuele gevallen waarin het besluit om het verblijf te beëindigen zeer ingrijpende gevolgen heeft, advisering door de ACV voor de vreemdelingen een gewenste aanvullende rechtsbescherming biedt.

Wij stellen voor om de ACV, naast de algemene beleidsadviserende functie, in een beperkt aantal individuele gevallen te laten adviseren. De ACV heeft ook aangegeven het adviseren over een aantal individuele gevallen van belang te vinden voor de uitoefening van de algemene adviestaak.

In artikel 3 van de kaderwet is bepaald dat de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28 niet gelden ten aanzien van adviescolleges waarvan de advisering over algemeen verbindende voorschriften en het te voeren beleid van het Rijk niet de hoofdtaak is. Naar onze mening wordt de beleidsadvisering wel de hoofdtaak van de commissie maar wij hebben op verzoek van de ACV in afwijking van artikel 10 van de kaderwet bepaald dat de ACV uit meer dan 14 leden kan bestaan. De ACV heeft hierom verzocht omdat niet uitgesloten is dat het aantal adviezen in individuele zaken niet kan worden afgedaan met maximaal 14 leden. De omvang van het aantal zaken is immers niet met zekerheid vooraf vast te stellen. Om in het aantal leden geen (onnodige) belemmering te creëren voor de voortgang van de procedure in individuele zaken is een afwijking van de kaderwet op dit punt gewenst.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of leden van de rechterlijke macht of mensen die de rechterlijke macht ondersteunen zijn uitgesloten van het lidmaatschap.

Deze functionarissen zijn niet uitgesloten van het lidmaatschap. Dit volgt uit de tweede volzin van het tweede lid van artikel 2 dat overeenkomt met het gestelde in artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges.

Verder vraagt de fractie van GroenLinks welke status de commissie Meijers heeft ten aanzien van hun beleidsadvisering en hoe deze zich verhoudt tot de ACV.

De Commissie Meijers is – anders dan de ACV – geen adviescollege in de zin van de kaderwet adviescolleges en is niet aangewezen in de Vreemdelingenwet. Dit betekent dat de Commissie Meijers geen formele adviestaak heeft.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de ACV op zijn nieuwe taak wordt voorbereid. De leden van de fractie van D66 vragen of de taken die de regering in lid 4 aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken heeft toebedeeld wel passen bij die commissie, zoals die de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd.

Doordat het accent komt te liggen op de algemene beleidsadvisering wordt de rol van de ACV wezenlijk een andere dan onder de huidige wet. Dit vereiste een verandering van de adviescommissie en de organisatie. De ACV zal zich allereerst zelf op deze nieuwe taken moeten voorbereiden. Dit kan deels door een verandering van de samenstelling, deskundigheid en werkwijze van de commissie zelf en van de ondersteuning. Er wordt niet aangesloten bij de commissie zoals die de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd.

De taken van de ACV onder het wetsvoorstel vallen in twee delen uiteen:  
a) algemene beleidsadvisering inclusief ambtsberichten

b) advisering in individuele zaken

Ad a

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het de commissie is toegestaan om zonder voorafgaand verzoek van de minister advies uit te brengen.

Deze vraag kunnen wij bevestigend beantwoorden. Op grond van artikel 2, vierde lid, onder a heeft de ACV tot taak de minister van Justitie te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid ter zake. Advisering kan gevraagd en uit eigen beweging geschieden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de minister in sommige gevallen een wettelijke plicht heeft om advies te vragen of dat dit artikel slechts een mogelijkheid biedt waar de minister vrij gebruik van kan maken. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het de bedoeling is dat bij de advisering door de ACV op basis van lid 4 het advies van de ACV een voorwaarde is zonder welke een besluit niet tot stand kan komen.

Indien de minister om advies vraagt, is de ACV op grond van dit artikel verplicht te adviseren. De minister is formeel niet verplicht om advies te vragen maar dient de ACV wel in staat te stellen om de wettelijke taak uit te voeren. Het advies van de ACV is geen voorwaarde voor het totstandkoming van een besluit over het beleid.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van PvdA en CDA merken wij op dat aan de ACV om advies zal worden gevraagd over beleidswijzigingen op basis van een ambtsbericht. Daartoe zal het nog niet openbare ambtsbericht en het ontwerp-beleidsvoorstel aan de ACV worden voorgelegd en zal de ACV worden gevraagd binnen korte tijd te adviseren.

De leden van de fractie van D66 vragen of de Adviescommissie de vraag zal worden voorgelegd of zij het eens is met een voorgenomen besluit-moratorium en of een dergelijke adviesaanvraag niet verplicht moeten worden gesteld en mitsdien in de wettekst worden opgenomen.

Wij antwoorden deze vraag ontkennend. Wij verwachten dat een besluit-moratorium in het algemeen onder grote tijdsdruk zal worden ingeroepen. Verplichte advisering door de ACV zou deze besluitvorming onnodig vertragen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de adviezen van de ACV openbaar zijn en of deze adviezen tegelijkertijd aan de Kamer worden verzonden.

De adviezen van de ACV zijn pas openbaar indien ter zake ook een regeringsstandpunt is bepaald. Ingevolge artikel 24 van de kaderwet adviescolleges stelt de minister van Justitie de beide Kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis van het standpunt over een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies of een uit eigen beweging door de ACV uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid. Als het standpunt niet binnen drie maanden wordt vastgesteld dient de minister de beide Kamers der Staten-Generaal hiervan gemotiveerd in kennis te stellen.

Ad b

Voorts zouden de leden van de PvdA-fractie nader willen vernemen of de regering de ACV in asielzaken zal verzoeken uit hoofde van artikel 2,

vierde lid, onder b advies te geven in andere dan 1F zaken. Mede vanwege het feit dat de ACV in de huidige situatie veelal adviseert in zaken die langdurig in Nederland gevestigde vreemdelingen betreffen, vragen de leden van de PvdA-fractie conform de huidige wetgeving in de wet op te nemen, ten aanzien van welke beschikkingen de ACV om advies wordt gevraagd.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat wij thans overwegen om in het Vreemdelingenbesluit op te nemen dat de volgende zaken verplicht aan de ACV dienen te worden voorgelegd:

- Gemeenschapsonderdanen van wie verblijf wordt beëindigd op grond van EEG-Richtlijn 64/221;
- Onderdanen van Staten partij bij het Europees Vestigingsverdrag van wie verblijf na twee jaar wordt beëindigd;
- Vreemdelingen die op het tijdstip waarop het besluit tot verblijfsbeëindiging werd genomen gedurende vijf aaneengesloten jaren rechtmatig verblijf hebben gehad op grond van artikel 8, onder a tot en met d, terwijl de vreemdeling in Nederland zijn hoofdverblijf heeft gehad (cf. artikel 31, tweede lid, onder a van de Vreemdelingenwet);
- Vreemdelingen van wie is vastgesteld dat zij vluchteling zijn maar de aanvraag om een vergunning voor bepaalde tijd asiel o.g.v. artikel 1 F of artikel 33 (2), van het Vluchtelingenverdrag wordt afgewezen of de verblijfsvergunning wordt ingetrokken.

Verder zal in het Vreemdelingenbesluit worden opgenomen dat advies kan worden gevraagd in individuele zaken die vanwege zwaarwegende maatschappelijke omstandigheden individuele advisering behoeven of in zaken die kunnen bijdragen aan de evaluatie van het beleid.

Hiermee zijn op verzoek van de leden van de fractie van GroenLinks, de criteria aangegeven voor de individuele zaken waarbij de ACV kan of moet worden betrokken. Verder antwoorden wij deze leden dat, indien verplichte zaken ten onrechte niet om advies aan de ACV worden voorgelegd, de rechter dit kan betrekken bij de beoordeling van het beroep. Bij zaken die niet verplicht worden voorgelegd aan de ACV kan de vreemdeling niet zelf verzoeken om de ACV te betrekken bij de besluitvorming omtrent zijn aanvraag.

De leden van de fractie van het CDA vragen of met advisering in zaken in verband met artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, niet de indruk van extra rechtsbescherming wordt gewekt voor bijvoorbeeld oorlogsmisdadigers. Naar onze mening is het uit oogpunt van zorgvuldigheid gerechtvaardigd om in deze zaken advies te vragen aan de ACV. De toepassing van artikel 1F en 33 (2) Vluchtelingenverdrag betekent immers dat een vreemdeling wel vluchteling is maar desondanks de bescherming van het verdrag niet kan invoeren.

Tenslotte stellen wij mede op basis van nader overleg met de ACV in de nota van wijziging nog twee aanpassingen in artikel 2 voor. Ten eerste achten wij het – gelet op de gewijzigde adviestaak van de ACV – wenselijk dat de termijn voor het jaarlijks opstellen van een ontwerp-werkprogramma gelijk wordt gesteld aan de termijn die door het departement wordt gehanteerd. Wij stellen dan ook voor om in artikel 2 op te nemen dat de ACV het ontwerp voor een werkprogramma, in afwijking van artikel 26 van de Kaderwet Adviescolleges, jaarlijks voor 1 oktober aan Onze Minister moet toezenden.

Ten tweede achten wij het wenselijk om in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de ACV kan adviseren over voorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet.

## HOOFDSTUK 2. TOEGANG

### Artikel 3

#### *Algemeen*

De leden van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks geven in overweging deze bepaling als een zogeheten «kan-bepaling» te formuleren, in verband met internationale verplichtingen en om op onvoorziene omstandigheden in te kunnen spelen. Ook zou op die manier, volgens de leden van de fractie van GroenLinks, de discretionaire bevoegdheid van de minister beter tot zijn recht komen.

Wij achten het niet nodig om het eerste lid te wijzigen omdat internationale verplichtingen die ertoe strekken dat van de bepalingen van dit artikel dient te worden afgeweken boven de Vreemdelingenwet gaan. Bovendien stellen wij bij nota van wijziging voor, om de delegatiegrondslag van het tweede lid te verruimen, waardoor kan worden voorzien in voldoende flexibiliteit.

De fractie van GroenLinks vraagt hoe de stelling dat feitelijke toegang nimmer rechtmatig verblijf impliceert zich verhoudt tot het feit dat een vreemdeling die in afwachting is van een aanvraag om toelating, rechtmatig in Nederland verblijft.

Wij hebben slechts bedoeld te zeggen dat het feit dat iemand zich feitelijk toegang tot Nederland heeft verschaft niet tevens betekent dat hij ook rechtmatig in Nederland verblijft. Dit laat onverlet dat het rechtmatig verblijf alsnog kan ontstaan, bijvoorbeeld doordat betrokkene vervolgens een aanvraag indient en de behandeling van de aanvraag in Nederland mag afwachten.

#### *Eerste lid, onder b*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader aan te geven waarom het begrip «openbare rust» niet meer specifiek wordt vermeld. Waarom maakt dat inhoudelijk gezien geen verschil?

Zoals in de memorie van toelichting (pagina 4) is gesteld wordt onder openbare orde tevens openbare rust verstaan.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in welke gevallen wordt aangenomen dat een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en of aan het begrip «openbare orde» de invulling wordt gegeven zoals die is omschreven in de naar aanleiding van de REK-uitspraak van 8 april 1999 uitgekomen TBV 1999/19, d.d. 19 augustus 1999. Verder vragen deze leden of in alle artikelen waarin in het wetsvoorstel wordt gesproken van «gevaar voor de openbare orde» op dezelfde wijze invulling aan dit begrip wordt gegeven.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het weigeren van de toegang op grond van gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid impliceert dat de toegang kan worden geweigerd indien de vreemdeling een strafblad heeft, dan wel moet worden aangenomen dat hij misdrijven heeft gepleegd.

De uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 8 april 1999 had geen betrekking op de weigering van toegang op grond van de openbare orde, maar op de weigering van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). De criteria op grond waarvan de toegang wegens gevaar voor de openbare orde wordt geweigerd verschillen van de maatstaven voor

weigering van een verblijfsvergunning. Ook de maatstaven voor het weigeren van een verblijfsvergunning verschillen van die voor de weigering van verlenging van de geldigheidsduur van een vergunning of het intrekken daarvan. Alleen in de laatste gevallen is – en blijft – de ernst van de inbreuk op de openbare orde gerelateerd aan de duur van het legale verblijf in Nederland.

De toegang tot Nederland kan worden geweigerd indien de desbetreffende vreemdeling staat gesignaleerd in het opsporingsregister of het Schengen Informatie Systeem ter fine van weigering, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling een strafblad heeft of ongewenst is verklaard.

*Eerste lid, onder c*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of bij de behandeling van de visumaanvraag niet al is beoordeeld of de vreemdeling beschikt over voldoende middelen om te voorzien in de kosten van het verblijf in Nederland.

Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. De Schengenuitvoeringsovereenkomst stelt in artikel 5, eerste lid, onder c als voorwaarde voor afgifte van een visum dat de aanvrager dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de doorreis naar een derde Staat, waar de toelating is gewaarborgd. De vreemdeling behoeft niet altijd zelf in deze middelen te voorzien. Ook een verklaring van een garantsteller (bijvoorbeeld de gastheer/vrouw) dat deze zal voorzien in de verblijfskosten kan voldoende zijn. Deze garantsteller dient echter wel over voldoende middelen van bestaan te beschikken.

De fracties van RPF en GPV vragen of met het criterium voldoende middelen van bestaan hetzelfde wordt bedoeld als elders in de regelgeving (bijvoorbeeld artikel 14, 16 en 19).

In de artikelen 14, 16 en 19 is het uitgangspunt neergelegd dat de vreemdeling of de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven of verblijft (zelfstandig en) duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. In artikel 3 dat betrekking heeft op toegang van de vreemdeling wordt slechts gesproken over voldoende middelen van bestaan om te voorzien zowel in de kosten van verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is. Het duurzaamheidsvereiste wordt derhalve niet gesteld.

*Eerste lid, onder d*

De leden van de fracties van PvdA, VVD en GroenLinks vragen welke voorwaarden de regering in gedachte heeft bij dit onderdeel. De leden van laatstgenoemde fractie vragen verder of deze voorwaarden niet beter in de wet kunnen worden uitgewerkt en of de AmvB, evenals toekomstige wijzigingen, aan de Kamer wordt voorgelegd.

Een voorwaarde waar aan gedacht kan worden is het voorhanden zijn van een ziektekostenverzekering of een zekerheidstelling voor de terugkeer naar het land van herkomst door het achterlaten van een waarborgsom of een passagebiljet. De wet heeft het karakter van een kaderwet waarin slechts de hoofdlijnen zijn neergelegd. Naar onze mening is het dan ook niet nodig om deze voorwaarden in de wet zelf op te nemen. Zoals wij in paragraaf 1.2.4 van het algemeen deel van deze nota al aangaven, zal de tekst van het Vreemdelingenbesluit aan de Kamer worden toegezonden voorafgaande aan de plenaire bespreking.

### *Tweede lid*

De fractie van GroenLinks is benieuwd naar de criteria bij de nadere regelgeving als bedoeld in artikel 3, tweede lid en vraagt of de AMvB's op dit terrein, evenals toekomstige wijzigingen, aan de Kamer zullen worden voorgelegd.

In de nadere regelgeving worden de documenten aangewezen die worden aangemerkt als een geldig document voor grensoverschrijding. Thans zijn deze documenten onder meer aangewezen in het Voorschrift Vreemdelingen. Verder is in het Vreemdelingenbesluit geregeld over welke visa een vreemdeling moet beschikken om toegang tot Nederland te krijgen. Overigens verwijzen wij voor de beantwoording naar paragraaf 1.2.4 van het algemeen deel van deze nota.

### *Derde lid*

Verschillende fracties vragen om een nadere toelichting op het derde lid van artikel 3. De leden van de fracties van CDA en SGP vragen om een verduidelijking van het karakter van de in het derde lid genoemde «bijzondere aanwijzing» en de situaties die aanleiding geven tot deze bijzondere aanwijzing. De fractie van het CDA vraagt of deze bepaling ook geldt voor vreemdelingen die illegaal in Nederland worden aangetroffen en op dat moment te kennen geven alsnog een asielverzoek te willen indienen.

De bijzondere aanwijzing die in het derde lid wordt bedoeld is onder de huidige regelgeving ook vereist. Doel hiervan is te garanderen dat voorafgaand aan het weigeren van de toegang door de ambtenaar belast met grensbewaking contact wordt opgenomen met de IND. Dit contact dient ertoe om zeker te stellen dat vreemdelingen, die asiel in Nederland wensen aan te vragen, daartoe in de gelegenheid worden gesteld en dus niet als gevolg van de weigering van de toegang terug moeten reizen naar het land van herkomst. Dit laat onverlet dat, ook als de vreemdeling asiel vraagt, formeel juridisch de toegang zal worden geweigerd als hij niet aan de voorwaarden in artikel 3 voldoet. Artikel 3, derde lid, geldt alleen voor de situatie aan de buitengrens. De vreemdeling die zich reeds toegang heeft verschaft – bijvoorbeeld door inreis via een binnengrens – en enige tijd nadien wordt aangetroffen en op dat moment te kennen geeft een asielverzoek te willen indienen kan de toegang dus niet meer geweigerd worden.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering aan te geven hoe in de zogeheten vooruitgeschoven posten van de IND in probleemlanden gewaarborgd blijft dat zoals is bepaald in artikel 3, derde lid geen toegang wordt geweigerd aan vreemdelingen die te kennen geven dat zij asiel wensen.

Voor zover de fractie van de PvdA met de «IND-medewerker op een vooruitgeschoven post in probleemlanden» doelt op de Immigration Liaison Officer, kan het volgende worden opgemerkt.

De Liaison Officer is niet bevoegd om de toegang te weigeren. De werkzaamheden van de Liaison Officer bestaan met name uit het, op verzoek van lokale immigratie- en/of luchthavenautoriteiten, adviseren bij problemen betreffende reizigers richting Nederland en West Europa, het geven van basistraining aan personeel van luchtvaartmaatschappijen en het faciliteren van bezoeken en training door specialisten van de Nederlandse Overheid.

De leden van de CDA-fractie signaleren een verduidelijking van de situatie betreffende de «gate-checks» op de luchthaven Schiphol. Deze leden



missen in het wetsvoorstel echter een nadere verduidelijking van de situatie betreffende de zogeheten «pre-boardingchecks». Deelt de regering de opvatting dat «pre-boardingchecks» moeten worden gezien als een flexibel inzetbaar middel waarmee tijdelijk effectief kan worden gereageerd op een (plotseling) verhoogde instroom van niet- of niet juist gedocumenteerde reizigers met een bepaalde bestemming? Deelt de regering de opvatting dat deze controles moeten worden beschouwd als controles in het belang van de grensbewaking en niet als advisering aan de vervoerder? Klopt het dat dit laatste momenteel de in de lagere regelgeving gehanteerde zienswijze is en dat deze zienswijze voortvloeit uit het ontbreken van verdragen terzake? Waarom wordt in het wetsvoorstel aan deze extraterritoriale controlevorm geen bepaling gewijd? Verder vragen deze leden zich af of artikel 106 voor deze grensbewakingscontroles een wettelijke basis kan bieden indien door Nederland een verdrag is gesloten en of daartoe in voorkomende gevallen een bepaling zou kunnen worden opgenomen in een (bilateraal) luchtvaartverdrag. Ook de leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het sluiten van een volkenrechtelijke overeenkomst terzake. Zowel de leden van de fracties van het CDA en SGP geven daarbij in overweging dat het Uitvoerend Comité van Schengen de «Pre Flight Inspections» heeft aangemerkt als aanvullende maatregel in het belang van de grensbewaking en heeft geduid op de noodzaak van een volkenrechtelijke overeenkomst (Trb.1995, nr. 75). Verder vragen de leden van de CDA-fractie of het klopt dat de status en de rechtspositie van Nederlandse ambtenaren die zijn betrokken bij extraterritoriaal optreden, bijvoorbeeld in het kader van de genoemde «pre-boardingchecks», momenteel onvoldoende is geregeld en vragen in hoeverre sprake is van samenwerking tussen de ambtenaren die zijn belast met «pre-boardingchecks» en de «immigration liaison officers» van de IND.

Met het oog op het tegengaan van de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen is op de vervoerder de verplichting gelegd erop toe te zien dat vreemdelingen juist gedocumenteerd worden aangevoerd. Hiertoe zal de vervoerder zijn personeel onder andere moeten trainen in het onderkennen van (ver)vals(t)e reisdocumenten. Deze trainingen zullen veelal door of vanwege de Nederlandse overheid worden gegeven. In het kader van deze training kan overwogen worden om de vervoerder gedurende korte tijd bij te staan met zogeheten «pre-boardingchecks». De staatssecretaris van Justitie zal hiertoe, als bevoegd gezag, een bijzondere aanwijzing dienen te geven.

Bij een «pre-boardingcheck» wordt de vervoerder van advies gediend omtrent het juist gedocumenteerd zijn van haar passagiers. In dit licht bezien deelt de regering de opvatting dat «pre-boardingchecks» kunnen worden gezien als een tijdelijk middel waarmee effectief kan worden gereageerd op een (plotseling) verhoogde instroom van niet- of niet juist gedocumenteerde reizigers vanaf een bepaalde luchthaven.

Het eventueel houden van «pre-boardingchecks» is afhankelijk van toestemming van de lokale autoriteiten en doet op geen enkele wijze af aan de verplichting die, ingevolge de Nederlandse vreemdelingenregelgeving, voor de vervoerder bestaat om toe te zien op het juist gedocumenteerd zijn van haar passagiers.

Enige andere invulling van de «pre-boardingchecks», met zekere bevoegdheden van Nederlandse ambtenaren op vreemd grondgebied, bijvoorbeeld in het kader van de grensbewaking, is alleen mogelijk op grond van een juridisch verbindende volkenrechtelijke overeenkomst. Het land waar de controles moeten worden uitgevoerd staat bij wijze van spreke een stukje van zijn eigen bevoegdheden af aan een Nederlandse ambtenaar. Daarvoor is een verdrag nodig. Voor de huidige adviserende rol is dat niet noodzakelijk omdat er geen formele bevoegdheden worden overgedragen.

Verder delen wij deze leden mede dat een Immigration Liaison Officer op de lokatie(s) waar hij werkzaam is een coördinerende en faciliterende rol heeft als op deze lokatie(s) ook ambtenaren belast met pre-boardingschecks worden ingezet.

#### **Artikel 4**

Wij verwijzen de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en SGP voor wat betreft de definitie van het begrip «vervoerder» naar het gestelde bij artikel 1. De leden van de D66-fractie vragen wie in de volgende casus als vervoerder in de zin van artikel 4 moet worden aangemerkt: iemand kan via een reisbureau een ticket kopen bij maatschappij A, vervolgens wordt hij vervoerd door maatschappij B, die op zijn beurt een vervoermiddel leest van maatschappij C.

Onder de huidige regelgeving zal maatschappij B als vervoerder worden aangemerkt omdat deze maatschappij in onderhavige casus de vreemdeling daadwerkelijk aan de buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland heeft gebracht.

Verder vragen de leden van de fracties van PvdA en D66 naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Nederlandse overheid en de vervoerder indien een vervoerder uit angst voor zijn aansprakelijkheid een vluchteling weigert te vervoeren, en deze weigering refoulement oplevert.

In antwoord op deze vragen verwijzen wij naar de richtlijnen voor vervoerders (2 oktober 1997, Stcrt 1997, 191). Daarin is opgenomen hoe een vervoerder dient te handelen als hij constateert dat hij te maken heeft met een vreemdeling die niet of niet juist is gedocumenteerd, maar die tevens claimt vluchteling te zijn in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Als de vreemdeling onderdaan is van een andere staat dan vanwaar hij vervoerd wenst te worden dient hij verwezen te worden naar de vertegenwoordiging van de UNHCR in het land van verblijf. Is er geen UNHCR-vertegenwoordiging, dan dient de vreemdeling verwezen te worden naar de vertegenwoordiging van UNDP en bij gebreke hiervan naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. Als de vreemdeling onderdaan is van het land waarvandaan hij wenst te vertrekken, dient hij in principe verwezen te worden naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. In acute noodsituaties kan de vervoerder contact opnemen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst te Schiphol. De IND bepaalt dan of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste documenten, naar Nederland mag worden gebracht.

Als een vervoerder een niet of niet juist gedocumenteerde vreemdeling naar Nederland heeft gebracht en hij heeft volgens bovenstaande richtlijnen gehandeld dat zal er geen proces-verbaal worden opgemaakt terzake van vermoedelijke overtreding van artikel 4 van het wetsvoorstel. Verder is in de richtlijn opgenomen dat de vervoerder het bestaan van een strafuitsluitingsgrond aannemelijk moet maken. Zo is het mogelijk dat de vervoerder een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling heeft vervoerd vanwege het vluchtrelaas dat deze heeft gegeven. Indien dit objectief gezien een aannemelijk relaas was, kan de vervoerder zich op de strafuitsluitingsgrond overmacht in de zin van noodtoestand beroepen. Wanneer het relaas, dat aannemelijk was, bij nader inzien niet juist blijkt te zijn kan de vervoerder zich beroepen op verschoonbare dwaling en is hij daarom niet strafbaar. Uit het vorenstaande blijkt dat de vervoerder niet zelf verantwoordelijk is voor de beoordeling of een vreemdeling bescherming behoeft en zich verder kan beroepen op een strafuitsluitingsgrond.

De leden van de VVD-fractie vragen of de huidige regeling voor het kopiëren van documenten door vervoerders is geëvalueerd. Mocht geen

evaluatie beschikbaar zijn, dan nodigen de leden van de VVD-fractie de regering uit deze alsnog te laten maken en mee te zenden bij de nota naar aanleiding van het verslag.

De regeling is niet officieel geëvalueerd. Wel zijn over het jaar 1999 de volgende gegevens beschikbaar. Bij 82 vluchten (afkomstig van één van de 20 risico-luchthavens) werd jegens de vervoerder proces-verbaal opge maakt wegens het vervoeren van 165 vreemdelingen die niet in het bezit waren van enig grensoverschrijdingsdocument. Van 57 van deze 165 vreemdelingen is door de vervoerder het juiste afschrift overgelegd. De beschikbare gegevens zijn tot op heden summier van aard. Met het onlangs gesloten convenant tussen de Staat der Nederlanden en de KLM, zie ook onze brief van 2 februari jl. aan de Kamer (5006013/2000/DVB), zal een breder inzicht ontstaan. Wij zeggen toe in de rapportages asielketen de Kamer periodiek te informeren over deze materie.

De leden van de VVD-fractie vragen verder om een nadere motivering waarom het pleidooi van de Raad van Hoofdcommissarissen in zijn advies van 31 mei 1999 voor uitbreiding van deze verantwoordelijkheid van de vervoerder tot de vreemdeling als bedoeld in artikel 3 onder b, (bijvoorbeeld hooligans), niet is gehonoreerd.

Onder paragraaf 41, laatste alinea, van het tweede deel van het nader rapport hebben wij gesteld dat wij dit voorstel niet aanvaardbaar achten. Vervoerders hebben een eigen verantwoordelijkheid om te bepalen of een persoon wordt vervoerd. Bovendien zal het in de meeste gevallen voor de vervoerder niet mogelijk zijn om objectief vast te stellen dat de vreemdeling bij aankomst in Nederland een gevaar vormt voor de openbare orde. In aanvulling hierop merken wij op dat vervoerders op basis van het aangeschafte reisticket van de passagier een verplichting hebben om de desbetreffende persoon te vervoeren. Een eventuele weigering van een vervoerder om toegang tot bijvoorbeeld een vliegtuig te verlenen als verwacht wordt dat de passagier de rust in het vliegtuig verstoort is een zaak tussen de vervoersmaatschappij en de passagier. De vervoerder kan evenwel geen verantwoordelijkheid dragen voor het gedrag van de vreemdeling na aankomst in Nederland omdat de vervoerder niet bevoegd is om vast te stellen dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. De ambtenaar belast met grensbewaking heeft deze bevoegdheid wel.

De leden van het CDA vernemen graag wat in het eerste lid moet worden verstaan onder «de nodige maatregelen» die de vervoerder moet nemen. Evenals de leden van de VVD-fractie vragen deze leden wat moet worden verstaan onder: het toezicht dat «redelijkerwijs» van hem kan worden gevorderd.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 4 is inhoudelijk gelijk aan artikel 6, tweede lid, eerste volzin, van de huidige wet. Ook in het huidige artikel 6, tweede lid is bepaald dat de vervoerder verplicht is de «nodige maatregelen te nemen en het redelijkerwijs te vorderen toezicht te houden». De strafbaarstelling van vervoerders indien zij niet – of niet juist gedocumenteerde vreemdelingen aanvoeren – is in de vreemdelingenwet opgenomen ter uitvoering van een verplichting overeengekomen in de Schengenuitvoeringsovereenkomst. Zoals ook aangegeven in de wijziging van de Vreemdelingenwet met het oog op uitvoering van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (TK 1990–1991, 22 142, nr. 8 o.a. pagina 6) is «opzettelijk voor een open normatieve delictsterm gekozen die naar bevind van zaken invulling behoeft. Wat een «nodige» maatregel is, hangt geheel af van concrete omstandigheden en perspectieven».

Ter invulling van deze delictsterm zijn door de minister van Justitie richtlijnen voor vervoerders opgesteld (regeling van 2 oktober 1997, Stcrt. 1997, 191). Uit genoemde kamerstukken blijkt verder dan het redelijkerwijs te vorderen toezicht betekent «het toezicht dat van beampten van vervoersmaatschappijen in redelijkheid verlangd kan worden. Daarbij is verdisconteerd dat de vervoersbeampte niet tot primaire taakstelling heeft grenscontroles uit te voeren».

In de zorgverplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, thans artikel 6 van de wet, wordt in de bestaande vervoersrichtlijn onderscheid gemaakt tussen:

- de zorgplichten voor het voorkomen van de aanvoer van vreemdelingen die niet over de juiste documenten voor grensoverschrijding beschikken;
- de afschriftplicht voor vervoerders;
- de zorgplichten ten aanzien van vreemdelingen met een vluchtrelaas.

Met betrekking tot de afschriftplicht van vervoerders hebben wij, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA, RPF en GPV, besloten om de verplichting in het tweede lid van artikel 4 als een «kan»-bepaling te formuleren om daarmee duidelijker tot uitdrukking te laten komen dat de verplichting om afschrift te nemen van documenten niet op alle vervoerders rust. Met de gekozen formulering wordt dan ook beter aangesloten bij de huidige praktijk en regelgeving. De afschriftplicht geldt thans voor vluchten van die plaatsen van vertrek die specifiek zijn aangegeven in bijlage 8B van het Voorschrift Vreemdelingen. Deze plaatsen worden aangewezen op basis van ervaringsgegevens en worden regelmatig geactualiseerd en schriftelijk kenbaar gemaakt aan de desbetreffende vervoerders. Er is dan ook niet – in reactie op een opmerking van de leden van de fractie van het CDA – besloten tot wijziging van de bepaling omdat sprake zou zijn van een falende praktijk die als norm wordt gehanteerd voor de nieuwe regelgeving. Ook wij zijn van mening dat documentloosheid en de gevolgen daarvan zoveel mogelijk moeten worden voorkomen maar vinden dat dit door de beschreven gerichte aanpak kan worden gerealiseerd. In dit verband verwijzen wij naar het recent tussen de Staat der Nederlanden en de KLM afgesloten convenant inzake de beperking van de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen. Zoals wij ook hebben aangegeven in onze brief van 2 februari jongstleden aan de Kamer, zet de Staat met dit convenant op effectieve en realistische wijze een belangrijke stap in de beoogde terugdringing van het aantal inreizende nietof onjuist gedocumenteerden.

Tenslotte vernemen de leden van de CDA-fractie in dit verband graag welke mogelijkheden de regering ziet voor toepassing van biometrische identificatie.

Op 24 maart 1998 is in een overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer besloten tot de nieuwe generatie reisdocumenten. Op 3 juni 1999 heeft hierover een vervolgoverleg plaatsgevonden met de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid. In dit overleg heeft de minister aangegeven dat hij verwacht dat het in 2003 mogelijk moet zijn om biometrie op grote schaal betrouwbaar en veilig toe te passen. Mocht dit technisch eerder mogelijk zijn dan zal de regering eerder gebruik maken van biometrische toepassingen. Voor wat betreft de vreemdelingendocumenten volgt het ministerie van Justitie de ontwikkelingen bij de nieuwe generatie reisdocumenten.

De leden van de RPF en GPV vragen naar de wijze waarop de vervoerder kan worden aangepakt die de verplichtingen van de artikelen 3 en 4 niet nakomt.

Overtreding van artikel 4 kan worden bestraft met een geldboete van de tweede categorie of hechtenis van zes maanden. Proces-verbaal wordt opgemaakt in alle gevallen waarin als gevolg van het nalaten van de zorg- of afschrijfplicht een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling binnen Nederland is gebracht. Alle processen verbaal worden doorgezonden aan het Openbaar Ministerie. In beginsel zal eerst een transactie worden aangeboden door het Openbaar Ministerie.

Daarnaast geldt – los van de strafbaarstelling van artikel 4 – voor de vervoerder een terugvoerverplichting van de niet of niet juist gedocumenteerde vreemdeling op grond van artikel 63 van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat in artikel 4, vierde lid, wordt bedoeld met: «ledere vervoerder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan schending van de in die leden bedoelde verplichtingen».

Het vierde lid van artikel 4 komt inhoudelijk overeen met het vierde lid van artikel 6 van de huidige Vreemdelingenwet. Met dit vierde lid is beoogd om extraterritoriaal rechtsmacht te claimen omdat de vervoerder veelal in het buitenland aan deze verplichtingen moet voldoen (TK 1991–1992, 22 753, nr. 3 pagina 46).

## **Artikel 5**

De leden van de VVD en het CDA vragen om een verduidelijking van het derde lid. Zij willen weten in welke gevallen dit speelt en om welke verblijfsvergunningen het gaat. Als het alleen om de verblijfsvergunning ex artikel 26 gaat, verdient het volgens de VVD-fractie aanbeveling dat expliciet in het artikel op te nemen, anders wordt namelijk het mvv-vereiste omzeild. Ook vragen de leden van de fracties van het CDA en RPF en GPV naar de rol van het mvv-vereiste in dit verband.

Wij zijn bereid om de aanbeveling tot aanpassing van het derde lid over te nemen. In de nota van wijziging stellen wij dan ook voor om het derde lid te beperken tot verblijfsvergunningen asiel. Een vreemdeling wiens toegang is geweigerd kan aan een buitengrens – zoals ook in het Vreemdelingenbesluit nader is geregeld – geen reguliere aanvraag indienen. Indien een mvv is vereist dient deze bovendien reeds in het buitenland te zijn aangevraagd. Overigens is alleen voor asielzoekers van belang – met het oog op risico van refoulement – dat geen onmiddellijke terugzending volgt op de toegangswijziging.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat een reguliere vreemdeling wiens toegang is geweigerd op grond van artikel 6 in het grenshospitium kan worden geplaatst.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het begrip «verwijdering» is vervangen door het begrip «uitzetting».

In de huidige wet worden de begrippen uitzetting en verwijdering naast elkaar gebruikt terwijl het onderscheid niet volledig helder is. Uit oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging hebben wij ervoor gekozen om in het wetsvoorstel nog slechts het begrip uitzetting te hanteren. Onder uitzetting worden verstaan alle vormen van gedwongen vertrek van de vreemdeling.

De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken om een toelichting waarom in het tweede lid van artikel 5 alleen gesproken wordt van de vervoermiddelen vaarttuig of luchtvaarttuig.

De reden hiervoor is dat de vreemdeling die Nederland binnenkomt via de buitengrens dit, gelet op de aard van de Nederlandse buitengrens, alleen kan doen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig.

## **Artikel 6**

De leden van de fractie van PvdA vragen of het juist is dat – in tegenstelling tot in zijn algemeenheid het geval is bij vreemdelingenbewaringszaken – wel hoger beroep mogelijk is ten aanzien van het opleggen van een artikel 6 maatregel.

Deze leden hebben terecht een omissie in het wetsvoorstel geconstateerd. In artikel 82 is een besluit of handeling op grond van hoofdstuk 2, waaronder artikel 6 valt, ten onrechte niet uitgezonderd van hoger beroep. Met de voorgestelde nota van wijziging wordt deze omissie hersteld en wordt hoger beroep tegen een dergelijke maatregel uitgesloten.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de maximum termijn waarbinnen een vreemdeling op grond van dit artikel van zijn vrijheid kan worden beroofd en of het, uit het oogpunt van rechtszekerheid, niet van belang dat een termijn bekend is.

Net als onder de huidige wet is er geen wettelijke maximumtermijn geregeld. De jurisprudentie hierover is sedert jurisprudentie van de Rechts-eenhedskamer naar onze mening voldoende uitgekristalliseerd. Een vrijheidsbenemende maatregel die langer duurt dan zes maanden zal streng worden getoetst. Wij gaan er vooralsnog vanuit dat deze jurisprudentie onder de nieuwe wet gehandhaafd zal blijven.

De leden van het CDA vragen waarvan de effectuering van de leden een t/m drie van dit artikel afhankelijk is.

Zoals wij ook in de memorie van toelichting hebben aangegeven blijven de criteria die thans ter uitvoering van artikel 7a van de huidige wet in de Vreemdelingencirculaire (B7/14) zijn neergelegd van toepassing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aan welk soort regime de regering denkt en welke faciliteiten zullen worden geboden in de ruimte als bedoeld in dit artikel. Zij vragen of dit niet de vorm kan hebben van een opvangcentrum met gesloten deuren, nu de vrijheidsbeneming slechts ten doel heeft de uitzetting te kunnen effectueren. Verder vragen deze leden naar de stand van zaken met betrekking tot de beloofde notitie over het regime van vreemdelingenbewaring.

Het regime en de faciliteiten zijn neergelegd in het Reglement regime in Grenslogies (Stb. 1993, 45).

Wij benadrukken dat het Grenshospitium de vreemdeling geen andere beperking oplegt dan dat de vreemdeling geen toegang tot Nederland krijgt. Het regime van het Grenshospitium kan niet worden vergeleken met het regime in een Huis van Bewaring en valt niet als zwaar te karakteriseren.

Verder kunnen wij de leden van de fractie van GroenLinks mededelen dat de notitie over het regime van vreemdelingenbewaring binnenkort aan de Kamer zal worden toegezonden.

## **Artikel 7**

De leden van de CDA-fractie vragen voor hoe lang een vreemdeling na vrijlating uit het huis van bewaring op grond van artikel 6 zijn vrijheid kan worden ontnomen en of dit geldt ter fine van uitzetting.



Als een vreemdeling na vrijlating uit een huis van bewaring op grond van artikel 6 (wederom) van zijn vrijheid wordt beroofd zijn de regels van artikel 6 jo artikel 5 van toepassing. Zoals is geantwoord bij artikel 6, is daaraan geen wettelijke maximale termijn gesteld. De vreemdeling wordt van zijn vrijheid beroofd omdat zijn toegang tot Nederland is geweigerd en deze maatregel wordt in elk geval opgeheven als hij uit Nederland kan vertrekken.

### **HOOFDSTUK 3. VERBLIJF**

#### **Afdeling 1. Rechtmatig verblijf**

##### **Artikel 8**

###### *Algemeen*

De leden van de VVD-fractie betreuren het dat nog steeds niet duidelijk is wat wordt gedaan om illegaal verblijf in Nederland effectief tegen te gaan. Zij verzoeken de regering in dit verband op de volgende vragen in te gaan: hoeveel vreemdelingen verblijven naar schatting illegaal in Nederland; zijn de overheden, de overheidsinstanties, de door overheden (mede)gefinancierde instellingen en de overheidsfunctionarissen inmiddels geïnstrueerd over het melden bij een centraal meldpunt van alle constatering van illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland (motie Kamp c.s. Kamerstuk 19 637, nr. 465); is geregeld dat op ieder van deze meldingen adequaat wordt gereageerd in de vorm van het uitzetten van betrokken vreemdelingen?

Wij verwijzen deze leden naar de brief van 15 februari jongstleden aan de Kamer (5006023/2000/DVB) waarin is ingegaan op de genoemde motie en het binnenkort aan de Kamer toe te zenden standpunt over het rapport Engbersen c.s. «de ongekende stad».

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarom in het wetsvoorstel niet ondubbelzinnig is vermeld dat het niet toegestaan is zonder verblijfsvergunning in Nederland te verblijven, dat een vreemdeling zonder verblijfsvergunning Nederland moet verlaten en dat anders tegen haar of hem wordt opgetreden.

In het wetsvoorstel is naar onze mening ondubbelzinnig opgenomen dat een vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijft, Nederland uit eigen beweging dient te verlaten binnen een bepaalde vertrektermijn (artikel 59). Voor vreemdelingen die nimmer rechtmatig in Nederland hebben verbleven geldt op grond van artikel 60 dat zij Nederland onmiddellijk dienen te verlaten. Verder is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat een vreemdeling die Nederland niet uit eigen beweging verlaat, kan worden uitgezet.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe moet worden verstaan dat de aansluiting met de systematiek van de Koppelingswet «zoveel mogelijk» blijft gehandhaafd en of de kans bestaat dat onder de nieuwe wet van een geringere aansluiting sprake zou kunnen zijn dan onder de huidige. Verder vragen deze leden of de in de herfst van 1999 voorziene evaluatie van de Koppelingswet al beschikbaar is en of die aanleiding geeft tot de conclusie dat de aangebrachte koppeling in de praktijk niet werkbaar zou zijn en dat de wet zou moeten worden aangepast. Ook de leden van de VVD fractie vragen naar de evaluatie van de koppelingswet en verzoeken de regering er voor zorg te dragen dat de Tweede Kamer deze evaluatie

uiterlijk ontvangt ten tijde van het indienen van de nota naar aanleiding van het verslag.

Met de in de memorie van toelichting gekozen woorden hebben wij bedoeld te zeggen dat zoveel mogelijk de bepalingen met betrekking tot het rechtmatig verblijf en het koppelingsbeginsel, die in de huidige wet zijn opgenomen, zijn overgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Wij hebben alleen in artikel 8, dat artikel 1b van de huidige wet vervangt, een aantal wijzigingen doorgevoerd.

De evaluatie van de koppelingswet is op 22 december 1999 aan de Tweede Kamer verzonden.

#### *Onderdeel f*

De leden van de fractie van het CDA vragen onderdeel f moet worden verstaan, waarin wordt gesteld: «dezerzijds wordt er voortaan van uit gegaan dat de woorden «ingevolge deze wet» ook omvatten een beschikking ingevolge deze wet» en vragen of hierover geen zekerheid bestaat.

Met de zinsnede hebben wij willen aangeven dat naar de mening van de wetgever dat de zinsnede «ingevolge deze wet» in dit onderdeel alsmede in de onderdelen g en h van artikel 8 niet alleen ziet op de wettelijke bepalingen maar ook de beschikkingen die op grond van deze wettelijke bepalingen gegeven worden.

#### *Onderdeel j*

De leden van de fractie van de PvdA hebben bij artikel 8 opgemerkt de voorkeur te geven aan de formulering zoals deze is neergelegd in het huidige artikel 25.

Wij nemen aan dat de vraag van deze leden betrekking heeft op artikel 62 en niet op artikel 8, onderdeel j. Zoals in de toelichting op artikel 62 is aangegeven zijn wij van mening dat de voorgestelde redactie van artikel 62, ten opzichte van het huidige artikel 25, beter tot uitdrukking brengt dat uitzetting slechts achterwege blijft indien de vreemdeling dan wel een van zijn gezinsleden om gezondheidsredenen niet kan of kunnen *reizen*. In die situatie zal de uitzetting worden opgeschort totdat de gezondheidssituatie dusdanig is verbeterd dat de vreemdeling of zijn gezinslid wel kan reizen.

#### *Onderdeel k*

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de aard en de omvang van de in onderdeel k bedoelde gevallen waarin op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap een procedure is begonnen beantwoorden wij als volgt.

Jaarlijks worden tien à vijftien verzoeken als bedoeld in artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap ingediend. Het betreft verzoeken tot vaststelling dat iemand het Nederlanderschap bezit of heeft bezeten. Door de uiteenlopende aard van de relevante bepalingen in de Rijkswet op het Nederlanderschap, de vroegere nationaliteitsregelingen en de toescheidingsovereenkomsten, is de rechtsvraag in deze verzoeken zeer divers.

#### *Onderdeel l*

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over artikel 8, onderdeel l. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom in bedoelde gevallen van vrouwenhandel gekozen is voor een bedenkfase van maximaal drie maanden. De leden van de fracties van CDA en RPF en GPV verzoeken

verder om een groot aantal cijfermatige gegevens. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen tenslotte naar de criteria die na de eerste verblijfsvergunning worden aangelegd om te bepalen of verblijf al dan niet wordt toegestaan.

Uit artikel 8 onder I volgt dat de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf heeft gedurende de periode waarin de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. Het is staand beleid, thans neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, dat aan mogelijke slachtoffers een periode wordt gegeven van maximaal drie maanden, waarbinnen zij moeten beslissen of zij aangifte willen doen. Deze bedenkfase wordt gegeven omdat slachtoffers van seksuele gewelddaden vaak pas na wat langere tijd hun ervaringen kunnen uiten. Een bedenktijd van maximaal drie maanden wordt een redelijke termijn geacht. Gedurende die periode wordt hun uitzetting uit Nederland door de vreemdelingendienst opgeschort en komen zij in aanmerking voor voorzieningen krachtens de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb).

Het gaat jaarlijks om enkele tientallen gevallen van mogelijke slachtoffers die gebruik willen maken van deze bedenkfase. Niet al deze mogelijke slachtoffers doen na ommekomst van deze bedenkfase daadwerkelijk aangifte van mensenhandel. Ook doet een gedeelte van de slachtoffers van mensenhandel direct aangifte en maakt dus geen gebruik van de bedenkfase.

Als aangifte is gedaan kan een verblijfsvergunning worden verleend aan slachtoffers van mensenhandel en getuige-aangevers van mensenhandel om de betrokkene een verblijfstitel te verschaffen voor de duur van het opsporings- en vervolgingsonderzoek en de berechting in feitelijke aanleg van de verdachte(n) van het plegen van het strafbare feit, waarvan aangifte is gedaan.

De verblijfsvergunning wordt verleend, tenzij tegen het verblijf van het slachtoffer van mensenhandel bezwaar bestaat uit een oogpunt van gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Het ontbreken van voldoende middelen van bestaan wordt niet tegengeworpen.

In 1999 zijn in totaal 48 vergunningen tot verblijf afgegeven aan slachtoffers van mensenhandel die daarvan aangifte hebben gedaan. 8 aanvragen om een vergunning tot verblijf zijn afgewezen. Er zijn 2 vergunningen tot verblijf ingetrokken en in 5 zaken is de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf niet verlengd. Niet alle slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensenhandel willen in Nederland verblijven gedurende het opsporings- en vervolgingsonderzoek en de berechting van de verdachte(n). In 1998 zijn in totaal 21 vergunningen tot verblijf verleend. De toename houdt verband met de intensivering van het toezicht en de controles in de prostitutiebranche.

Het aantal (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel dat in totaal is uitgezet is niet uit de geautomatiseerde systemen te achterhalen.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe een vreemdeling die nog niet beschikt over een document waaruit zijn rechtmatig verblijf blijkt, moet aantonen dat hij rechtmatig in Nederland verblijft, bijvoorbeeld als hij in een bepaalde situatie in aanraking komt met de politie.

Als de vreemdeling nog niet in het bezit is van een document waaruit zijn rechtmatig verblijf blijkt, zal de vreemdeling ter vaststelling van zijn identiteit zijn paspoort dienen te overleggen. Als de vreemdeling een aanvraag heeft ingediend is in het paspoort een aantekening geplaatst waaruit dit blijkt. Aan de hand van het Centraal Register Vreemdelingen en het Vreemdelingen Administratie Systeem zal vastgesteld worden of hij rechtmatig in Nederland verblijft.

## Artikel 10

De leden van de fractie van PvdA vragen of dit artikel betekent dat een vreemdeling die in bewaring zit geen aanspraak heeft op bijstand door de reclassering en zo ja of op deze manier conform de beginselen in het strafrecht wordt gehandeld. Ook de leden van de fractie van D66 vragen of vreemdelingen die hier niet rechtmatig verblijven en strafbare feiten begaan, aanspraak kunnen maken op voorzieningen, zoals voorzieningen in de sfeer van bijstand door de reclassering.

De reclassering is in het algemeen terughoudend met het doen van een aanbod aan illegaal in het land verblijvende personen, die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Aan illegalen die in een detentie-inrichting verblijven kan in voorkomende gevallen door de reclassering in crisissituaties een passend aanbod worden gedaan. Daarnaast kan de reclassering bemiddelen bij het regelen van bezoek door een vrijwilliger. In verschillende arrondissementen ondersteunt de reclassering bezoekersgroepen van vrijwilligers, die gedetineerden zonder verwanten in Nederland, dus met name buitenlanders, bezoeken. Indien op verzoek van de rechterlijke macht de reclassering wordt gevraagd, aangaande een in bewaring gestelde illegale vreemdeling, een voorlichtingsrapport uit te brengen ten behoeve van de strafzitting, zal de reclassering daaraan gehoor geven. Uit deze taak kan ook een, al dan niet gelijktijdige, kortdurende crisisinterventie voortvloeien. De reclassering doet uiteraard geen aanbod voor begeleiding en/of toezicht ten behoeve van de reïntegratie, aangezien illegale vreemdelingen na ommekomst van de straf Nederland dienen te verlaten.

De leden van de fractie van D66 vragen of vreemdelingen die hier niet rechtmatig verblijven aanspraak kunnen maken op voorzieningen zoals rechtshulp. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat personen die niet rechtmatig in Nederland verblijven geen gratis rechtsbijstand moeten kunnen krijgen en vragen of artikel 6 EVRM daaraan in de weg staat.

Uit de tekst van artikel 10, tweede lid, van het wetsvoorstel volgt dat vreemdelingen die hier niet rechtmatig verblijven aanspraak kunnen maken op rechtshulp. In antwoord op de vraag van de VVD-fractie menen wij in het licht van de jurisprudentie over artikel 6 EVRM te moeten stellen dat dit artikel inderdaad betekent dat, wanneer is voldaan aan de condities die zijn neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand, ook illegaal verblijvende vreemdelingen aanspraak maken op rechtsbijstand in civiele en bestuursrechtelijke gedingen. Bij de behandeling van de koppelingswet zijn wij hier uitvoerig op ingegaan. Wij verwijzen voor een nadere toelichting graag naar nota naar aanleiding van het verslag bij de koppelingswet (TK 1995/96, 24 233, nr. 6, pagina 49).

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 of de groep vreemdelingen die niet uitzetbaar is (de «technisch niet verwijderbaren») nog aanspraak heeft op voorzieningen.

Vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven hebben geen aanspraak op voorzieningen. In de terugkeernotitie hebben wij neergelegd dat in beginsel elke vreemdeling terug kan keren. Slechts in die gevallen waarin wordt vastgesteld dat vertrek van de vreemdeling buiten zijn schuld niet mogelijk is, kan de vreemdeling aanspraak behouden op opvangvoorzieningen geboden door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Buiten schuld dient in dit verband beschouwd te worden als een objectief criterium, te weten dat de vreemdeling niet in het bezit kan komen van een document waarmee hij kan reizen.

## **Artikel 11**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of Dublinclaimanten onder de nieuwe wet aanspraak maken op opvang merken wij op dat in het wetsvoorstel geen regels zijn opgenomen over opvang. Deze zijn neergelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers krachtens de Wet COA. Daarin is bepaald dat Dublinclaimanten geen recht hebben op opvang.

## **Artikel 12**

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een indicatie van de verschillende termijnen te geven die volgens het tweede lid voor te onderscheiden categorieën vreemdelingen kunnen worden vastgesteld.

In het Vreemdelingenbesluit zal de duur van vrije termijn voor verschillende categorieën vreemdelingen nader worden uitgewerkt (vgl. artikel 46 van het huidige Vreemdelingenbesluit).

Voor houders van een transitvisum of voor vreemdelingen die op doorreis zijn geldt als vrije termijn de tijd die voor de voortzetting van de reis noodzakelijk is. Voor houders van een reisvisum geldt als vrije termijn de duur van het visum. Voor vreemdelingen die voor een verblijf van niet langer dan drie maanden naar Nederland zijn gekomen is de vrije termijn drie maanden.

Voor onderdanen van Staten partij bij de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte zijn wij voornemens om een termijn van zes maanden – in plaats van de huidige drie maanden – te gaan hanteren. Voor overige vreemdelingen geldt een kortere termijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe onder de nieuwe wet zal worden opgetreden tegen illegale arbeid en illegale tewerkstelling en of hier sprake is van een juridische of een praktische verandering.

De Wet arbeid vreemdelingen biedt het bijzondere juridische kader om tegen illegale arbeid en illegale tewerkstelling op te treden. De Vreemdelingenwet is het kader voor de bestrijding van illegaal verblijf.

Voor wat betreft de Wet arbeid vreemdelingen willen wij er op wijzen dat deze wet vorig jaar is geëvalueerd. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 23 juni 1999 geïnformeerd. Op 2 september 1999 is het evaluatieonderzoek in een algemeen overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken (kamerstukken II, 1998/99, 26 800 XV, nr. 4).

Uit de evaluatie is gebleken dat de Wav niet alleen een duidelijk en goed uit te voeren wet is maar ook dat de wet voldoende mogelijkheden biedt om overtredingen aan te pakken. Wel is de evaluatie en een aanvullende inventarisatie aanleiding om de Wet arbeid vreemdelingen op een aantal punten te wijzigen. De voorgestelde wijzigingen strekken ertoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering en handhaving van de wet te verhogen. Ook kan met de wetswijziging een stevigere juridische basis worden gegeven aan de bestaande uitvoeringspraktijk.

In juridisch opzicht wordt er in het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van de huidige wet slechts één wijziging voorgesteld. In het voorstel is in artikel 14 opgenomen dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (regulier) kan worden afgewezen indien de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan. Hiervoor verwijzen wij naar paragraaf 1.9.2 van het algemeen deel van deze nota.

De vraag van de leden van de fracties van GPV en RPF of het bepaalde in dit artikel betrekking heeft op toeristen, studenten e.d. beantwoorden wij bevestigend. In dit artikel is bepaald dat vreemdelingen onder voorwaarden voor korte duur in Nederland kunnen verblijven, zonder dat zij in het bezit hoeven te zijn van een verblijfsvergunning. Voor toeristen anders dan gemeenschapsonderdanen, geldt dat zij gedurende de vrije termijn niet in Nederland mogen werken. Als zij gaan werken verblijven ze niet meer voor toeristische doeleinden in Nederland en dienen zij aan andere voorwaarden te voldoen. Zo zal de werkgever in de meeste gevallen in het bezit dienen te zijn van een tewerkstellingsvergunning.

## **Afdeling 2. De verblijfsvergunning regulier**

### **Artikel 13**

#### *Eerste lid*

De leden van de fracties van VVD, CDA en GroenLinks vragen duidelijkheid over de situaties waarin gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een vergunning tot verblijf te wijzigen. De fractie van GroenLinks wil daarbij vernemen of de vreemdeling daartegen bezwaar kan maken en of een Algemene maatregel van bestuur, waarin criteria worden vastgelegd voor de gebruikmaking van deze bevoegdheid, dan niet verstandig zou zijn.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet, kan de vergunning worden verleend onder een beperking die verband houdt met het doel waarvoor verblijf is toegestaan, en kan die beperking op aanvraag van de vreemdeling of ambtshalve worden gewijzigd. Het voorstel brengt daarin geen wijziging, met dien verstande dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voortaan altijd onder een beperking verband houdende met het verblijfsdoel wordt verleend.

Het uitgangspunt is dat de vreemdeling, die voor een bepaald doel in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning, bij het bereiken of het vervallen van dat doel, Nederland weer moet verlaten, tenzij hij in het bezit kan worden gesteld van een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Die laatste vergunning wordt immers niet onder een bepaalde beperking verleend. Nochtans wordt in bepaalde gevallen het verblijf van die vreemdeling niet beëindigd, maar zal die vreemdeling voortgezet verblijf worden toegestaan. Omdat de vreemdeling in die gevallen niet langer meer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning oorspronkelijk is verleend, zal de beperking van die vergunning moeten worden gewijzigd. Daarbij valt onder meer te denken aan de vreemdeling wiens huwelijk, op grond waarvan hij in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning, is verbroken.

Hoewel de wijziging van de vergunning ook ambtshalve kan plaatsvinden, geschiedt dat in verreweg de meeste gevallen op aanvraag van de vreemdeling, die immers melding moet maken van het feit dat het doel waarvoor verblijf in Nederland was toegestaan komen te vervallen. Bij die gelegenheid zal de vreemdeling aangeven voor een ander doel in Nederland te willen blijven.

Indien de vreemdeling geen aanvraag indient maar de vreemdelingendienst op andere wijze bekend is dat het verblijfsdoel is gewijzigd, geldt als hoofdregel dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken. De vreemdelingendienst kan in dat geval de vergunning slechts ambtshalve wijzigen indien kan worden vastgesteld dat de vreemdeling aan de voorwaarden voor het nieuwe verblijfsdoel voldoet. Dit zal slechts in zeer bijzondere gevallen mogelijk zijn. Daarom achten wij het niet wenselijk om in een algemene maatregel van bestuur de criteria vast te leggen voor de gebruikmaking van deze bevoegdheid.



Tegen de wijziging van de vergunning kan de vreemdeling – in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks – bezwaar aantekenen.

De vragen van de verschillende fracties over de alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota beantwoord of komen aan de orde in de AMA-notitie.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de gevallen waarin een vergunning voor bepaalde tijd ambtshalve kan worden verleend, delen wij mee dat wij vooralsnog denken aan de alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) en aan asielzoekers die op grond van het driejarenbeleid in aanmerking komen voor een vergunning. Wij verwijzen naar paragraaf 3.4 respectievelijk 1.12 van het algemeen deel van deze nota en voor wat betreft de AMA's naar het gestelde in het nader rapport en de memorie van toelichting (pagina 24).

De leden van de VVD-fractie vragen wat het verschil is tussen artikel 4, lid 1 sub e en artikel 4:81 van de Awb.

Waarschijnlijk is sprake van een verschrijving van het artikelnummer. Wij gaan er – gelet op de plaats van de vraag – vanuit dat de VVD-fractie artikel 13, eerste lid, onder e bedoelt en beantwoorden de vraag als volgt. Er is geen sprake van een verschil tussen artikel 13, eerste lid, onder e en artikel 4:81 Awb. Deze bepalingen liggen min of meer in elkaars verlengde. In artikel 13 is de bevoegdheid neergelegd om een vergunning ambtshalve te verlenen. In de beleidsregels op grond van 4:81 Awb kan worden neergelegd in welke gevallen van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen naar de onderlinge verhouding tussen de aanvragen op grond van de artikelen 13 en 18 (regulier) en de aanvragen op grond van de artikelen 26 en 31 (asiel). Deze leden vragen in hoeverre het mogelijk is dat aanvragen om een verblijfsvergunning regulier, lopende of na de procedure, worden omgezet in aanvragen om een verblijfsvergunning asiel en andersom. Verder vragen deze leden wat in dit kader bijvoorbeeld de betekenis van de bepaling onder artikel 15, eerste lid onder f is.

Het is mogelijk om twee aanvragen tegelijkertijd in te dienen, dus zowel voor een verblijfsvergunning asiel als voor een verblijfsvergunning regulier. Vervolgens worden deze aanvragen getoetst aan de weigeringsgronden. In artikel 28, onder b is bepaald dat een aanvraag om een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel wordt afgewezen indien de vreemdeling reeds rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en m. Ingevolge artikel 28, onder c, wordt de aanvraag om een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel afgewezen indien de vreemdeling eerder een aanvraag heeft ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist en hij op grond van die aanvraag rechtmatig in Nederland verblijft. Een dergelijke afwijzingsgrond is niet opgenomen in afdeling 2 van het wetsvoorstel over de reguliere verblijfsvergunningen. De gronden van artikel 14, met name het mvv-vereiste, bieden naar onze mening voldoende mogelijkheden om reguliere aanvragen ingediend tijdens of na een asielprocedure af te wijzen. Overigens wijzen wij erop dat uit de evaluatie van het wettelijke mvv-vereiste, bij brief van 31 januari jongstleden (TK 1999–2000, 19 637, nr. 495) toegezonden aan de Kamer, geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat de asielprocedure thans wordt misbruikt om het mvv-vereiste bij reguliere vergunningen te omzeilen.

Artikel 15, eerste lid, onder f, heeft in dit verband geen betekenis. Ingevolge deze bepaling geldt het mvv-vereiste niet als de vreemdeling verzoekt om wijziging van zijn verblijfsvergunning. Het gaat hierbij steeds om een wijziging van een beperking verbonden aan een reguliere vergunning en dus niet om een wijziging van een verblijfsvergunning regulier in een verblijfsvergunning op asielgronden.

#### *Tweede lid*

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als die van GroenLinks vragen naar een nadere motivering van het voorstel om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier nog slechts met beperking te verlenen. Dat een dergelijke wijziging een gevolg is van het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen de verblijfsvergunning op reguliere gronden en op asielgronden is naar het oordeel van de leden van de PvdA fractie niet overtuigend.

Zoals in de memorie van toelichting (pagina 24) is gesteld, wordt dit slechts voor een deel verklaard door het onderscheid tussen asiel en regulier in het wetsvoorstel. Daarnaast is aangegeven dat met deze wijziging een belangrijk uitgangspunt van het reguliere toelatingsbeleid wettelijk wordt vastgelegd. Zolang de vreemdeling nog niet in het bezit is van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is het verblijfsrecht aan een beperking verband houdende met het verblijfsdoel verbonden en kan de vergunning worden ingetrokken indien niet meer aan de beperking wordt voldaan (artikelen 16 en 17). Hiermee komt tevens tot uitdrukking dat een verblijfsvergunning alleen maar kan worden verleend indien daartoe een grond aanwezig is en de vreemdeling zich bij zijn aanvraag om verblijf moet beroepen op deze grond en dit moet motiveren. Verder heeft de beperking die ook zichtbaar op het vreemdelingendocument wordt aangekend een functie in het kader van het vreemdelingtoezicht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot de discretionaire bevoegdheid om een vergunning te verlenen, zonder dat er sprake is van een beperking.

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen vast dat artikel 13 de minister een grote vrijheid geeft bij de bepaling wanneer een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend en vragen of beoogd wordt tot beleidswijzigingen te komen op dit punt.

Ingevolge artikel 13, tweede lid, is de minister van Justitie niet meer bevoegd een vergunning zonder beperking te verlenen. Dit laat onverlet dat de minister van Justitie een discretionaire bevoegdheid heeft om een vergunning te verlenen. Dit volgt uit artikel 13, eerste lid, dat bepaalt dat Onze Minister bevoegd is een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen. Indien Onze Minister een verblijfsvergunning verleend, kan dit ingevolge het tweede lid van artikel 13, nog slechts een vergunning onder beperking zijn.

In paragraaf 1.9.2 van het algemeen deel van deze nota is uiteengezet waarom wij besloten hebben de toelatingsgronden voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier niet in de wet op te nemen. Wij hebben daarbij aangegeven dat wij wel overwegen om deze gronden alsmede de beperkingen die aan de vergunning kunnen worden verbonden op te nemen in het Vreemdelingenbesluit. Daarin zal tevens worden opgenomen dat de minister van Justitie in bijzondere gevallen een vergunning kan verlenen onder een andere beperking dan in het besluit genoemd. Daarmee komt de hiervoor genoemde discretionaire bevoegdheid van Onze Minister tot uitdrukking.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verschil tussen een «voorschrift» (in het tweede lid van artikel 13) en een «voorwaarde» en vragen welke voorschriften worden bedoeld.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zijn wij op pagina 25 ingegaan op dit verschil en hebben wij aangegeven dat in de afgelopen jaren voorschriften zijn verworden tot voorwaarden. Als voorbeeld hebben wij de garantstelling genoemd. De garantstelling is ingevold artikel 48 van het huidige Vreemdelingenbesluit een voorschrift tot het stellen van zekerheid. Dit voorschrift kan aan de vergunning worden verbonden als de vergunning wordt verleend en er dus al getoetst is of aan de voorwaarden, waaronder het middelenvereiste, is voldaan. In de praktijk is de garantstelling, bijvoorbeeld in het kader van het gezinsherenigingsbeleid, gehanteerd als een voorwaarde in plaats van een voorschrift. Dit betekent dat de vergunning niet wordt verleend als er geen garantstelling wordt overgelegd. Een voorschrift wordt verbonden aan een verleende vergunning. Verder hebben wij aangegeven dat wij als voorschrift in elk geval denken aan de ziektekostenverzekering.

#### *Derde lid*

De leden van de PvdA fractie verzoeken de regering met voorstellen te komen ten aanzien van de in de memorie van toelichting aangegeven mogelijkheid om voor bepaalde categorieën vreemdelingen, te weten voor die met een verblijfsvergunning die naar zijn aard niet tijdelijk is (zoals vreemdelingen die zijn toegelaten op basis van gezinshereniging), een langere geldigheidsduur dan één jaar voor de vergunning te laten gelden. Ook de leden van GroenLinks vragen naar de wijze waarop wij omgaan met de duur van de verblijfsvergunning en de verlengingsmogelijkheid. Zij vragen of het niet veel arbeidscapaciteit en procedures zou schelen als standaard wordt gekozen voor een vergunning voor bepaalde tijd van vijf jaar, waarbij de mogelijkheid van intrekking aanwezig blijft. Ook wensen zij inzicht in de criteria voor de beoordeling van de geldigheidsduur en de mogelijkheid van en criteria voor het na vijf jaar opnieuw verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd. Zij vragen verder of niet het hoofduitgangspunt is dat na vijf jaar wordt overgegaan op een vergunning voor onbepaalde tijd, met uitzondering van de tijdelijke doelen en of een dergelijk uitgangspunt niet meer rechtszekerheid creëert.

Thans bedraagt de duur waarvoor een verblijfsvergunning wordt verleend, ten hoogste één jaar met ingang van de datum waarop de vreemdeling aantoonbaar aan alle voorwaarden voldoet. Die geldigheidsduur kan telkenmale met ten hoogste één jaar worden verlengd. Indien het een vreemdeling betreft aan wie het ten minste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip waarop hij een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur heeft ingediend, krachtens een der artikelen 9-10 van de Vreemdelingenwet was toegestaan in Nederland te verblijven, kan de vergunning worden verlengd voor de duur van maximaal vijf jaren (artikel 24 van het huidige Voorschrift Vreemdelingen). In ieder geval wordt de geldigheidsduur één maand korter dan de termijn gedurende welke de vreemdeling op grond van een geldig document voor grensoverschrijding kan terugkeren naar het land door welks autoriteiten het is afgegeven. In het systeem van het wetsvoorstel blijft het mogelijk dat de vreemdeling ook na een periode van vijf jaren verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, in het bezit blijft van een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd. Dat is nu niet anders. Die situatie zal zich met name voordoen, indien de vreemdeling na vijf jaar verblijf niet voldoet aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Er is niet als uitgangspunt gekozen om iedere vreemde-

ling die gedurende vijf jaren in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde duur na die periode zonder voorwaarden in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Naar onze mening biedt ook de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd de vreemdeling voldoende zekerheid omtrent zijn verblijfsrechtelijke positie. Wel hebben wij mede naar aanleiding van de vragen besloten om in artikel 19 duidelijk tot uitdrukking te brengen dat personen die slechts voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, niet in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Daarbij denken wij met name aan vreemdelingen die voor studie in Nederland verblijven en die ten tijde van die studie een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen. In deze zin is artikel 19 in de nota van wijziging aangepast.

In het Vreemdelingenbesluit zal worden neergelegd in welke gevallen de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd voor langer dan 1 jaar kan worden verleend. Bij het vaststellen van de categorieën die daarvoor in aanmerking komen wordt steeds een afweging gemaakt tussen enerzijds het belang van de vreemdeling bij rechtszekerheid en de besparing van arbeidscapaciteit en procedures bij de overheid en anderzijds het belang van het moment van verlenging als mogelijkheid van toezicht om te beoordelen of de vreemdeling nog steeds aan de voorwaarden voor verblijf voldoet.

Naar onze mening is een langere geldigheidsduur alleen mogelijk in die gevallen waarin er minder behoefte bestaat aan toezicht of nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan en wanneer de gegevensuitwisseling met andere diensten optimaal is. Daarom achten wij het niet wenselijk om aan vreemdelingen die slechts tijdelijk in Nederland mogen verblijven, denk aan verblijf voor studie of medische behandeling, een vergunning met een langere looptijd te gaan verlenen.

Wel zijn wij, gelet op deze criteria, voornemens om in het Vreemdelingenbesluit op te nemen dat in de volgende gevallen een vergunning met een geldigheidsduur van langer dan 1 jaar kan worden verleend:

- na vijf jaar rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor een niet tijdelijk doel: dan kan een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur van vijf jaar worden verleend;
- arbeid in loondienst: de geldigheidsduur van de vergunning wordt gelijk gesteld aan de geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning voortgezet verblijf na gezinshereniging of -vorming: als voortgezet verblijf wordt toegestaan kan de vergunning voor langere duur worden verleend.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat in het derde lid van artikel 13 een termijn van vijf jaren is genoemd omdat na vijf jaren een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Verder komt zoals hiervoor reeds genoemd, de vijfjaarstermijn al voor de huidige regelgeving.

#### *Overig*

De leden van de fracties van de VVD, RPF en GPV vragen hoe in de praktijk wordt omgegaan met verzoeken tot verblijf op grond van medische behandeling.

De huidige praktijk is neergelegd in de hoofdstukken B16 (regulier) en B7 (asiel) van de Vreemdelingencirculaire 1994. Vooropgesteld wordt dat slechts de medische aspecten die verband houden met het asielrelaas (traumata, gevolgen van mishandeling en dergelijke) op grond van het asielbeleid kunnen worden beoordeeld. De overige medische aspecten worden in het kader van het reguliere beleid beoordeeld. De toets in het

reguliere beleid is of Nederland voor de medische behandeling het meest aangewezen land is; daarbij speelt onder andere een rol of de behandeling in het land van herkomst of in een andere land kan plaatsvinden. Niet van belang is of de medische voorzieningen in dat land ook voor de vreemdeling toegankelijk zijn.

De aanvraag moet worden onderbouwd met bescheiden (medische verklaringen), waarna de IND het advies van de medisch adviseur van het Ministerie van Justitie zal inwinnen. Bij de constatering dat de behandeling in Nederland moet plaatsvinden zal verder getoetst worden de overige voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de vreemdeling moet beschikken over voldoende middelen van bestaan, dat hij een ziektekostenverzekering heeft afgesloten en dat hij in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding. Als de medisch adviseur tot de conclusie komt dat er in een individueel geval sprake is van een medische noodsituatie (hetzij een acute noodsituatie, hetzij een permanente noodsituatie), dan kan een verblijfsvergunning worden verleend zonder dat aan deze overige voorwaarden is voldaan.

## **Artikel 14**

### *Algemeen*

Op de vragen van de verschillende fracties over de nieuwe of gewijzigde weigeringsgronden in het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige wet zijn wij ingegaan in paragraaf 1.9 van het algemeen deel van deze nota. Daarbij zijn wij ook ingegaan op de rechtspositie van reguliere vreemdelingen in het licht van de conclusies van de Europese Raad van Tampere.

De leden van de fractie van SP vragen verder om een toelichting waarom essentiële waarborgen met betrekking tot de rechtspositie van de tweede generatie die al lang in de Vreemdelingencirculaire staan niet in de wet zijn opgenomen. De leden van de SGP vragen of het juist is dat waarborgen voor reguliere vreemdeling bijvoorbeeld wel in de vreemdelingenwetgeving in Duitsland, Frankrijk, Zweden en België opgenomen zijn.

In het algemeen deel van deze nota hebben wij in paragraaf 1.9.2. aangegeven waarom wij het materiële reguliere vreemdelingenrecht niet in de wet hebben opgenomen maar wel voornemens zijn om dit voor een belangrijk deel in het Vreemdelingenbesluit neer te leggen. Daarin zal ook het beleid met betrekking tot de tweede-generatie migranten worden opgenomen. Wij wijzen er op dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ook aan tweede generatie migranten een sterke verblijfspositie biedt. Verder zijn waarborgen neergelegd in de zogeheten glijdende schaal, waarin de grenzen zijn aangegeven op grond waarvan het verblijfsrecht kan worden beëindigd vanwege een inbreuk op de openbare orde. Zoals hiervoor reeds is opgenomen zal ook het principe van de glijdende schaal in het Vreemdelingenbesluit worden neergelegd.

Met betrekking tot de vreemdelingenwetgeving in andere landen merken wij op dat de waarborgen die in de wetgeving van deze landen zijn opgenomen over het algemeen ook gelegen zijn in de mogelijkheden om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen en de bescherming tegen verblijfsbeëindiging op grond van openbare orde. De precieze waarborgen verschillen evenwel per land. Naar onze mening is het meer van belang om de inhoud van de regels te vergelijken dan het niveau van regelgeving.

### *Eerste lid, onder a*

Door bijna alle fracties zijn vragen gesteld over het mvv-vereiste. De vragen met betrekking tot de toepassing van het mvv-vereiste bij

verlengingsaanvragen die zowel bij artikel 14 als artikel 15 zijn gesteld worden hieronder samengevoegd beantwoord.

Het uitgangspunt van het mvv-vereiste in onderhavig wetsvoorstel wijkt af van artikel 16a in de huidige wet. In het voorstel zal het mvv-vereiste alleen nog gesteld worden bij eerste toelating. De vraag wanneer sprake is van eerste toelating en of toerekenbaar te laat ingediende aanvragen om verlenging hier ook onder vallen, laat zich vervolgens makkelijk stellen. Wij verwijzen naar de brief van 31 januari jongstleden aan de Tweede Kamer inzake de evaluatie van het wettelijke mvv-vereiste. Daarin hebben wij aangegeven dat het mvv-vereiste niet geldt bij toerekenbaar te laat ingediende aanvragen om verlenging. Daarmee wordt een breuk in de verplichtingen van vreemdelingen ten opzichte van derden in Nederland (bijvoorbeeld: breuk in arbeidscontract, wegvallen inkomsten) voorkomen. Verder hebben wij tevens besloten de niet tijdig ingediende aanvragen te toetsen aan voorwaarden voor de verlenging van de vergunning. Daarbij zal tevens worden beoordeeld of de weigering van het voortgezet verblijf in strijd komt met artikel 8 EVRM en eventuele andere toepasselijke internationale verdragen. Wij wijzen erop dat aan het niet tijdig aanvragen van verlenging van de vergunning belangrijke consequenties blijven verbonden. Ingevolge de koppelingswet verliest de vreemdeling aanspraken op voorzieningen. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zal verder – indien hij wordt toegekend – niet in aansluiting op het eerdere verblijfsrecht worden verleend. Op deze wijze ontstaat dus een «gat» in het verblijfsrecht, hetgeen betekent dat termijn voor het opbouwen van rechten, bijvoorbeeld voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, het kiesrecht en het Nederlanderschap, opnieuw gaat lopen. De vrijstelling voor voortgezet verblijf in combinatie met de vrijstelling van artikel 15, eerste lid, onder f betekent aan de andere kant een versoepeling voor vreemdelingen die slechts voor een tijdelijke verblijfsdoel in Nederland verblijven. De vraag van de leden van de fracties van PvdA en CDA of een vreemdeling die voor studiedoeleinden is toegelaten en vervolgens een verblijfsvergunning op andere gronden, bijvoorbeeld verblijf bij partner, wil aanvragen zal vallen onder artikel 15, eerste lid, onder f beantwoorden wij bevestigend.

Het is de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk waarom, zoals in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt opgemerkt, een facultatieve bevoegdheid inzake het eerste lid onder a méér mogelijkheden biedt (een deel van) extra procedures te voorkomen dan bij een imperatieve regeling van dit artikellid, met toepassing van een hardheidsclausule, het geval zou zijn, temeer daar wordt gesteld dat de toepassing van de facultatieve bevoegdheid beduidend ruimer zal zijn. Zij vragen om een nadere uiteenzetting waarin tevens nader wordt gemotiveerd waarom een voorschrift als dat conform artikel 16, zevende en achtste lid van de huidige wet (melding aan de Tweede Kamer hoe vaak van de hardheidsclausule gebruik is gemaakt), alleen zinvol is bij toepassing van een hardheidsclausule en in het andere geval niet.

In aanvulling op hetgeen wij reeds in het nader rapport hebben toegelicht, wijzen wij erop dat het mvv-vereiste met andere afwijzingsgronden in artikel 14 is samengenomen. Ook bij deze andere afwijzingsgronden bestaat door het gebruik van de structuur van een kan-bepaling, voor de minister de bevoegdheid om op basis van bijzondere omstandigheden een vergunning te verlenen als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Naar onze mening onderscheidt het mvv-vereiste zich niet van de andere afwijzingsgronden in artikel 14 waarvoor – ook in de huidige wet – geen hardheidsclausule en geen rapportageplicht aan de Tweede Kamer geldt. Wat betreft het verschil tussen een facultatieve bevoegdheid enerzijds en een imperatieve regeling met een hardheidsclausule anderzijds hebben



wij in het nader rapport gesteld dat «(daarmee) niet gezegd is dat de toepassing van de facultatieve bevoegdheid beduidend ruimer zal zijn. Integendeel, het beleid ter zake blijft restrictief». In de feitelijke toepassing van de facultatieve bevoegdheid zal niet veel verschil bestaan met de toepassing van de huidige hardheidsclausule. Daarom kunnen wij de leden van de fracties van RPF en GPV die vragen op welke gevallen wij – naast de vrijstellingen van artikel 15 – zoal het oog hebben, antwoorden dat wij denken aan bijzondere individuele gevallen waarin thans de hardheidsclausule is toegepast. Voorbeelden van deze gevallen waarin het stellen van het mvv-vereiste onredelijk hard zou zijn, zijn opgenomen in het evaluatie-rapport mvv-vereiste gevoegd bij de hiervoor genoemde brief aan de Kamer, bijvoorbeeld in het geval van zeer jonge kinderen die door hun ouders na een asielprocedure in Nederland zijn achtergelaten. De leden van de fractie van het CDA hebben om voorbeelden gevraagd van situaties waarin de minister «terughoudend gebruik» maakt van zijn bevoegdheid om een aanvraag af te wijzen wegens het ontbreken van een mvv. Wij nemen aan – ook gezien de tekst van de memorie van toelichting – dat het CDA bedoeld heeft om te vragen naar voorbeelden van situaties waarin terughoudend gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om een aanvraag om een verblijfsvergunning in te willigen ondanks dat een mvv ontbreekt. Wij nemen aan dat met de voorbeelden die hiervoor zijn genoemd ook deze vraag is beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vragen of in artikel 14 lid 1 sub a niet volstaan kan worden met de eenvoudigere formulering van «een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het beoogde verblijfsdoel».

Wij zijn bereid om de voorgestelde tekstuele aanpassing in de nota van wijziging over te nemen. Hierdoor wordt dit artikel vereenvoudigd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de eis dat een vreemdeling niet alleen moet beschikken over een geldige mvv, maar dat deze tevens moet zijn afgegeven door het doel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd.

Tenslotte verzoekt de VVD-fractie aan te geven of het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om, door middel van het vragen van asiel, het mvv-vereiste te omzeilen.

Naar onze mening biedt het wetsvoorstel deze mogelijkheid niet. In het wetsvoorstel is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen asiel en regulier. Voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel geldt geen mvv-vereiste. Voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier geldt het mvv-vereiste als hoofdregel wel. Als een vreemdeling asiel heeft gevraagd en tijdens de asielprocedure tevens een aanvraag indient voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier dan zal het mvv-vereiste in het kader van de reguliere procedure worden tegengeworpen, tenzij een vrijstelling op de vreemdeling van toepassing is. Zolang de vreemdeling op basis van de asielprocedure nog rechtmatig in Nederland verblijft zal de afwijzing van de aanvraag om een reguliere vergunning evenwel niet betekenen dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten.

Het onderhavige wetsvoorstel zal een verandering van de huidige praktijk betekenen. In artikel 16a van de huidige wet is een vrijstelling opgenomen voor vreemdelingen die een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend. Gelet op deze vrijstelling wordt op dit moment in de geschetste situatie (asielprocedure en een aanvraag voor een vergunning op reguliere gronden) het mvv-vereiste in het kader van de reguliere procedure niet tegengeworpen zolang de vreemdeling nog geen beslissing heeft gekregen op het asielverzoek of nog een verzoek om een voorlopige voorziening aanhangig is dat in Nederland mag worden afgewacht.

Het huidige wetsvoorstel biedt derhalve meer mogelijkheden om te voorkomen dat door het vragen van asiel het mvv-vereiste wordt omzeild.

*Eerste lid, onder b*

Voor een reactie op de vragen van de leden van de fractie van de VVD over artikel 14, eerste lid, onder b, met betrekking tot het verstrekken van onjuiste gegevens en de gevolgen van het bieden van hulp aan illegalen, verwijzen wij graag naar de paragraaf 1.9.4 in het algemeen deel van deze nota.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom de afwijzingsgrond «niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding» eveneens een «kan-bepaling» is en aan welke situaties moet worden gedacht, voor zover die niet door andere bepalingen uit de wet zijn gedekt.

Het niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding is opgenomen als een «kan-bepaling» omdat in bepaalde gevallen een verblijfsvergunning kan worden verleend zonder dat de vreemdeling over een dergelijk document beschikt. In het Vreemdelingenbesluit worden nadere regels opgenomen over de zogeheten ontheffing van het paspoortvereiste. In het besluit zal worden bepaald dat ontheffing mogelijk is indien de vreemdeling naar het oordeel van Onze Minister heeft aangetoond dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is, niet of niet meer in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding kan worden gesteld. Deze situatie wordt niet door andere bepalingen uit de wet gedekt.

*Eerste lid, onder c*

Op de vragen van leden van de GroenLinks-fractie over de aanscherping van de inkomenseis zijn wij ingegaan in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze nota. Verder zullen deze vragen worden beantwoord met de notitie over de positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid die zeer binnenkort aan de Kamer zal worden gezonden. De uitwerking van de middeleneis die in die notitie is neergelegd zal worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit, zo antwoorden wij de leden van de PvdA fractie.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat in relatie tot onderdeel c de mogelijkheden zijn van garantstelling door derden, in aanmerking genomen dat het hier in beginsel om tijdelijk verblijf gaat.

Als hoofdregel geldt dat de vreemdeling dan wel de persoon bij wie hij wil verblijven over voldoende middelen van bestaan dient te beschikken. De garantstelling door een derde kan bij bepaalde verblijfsdoelen, zoals studie, als aanvullende voorwaarde worden gesteld om eventuele kosten van kosten van verblijf en terugkeer van de vreemdeling te verhalen. Als hoofdregel komt de garantstelling dus niet in plaats van het middelenvereiste.

*Eerste lid, onder d*

De leden van fracties van PvdA, VVD, CDA en GroenLinks verzoeken de regering meer in detail aan te geven hoe deze weigeringsgrond vormt gaat krijgen en op welke punten een verandering wordt beoogd ten opzichte van het huidige openbare orde beleid. De leden van de VVD-fractie verzoeken daarbij specifiek in te gaan of een aanvraag kan worden afgewezen indien een vreemdeling hier of in het land van herkomst is veroordeeld wegens een strafbaar feit. De leden van de frac-

ties van CDA en GroenLinks verzoeken om een verduidelijking van gevallen waarin bij de weigering van een vergunning vrijheids- en vermogensstraffen, voorwaardelijke veroordelingen, overtredingen en (bestuurlijke) boetes kunnen worden betrokken. Verder vraagt de fractie van GroenLinks of een ongewenstverklaring in verband met illegaal verblijf kan worden tegengeworpen of een afwijzing wordt gemotiveerd na een belangenafweging en hoe deze bepaling zich verhoudt ten opzichte van artikel 8 EVRM.

In paragraaf 9.1 van het algemeen deel van deze nota hebben wij aangegeven dat wij voornemens zijn om het openbare orde beleid grotendeels op te nemen in het Vreemdelingenbesluit.

Op grond van het huidige beleid zoals neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire (A4/4.3) kan elke onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel wegens een misdrijf een grond opleveren om eerste toelating te weigeren ook in gevallen waarin de rechterlijke uitspraak nog niet onherroepelijk is geworden. Ditzelfde geldt indien uit het vonnis blijkt dat in plaats van de gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel een veroordeling is uitgesproken tot het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte of een onvoorwaardelijke geldboete is opgelegd. Een aanvaard transactieaanbod wordt eveneens aangemerkt als een grond om eerste toelating te weigeren. Een uitspraak van een buitenlandse rechter kan van belang zijn voor de openbare orde in Nederland.

Met betrekking tot de vragen over de ongewenstverklaring in verband met illegaal verblijf, wijzen wij allereerst naar onze toezegging op 20 september 1999 dat de Tweede Kamer schriftelijk zal worden geïnformeerd over de criteria voor de ongewenstverklaring in het kader van het nieuwe terugkeerbeleid. Aan een ongewenstverklarde vreemdeling kan geen verblijf worden toegestaan zolang de ongewenstverklaring van kracht is. Dit volgt uit artikel 65 van het wetsvoorstel. Wel staat het een ongewenstverklarde vreemdeling vrij om opheffing van de ongewenstverklaring te vragen.

Een afwijzing van een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf wordt altijd gemotiveerd, waarbij in het kader van artikel 8 EVRM altijd de algemene en de individuele belangen worden afgewogen. Beantwoording van de vraag of de inmenging in het gezinsleven op grond van het tweede lid van artikel 8 is gerechtvaardigd in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, vergt een dergelijke afweging.

#### *Eerste lid, onder g*

De leden van de fractie van D66 vragen welke gronden de regering in gedachten heeft bij dit onderdeel en of dit niet een te ruime bepaling is.

Zoals gesteld in het algemeen deel van deze nota zal deze grond worden geschrapt en vervangen door een grond om de vergunning te kunnen weigeren indien niet aan de voorwaarden voor het gevraagde verblijfsdoel wordt voldaan. Wij verwijzen naar paragraaf 1.9.2.

### **Artikel 15**

#### *Algemeen*

De vragen van de leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks en SP over de toepassing van het mvv-vereiste ingeval van een niet-tijdige verlenging van de verblijfsvergunning hebben wij beantwoord bij artikel

14. Daarin wordt ook ingegaan op de vraag van de fractie van PvdA over het verblijfsrecht van studenten en op de vragen van de fracties van CDA en SP over het terughoudend gebruik van de bevoegdheid om een vergunning te verlenen ondanks dat een mvv ontbreekt.

*Eerste lid, onder c*

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen om een toelichting op de vrijstelling van het mvv-vereiste als verlening van zorg in Nederland medisch noodzakelijk is. De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is bepaald dat het moet gaan om medische zorg vanwege een levensbedreigende situatie.

De tekst van het voorgestelde artikel 15 is overgenomen uit de huidige wet (artikel 16a). Bij behandeling van het initiatief-wetsvoorstel inzake het mvv-vereiste heeft de Kamer ingestemd met een amendement van de leden Rouvoet en Apostolou om de terminologie «medisch noodzakelijke zorg» in de wettekst op te nemen in plaats van «acute medische noodsituatie» omdat deze terminologie overeenkwam met de terminologie van de koppelingswet en dus interpretatieverschillen konden worden voorkomen (Handelingen TK 24 september 1997, TK 5, pagina 5–310 en volgende). Ondanks dezelfde terminologie is in het huidige beleid met betrekking tot het mvv-vereiste (TBV 1998/28) uitdrukkelijk bepaald dat het bij medisch noodzakelijke zorg in dit verband moet gaan om medische zorg die onvoorzienbaar is en noodzaakt tot verblijf in Nederland in afwachting van de beslissing op de aanvraag. Er is dus een relatie gelegd tussen het mvv-vereiste en de noodzakelijkheid van de medische zorg. Mocht bijvoorbeeld blijken dat een vreemdeling nog langere tijd op een behandeling in Nederland moet wachten en zijn medische situatie niet zodanig is dat van hem niet verlangd kan worden dat hij terugreist naar het land van herkomst om daar de beslissing op de aanvraag af te wachten dan kan de aanvraag gewoon worden afgewezen. Ingeval een medisch specialist verklaart dat er sprake is van een onvoorziene medisch noodzakelijke behandeling, wordt in beginsel vrijstelling van het mvv-vereiste verleend.

Tenslotte zij opgemerkt dat de bewijslast bij de vreemdeling ligt. De vreemdeling dient een medische verklaring over te leggen waaruit blijkt dat de medische zorg noodzakelijk is. Als de verklaring is opgesteld door een huisarts of een andere eerstelijns-arts zal een second opinion worden gevraagd aan een politie-arts, GGD-arts of de medische adviseur van de IND.

*Eerste lid, onder g*

De leden van de VVD-fractie vragen aan welke categorieën de regering denkt bij de algemene maatregel van bestuur alsmede wat de achtergrond is van deze bepaling.

Wij denken aan de categorieën vreemdelingen die thans zijn opgenomen in artikel 52a van het Vreemdelingenbesluit en zijn aangekondigd in voornoemde brief over het wettelijke mvv-vereiste, voorzover deze niet reeds zijn verwerkt in de voorgestelde wettekst.

Ook in het Vreemdelingenbesluit zullen deze categorieën worden opgenomen. De achtergrond van deze bepaling is dat met de mogelijkheid van het opnemen van categorieën in het Vreemdelingenbesluit meer flexibiliteit is geboden om zo nodig nieuwe categorieën vreemdelingen vrij te stellen van het mvv-vereiste.

Aan het verzoek van de leden van de VVD-fractie om de Tweede Kamer uitvoerig te informeren over de huidige praktijk ten aanzien van de toelating op medische gronden is hiervoor voldaan bij artikel 13, tweede lid.

## **Artikel 16 en artikel 17**

### *Algemeen*

De vragen van de leden PvdA-fractie over de weigerings- en intrekking-gronden van de vergunning voor bepaalde tijd hebben wij uitgebreid beantwoord in paragraaf 1.9 van het algemeen deel van deze nota. Wij willen ook graag de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks verwijzen naar deze paragraaf voor een reactie op de vragen over het verstrekken van onjuiste gegevens.

### *Artikel 16, eerste lid, onder a*

De leden van de CDA-fractie vragen om cijfermatige gegevens over de toepassing van de intrekkinggrond verplaatsing hoofdverblijf.

Wij beschikken niet over gegevens over hoe vaak een vergunning had kunnen worden ingetrokken of niet verlengd indien er een wettelijke basis voor zou zijn geweest. Dergelijke zaken worden immers niet aan de IND voorgelegd. Het opnemen van de intrekkinggrond verplaatsing hoofdverblijf bij de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is gebaseerd op gelijkgeschiktheid met de intrekkinggrond voor de huidige vergunning tot vestiging, welke is overgenomen in artikel 20 van het wetsvoorstel. Er is geen redelijk onderscheid te maken tussen de verplaatsing van het hoofdverblijf door een houder van een vergunning voor bepaalde duur en een houder van een vergunning voor onbepaalde duur.

De vraag van de fractie van GroenLinks hoe de mogelijkheid tot weigering van verlenging dan wel intrekking van een verblijfstitel op grond van het verplaatsen hoofdverblijf zich verhoudt met de zogeheten terugkeeroptie is reeds beantwoord in paragraaf 44 van het tweede deel van het nader rapport. Als een vreemdeling met toepassing van de Remigratiewet terugkeert naar zijn land van herkomst zal dit in de regel verblijfsbeëindiging in Nederland tot gevolg hebben. De vreemdeling verplaatst door remigratie zijn hoofdverblijf naar het buitenland hetgeen betekent dat zijn verblijfsvergunning wordt ingetrokken dan wel niet verlengd. Als hij besluit om naar Nederland terug te keren en hij op grond van de terugkeeroptie in de Remigratiewet voor wedertoelating in aanmerking komt, zal hem (opnieuw) een verblijfsvergunning worden verleend. De terugkeeroptie is nader uitgewerkt in een concept-AMvB die thans voor advies bij de Raad van State ligt.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het criterium hoofdverblijf in de jurisprudentie voldoende is uitgekristalliseerd, of dat dit in de praktijk nog tot problemen aanleiding geeft.

Wij merken op dat hoofdverblijf een feitelijk begrip is. Bij de beoordeling van de vraag of de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst wordt rekening gehouden met een groot aantal feitelijke factoren. Deze factoren zijn in de jurisprudentie in het algemeen aanvaard maar dit laat onverlet dat bij toepassing in de praktijk het niet in alle gevallen eenvoudig is om vast stellen of een vreemdeling zijn hoofdverblijf heeft verplaatst. Wij zullen dit vreemdelingsrechtelijke criterium nader uitwerken in het Vreemdelingenbesluit.

*Artikel 16, eerste lid, onder b*

De fractie van GroenLinks vraagt of wel rekening is gehouden met de toerekenbaarheid van het niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding, bijvoorbeeld in het geval een ambassade weigert om een document te verlengen of een nieuw document te verstrekken of als de procedure zo traag is dat de vreemdeling bij de verlenging niet tijdig over het document beschikt.

Uitgangspunt is dat iedere vreemdeling moet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding. Dat is in het belang van de vaststelling van de identiteit, maar ook van het toezicht op vreemdelingen en de terugkeer van die vreemdelingen.

In het Vreemdelingenbesluit zal worden bepaald dat ontheffing van het zogeheten paspoortvereiste slechts wordt verleend indien de vreemdeling naar het oordeel van de minister heeft aangetoond dat hij vanwege de regering van het land waarvan hij onderdaan is niet, of niet meer, in het bezit kan worden gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding.

Indien betrokkene bij aanvraag niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding en hij niet wordt vrijgesteld van dit vereiste zal hem een termijn worden gegeven waarbinnen hij dit document alsnog over kan leggen. Dit kan voor de vreemdeling enig respijt bieden indien de ambassade traag is met de afgifte van een document.

*Artikel 16, eerste lid, onder c*

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA merken wij op dat wij niet beschikken over informatie over de aard en omvang van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens en de naar aanleiding daarvan genomen beslissingen inzake niet verlengen of intrekken van de verblijfsvergunning.

*Artikel 16, eerste lid, onder d*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of bij artikel 16, eerste lid, onder d (middelen van bestaan) hetzelfde criterium geldt als bij artikel 14. Naar de mening van deze fractie zou het Nederlands belang om een vergunning niet te verlengen steeds zwaarder gemotiveerd moeten zijn naar mate een vreemdeling hier langer is ingeburgerd. Hetzelfde geldt volgens deze fractie bij artikel 16, eerste lid, onder h.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat het wettelijk criterium hetzelfde is. Toepassing van deze weigeringsgrond kan achterwege blijven indien dit in de lagere regelgeving uitdrukkelijk is bepaald. Tevens kan in individuele gevallen besloten worden om deze grond niet tegen te werpen indien dit in strijd zou komen met internationale verplichtingen. Voor wat betreft de toepassing van het inkomensvereiste in het kader van gezinshereniging- of vorming willen wij verwijzen naar de notitie over de positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid die op korte termijn aan de Kamer zal worden toegezonden.

*Artikel 16, eerste lid, onder e*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom is gekozen voor de term «gevaar voor» in plaats van «inbreuk op» en of de regering zich ervan bewust is dat dit een aanscherping is. Dit betekent immers een verslechtering van de rechtspositie van migranten. Verder vragen deze leden of hierbij dezelfde criteria gelden als bij de beoordeling van de aanvraag van de vergunning en zo ja, of dit in de praktijk niet leidt tot een



disproportioneel beleid. Zou hier niet sprake behoren te zijn van een glijdende schaal gedurende de vijf jaar (of zolang de vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend), waarbij de duur van het verblijf in Nederland van invloed is op de beoordeling of het gevaar voor de openbare orde zo groot is dat het tot niet verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning mag leiden? Zo ja, wat zijn hiervoor de criteria? Worden deze nog aan de Kamer voorgelegd? Zo niet, zou de een vreemdeling na vier jaar verblijf nog kunnen worden uitgezet omdat hij zonder licht heeft gefietst?

Zoals wij ook reeds in paragraaf 1.9.1 van het algemeen deel van deze nota hebben aangegeven betreft de term «gevaar voor de openbare orde» een uniformering van het bestaande openbare orde criterium. Daarbij zal het bestaande onderscheid tussen de verlening enerzijds en verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning anderzijds worden gehandhaafd. Een glijdende schaal waarin voor de weigering van voortgezet verblijf een relatie wordt gelegd tussen de verblijfsduur en de ernst van de inbreuk op de openbare orde, blijft gehandhaafd. Gelet hierop zal het verblijf van een vreemdeling die vier jaar legaal in Nederland verblijft, evenmin als dat thans het geval is, worden beëindigd wegens het fietsen zonder licht (voorbeeld van de leden van de fractie van GroenLinks).

#### *Artikel 16, eerste lid, onder h*

Voor de vragen van de fractie van GroenLinks over de weigeringsgrond neergelegd in artikel 16, eerste lid onder h verwijzen wij graag naar paragraaf 1.9.2 van het algemeen deel van deze nota waarin wij voorstellen om deze grond te schrappen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat personen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben die niet wordt verlengd, asiel zullen aanvragen. Wij begrijpen de vraag van deze leden aldus dat gevraagd wordt hoe groot de kans is dat de asielprocedure wordt misbruikt om voortgezet verblijf te krijgen. Deze kans achten wij klein omdat in de asielprocedure niet wordt meegewogen of een vreemdeling hier reeds eerder rechtmatig heeft verbleven. Dit laat onverlet dat deze vreemdelingen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel indien zij recht hebben op bescherming in Nederland.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen om een toelichting waarom in artikel 16 niet is opgenomen dat een vergunning kan worden ingetrokken op gronden aan het algemeen belang ontleend.

In artikel 16 is opgenomen dat een vergunning niet kan worden verlengd indien gronden aan het algemeen belang ontleend daartoe nopen. Ingevolge artikel 17 is dit tevens een grond om de vergunning in te trekken. Wij wijzen deze leden er evenwel op dat wij hebben voorgesteld om deze grond te laten vervallen. Hiervoor verwijzen wij graag naar het algemeen deel van deze nota (paragraaf 1.9.2).

#### **Artikel 18**

Ten aanzien van het eerste lid, sub a, vragen de leden van de fractie van GroenLinks of elke in dit onderdeel genoemde beslissing, inclusief de beslissing om een aanvraag niet in behandeling te nemen, van een motivering wordt voorzien.

Deze beslissingen worden gemotiveerd tenzij deze motivering ingevolge de Awb achterwege kan blijven.

## Artikel 19

### *Algemeen*

Voor een nadere toelichting op de verruiming en aanscherping van de afwijzingsgronden en intrekingsgronden voor de reguliere vergunning voor onbepaalde tijd ten opzichte van de huidige artikelen 13 en 14 verwijzen wij de leden van de PvdA, D66 en SGP-fractie graag naar paragraaf 1.9 van het algemeen gedeelte van deze nota. Op de meer specifieke vragen over het openbare orde criterium wordt hieronder ingegaan.

Voor een reactie op de vraag van de leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks en SGP of de regering kan aangeven waarom in het ene geval na een termijn van 3 jaar (asiel) en in het ander geval na een termijn van 5 jaar (regulier) een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend, willen wij hier graag verwijzen naar paragraaf 1.2.1 van het algemeen deel van deze nota.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat artikel 19 ten onrechte geen melding maakt van de weigeringsgrond ingeval van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante gegevens sprake is. Naar de mening van de VVD-fractie zou de aanvraag in deze gevallen wel moeten worden afgewezen.

In het algemeen deel van deze nota waarin wij zijn ingegaan op de weigerings- en intrekingsgronden van de reguliere vergunning hebben wij reeds aangegeven dit voorstel te willen volgen (paragraaf 1.9.2 en 1.9.4).

### *Eerste lid, onder a*

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, RPF en GPV stellen diverse vragen over het middelenvereiste van artikel 19, eerste lid, onder a.

In hoofdlijnen komt het middelenvereiste van artikel 19 met betrekking tot de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd overeen met het middelenvereiste dat gesteld wordt bij de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Het middelenvereiste uit artikel 16 heeft betrekking op de vreemdeling zelf dan wel de persoon bij wie hij verblijft. Het middelenvereiste van artikel 19 heeft formeel alleen betrekking op de vreemdeling zelf. Het gaat hier immers om een zelfstandig verblijfsrecht. Conform het bestaande beleid zal ook het gezinsinkomen meetellen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Wij achten het bij nader inzien wenselijk dat dit ook tot uitdrukking komt in de wettekst en stellen voor dit bij nota van wijziging te verduidelijken.

Als hoofdregel geldt dat inkomen uit arbeid, ongeacht de vorm van de arbeid, en inkomen uit premie-uitkeringen als middelen worden aangemerkt. Dus ook inkomen uit een gesubsidieerde baan, waaronder een WSW-baan, of een arbeidsactiverende maatregel wordt aanvaard als middelen van bestaan. De middelen van bestaan zijn voldoende als de vreemdeling over een inkomen minimaal ter hoogte van de bijstandsnorm voor een alleenstaande beschikt. De middelen zijn duurzaam indien zij nog voor tenminste 1 jaar beschikbaar zijn. Daarbij geldt voor vreemdelingen die vijf jaar of langer op grond van de Vreemdelingenwet in Nederland hebben verbleven, dat de middelen ook duurzaam zijn indien de vreemdeling beschikt over een inkomen uit een arbeidscontract met een duur van zes maanden, mits hij reeds drie jaar op basis van kortdurende arbeidscontracten heeft gewerkt.

Als niet aan de voorwaarde wordt voldaan dat de vreemdeling moet beschikken over voldoende middelen van bestaan, kan alsnog een vergunning voor bepaalde tijd worden verleend, indien de vreemdeling wel voldoet aan de voorwaarden voor deze vergunning.

*Eerste lid, onder b*

De leden van de PvdA-fractie plaatsen kanttekeningen bij deze grond. In plaats van een ernstige inbreuk op de openbare orde is in het wetsvoorstel de mogelijkheid geschapen elke veroordeling tot een strafbaar feit met een maximumstraf van drie jaar als afwijzingsgrond te laten gelden. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom in dit onderdeel gekozen is voor het criterium «een gevangenisstraf van drie jaren of meer». De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot artikel 19 eerste lid onder d waarom de openbare orde hier niet als afwijzingsgrond is opgenomen.

De afwijzingsgrond openbare orde is opgenomen in het eerste lid onder b. De vervanging van het criterium «ernstig inbreuk op de openbare orde» in artikel 13 van de huidige wet (weigering vergunning tot vestiging) door het criterium «onherroepelijk geworden vonnis wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd» (zoals dat ook in het huidige wet in artikel 14 als grond voor de intrekking van de vergunning tot vestiging voorkomt) is meer een concretisering van een open norm dan een aanscherping. Die open norm was voorheen in de Vreemdelingencirculaire geconcretiseerd en is thans in het wetsvoorstel opgenomen. In dit verband wijzen wij er op dat de maatstaven voor de intrekking van de vergunning nimmer lichter zijn dan die voor de weigering van de vergunning.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen waarom «gevaar voor de nationale veiligheid» al voldoende is voor afwijzing, terwijl in de huidige situatie sprake moet zijn van «*ernstig* gevaar». De leden van de VVD-fractie vernemen graag wie bepaalt of sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid.

Aangezien gevaar voor de nationale veiligheid zich niet of slecht laat kwantificeren en de daadwerkelijke toepassing van dat criterium altijd een zekere beoordeling van dat gevaar vergt, voegt het woord «ernstig» weinig toe. Het weglaten van dat woord behelst derhalve niet een aanscherping.

Het bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering van het bepaalde bij en krachtens de Vreemdelingenwet beslist of er sprake is van dusdanig gevaar voor de nationale veiligheid dat tot beëindiging van het verblijf van de vreemdeling wordt overgegaan. Bij die beoordeling zullen in voorkomende gevallen gegevens afkomstig van andere organisaties als inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden betrokken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet juister is om uit te gaan van de strafmaat die door de rechter in die specifieke zaak is gehanteerd in plaats van de gevangenisstraf als uitgangspunt wordt genomen die mag worden opgelegd bij het gepleegde misdrijf. Dan is immers duidelijk dat de persoonlijke omstandigheden en de toerekenbaarheid zijn meegewogen, zodat het vonnis een beter beeld geeft van het gevaar voor de openbare orde die de persoon vormt. Verder vragen zij waarom niet is gehandhaafd dat sprake moet zijn van een opzettelijk begaan misdrijf. Dit geldt tevens voor artikel 20 sub c.

Het criterium dat het moet gaan om een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd is een van de vereisten maar is

op zichzelf niet doorslaggevend. Dit criterium geeft aan dat er sprake moet zijn van een soort misdrijf dat in abstracto voldoende ernstig is bevonden om daartegen in de strafwet de zeer lange gevangenisstraf van drie jaren of meer te bedreigen. Het komt naast en niet in de plaats van de door de rechter in het concrete geval bepaalde strafmaat, die van belang blijft voor de toepassing van de glijdende schaal waarin de duur van het legale verblijf aan de ernst van de inbreuk wordt gerelateerd. In dit verband wijzen wij er op dat het niet de bedoeling is dat in het kader van de vreemdelingenrechtelijke procedure de strafzaak als het ware wordt «overgedaan». Het oordeel van de strafrechter, die kennis heeft genomen van de persoon van de dader, van het delict en van de delictsomstandigheden en die de passende straf heeft vastgesteld, geldt als uitgangspunt. In het kader van de vreemdelingenrechtelijke procedure wordt daar niet aan getornd.

In het voorstel is het vereiste dat er sprake moet zijn van een «opzettelijk begaan» misdrijf niet gehandhaafd, met het oog op de mogelijkheid om ook de maatregel als bedoeld in artikel 37a Wetboek van Strafrecht (TBS) tot verblijfsbeëindiging te kunnen laten leiden. In voorkomende gevallen wordt TBS immers ook buiten opzet opgelegd.

#### *Eerste lid, onder e*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen welke criteria gelden voor de gronden aan het algemeen belang ontleend en of deze bepaling wel nodig is. In antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het algemeen deel (paragraaf 1.9.2) van deze nota waarin wij mede op basis van de vragen van deze leden hebben besloten om deze grond te laten vervallen.

#### *Tweede lid*

De leden van de VVD-fractie stellen bij het tweede lid van artikel 19 de vraag hoe het mogelijk kan zijn dat iemand tien jaar aaneengesloten rechtmatig in Nederland verblijft zonder in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning. Deze vraag is voor ons niet duidelijk. Het rechtmatig verblijf in het tweede lid slaat terug op het rechtmatig verblijf in het eerste lid waarbij het slechts gaat om rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a, c (verblijfsvergunningen), e dan wel m (op grond van internationale verplichtingen).

### **Artikel 20**

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de fracties van VVD en GroenLinks over onjuiste gegevens verwijzen wij korthedshalve naar hetgeen wij hierover hebben opgemerkt in paragraaf 1.9.4 van het algemeen deel van deze nota. Ook voor de vragen van de fractie van GroenLinks over artikel 20, onderdeel, e «gronden aan het algemeen belang ontleend» verwijzen wij naar het algemeen deel waarin wij hebben voorgesteld om deze grond te laten vervallen (paragraaf 1.9.2).

### **Artikel 21**

In antwoord op de vraag van de fractie van de VVD delen wij mede dat als wettelijke vertegenwoordiger alleen een ouder, voogd of curator worden aangemerkt.

De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 21 zo moet worden begrepen dat een aanvraag altijd persoonlijk moet worden ingediend en dat derhalve de datum van indienen van de aanvraag altijd dezelfde is als de datum van ontvangst. Voorzover dit niet het geval is vragen de leden hoe dan wordt omgegaan met de situatie waarin er dan een (geruime)

periode zit tussen het indienen en het ontvangen van de aanvraag en dit niet te wijten is aan de indiener.

Ingevolge artikel 22, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag. In het Vreemdelingebesluit zal worden bepaald dat de vreemdeling de aanvraag in persoon moet indienen maar dat een schriftelijke aanvraag ook mogelijk is. Bij schriftelijke aanvragen geldt de datum van ontvangst als de datum van indiening.

## **Artikel 22**

### *Tweede lid*

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het bedrag van f 500,- in de wet is opgenomen en niet in een AMvB en voor hoe lang dit bedrag vastligt. Verder vragen deze leden waarvan het daadwerkelijk heffen van leges voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt afhankelijk is, of een indicatie kan worden gegeven van de verwachte hoogte van het legesbedrag voor het vreemdelingendocument en waarom hier geen maximumbedrag is genoemd. Verder vragen deze leden of leges worden geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag, voor het afgeven van een document of voor beide en wat de juridische status is van een verleende verblijfsvergunning zonder dat een document is uitgereikt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de minister beseft dat de mogelijkheid om dubbel leges te heffen (in totaal 1000 gulden) voor vreemdelingen een zware last kan betekenen, zeker wanneer deze betalingsverplichting jaarlijks terugkeert voor een heel gezin en zij vragen wat de rechtvaardiging is voor deze verzwarening.

Wij zijn thans bezig aan een nadere uitwerking van de legesregeling, die zal worden opgenomen in de lagere regelgeving. Wij merken op dat het maximumbedrag van f 500,- voor de afdoening van de aanvraag als een redelijk maximum kan worden gezien. In de huidige wet is een maximum van f 1000,- opgenomen. De legeskosten voor verblijfsdocumenten zullen niet meer bedragen dan de kostprijs van deze documenten (op dit moment ongeveer f 35,-). Er is dan ook geen sprake van een verdubbeling van de leges. Gelet op de koppeling van de documentleges aan de kostprijs die kan variëren, is afgezien van het stellen van een maximumbedrag voor documentleges in de wet. Indien de documentleges niet worden betaald, zal men niet in het bezit worden gesteld van het verblijfsdocument. Dit document is onder meer nodig in het kader van de Wet op de Identificatieplicht en voor het verkrijgen van bepaalde voorzieningen. De juridische status van de verleende vergunning verandert echter niet. Dit kan worden vergeleken met de naturalisatieprocedure. Voor deze procedure zijn leges verschuldigd. Indien de vreemdeling wordt genaturaliseerd kan een Nederlands paspoort worden aangevraagd waarvoor eveneens leges zijn verschuldigd. Indien men deze leges niet betaalt is men nog wel Nederlander, maar kan men dit niet aantonen door middel van een Nederlands paspoort.

## **Artikel 23**

### *Eerste lid, onder d*

De leden van de PvdA fractie stellen voor dat lid 1 onder d zodanig wordt gewijzigd dat zes maanden vóór het verlopen van de termijn van de vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd ambtshalve wordt onderzocht of

de betrokken vreemdeling in aanmerking kan komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd en dus of deze kan worden omgezet.

Wij zijn geen voorstander van dit voorstel. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geeft een vreemdeling een zeer sterke rechtspositie. Uit oogpunt van toezicht vinden wij het wenselijk dat de vreemdeling daartoe een aanvraag indient op basis waarvan een beslissing wordt genomen.

#### *Eerste en tweede lid*

Een beschikking op de aanvraag wordt binnen zes maanden gegeven. Deze termijn kan ten hoogste voor zes maanden worden verlengd. Voor de leden van de VVD-fractie is een essentieel onderdeel van de nieuwe wet en de te bereiken resultaten, dat de beschikking op de aanvraag daadwerkelijk uiterlijk binnen zes maanden wordt verstrekt. Slechts bij uitzondering mag verlenging plaatsvinden. Zij verzoeken de regering aan te geven hoe de termijn van zes maanden zal worden gerealiseerd en hoe een garantie voor naleving kan worden gegeven. Verder vragen deze leden waarom het noodzakelijk is om in geval van advies de termijn van zes maanden te verlengen met zes maanden. Voorts vragen zij wat het gevolg zal zijn als na 12 maanden de benodigde informatie nog niet beschikbaar is. De leden van de CDA-fractie willen vernemen wat momenteel de feitelijke duur is van de beslistermijn en wat de verwachting is voor het jaar 2000.

De leden van GroenLinks vragen zich af of de beslistermijnen niet wat meer in overeenstemming met de Algemene Wet Bestuursrecht gebracht kunnen worden. Juist gelet op de doelstelling van deze wet om de procedures sneller te laten verlopen en de vreemdeling snel duidelijkheid te bieden, vinden zij de termijnen van zes maanden met een uitloop naar een jaar onverantwoord lang en ook onnodig. De ontwikkelingen in het elektronisch tijdperk zouden eerder tot een verkorting dan verlenging moeten leiden en zij vragen of het stellen van een termijn van drie maanden niet haalbaar is, waarbij, indien nader onderzoek noodzakelijk is, de termijn met drie maanden kan worden verlengd. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen naar de noodzaak van de in artikel 23 lid 2 geboden verlengingsmogelijkheid en hoe de rechtsbescherming is geregeld. Deze leden nemen aan dat tegen een besluit tot verlenging geen afzonderlijke voorziening openstaat.

Wij delen de zienswijze van de VVD dat de beschikking op de aanvraag uiterlijk binnen zes maanden moet worden verstrekt en dat slechts in uitzonderingsgevallen gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen. Ook indien nader onderzoek of advies van derden nodig is het streven erop gericht om dit binnen de normale beslistermijn te doen plaatsvinden.

Wij willen evenwel, ondanks de ontwikkelingen in het elektronisch tijdperk – in antwoord op vragen van de leden van GroenLinks – de voorgestelde beslistermijn van zes maanden handhaven. Ook blijven wij van mening dat het wetsvoorstel de mogelijkheid moet bieden om de beslistermijn te verlengen om te voorkomen dat een beslissing genomen zou moeten worden zonder voldoende gedragen onderzoek en om te voorkomen dat geprocedeerd wordt over niet-tijdig genomen beslissingen. De wet stelt daarvoor een uiterlijke termijn van zes maanden. Wij wijzen erop dat dit een uiterlijke termijn is. Het besluit om de beslistermijn te verlengen zal gemotiveerd moeten worden. Tegen een besluit tot verlenging kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. De motivering en de rechtsmiddelen waarborgen naar onze mening – in antwoord op een vraag van de leden van de SGP – dat deze bepaling niet te gemakkelijk zal worden in geroepen.



Als na uiterlijk 12 maanden de benodigde informatie nog niet beschikbaar is dient alsnog een beslissing te worden genomen op de aanvraag. In de regel zal dit dan een negatieve beslissing zijn. Positieve beslissingen zijn evenwel ook mogelijk. Een en ander is afhankelijk van de aard van de ontbrekende informatie.

De gemiddelde duur van de beslissingen door de IND op vtv-aanvragen bedroeg tot en met oktober 1999 22 weken. Hoewel dit binnen de wettelijke beslistermijn blijft moet geconstateerd worden dat deze gemiddelde duur lang is. Gestreefd wordt om deze termijn in het jaar 2000 te verkorten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of met de in het tweede lid genoemde «derden» ook bedoeld worden rechercheurs van vreemdelingendiensten die onderzoek doen naar de echtheid van getoonde documenten of onderzoek verrichten naar schijnhuwelijken en schijnrelaties.

Dit zijn geen derden in de zin van het tweede lid. Onder derden worden – zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting – verstaan de personen die geen aanwijzingen van de minister in acht behoeven te nemen terzake van het door hen te verrichten onderzoek.

De leden van de D66-fractie vragen of de verlenging van de beslistermijn niet kan worden beperkt tot gevallen waarin advies of onderzoek buiten Nederland nodig is (bijvoorbeeld ambtsberichten).

Wij achten het niet wenselijk om een onderscheid aan te brengen in de aard van het onderzoek. Mocht in bepaalde individuele gevallen aanvullend advies of onderzoek nodig zijn om een voldragen beslissing te kunnen nemen is het naar onze mening niet relevant of dit onderzoek in Nederland of in het buitenland dient plaats te vinden. Wel zal het in de praktijk zo zijn dat voor onderzoek in het buitenland in de regel meer tijd nodig is.

Verlenging van de beslistermijn is onder meer mogelijk indien een strafrechtelijk onderzoek naar de vreemdeling gaande is. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom verlenging in een dergelijk geval op zijn plaats is en wijzen er op dat in een dergelijk geval ofwel meteen al afwijzing mogelijk is (openbare orde is immers niet gekoppeld aan veroordeling) ofwel intrekking van de verleende vergunning in een later stadium mogelijk is.

Op grond van het huidige beleid is het niet mogelijk een aanvraag af te wijzen zonder dat er sprake is van een veroordeling of een aanvaard transactie-aanbod. Indien de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek nodig zijn om een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen achten wij het gewenst dat deze uitkomsten worden afgewacht en de beslistermijn zo nodig wordt verlengd. Zijn de uitkomsten van het onderzoek en het strafproces nog niet beschikbaar binnen de uiterlijke termijn van 12 maanden dan dient op grond van het huidige beleid aan de vreemdeling een vergunning te worden verstrekt als aan de overige voorwaarden voor toelating is voldaan. Deze kan vervolgens worden ingetrokken indien alsnog wordt voldaan aan de zgn. glijdende schaal in het kader van het openbare orde beleid. Het zal dus afhangen van de duur van het verblijf en de strafmaat of de vergunning ook daadwerkelijk kan worden ingetrokken.

#### **Artikel 24**

Volgens de leden van de fracties van PvdA en SGP bestaat er over de ingangsdatum van verblijfsvergunningen onduidelijkheid. Op grond van

de toelichting lijkt een verblijfsvergunning nooit een eerdere ingangsdatum te kunnen hebben dan de datum van aanvraag. De tekst van artikel 24 lid 2 wekt echter de indruk dat aansluitende verlenging wel mogelijk is. Als de toelichting juist is dan kan er een gat ontstaan in het rechtmatig verblijf, ook in het geval van verschoonbare termijnoverschrijding. Kan de regering toelichten of dit inderdaad het geval is. De leden van de PvdA fractie achten een gat in rechtmatig verblijf niet wenselijk. Ook de leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de grote kans op «gaten in het verblijfsrecht» omdat het de vreemdeling niet altijd lukt om op tijd alle documenten en bewijzen over te leggen, wat hem niet in alle gevallen verweten kan worden. Dit heeft grote consequenties voor de rechtspositie van de vreemdeling, op het terrein van kiesrecht en naturalisatie. Acht de minister de consequentie wel proportioneel? Ook de leden van de SGP-fractie vragen of rekening gehouden wordt met overmachtsituaties waardoor een te late aanvraag verschoonbaar is (Vc 6.7.2.1) De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte waarom voor de ingangsdatum niet gekozen is voor het moment waarop de vergunning is verleend.

In het vreemdelingenrecht geldt als hoofdregel dat een vergunning wordt verleend met ingang van de datum dat de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan de voorwaarden voor verblijf voldoet. In de meeste gevallen valt deze datum samen met de datum van de aanvraag en wordt de vergunning dus met terugwerkende kracht verleend. Deze hoofdregel is in het wetsvoorstel opgenomen.

Uit artikel 24, tweede lid, van het wetsvoorstel volgt dat ook bij de verlenging van de geldigheidsduur geldt dat dit gebeurt met ingang van de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond aan de voorwaarden te voldoen. Indien de vreemdeling tijdig, dat wil zeggen voor afloop van zijn vergunning, om verlenging heeft verzocht en hij op dat moment voldoet aan de voorwaarden volgt uit dit artikel, dat de vergunning niet vanaf de datum van de aanvraag maar in aansluiting op de eerdere vergunning wordt verleend.

Als de vreemdeling niet tijdig om verlenging heeft gevraagd, dat wil zeggen pas na afloop van zijn vergunning volgt uit artikel 24 dat de vergunning pas vanaf de datum van de aanvraag wordt verleend en dus niet in aansluiting op de eerdere vergunning. Dit betekent dat er een gat in het verblijfsrecht ontstaat. Hierop wordt een uitzondering gemaakt indien de aanvraag niet tijdig is ingediend wegens omstandigheden die de vreemdeling niet zijn toe te rekenen. In dat geval wordt de verblijfsvergunning wel met terugwerkende kracht verleend. Deze regel zal in het Vreemdelingenbesluit worden neergelegd (vgl. artikel 24, vierde lid, van het huidige Voorschrift Vreemdelingen).

Bij de vragen over de toepassing van het mvv-vereiste zijn wij hierboven bij de antwoorden opgenomen bij artikel 14 eerste lid onder a reeds ingegaan op de gevolgen die verbonden zijn aan het niet-tijdig indienen van een aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Een van de gevolgen is zoals gezegd, dat een gat in het verblijfsrecht ontstaat. Wij achten deze consequenties niet onrechtvaardig. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zijn vergunning tijdig te verlengen. Als de vergunning afloopt verblijft de vreemdeling niet meer rechtmatig in Nederland. Een aanvraag om een vergunning wordt dan weliswaar getoetst aan de voorwaarden voor verlenging maar zal niet met terugwerkende kracht worden verleend.

## **Artikel 25**

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om uitleg van de woorden «tenzij er een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf van toepassing is» (lid 1 sub a) en of dit onderdeel betrekking heeft op de

situatie dat een asielverzoek is afgewezen en vervolgens verblijf bij een partner wordt gevraagd.

Met de woorden «tenzij er een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf van toepassing is» wordt bedoeld, dat de rechtsgevolgen van de afwijzende beschikking pas intreden indien de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft. Op de vreemdeling die nog rechtmatig verblijft rust bijvoorbeeld niet de verplichting uit eigen beweging Nederland te verlaten. De gronden voor rechtmatig verblijf zijn limitatief in artikel 8 opgesomd. In het voorbeeld dat deze leden aandragen, kan sprake zijn van rechtmatig verblijf van de vreemdeling op grond van artikel 8, onder f, van het wetsvoorstel, indien de vreemdeling de beslissing op de aanvraag in Nederland mag afwachten.

Gelet op de toelichting bij artikel 25 vrezen de leden van de VVD-fractie dat meer mogelijkheden tot procederen blijven bestaan dan wordt gesuggereerd en deze leden wenselijk achten. Bestaat niet het risico, dat nu er geen afzonderlijke rechtsmiddelen tegen de verschillende onderdelen kunnen worden aangewend, er een beroep op de burgerlijke rechter zal worden gedaan? Zou het niet beter zijn de volgende passage dan wel een passage met dezelfde strekking aan het artikel toe te voegen: «Voor zover de vreemdeling bezwaren heeft tegen deze rechtsgevolgen dient hij deze tezamen met zijn bezwaar tegen de afwijzing van de beschikking in bezwaar of beroep voor te leggen».

Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de rol van de burgerlijke rechter verwijzen wij naar paragraaf 6.5.1 van het algemeen deel van de nota. Korthedshalve merken wij op, dat voor de burgerlijke rechter geen rol is weggelegd vanwege het voorgestelde artikel 70, derde lid. Daaruit volgt dat er geen behoefte bestaat aan de door deze leden voorgestelde passage.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom de in de jurisprudentie aangebrachte beperking onder de nieuwe wet gehandhaafd zal blijven, antwoorden wij, dat wij geen aanleiding zien om te veronderstellen dat die beperking niet langer gehandhaafd zal worden. Naar onze mening ontbreekt die aanleiding, nu de bewoording van artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel niet afwijkt van artikel 1a van de huidige wet. Voorts veronderstellen deze leden optimisme, waar wij hebben aangegeven dat afzonderlijk bezwaar en beroep doorgaans niet nodig zullen zijn. Het wetsvoorstel en alle daarmee samenhangende verbeteringen van de procedure zullen ertoe moeten leiden dat de procedures daadwerkelijk worden versneld en verbeterd, zo antwoorden wij deze leden. Zo zal de procedure worden verkort doordat er voortaan geen afzonderlijk last tot uitzetting nodig zal zijn en evenmin een afzonderlijke procedure tot gedwongen ontruiming nodig is.

In paragraaf 6.5.1. het algemeen deel van deze nota zijn wij ingegaan op vragen van de leden van de fracties van VVD en D66 over de uitzonderlijke gevallen waarin een nieuwe procedure uit oogpunt van rechtsbescherming nodig kan zijn. Concrete voorbeelden kunnen wij niet geven; zoals ook in voornoemde paragraaf is opgenomen moet sprake zijn van een combinatie van tijdsverloop en een relevante wijziging in de omstandigheden; het is aan de rechter om te oordelen of een uitzonderlijk geval voorligt.

Of de wens de vader van de gedachte is, zo vragen de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van de opmerking in de toelichting, dat het verzoek om voorlopige voorziening alleen in uitzonderingssituaties kan worden ingewilligd. Deze opmerking in de toelichting moet worden beschouwd in zijn context, waarin is aangegeven dat het uitsluiten van de

voorlopige voorziening niet zinvol zou zijn omdat daarmee de burgerlijke rechter in beeld zou komen. Om die reden kunnen wij niet meer doen, dan het standpunt van de wetgever in de toelichting verwoorden, in de veronderstelling dat de rechter daarop acht zal slaan.

Terecht constateren de leden van de CDA-fractie, dat in artikel 25 van het wetsvoorstel een formulering is gekozen die afwijkt van die van artikel 15d, tweede lid, van de huidige wet. De formulering van het wetsvoorstel doet naar onze mening beter recht aan de werkelijkheid, waarin de vreemdeling vanwege belemmeringen van allerlei aard niet in alle gevallen kan worden uitgezet. In de Terugkeernotitie is daaraan reeds de nodige aandacht geschonken, reden waarom wij korthedshalve naar die notitie en het met de Kamer gevoerde overleg verwijzen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat «redelijk snel» is inzake het verkrijgen van een machtiging tot het binnentreden van een woning door ambtenaren.

Wij antwoorden dat met «redelijk snel» bedoeld is aan te geven dat de machtiging tot binnentreden, die vereist is ingevolge de Algemene wet op het binnentreden, binnen korte tijd kan worden afgegeven door een van de in artikel 3 van de Algemene wet genoemde personen. Dat volgt uit de vraag die ter beoordeling staat, namelijk of het binnentreden zonder de toestemming van de bewoner redelijkerwijs wordt vereist voor de uitzetting van de vreemdeling (vgl. artikel 3, derde lid, Algemene wet op het binnentreden). Uit de praktijk blijkt dat deze machtiging in de regel vrijwel direct na een aanvraag wordt verstrekt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten aanzien van het derde lid of deze opschortende bepaling ook geldt indien een verzoek om een voorlopige voorziening is gevraagd in afwachting van de behandeling van een hoger beroep.

Wij antwoorden dat deze opschortende bepaling ook geldt indien een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan in afwachting van de behandeling in hoger beroep en dat verzoek door de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State is toegewezen. Onder beroep in het derde lid moet ook het hoger beroep worden begrepen.

Voor zover de vraag van deze leden betrekking heeft op het mogen afwachten van de uitspraak in voorlopige voorziening merken wij op dat wij in de memorie van toelichting op bladzijde 86 reeds aangaven dat de vreemdeling in beginsel niet wordt uitgezet alvorens de rechter zich heeft uitgesproken over het verzoek om voorlopige voorziening. Op deze regel wordt – net als nu het geval is – een uitzondering gemaakt indien sprake is van een tweede voorlopige voorziening behoudens indien sprake is van nieuw gebleken feiten en omstandigheden die als deze bij de behandeling van het eerdere verzoek bekend waren geweest, mogelijk tot een ander oordeel zouden hebben geleid.

### **Afdeling 3. De verblijfsvergunning asiel**

#### **Artikel 26**

Leden van de fracties van de VVD, het CDA en GroenLinks vragen in welke gevallen de vergunning voor minder dan drie jaar zal worden verleend. De leden van de fracties van de VVD en CDA vragen of dit niet tot procedures kan leiden en of beroep tegen het voor minder dan drie jaar verlenen mogelijk is.

Tevens vragen de leden van de VVD in welke gevallen de vergunning kan worden verlengd.

In het tweede lid van artikel 26 is neergelegd dat bij Algemene maatregel van bestuur de gevallen worden aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan drie achtereenvolgende jaren wordt verleend. Uitgangspunt is dat de vergunning voor drie jaar wordt verleend. In het met artikel 26 vergelijkbare artikel 13 is dit uitgangspunt anders. Daar wordt gesteld dat bij Algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor de geldigheid van de verblijfsvergunning en de verlenging daarvan.

In die gevallen waarin de vergunning voor drie jaar wordt verleend is geen verlenging mogelijk. Na drie jaar kan een vergunning voor onbepaalde tijd worden aangevraagd, die slechts kan worden afgewezen op de gronden waarop de vergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken.

In het Vreemdelingenbesluit zal worden neergelegd dat, indien door een houder van een vergunning voor bepaalde tijd abusievelijk wederom een vergunning voor bepaalde tijd wordt aangevraagd, deze aanvraag zal worden beschouwd als een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

Indien een vergunning voor onbepaalde tijd te laat wordt aangevraagd, dat wil zeggen na afloop van de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd, zal de aanvraag in behandeling worden genomen en zal worden getoetst of een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Het gat in het verblijfsrecht zal niet worden gedicht.

Er staat ons op dit moment niet voor ogen dat een vergunning voor korter dan drie jaar zou kunnen worden verleend. Desondanks hechten wij aan de mogelijkheid om bij AMvB in een kortere periode te kunnen voorzien. Omdat eerst op termijn van de mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, zullen wij bij nota van wijziging het tweede lid wijzigen zodat gevallen *kunnen* worden aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan drie jaar wordt verleend.

Als op grond van het besluit een vergunning voor minder dan drie jaar wordt verleend en het bestuursorgaan dat in die gevallen inderdaad doet, is een procedure om de vergunning voor een langere periode te krijgen kansloos.

Ten aanzien van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zijn de leden van de VVD-fractie van mening, dat actief moet worden nagegaan of omstandigheden zijn gewijzigd en de vergunning kan worden ingetrokken. Er zal dus alert op gewijzigde omstandigheden met betrekking tot de verleende vergunning voor bepaalde tijd moeten worden gereageerd. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de wijze waarop dit in de praktijk zal worden bewerkstelligd.

Door een serieus vreemdelingentoezicht en intrekingsbeleid, dat er op neer komt dat zal worden ingetrokken wanneer dat mogelijk en wenselijk is, zal adequaat op gewijzigde omstandigheden kunnen worden gereageerd.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijke relatie met artikel 41. Zij vragen of een constructie denkbaar is dat gevallen ex artikel 41, waarin dus nog geen beslissing kan worden genomen of wordt genomen, onder artikel 26 komen te vallen, waarbij overigens dus sprake zou kunnen zijn van vooralsnog onvoldoende dossieropbouw?

Een relatie met artikel 41 zien wij niet. Artikel 41 voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen de termijn waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist, te verlengen. In artikel 26 wordt in zijn algemeenheid de bevoegdheid van de minister geregeld om een aanvraag tot verlenen of verlengen van een vergunning voor bepaalde tijd asiel in te

willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen. Tevens bestaat de bevoegdheid deze vergunning in te trekken. In het tweede lid is gesteld dat de vergunning asiel in beginsel voor drie jaar wordt verleend. Het besluitmoratorium kan vooraf gaan aan het verlenen van een vergunning.

Indien deze leden bedoelen dat een vergunning ook kan worden verleend indien niet vaststaat dat er een grond voor verlenen bestaat, verwijzen wij naar het gestelde in paragraaf 1.7 van het algemeen deel van deze nota met betrekking tot het besluitmoratorium waar tot uitdrukking komt dat een moratorium juist de oplossing kan zijn op momenten dat onvoldoende duidelijk is of er een grond voor verlenen is.

## **Artikel 27**

### *Algemeen*

De leden van GroenLinks zijn ongerust over de gevolgen die een tijdelijke status heeft voor de asielzoekers die onder de huidige wet voor een vergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking komen. De groep asielzoekers zal immers gedurende drie jaar in onzekerheid verkeren, temeer daar de gronden waarop de vergunning voor bepaalde tijd is verleend, niet zijn vermeld. Dit kan het integratieproces en het verwerken van trauma's aanzienlijk bemoeilijken. Heeft de minister een afweging gemaakt tussen het belang van rechtszekerheid en het belang van de Nederlandse overheid bij het beperken van het aantal procedures? Kan de minister dit nader uiteen zetten? Heeft de minister de zekerheid dat deze structuur zal leiden tot vermindering van het aantal procedures, nu het nog de vraag is of het niet vermelden van de gronden houdbaar zal blijken in de praktijk?

Zoals elders in deze nota en in de memorie van toelichting is gesteld, is met het onderhavige voorstel de vreemde situatie rechtgetrokken dat onder de huidige wet een vtv-hum niet en bijvoorbeeld een A-status wel intrekbaar is.

Het betoog van de leden van de fractie van GroenLinks dat met het verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd het integratieproces en het verwerken van trauma's zou worden belemmerd delen wij allerminst. Aan de vergunning voor bepaalde tijd zijn rechten en plichten verbonden die in voldoende mate rechtszekerheid bieden en die zeker niet aan het verwerken van trauma's of integratie in de weg staan. Wij verwijzen de leden van GroenLinks in dit kader naar de Invoeringswet waarin zaken als verplichte inburgering, toegang tot de arbeidsmarkt en toegang tot medische bijstand zijn geregeld.

Wellicht dat de leden van de fractie van GroenLinks, als zij van belangenafweging spreken, refereren aan het feit dat bij inwilliging niet kenbaar wordt gemaakt op welke grond de vergunning wordt verleend. Wij verwijzen deze leden naar het gestelde daarover in paragraaf 3.3 en naar het gestelde in deze nota in antwoord op vragen bij artikel 40.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen de huidige gronden voor tijdelijke bescherming samen te voegen onder één asielvergunning voor bepaalde duur. Op grond van dit wetsvoorstel blijkt echter ook dat hiervan feitelijk geen sprake zal zijn; de sociaal-economische positie van toegelaten asielzoekers wordt gelijkgetrokken, maar de achterliggende juridische positie blijft verschillend.

De achterliggende gronden om een vergunning te verkrijgen voor bepaalde tijd zijn naar de oude wetgeving:

- 1) als vluchteling onder het Vluchtelingenverdrag,
- 2) toegelaten op grond van het EVRM,
- 3) om redenen van humanitaire aard en



4) VVTV. Deze tijdelijke asielstatus kan na drie jaar worden omgezet in een status voor onbepaalde tijd.

De leden van de SP-fractie zijn de mening toegedaan dat de nieuwe wet niet leidt tot een volgtijdelijk systeem met één status, maar tot een systeem dat analoog aan de huidige wet werkt met indirect de vier bovengenoemde rechtsgronden en dat dit kan leiden tot doorprocederen binnen de «ene» asielstatus van artikel 27 van het wetsvoorstel (zie ook artikel 40). Deze leden vragen wat de reactie van de regering op deze vaststelling is.

Zoals op verschillende plaatsen in het algemene deel van deze nota gesteld zal naar onze overtuiging het volgtijdelijk statussysteem leiden tot vermindering van het aantal procedures. Wij verwachten niet dat binnen de ene status zal worden geprocedeerd omdat daarvoor naar onze mening enig belang ontbreekt. Aan die ene status is één voorzieningenpakket gekoppeld, zodat ook vanuit dat oogpunt geen belang aanwezig is (wij verwijzen deze leden naar het voorstel Invoeringswet). Voor zover er binnen dit systeem nog sprake van enig rechtens relevant belang kan zijn op het moment van inwilligen van de vergunning, is bepaald dat betrokkene niet zal worden medegedeeld op welke grond de vergunning wordt verleend. Dat geschiedt eerst op het moment dat er wel een belang is, bijvoorbeeld op het moment van intrekken van de vergunning.

*Eerste lid, onder a*

Om uitleg te geven aan de facultatieve bepaling van artikel 27 is op bladzijde 9 van het nader rapport een verwijzing gemaakt naar oorlogsmisdadigers, die niet kunnen worden uitgezet naar hun land van herkomst zonder daarmee in strijd te komen met het refoulement verbod en evenmin in het bezit worden gesteld van een verblijfstitel. Omdat bij deze specifieke groep sprake is van een vacuüm (geen uitzetting, maar ook geen verblijfstitel en geen uitkering) vragen de leden van de PvdA fractie nogmaals aan de regering om aan de Kamer kenbaar te maken wat haar ideeën zijn over de positie en toekomst van deze groep.

In de brief aan de Kamer van 28 november 1997 omtrent de toepassing van artikel 1F (TK 1997–1998, 19 637, nr. 295) is aangegeven dat asielzoekers ten aanzien van wie aannemelijk is dat terugzending naar het land van herkomst een reëel risico van schending van artikel 3 EVRM meebrengt, veelal in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard. Deze vergunning wordt echter geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het gegeven dat een persoon met succes artikel 1F is tegengeworpen, wordt door de Staatssecretaris van Justitie als een dergelijke grond beschouwd. In zo'n situatie wordt betrokkene teruggestuurd noch toegelaten. De Rechtseenheidskamer is hier in beginsel mee akkoord gegaan. Betrokkene kan hier te lande verblijven zonder verblijfsrecht en zonder aanspraak te kunnen maken op de voorzieningen en rechten die daaruit volgen of kan zijn heil elders zoeken. Wij erkennen dat dit een harde beleidsregel is, maar achten dit, gelet op de specifieke individuele omstandigheden in dergelijke gevallen, gerechtvaardigd. Alleen door aan deze beleidsregel vast te houden kan immers het uitgangspunt dat Nederland geen vluchthaven wordt voor personen die zich schuldig maken aan de ernstige misdrijven zoals omschreven in artikel 1F, ook in de praktijk overeind blijven.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom in de wet niet langer een eigen definitie van het begrip «vluchteling» is opgenomen, maar wordt verwezen naar het Vluchtelingenverdrag zelf.

Wij hebben gekozen voor een verwijzing naar het Vluchtelingenverdrag omdat dit naar onze mening het meest duidelijk is. Een vertaling van de definitie of een definitie die afwijkt van het Vluchtelingenverdrag roept slechts vragen op.

Zou hier niet beter tot uitdrukking kunnen komen dat een asielzoeker slechts aannemelijk hoeft te maken dat hij vervolgd wordt, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Zou daarom de aanvulling met de woorden «aannemelijk heeft gemaakt dat hij» niet wenselijk zijn? Wordt de interpretatie van de vluchtelingendefinitie van het Vluchtelingenverdrag wel opgenomen in lagere regelgeving? Wordt elke wijziging van de interpretatie aan de Kamer voorgelegd? Zal na drie jaar, indien de vergunning voor onbepaalde tijd is verleend, niet meer de cessation clause van het Vluchtelingenverdrag worden toegepast?

In artikel 27 zijn de gronden neergelegd waarop een vergunning voor bepaalde tijd asiel kan worden verleend. In artikel 29, eerste lid, is neergelegd dat de vergunning wordt afgewezen als niet aannemelijk is gemaakt dat de aanvraag is gegrond op omstandigheden die een rechtsgrond voor verlenen vormen. In het tweede lid van dat artikel worden een aantal omstandigheden genoemd die bij bovenstaande beoordeling worden betrokken.

De door de leden van de fractie van GroenLinks gewenste woorden zijn dus elders opgenomen in het voorstel.

Bij de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 27, eerste lid, onder a wordt uitgegaan van de definitie in het vluchtelingenverdrag en van artikel 29. Samen vormen deze bepalingen de toets voor IND en de rechter. Deze bepalingen zullen ook voor de lagere regelgeving het ijkpunt zijn.

Voor de vergunning voor onbepaalde tijd geldt, anders dan voor de vergunning voor bepaalde tijd, dat de vergunning niet meer zal worden ingetrokken als de grond voor verlenen is komen te vervallen. Dat wil dus zeggen dat in het geval het Vluchtelingenverdrag niet meer van toepassing is omdat de «cessation clauses» kunnen worden ingeroepen, die vergunning niet meer om die reden kan worden ingetrokken.

#### *Eerste lid, onder b en c*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de minister met deze bepalingen alle gronden op het oog heeft die onder de huidige wet reden zijn om een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard te verlenen, dus alle «in de persoon gelegen humanitaire redenen», zoals in de Vreemdelingencirculaire omschreven. Kan de minister alle gronden noemen?

De leden van de fractie van de PvdA vragen bevestiging dat beoogd wordt dat huidige beleid op dit punt integraal over te nemen.

Wij bevestigen deze leden dat met de gronden b en c is beoogd alle gronden op te nemen die onder de huidige wet leiden tot een vtv-hum, behalve diegenen die onder de huidige wet voor een vtv in aanmerking komen na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een vvtv. Wij verwijzen deze leden naar B7.8.5.1 en 8.6 van de Vreemdelingencirculaire.

Wij bevestigen de leden van de fractie van de PvdA dat het huidige traumata-beleid wordt gehandhaafd. Het traumata-beleid houdt in dat een vergunning tot verblijf wordt verleend in gevallen waarin de persoonlijke beleving van bepaalde gebeurtenissen door de asielzoeker zodanig traumatiserend is geweest, dat van hem of haar in redelijkheid niet kan worden gevergd terug te keren naar het land van herkomst. Op grond van het voorstel zal een persoon die in aanmerking komt voor een vergunning

op grond van dergelijke traumatische ervaringen een vergunning voor bepaalde tijd uit hoofde van artikel 27, eerste lid, sub c worden verleend. Overigens zijn wij voornemens om het traumata-beleid van de huidige werkinstructie over te hevelen naar de Vreemdelingencirculaire. In dit verband wijzen wij de Kamer verder op de brief van 15 februari 2000 (5006023/2000 /DVB) waarin is toegezegd de kamer, na kabinetsberaad terzake, te zullen informeren omtrent de toepassing van het traumata-beleid op personen afkomstig uit Srebrenica.

Wat bedoelt de minister met de zinsnede «die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst»? Ziet deze bepaling enkel op getraumatiseerden, zoals in de memorie van toelichting genoemd, of zijn er ook andere redenen om deze bepaling toe te passen? Bijvoorbeeld als er medische gronden aanwezig zijn (zoals uiteengezet in TBV 1998/20 van 10 augustus 1998) of op grond van het driejarenbeleid? De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat de huidige verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard ook wel wordt verstrekt aan een bepaalde «restcategorie», zoals Syrisch-Orthodoxe Christenen uit Turkije of lange tijd aan Joodse asielzoekers uit Rusland. Een criterium zou daarvoor kunnen zijn dat er geen adequate opvang is in het land van herkomst, hetgeen ook door de Rechtseenheidskamer voor bepaalde groepen Irakezen is uitgemaakt. Is deze zienswijze juist, en zo ja, vallen deze groepen ook onder de reikwijdte van sub c? Heeft de minister goed inzicht in de gronden die worden gehanteerd voor de verlening van een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard? In een beschikking ontbreekt immers de motivering. Zou het niet beter zijn, ter voorkoming van een te strikte interpretatie, de zinsnede «die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst» uit de bepaling te lichten? Als deze bepaling te strikt wordt toegepast, zou een groep asielzoekers die nu in aanmerking komt voor een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd, op grond van artikel 13 een vergunning onder beperkingen moeten worden verstrekt. Maar is dat wenselijk, gelet op het streven naar een scheiding van asielrecht en regulier vreemdelingenrecht, en op het feit dat de klemmende redenen van humanitaire aard meestal wel samenhangen met de asiel-aanvraag? En als zij bij artikel 13 dienen te worden ondergebracht, onder welke beperking zou dat dan zijn?

Als de door de leden van de fractie van GroenLinks aangehaalde woorden zouden worden geschrapt zou naar onze mening het verband met het aanvragen van asiel worden weggenomen. De asielzoeker vraagt bescherming om wat hem is overkomen in en om wat hij vreest als hij terugkeert naar zijn land van herkomst. Als er zich schrijnende omstandigheden voordoen na zijn vertrek die niet samenhangen met dat vertrek dan gaat het om mogelijk verblijf op reguliere gronden. Als er medische gronden zijn of als op grond van tijdverloop een vergunning wordt gegeven kan een vergunning worden verleend op grond van artikel 13.

In antwoord op de vraag van Groenlinks of wij voornemens zijn ook groepen onder de gronden van artikel 27, eerste lid, onder c te brengen merken wij op dat de vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard gelegen in de individuele omstandigheden, wordt verleend en dat wij geen beleidswijziging op dit punt voorstaan. De vergunning wordt thans niet en zal ook onder de nieuwe wet niet worden verleend op grond van het enkel lidmaatschap van een bepaalde (etnische of religieuze groep). Overigens is naar aanleiding van de door deze leden genoemde uitspraak van de Rechtseenheidskamer in een drietal Iraakse zaken namens de Staatssecretaris van Justitie het standpunt ingenomen dat slechts in uitzonderingsgevallen, namelijk waarin de asielzoeker aannemelijk kan maken dat voor hem – in zijn specifieke geval – in Noord-

Irak een noodsituatie dreigt, het binnenlandse beschermingsalternatief in Noord-Irak niet aan hem wordt tegengeworpen. Ook hier geldt derhalve dat een vtv-humanitair alleen op individuele gronden zal worden verleend. Dit standpunt ligt nog ter beoordeling bij de rechter.

*Eerste lid, onder d*

Op bladzijde 7 van het nader rapport wordt in het kader van artikel 27 (lid 1 onder d) verder nog gesteld dat het beleid in de ons omringende landen een indicator is die nadrukkelijker gehanteerd gaat worden. Betekent dit dat deze indicator ten opzichte van de andere indicatoren van de zogeheten indicatorenbrief zwaarder gaat wegen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA?

Kan de regering eveneens toelichten of voor wat betreft lid 2 van artikel 27 de huidige indicatoren gehandhaafd blijven.

Verder wordt door de regering in de memorie van toelichting ten aanzien van artikel 27 lid 1 onder d vermeldt dat «het in de rede ligt om te veronderstellen dat van deze grond minder gebruik zal worden gemaakt met de totstandkoming van een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming». De leden van de PvdA vragen of de regering nader kan preciseren aan welke voorwaarden een dergelijke regeling zal moeten voldoen wil deze in de plaats worden gesteld van onze nationale regeling op het punt van tijdelijke bescherming?

De leden van de fractie van het CDA vragen of een nadere onderbouwing kan worden gegeven van de stelling dat het in de rede ligt te veronderstellen dat van de in onderdeel d van lid 1 vermelde grond minder gebruik zal worden gemaakt met de totstandkoming van een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming?

Hoe relevant is de kritiek van de Raad van State op onderdeel d, als ervan wordt uitgegaan dat met het oog op Europese harmonisatie inzake tijdelijke bescherming, of andere onderdelen van het asielbeleid, altijd wijziging van de Nederlandse wetgeving zou moeten plaats hebben, ongeacht of dat de huidige dan wel de nieuwe wetgeving is?

In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt gesteld dat op weg naar geharmoniseerd beleid, nog nadrukkelijker dan voorheen, bij de beoordeling of een land vtv-land is, rekening zal worden gehouden met het beleid ter zake in andere Europese landen. Zou dit een neerwaartse bijstelling van het Nederlandse beleid kunnen betekenen? In welke zin wordt rekening gehouden met het beleid van andere Europese landen?

De indicatoren die zullen worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onder d, zijn

- a. de aard van het geweld in het land van herkomst, met name de ernst van de schendingen van de mensenrechten en het oorlogsrecht, de mate van willekeur, de mate waarin geweld voorkomt en de mate van geografische spreiding van het geweld;
- b. het bestaan en aard van de activiteiten van internationale organisaties in het land van herkomst indien en voorzover deze een graadmeter vormen voor de positie van de internationale gemeenschap ten aanzien van de situatie in het land van herkomst;
- c. en het beleid in andere landen van de Europese Unie terzake.

De eerste grond is dezelfde gebleven, terwijl de onder b en c genoemde indicatoren enigszins zijn gewijzigd ten opzichte van de formulering van de indicatoren in bovengenoemde brief.

Zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht constateerden is op pagina 7 van het nader rapport aangegeven dat het beleid in de ons omringende landen, nadrukkelijker gehanteerd gaat worden. Daarmee hebben we in het nader rapport bedoeld nadrukkelijker dan thans,

waarmee deze indicator ten opzichte van de andere natuurlijk ook belangrijker wordt dan nu.

Bij de onder b genoemde indicator is de nadruk komen te liggen op de activiteiten van internationale organisaties in het land van herkomst en niet meer zo zeer het standpunt van deze organisaties met betrekking tot een land van herkomst.

Wij zijn voornemens om deze indicatoren in het Vreemdelingenbesluit op te nemen.

Artikel 63, tweede lid van het verdrag van Amsterdam bepaalt dat er minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming tot stand moeten komen binnen een periode van vijf jaar. Tijdens de Europese Raad in Tampere is geconcludeerd dat er bij de Raad op aan wordt gedrongen dat intensiever zal worden gestreefd naar overeenstemming over tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen de Lidstaten. Een regeling waaruit in voldoende mate blijkt wordt gegeven van deze solidariteit kan in de plaats worden gesteld van onze nationale regeling op dat punt. Het standpunt van de Nederlandse regering bij de onderhandelingen over een Europese regering voor tijdelijke bescherming is, dat bij een dergelijke regeling tenminste de rechten en voorwaarden waaronder ontheemden in de lidstaten verblijven, zo min mogelijk uiteen dienen te lopen. Een regeling voor tijdelijke bescherming zou daarnaast in alle lidstaten op hetzelfde moment moeten aanvangen en op een gelijk moment moeten worden beëindigd. Dit alles om subsidiaire migratiestromen zoveel mogelijk tegen te gaan. Uiteraard kunnen wij thans niet aangeven in welke mate deze visie in een definitieve regeling worden gerealiseerd.

In hoeverre aanpassing van de wet noodzakelijk zal zijn naar aanleiding van totstandkoming van een regeling inzake tijdelijke bescherming is moeilijk te zeggen. Het is, zo zijn wij met de leden van de fractie van de PvdA van mening, niet onwaarschijnlijk dat Nederlandse wetgeving te zijner tijd zal moeten worden aangepast. Met eventuele aanpassing van de wet naar aanleiding van Europees instrumentarium, zal aan de kritiek van de Raad van State tegemoet worden gekomen. Wij benadrukken hier nogmaals dat in alle Europese landen categoriale gronden voor bescherming bestaan. Om deze reden en omdat er thans nog geen instrumentarium inzake tijdelijke bescherming is hebben wij er voor gekozen deze grond te handhaven. Uitgangspunt is dat naar mate Europese harmonisatie toeneemt er minder noodzaak zal zijn voor Nederlands beleid terzake.

Dat een geharmoniseerd landenbeleid een neerwaartse bijstelling van het huidige Nederlandse beleid zal zijn lijkt ons niet waarschijnlijk. Daarbij verwijzen wij naar de recente maatregelen die op het gebied van het VVTV beleid zijn genomen. Wij hebben de indruk met dit beleid op dit moment niet buiten de Europese pas te lopen, voor zover die er al is.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de minister verwijst naar de Europese regeling inzake tijdelijke bescherming. Is hij zich ervan bewust dat deze regeling beoogt voor elke situatie een gefixeerde aanvang en einde te hebben, die voor alle asielzoekers geldt? Als een bepaalde situatie na afloop van de regeling nog niet is verbeterd, komen alle asielzoekers voor permanent verblijf in aanmerking, ook als zij pas in de loop van de regeling bescherming hebben gezocht. Het voorgestelde Nederlandse systeem gaat uit van het principe dat elke asielzoeker afkomstig uit een bepaald land, altijd eerst slechts tijdelijke bescherming heeft. Wat is de reactie van de minister hierop? Hoe vindt hij het Nederlands en het Europees systeem zich verhouden tot elkaar? Acht hij het ook mogelijk dat deze twee systemen naast elkaar kunnen bestaan?

De leden van de fractie van GroenLinks lijken tijdelijke bescherming te willen vergelijken met de vergunning voor bepaalde tijd. Zoals hierboven gesteld is op dit moment niet goed te voorzien hoe een regeling inzake tijdelijke bescherming er uit zal zien en hoe deze vervolgens in de Nederlandse regelgeving zou moeten worden geïmplementeerd. Dat Nederlandse regelgeving, al dan niet naast Europese regelgeving kan bestaan staat als een paal boven water.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen om een toelichting op de stelling dat onderdeel d minder snel zal worden toegepast indien een Europese regeling tijdelijke bescherming zal zijn totstandgekomen. Wordt een dergelijke regeling dan geacht vervat te zijn in onderdeel d, of zal dat een zelfstandige grond worden?

Zoals hier boven gesteld is het mogelijk dat deze grond blijft bestaan en zal worden toegepast naar de mate van harmonisatie die in een tijdelijk beschermingsinstrument is bereikt. Een en ander is afhankelijk van het uiteindelijk in Brussel bereikte resultaat. Wij verwijzen deze leden volledigheidshalve naar de toelichting op artikel 106 van het wetsvoorstel. Artikel 106 voorziet in de mogelijkheid om ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, bepalingen van deze wet geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen. In de toelichting is aangegeven dat deze bevoegdheid de wet versneld buiten werking te kunnen stellen, van belang is gelet op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de daaruit voortvloeiende overgang van asiel en immigratie van de derde naar de eerste pijler. Daarbij is het voorbeeld genoemd van een Europese regering voor tijdelijke bescherming. De groepen die op basis van Europese besluitvorming tijdelijke bescherming zullen genieten, kunnen op grond van dit artikel buiten het toepassingsbereik van deze wet worden gehouden. Toelating kan op deze manier op grond van Europese besluitvorming plaatsvinden en niet op grond van de Nederlandse Vreemdelingenwet.

#### *Eerste lid, onder e*

Voor het antwoord op vragen van de fracties over het nareiscriterium verwijzen wij naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze nota. Hieronder wordt ingegaan op een aantal meer specifieke vragen.

#### *Jurisprudentie EHRM*

Verschillende fracties vragen om een nadere toelichting waarom het advies van de Raad van State met betrekking tot de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 8 EVRM niet is overgenomen. Ook anderen dan echtelieden kunnen op grond hiervan voor gezinshereniging in aanmerking komen.

In paragraaf 16 van het nader rapport hebben wij aangegeven waarom wij het advies van de Raad van State op dit punt niet hebben overgenomen. Ingevolge de internationale verplichtingen is het recht op een «afgeleide asielvergunning» beperkt tot de directe kring van familieleden, dat wil zeggen de echtgenoten en minderjarige kinderen. Wij achten het niet wenselijk om de kring van familieleden uit te breiden. Dit is ook in overeenstemming met de rechtspraak in Europa. De andere gezinsleden kunnen op grond van het nationale gezinsherenigingsbeleid in aanmerking komen voor vergunning voor een bepaalde tijd regulier, mits voldaan wordt aan de toepasselijke voorwaarden.



## *Dublin*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of deze bepaling betekent dat een Dublinclaim niet zal worden gelegd indien gezinsleden via andere Lid-staten naar Nederland zijn gereisd.

In paragraaf 48 van het nader rapport hebben wij opgemerkt dat de nieuwe wetsystematiek betekent dat Nederland de verantwoordelijkheid draagt voor de asielaanvragen van gezinsleden van degenen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op asielgronden is verleend. In deze gevallen zal dus geen Dublinclaim worden gelegd.

## *Nationaliteit*

Ingevolge artikel 27, onder e, is vereist dat de gezinsleden in het bezit zijn van dezelfde nationaliteit als de vreemdeling. De leden van de PvdA fractie zijn er voorstander van deze eis uit het ontwerp weg te laten. De fractie van het CDA vraagt naar de reden van het stellen van dit vereiste en wat in dit verband de positie is van pleeg-, of adoptiekinderen met een andere nationaliteit die feitelijk tot het gezin hebben behoord. Ook vragen deze leden of onverkort aan de nationaliteitseis wordt vastgehouden indien het gezin zich niet kan vestigen in het land van herkomst van het achtergebleven gezinslid, omdat toelating daar niet is gewaarborgd en of dat niet in strijd zou komen met Aanbeveling IV van de conferentie van gevolmachtigden bij de Final Act bij het Vluchtelingenverdrag en de EXCOM-conclusies nr. 9 en 24.

Het vereiste dat de gezinsleden moeten beschikken over dezelfde nationaliteit als de hoofdpersoon komt voort uit paragraaf 184 van het Handboek van de UNHCR. Daarin is opgenomen dat een vluchtelingenstatus niet moet worden verstrekt aan een gezinslid indien dit strijdig zou zijn met zijn persoonlijke legale status, bijvoorbeeld indien hij een onderdaan is van het land van asiel of van een ander land en hij de bescherming van dit land kan inroepen. Indien de gezinsleden over een andere nationaliteit beschikken kan een aanvraag worden ingediend voor een verblijfsvergunning op reguliere gronden en wordt getoetst aan de voorwaarden voor gezinshereniging. Bij de beoordeling van die aanvraag zal meegewogen worden of het gezin zich al dan niet kan vestigen in het land van herkomst van het achtergebleven gezinslid. Naar onze mening is dit niet in strijd met de genoemde internationale documenten.

## *DNA-test*

Middels een DNA-test kan getoetst worden of de gezinsleden inderdaad tot het gezin van de hoofdpersoon behoren. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de DNA-test.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering voorzien heeft in de budgettaire consequenties die aan zo'n DNA-test vastzitten.

Hiervoor verwijzen wij graag naar de brief van 12 januari jongstleden aan de Kamer (TK 1999–2000, 19 637, nr. 493) waarin wij zijn ingegaan op de financiële aspecten van invoering van DNA-onderzoek.

Voorts vragen deze leden of een bloedband hetzelfde is als een gezinsband.

Een bloedband hoeft niet hetzelfde te betekenen als een gezinsband. Indien de familierechtelijke relatie niet met documenten kan worden aangetoond, resteert DNA-onderzoek als middel om de biologische afstammingsrelatie vast te stellen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in welke gevallen een DNA-test zal worden verlangd.

DNA-onderzoek wordt op vrijwillige basis aan betrokken vreemdelingen aangeboden als dezen met betrekking tot een biologische afstammingsrelatie geen documenten kunnen overleggen. Het aanbieden van DNA-onderzoek vindt thans plaats in gezinsherenigingsprocedures bij toegelaten vluchtelingen en, vanwege de acute problematiek, met voorrang bij gezinshereniging met Iraakse en Afghaanse toegelaten vluchtelingen.

Verder vragen deze leden of er altijd een hard bewijs aanwezig moet zijn van verwantschap of dat het aannemelijk maken van een familieband voldoende is. Bloedband is immers een veel enger begrip dan gezinsband. Hoe verhoudt zich de bewijsplicht van biologisch ouderschap tot de realiteit van buitenechtelijke kinderen (met name bij verkrachting is dit niet altijd bekend bij de man van het gezin), stiefkinderen, pleegkinderen en adoptiefkinderen? Welke eisen worden in deze gevallen gesteld?

DNA-onderzoek toont het bestaan van een biologische afstammingsrelatie aan. In die gevallen waar geen sprake is van een dergelijke relatie, maar waarbij wel sprake is van het deel uitmaken van het gezin – men denke aan pleeg- of adoptiekinderen – dient zulks met documenten gestaafd te worden. Indien documenten terzake ontbreken of onvoldoende uitsluitend bieden, kunnen aan betrokken vreemdelingen identificerende vragen gesteld worden.

Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks of er rekening mee wordt gehouden dat een legalisatie-procedure in een vluchtsituatie meestal niet tot de mogelijkheden behoort. Dient niet een ernstige twijfel het uitgangspunt te zijn, temeer daar het afnemen van een DNA-profiel een inbreuk op de lichamelijke integriteit is die moet worden afgewogen tegen het belang van de Nederlandse overheid bij meer zekerheid over de gezinsband?

Juist vanwege het feit dat documenten vanwege de vluchtsituatie en om redenen die niet aan de betrokken vreemdelingen zijn toe te rekenen, kunnen ontbreken, wordt aan betrokkenen de mogelijkheid van DNA-onderzoek aangeboden. Bij gebrek aan documenten en zonder dergelijk onderzoek valt niet met enige mate van zekerheid vast te stellen of er sprake is van de gestelde relatie. Het is evenwel aan de betrokken vreemdeling om de relatie aannemelijk te maken. Indien hij bij gebrek aan documenten in bewijsnood verkeert, wordt hem de mogelijkheid aangeboden om door middel van DNA-onderzoek de afstammingsrelatie aan te tonen.

Tenslotte vragen deze leden op welke wijze een zeer korte duur van het DNA-onderzoek is gewaarborgd, gelet op het feit dat de gezinsleden vaak in een penibele situatie zullen verkeren.

Naar verwachting zal de vervanging van de werkwijze met identificerende vragen, die blijktens de bij brief van 3 juni 1999 aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatie tijdrovend en arbeidsintensief is, tijdsbesparende effecten hebben. Met de laboratoria die het DNA-onderzoek gaan verrichten, is een maximale doorlooptijd van 3 weken afgesproken. Zulks geldt vanaf het moment dat het laboratorium beschikt over het DNA-materiaal van alle betrokken gezinsleden. Tijdens de eerste fase van zes maanden zal de totale duur van de DNA-procedure in kaart worden gebracht.

Het niet meewerken aan een DNA-test zal in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van RPF en GPV, betekenen dat er onvoldoende gegevens ter beschikking staan om de gestelde familierelatie aannemelijk te doen zijn. In een dergelijk geval wordt de mvv-aanvraag niet ingewilligd.

#### *Zelfstandig verblijfsrecht*

Tenslotte vragen de leden van de fracties van CDA, GroenLinks en RPF en GPV om een nadere toelichting op het zelfstandige karakter van de asielvergunning voor de gezinsleden.

Het zelfstandige karakter betekent – net als onder het huidige beleid met betrekking tot de afgeleide vluchtelingenstatus – dat de asielvergunning niet kan worden ingetrokken bij verbreking van de gezinsband met de hoofdpersoon. De vergunning kan wel worden ingetrokken indien de gronden waarop de vergunning aan de hoofdpersoon is verstrekt en die te maken kunnen hebben met de situatie in het land van herkomst, niet meer aanwezig zijn, zo antwoorden wij de leden van de fractie van het CDA. Het verblijfsrecht van de gezinsleden wordt in dat geval niet automatisch beëindigd maar daaraan zal – net als bij de hoofdpersoon – een aparte beslissing ten grondslag liggen waartegen rechtsmiddelen openstaan, zo antwoorden wij op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks. Omdat de verblijfsvergunning niet kan worden ingetrokken bij verbreking van de gezinsband is het naar onze mening niet nodig om, zoals de fractie van GroenLinks voorstelt, in de wet de omstandigheden te omschrijven waaronder voortgezet verblijf wordt toegestaan bij verbreking van de gezinsband of het niet langer afhankelijk zijn binnen drie jaar na verlening van de vergunning. Na drie jaar bezit van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op asielgronden kan ook het gezinslid in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom niet in de tekst van de wet zelf is opgenomen dat deze vergunning niet kan worden ingetrokken bij verbreking van de gezinsband.

Naar onze mening biedt opname in de toelichting voldoende waarborgen. Wij wijzen deze leden erop dat de Minister ingevolge artikel 30 van het voorstel de vergunning *kan* intrekken. Zoals in de memorie van toelichting gesteld, zal van deze bevoegdheid geen gebruik worden gemaakt bij verbreking van de gezinsband.

#### *Tweede lid*

Worden de indicatoren zoals opgenomen in de indicatorenbrief van 18 december 1997 neergelegd in de Amvb. Denkt de minister aan aanvullingen of wijzigingen, of verandert er materieel niets door deze Amvb. Blijft het beleid van ons omringende landen slechts een accessoire indicator? Dat lijkt de GroenLinksleden, zolang er nog geen sprake is van een geharmoniseerd asielbeleid, in de rede liggen.

De leden van de fractie van het CDA constateren dat in het tweede lid van dit artikel wordt gesteld dat bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur indicatoren worden aangewezen die in ieder geval worden betrokken bij de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onder d (terugkeer naar het land van herkomst zou van bijzondere hardheid zijn in verband met de algehele situatie aldaar). Betekent dit dat de thans gehanteerde VVTV-indicatoren worden herzien? Wat zijn de voornemens op dit gebied?

Wij verwijzen deze leden naar het door ons gegeven antwoord op de een vergelijkbare vraag van leden van de PvdA bij onderdeel d.

## Artikel 28

### *Algemeen*

In artikel 28 zijn de afwijzingsgronden in geval van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd opgenomen. Waarom is artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag niet in de Vreemdelingenwet 2000 geïncorporeerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Artikel 1F is in de Vreemdelingenwet geïncorporeerd op basis van de definitie van verdragsvluchteling. In artikel 1, onder I, is als definitie van verdragsvluchteling opgenomen de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en op wie de bepalingen daarvan van toepassing zijn. Zoals aangegeven op pagina 15 van de memorie van toelichting wordt door de gekozen omschrijving «op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn» bereikt dat als de bepalingen van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag, zoals artikel 1C en 1F, van toepassing zijn, er voor de Nederlandse wetgeving geen sprake is van een verdragsvluchteling.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het niet aanvaardbaar is wanneer in verband met het aanvragen van een verblijfsvergunning documenten worden achtergehouden, onjuiste documenten worden getoond als waren zij echt, onjuiste informatie wordt gegeven dan wel op enigerlei wijze wordt tegengewerkt dan wel niet volledig meegewerkt. In deze gevallen zou een aanvraag voor een verblijfsvergunning moeten worden geweigerd, een vergunning niet moeten worden verlengd, dan wel een vergunning moeten worden ingetrokken. Zij verzoeken de regering hierop in te gaan en daarbij tevens aan te geven of verdragsrechtelijke bepalingen zich tegen deze weigerings- c.q. intrekingsgrond verzetten. Is het mogelijk te bepalen dat in de hiervoor vermelde gevallen een reeds verleende vergunning van rechtswege komt te vervallen?

Wij zijn het met deze leden eens dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat documenten worden achtergehouden, onjuiste documenten worden getoond of onjuiste informatie wordt gegeven.

Het verstrekken van onjuiste gegevens, dan wel het achterhouden van gegevens, terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag hadden geleid, is op grond van artikel 30, onderdeel a, in samenhang met artikel 32, als grond opgenomen om de vergunning voor onbepaalde tijd asiël te kunnen weigeren, dan wel op grond van artikel 33 te kunnen intrekken. Ook de vergunning voor bepaalde tijd kan op grond van artikel 30, onderdeel a, worden ingetrokken.

Indien ten tijde van het onderzoek naar de aanvraag voor de vergunning voor bepaalde tijd duidelijk wordt dat bepaalde onjuiste gegevens zijn verstrekt, wordt de kans groter dat door de vreemdeling niet aannemelijk zal kunnen worden gemaakt dat er omstandigheden zijn die een rechtsgrond voor verlening vormen.

Datzelfde geldt in het geval de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- en identiteitspapieren kan overleggen, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van bescheiden niet aan hem is toe te rekenen.

Het verstrekken van onjuiste gegevens dan wel het niet overleggen van de noodzakelijke papieren kan niet tot imperatieve weigering van de vergunning dan wel tot buiten behandelingstelling van de aanvraag leiden. Wij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 29 december 1994 (AB 1995, 227) inzake artikel 15b, onder f, van de huidige wet, omtrent de mogelijkheid een aanvraag als niet ontvankelijk af te doen in het geval de vreemdeling niet beschikt over een voor toegang tot Nederland vereist document voor grensoverschrijding. In die uitspraak

wordt gesteld dat omdat de niet-ontvankelijkheidsverklaring gepaard ging met een last tot uitzetting, tevens een kenbaar en gemotiveerd oordeel had moeten worden gegeven over de vraag of er gevaar bestaat voor refoulement als bedoeld in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag. Deze uitspraak was er mede de reden van waarom het niet aanwezig zijn van papieren werd opgenomen in artikel 15c, dat, in tegenstelling tot artikel 15b, eerst na een inhoudelijke toets kan leiden tot kennelijke ongegrondheid.

In het onderhavige voorstel is de «ongedocumenteerden» grond terug te vinden in artikel 29, eerste lid onder f. Het ontbreken van documenten is een omstandigheid die mee kan tellen bij het oordeel of er een rechtsgrond voor verlening bestaat. Omdat het afwijzen van de aanvraag van rechtswege leidt tot een titel voor uitzetting, zal de rechter op grond van bovengenoemde rechtspraak altijd een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag eisen omdat zonder een inhoudelijke beoordeling uitzetten van betrokkene als een van rechtswege intredend gevolg van het weigeren van de vergunning, mogelijksterwijs in strijd zal zijn met artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag.

De leden van de VVD-fractie merken op dat niet is bepaald dat een aanvraag kan worden afgewezen indien een vreemdeling is veroordeeld wegens een strafbaar feit hier of in het land van herkomst. Zij verzoeken de regering aan te geven hoe dit ligt onder de huidige Vreemdelingenwet en waarom er nu van is afgezien.

Allereerst wijzen wij deze leden op het feit dat een ernstig algemeen delict, gepleegd buiten het land van toevlucht, valt onder artikel 1F van het vluchtelingenverdrag. Voor deze gevallen is dus een regeling in het verdrag getroffen.

Voorts wijzen wij deze leden op artikel 29, tweede lid, aanhef en onderdeel j, op grond waarvan bij de beoordeling van de aanvraag rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid. Bovendien kan op grond van artikel 30, aanhef en onderdeel b een eenmaal verleende vergunning voor bepaalde tijd om die reden worden ingetrokken dan wel niet verlengd. Op grond van artikel 33 kan om die reden een vergunning voor onbepaalde tijd worden ingetrokken.

Wij verwijzen deze leden overigens naar het gestelde over het openbare orde criterium op pagina 4 van de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er is gekozen voor een imperatieve bepaling, nu verdragen nimmer verplichten tot het afwijzen van een aanvraag om toelating? Hoe verhoudt zich dit tot de discretionaire bevoegdheid die de minister bezit om in individuele gevallen af te wijken van zijn beleid? Waarom gaat de minister er in het nader rapport wel van uit dat in het reguliere vreemdelingenbeleid ruimte voor flexibiliteit noodzakelijk is, en niet voor het asielrecht? Ook op het asielterrein schuilen achter elke aanvraag individuele omstandigheden die zich niet altijd laten vangen in categorieën.

Wij wijzen de leden van de fractie van GroenLinks er op dat er, naast de imperatieve afwijzingsgronden van artikel 28, in artikel 29 niet-imperatieve weigeringsgronden zijn opgenomen. Op grond van artikel 29 wordt de aanvraag afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat er omstandigheden zijn die een rechtsgrond voor verlening vormen. De in het tweede lid genoemde omstandigheden spelen bij die beoordeling een rol. Of de vreemdeling voldoende aannemelijk heeft gemaakt of er rechtsgronden voor verlening zijn, wordt door Onze Minister beoordeeld. In tegenstelling tot artikel 28 is er alvorens een aanvraag wordt afgewezen altijd een inhoudelijk onderzoek nodig dat

uiteindelijk leidt tot beoordeling of er een rechtsgrond voor verlening is. Individuele omstandigheden worden daarbij meegewogen.

Wij verwijzen naar de memorie van toelichting op pagina 39 waar wordt uitgelegd dat de in artikel 28 genoemde gronden situaties zijn waarin de aanvraag zonder inhoudelijke beoordeling van de vraag of de vreemdeling bescherming behoeft kan worden afgewezen, omdat bij uitzetting van de vreemdeling schending van een van de refoulement verboden niet aan de orde is.

Doordat in artikel 29 niet imperatieve weigeringsgronden zijn opgenomen is er sprake van voldoende flexibiliteit.

#### *Artikel 28, onder a*

De leden van de PvdA, SP, GroenLinks en SGP vragen of de regering nader kan motiveren waarom in artikel 28 onder a de zogenoemde «tenzij clause», zoals neergelegd in het huidige artikel 15b lid 1 onder a, zonder opgaaf van redenen is weggelaten.

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 48 van het nader rapport.

Daar wordt gesteld dat toepassing van de Overeenkomst van Dublin geschiedt op basis van de veronderstelling dat de staten partij bij de Overeenkomst, de Lid-Staten van de Europese Unie, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM te goede trouw naleven. Dit staat ook expliciet in de Overeenkomst van Dublin. Sinds de parlementaire behandeling van de Overeenkomst van Dublin hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op basis waarvan de regering tot het oordeel is gekomen dat handhaving van de tenzij-clausule niet langer gerechtvaardigd lijkt. Op 1 mei 1999 is het Verdrag van Amsterdam in werking getreden. In het Verdrag van Amsterdam hebben de Lid-Staten van de Europese Unie zich verplicht tot het nemen van maatregelen inzake asiel binnen vijf jaar, waaronder tot het tot stand brengen van bindende afspraken over de criteria en instrumenten voor de vaststelling van de Lid-Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend in één van de lidstaten, minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling en minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (artikel 63 van het Verdrag van Amsterdam). Naar ons oordeel past het niet om, aan de ene kant te streven naar de totstandkoming van deze maatregelen binnen de gestelde termijn van vijf jaar, maar aan de andere kant, nog op voorhand een dergelijk fundamenteel voorbehoud ten aanzien van de nakoming van de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag en het EVRM door de overige Lid-Staten van de Europese Unie te handhaven in de Nederlandse Vreemdelingenwet die in deze periode in werking zal treden. Nederland is de enige staat, partij bij de Overeenkomst van Dublin die een voorbehoud ten aanzien van het interstatelijk vertrouwensbeginsel bij wet heeft gemaakt. Het vasthouden aan een dergelijke uitzonderingspositie wringt met het streven van de Nederlandse regering naar overeenstemming over een meer Europese aanpak. Bovendien kan gesteld worden dat met de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst van Dublin inmiddels veel ervaring is opgedaan. Op Europees niveau is de overeenstemming van Lid-Staten over de vraag onder welke humanitaire of andere omstandigheden een uitzondering gemaakt kan worden op de regels voor overdragen van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag aan een andere Lid-Staat (op grond van de artikelen 3, vierde lid en 9 van de Overeenkomst) op bepaalde punten reeds zodanig in de praktijk uitgekristalliseerd, dat ook materieel gezien het belang van de tenzij-clausule kleiner wordt. De genoemde artikelen in de Overeenkomst van Dublin zelf bieden voldoende handvatten voor Nederland om, desgewenst, in uitzonderingssituaties de verantwoordelijkheid



voor de behandeling van een aanvraag om toelating als vluchteling naar zich toe te trekken.

De leden van de PvdA fractie zouden in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit artikel graag expliciet neergelegd zien dat de regering bij de toepassing van het Verdrag van Dublin als uitgangspunt zal nemen dat gezinsleden niet van elkaar worden gescheiden en met dat doel gebruik zal maken van haar bevoegdheid in het kader van het verdrag om het asielverzoek alsnog zelf te behandelen.

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde onder paragraaf 46 van het tweede gedeelte van het nader rapport. Daar wordt naar aanleiding van adviezen van Vluchtelingenwerk Nederland en Amnesty International gesteld dat in artikel 4 en 5(1) van de Overeenkomst van Dublin is neergelegd dat de Staat waar de asielzoeker (hoofdpersoon) als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is erkend en legaal verblijft verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van het gezinslid, op voorwaarde dat het gezinslid geen bezwaar heeft. In de voorgestelde systematiek van het wetsvoorstel leidt dit er toe dat als de hoofdpersoon in Nederland in het bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel en zijn gezinslid asiel aanvraagt, Nederland in beginsel verantwoordelijk zal zijn voor de behandeling van de asielaanvraag van dit gezinslid. De toepassing van artikel 4 en 5 (1) van de Overeenkomst van Dublin is in de nieuwe wetsystematiek dus niet beperkt tot vreemdelingen die thans als vluchteling zijn erkend.

De hiervoor beschreven situatie onderscheidt zich van de situatie waarin een gezinslid asiel aanvraagt, terwijl nog niet is beslist op de asiel-aanvraag van de hoofdpersoon. In deze situatie dient op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel de aanvraag van het gezinslid te worden afgewezen indien een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, tenzij Nederland op grond van artikel 3, vierde lid, of artikel 9 van de Overeenkomst van Dublin de asielaanvraag zelf in behandeling neemt.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de Overeenkomst van Dublin in artikel 3 lid 4 uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om een asielverzoek in behandeling te nemen, ondanks de verantwoordelijkheid van een andere Lidstaat. Hoe verhoudt zich deze imperatieve bepaling tot artikel 27 lid 1 sub e, waarbij Nederland toch gebruik zal maken van deze mogelijkheid? Zal de minister zijn beleid handhaven dat hij een uitzondering kan maken op humanitaire gronden?

Genoemde leden stellen terecht dat artikel 3, vierde lid, de *mogelijkheid* biedt om een asielverzoek in behandeling te nemen ook al is een lid-staat daartoe niet verplicht op grond van de in de Dublin-Overeenkomst neergelegde verdeelcriteria. De verwijzing naar artikel 27 lid 1 sub e is daarentegen naar ons oordeel in dit verband niet terecht. Artikel 27 lid 1 sub e speelt geen rol bij de bepaling of Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek op grond van de Dublin-Overeenkomst of de verantwoordelijkheid daarvoor naar zich toe wenst te trekken op grond van artikel 3, vierde lid. Artikel 27 lid 1 sub e bepaalt dat een persoon die tot het gezin behoort van de vreemdeling, bedoeld onder artikel 27 lid 1 sub a–d die binnen drie maanden is nagereisd, een asielvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Met andere woorden: dit artikel verwijst naar de toelating van gezinsleden op grond van artikel 27 lid 1 sub a–d. Een goede lezing van de Dublin-Overeenkomst brengt reeds met zich dat als een persoon op grond van artikel 27 lid 1 sub a–d wordt toegelaten in Nederland, wij op grond van de Dublin-Overeenkomst verplicht zijn om de asielverzoeken van de gezinsleden van deze persoon te behandelen.

Ter toelichting hiervoor diene het volgende. Op basis van de Dublin-Overeenkomst is een Lid-Staat verantwoordelijk voor de behandeling van een asielverzoek als een gezinslid van betrokkene een vluchtelingenstatus (artikel 4) of een verblijfstitel is verleend (artikel 5, eerste lid). Gelet op deze bepalingen, worden thans de claims geaccepteerd van gezinsleden van personen aan wie door Nederland respectievelijk een vluchtelingenstatus of een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard is verleend. Claims van gezinsleden van personen aan wie door Nederland een vvtv is verleend worden niet geaccepteerd, gelet op het tijdelijke karakter van deze vergunning. Met inwerkingtreding van de wet zullen genoemde bepalingen uit de Dublin-Overeenkomst zo moeten worden uitgelegd dat Nederland verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek van gezinsleden van elke persoon die op grond van artikel 27 lid 1 sub a–d is toegelaten. Dit zal in de praktijk met zich brengen dat het aantal gevallen voor artikel 3, vierde lid zou kunnen verminderen. Kortom, artikel 27 lid 1 sub e is derhalve niet van belang voor de vraag of Nederland verantwoordelijk is of de verantwoordelijkheid naar zich toe wenst te trekken, omdat verwijzing naar toelating op grond van artikel 27 lid 1 sub a -d reeds voldoende is om de verantwoordelijkheid van Nederland vast te stellen.

*Artikel 28, onder b en c*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich verder af of in artikel 28 onder b voldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid dat een vreemdeling die hier rechtmatig verblijf houdt, refugie sur place wordt. Door artikel 28 niet in imperatieve zin te formuleren kan met deze mogelijkheid rekening worden gehouden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het uitgesloten wordt geacht dat een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft, tijdens zijn verblijf refugie sur place wordt? Heeft deze persoon dan niet het recht op statusdeterminatie, nu een verblijf op reguliere gronden gedurende tien jaar tijdelijk kan zijn terwijl een asielstatus na drie jaar permanent wordt?

De vreemdeling die een vergunning tot verblijf heeft (al dan niet voor een ander doel), dan wel in procedure is, wordt niet bedreigd met uitzetting naar een land alwaar hij gegronde vrees voor vervolging zou hebben (refoulement). Indien de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is verstreken respectievelijk het rechtmatig verblijf is beëindigd, dan zal alsnog de vraag aan de orde kunnen komen of er sprake is van refoulement bij gedwongen terugkeer. Eerst dan zal een asielaanvraag op inhoudelijke merites worden beoordeeld. De vergunning voor bepaalde tijd regulier wordt veelal verleend voor periodes van een jaar, die telkens voor een jaar kunnen worden verlengd. Na afloop van dat jaar kan in plaats van verlenging van de vergunning, een asielaanvraag worden gedaan. Wij verwijzen hier overigens naar het gestelde in het tweede deel van het nader rapport waar, in reactie op de adviezen van VVN en de UNHCR, het navolgende is betoogd.

Onderdeel b van artikel 28 komt overeen met artikel 15b, onder e, van de huidige wet. Ten opzichte van de huidige wet is alleen een verwijzing naar artikel 8, onder m, toegevoegd. Uitgangspunt van deze bepaling is dat zolang een vreemdeling met een verblijfsvergunning in Nederland verblijft hij beschermd is tegen uitzetting. Mocht zijn verblijfsvergunning niet worden verlengd of worden ingetrokken, dan kan hij op dat moment alsnog om asiel vragen. Op dat moment heeft hij immers een concreet belang om tegen uitzetting beschermd te worden en zal worden beoordeeld of hij die bescherming ook daadwerkelijk behoeft. Daarbij kan worden meegewogen of de vreemdeling een refugie sur place is. Of een vreemdeling benadeeld wordt door de regeling van artikel 15b, onder e

van de huidige wet, is afhankelijk van hoe lang hij reeds op een reguliere verblijfsvergunning in Nederland verblijft.

Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel op grond van artikel 30 alleen wordt verstrekt als een vreemdeling drie jaar op grond van een vergunning voor bepaalde tijd asiel in Nederland heeft verbleven. Bij de opbouw van rechten voor een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd regulier telt ook het verblijf op grond van een vergunning voor bepaalde tijd asiel mee.

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen dat een aanvraag kan worden afgewezen indien eerder een aanvraag is ingediend en op grond daarvan in samenhang met artikel 8 verblijf is toegestaan. Met deze aanvraag wordt ook bedoeld een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier. Geldt deze bepaling ook vice versa, namelijk dat een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier kan worden afgewezen omdat reeds verblijf op basis van een verblijfsvergunning asiel is toegestaan?

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie bij artikel 14, houdende de mogelijkheid om door middel van het vragen van asiel het MVV-vereiste te omzeilen.

#### *Artikel 28, onder d*

De leden van de SP-fractie vernemen graag de reactie van de regering op de stelling dat de zinsnede in artikel 28 onder d die luidt «dan wel anderszins heeft verplicht artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag,(..) na te leven» dient te worden geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag op welke wijze Nederland zich ervan vergewist dat een land dat niet is aangesloten bij het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het Antifolterverdrag, daadwerkelijk conform deze verdragen handelt. Mocht het desbetreffende land achteraf gezien toch in strijd hebben gehandeld met bovengenoemde verdragen dan kunnen geen rechtsmiddelen worden ingediend bij het Europese Hof in Straatsburg, dan wel bij het Antifoltercomité te Genève. Is het weglaten van deze laatste zinsnede uit het voorstel dan ook niet voor de hand liggend?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven of de voorwaarden voor de overdracht van een vreemdeling aan een ander land van eerder verblijf in artikel 28 onder d alle rechtstreeks uit verdragsverplichtingen voortvloeien. Welke landen voldoen thans niet aan deze voorwaarden?

Wat wordt in onderdeel d bedoeld met «zich anderszins heeft verplicht», vragen de leden van het CDA. Hoe wordt omgegaan met een situatie waarin een machtswisseling in een land heeft plaats gehad, waardoor onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de vraag of naleving van verdragsverplichtingen nog wel gewaarborgd is?

De door leden van verschillende fracties aangehaalde zinsnede is opgenomen omdat met deze passage non-refoulement wordt gewaarborgd. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld een terug- en overnameovereenkomst wordt gesloten met een land dat geen partij is bij een of meerdere van de genoemde verdragen, waarin een refoulement verbod voorkomt. Van een dergelijk land, dat geen partij is bij een van de genoemde verdragen, kan zijn gebleken dat het niet refouleert. Ook kan bij de terug- en overnameovereenkomst zijn overeengekomen dat vreemdelingen die op basis van de overeenkomst worden overgenomen, bescherming tegen refoulement zullen genieten, doordat betrokkenen in ieder geval niet zullen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Op deze manier kan er geen sprake zijn van het (indirect) schenden van enig refoulement verbod. Ook zou overeengekomen kunnen worden dat vreemdelingen die op basis van

een dergelijke overeenkomst worden overgedragen een zeker niveau van behandeling zouden moeten genieten, bijvoorbeeld het niveau dat aan andere vreemdelingen in dat land of aan eigen nationalen wordt gegeven. Wij wijzen er wellicht ten overvloede op dat het hier dus veelal om juridisch verbindende afspraken gaat in terug- en overnameovereenkomsten of andere verdragen.

Wij verwijzen deze leden volledigheidshalve bovendien naar het gestelde onder paragraaf 48 van het tweede gedeelte van het nader rapport, waar naar aanleiding van voorstellen van VVN en AI is ingegaan op de nieuwe afwijzingsgrond van artikel 28, aanhef en onder d. Daar wordt het volgende gesteld: «Naar onze mening is het niet nodig om de voorgestelde aanpassingen over te nemen omdat in het sluiten van een overnameovereenkomst met een land en de parlementaire goedkeuring van een dergelijke overeenkomst voldoende waarborgen liggen besloten voor een goede behandeling van teruggekeerde uitgeprocedeerde vreemdelingen en het verbod van (indirect) refoulement.» Met uitgeprocedeerde asielzoekers wordt hier dus mede bedoeld op asielzoekers wier verzoek in het AC is afgedaan op grond van artikel 28, onder d, terwijl de beroepsprocedure niet in Nederland mag worden afgewacht. Bij parlementaire goedkeuring van een dergelijke overeenkomst kan aan de orde komen of een dergelijk overeenkomst voldoende waarborgen in zich draagt dat de aanvraag van vreemdelingen, afkomstig uit dat land, op grond van artikel 28, onderdeel d, kan worden afgedaan. Dit laat uiteraard de mogelijkheid onverlet dat een dergelijke overeenkomst in elk geval kan worden gebruikt in het geval na een inhoudelijke beoordeling is komen vast te staan, dat op de vreemdeling geen der refoulement verboden van toepassing zijn. In beginsel zijn staten en niet regeringen gebonden aan verdragen. Een machtswisseling als zodanig is dus geen reden om aan te nemen dat een land niet meer aan zijn verdragsverplichtingen voldoet. Als er concrete aanwijzingen zijn dat landen niet voldoen aan hun verdragsverplichting zal niet op grond van artikel 28, onder d, worden afgewezen.

Welke harde garanties heeft de minister dat een land waarmee een terugnameovereenkomst is gesloten niet het refoulement-beginsel zal schenden, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Als dit al niet is gewaarborgd bij een land dat partij is bij de Overeenkomst van Dublin omdat er verschillende interpretaties zijn van de vluchtelingendefinitie, is het dan niet nog moeilijker bij andere landen? Is het niet noodzakelijk dat een land partij is bij het Vluchtelingenverdrag en de andere mensenrechtenverdragen, om de naleving te kunnen afdwingen? Een land dat niet de verdragen heeft ondertekend, kan immers elk moment zijn praktijk wijzigen zonder het internationaal recht te schenden. Kan de minister garanderen dat de asielzoekers die hij op grond van onderdeel d overdraagt aan een ander land, daar ook een inhoudelijke beoordeling van hun asielverzoek zullen krijgen? Op welke wijze zijn deze landen daartoe verplicht? Hoe denkt de minister te voorkomen dat refugees in orbit zullen ontstaan? Acht de minister het niet evenzeer van belang dat het desbetreffende land ook andere verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag naleeft, zoals het behandelen van vluchtelingen als waren zij onderdaan en het zich onthouden van discriminatie?

Zal de minister in elk individueel geval de garantie vragen dat een asielzoeker in het land waarnaar hij wordt overgedragen zal worden toegelaten totdat hij elders duurzame bescherming heeft gevonden? Zo nee, hoe verhoudt zich dat tot de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag? Wordt aan het begrip «verblijf» dezelfde invulling gegeven als bij het begrip «verblijf» in artikel 15 c lid 1 c Vw, zoals uitgewerkt in de jurisprudentie? Kan de minister uiteenzetten op welke asielverzoeken hij artikel 28 onderdeel a en d wil toepassen en daarmee niet inhoudelijk zal oordelen, en in welke situaties hij artikel 29 lid 2 onderdeel h en i wil toepassen, en daarmee wel inhoudelijk oordeelt? Kan de minister eveneens nader

uiteenzetten in welke gevallen hij artikel 28 onderdeel d wil toepassen, in welke gevallen hij artikel 29 lid 2 onderdeel h wil toepassen en wanneer hij artikel 29 lid 2 onderdeel i van toepassing acht?

Met welke landen zijn momenteel terug- of overnameovereenkomsten gesloten? Met welke landen zullen in de toekomst dergelijke overeenkomsten worden gesloten? Welke criteria hanteert de minister voor het aangaan van een overeenkomst met een bepaald land, en welke garanties worden er in opgenomen?

Garanties dat door partijen bij een terug- en overnameovereenkomst niet wordt gerefouleerd kunnen zijn gelegen in het feit dat is gebleken dat niet wordt gerefouleerd. Tevens kan zijn gebleken dat een dergelijk land de in een bepaalde regio gebruikelijke definitie van verdragsvluchteling hanteert die ruimer is dan de Nederlandse of Europese. Ook is het mogelijk dat in een terug- en overnameovereenkomst of anderszins is overeengekomen dat niet zal worden gerefouleerd. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat een land partij is bij het Vluchtelingenverdrag, waarbij overigens verreweg de meeste landen wel partij zijn.

Indien een land partij is bij het Vluchtelingenverdrag zal betrokkene op grond van dat verdrag moeten worden toegelaten tot de asielprocedure. Dit kan zijn gebleken of ook uitdrukkelijk zijn overeengekomen. Zo wordt voorkomen dat er refugees in orbit ontstaan.

Uiteraard is het van belang dat alle partijen bij het Vluchtelingenverdrag hun verplichtingen nakomen.

Dit betekent niet dat overgedragen asielzoekers tijdens de behandeling van hun aanvraag al als vluchteling dienen te worden behandeld. Eerst nadat zij als vluchteling zijn erkend, ontstaat de verplichting om betrokkenen op sommige gebieden te behandelen als waren zij eigen onderdaan.

In de lagere regelgeving zal een lijst met verdragen worden opgenomen als bedoeld in artikel 28, onder d.

Voor wat betreft de invulling van het begrip verblijf in de zin van eerder verblijf zal de inhoud van de desbetreffende overeenkomst bepalend zijn.

Over de verhouding tussen artikel 28, onderdelen a en d en artikel 29, tweede lid, onderdelen g, h en i, waar ook de leden van de fracties van de RPF, het GPV en de SP naar vragen, moge het volgende dienen. In artikel 28, onder a, is voorzien in het weigeren van de aanvraag omdat een ander land van de Europese Unie verantwoordelijk is voor het afhandelen van de aanvraag op grond van de Overeenkomst van Dublin.

In artikel 28, onder d, is voorzien in het weigeren van de aanvraag indien een vreemdeling kan worden overgedragen op grond van een verdragsverplichting tussen een land van eerder verblijf en Nederland. In de praktijk gaat het hier om andere dan de bovengenoemde landen.

In artikel 29, eerste lid, onder g, h en i, is voorzien dat de omstandigheid dat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst, dan wel uit een veilig derde land, dan wel dat de vreemdeling in een land van eerder verblijf zal worden toegelaten, wordt betrokken bij het oordeel of er een grond voor het verlenen van de vergunning is.

Bij brief van 20 november 1998 heeft de Staatssecretaris van Justitie een contra indicatie voor de vvtv geïntroduceerd die voorziet in de mogelijkheid om geen vvtv te verlenen als een persoon afkomstig uit een vvtv land in een derde land heeft verbleven zonder aldaar humanitair onverantwoorde risico's te hebben gelopen.

De afwijzingsgrond onder d heeft betrekking op een land waar de vreemdeling eerder heeft verbleven. Naar aanleiding daarvan stellen de leden van de fracties van de RPF en het GPV de vraag wat de situatie is indien de vreemdeling wenst door te reizen naar een ander land van keuze en

daartoe afdoende maatregelen heeft getroffen. Is in een dergelijk geval een tijdelijk verblijf mogelijk? Ter toelichting merken deze leden op dat het nogal eens voorkomt dat het uiteindelijke reisdoel van vreemdelingen niet Nederland is, maar bijvoorbeeld Canada. Wat is de status van de vreemdelingen totdat de doorreis naar Canada rond is?

In beginsel dient de migratie naar dat derde land vanuit het land van herkomst te worden geregeld. Het is niet de bedoeling dat Nederland een opvangland wordt voor vreemdelingen die eigenlijk in een ander land willen worden toegelaten. De toelatingsprocedures van met name Canada en de Verenigde Staten, want dat zullen de landen zijn waar het om gaat, duren in de praktijk lang (anderhalf tot twee jaar is geen uitzondering). In voorkomende gevallen kan het uiteraard dienstig zijn dat doormigratie wordt gefaciliteerd, bijvoorbeeld door het IOM.

Verder vragen deze leden hoe de verwijzing naar naleving van de genoemde mensenrechtenverdragen moet worden begrepen. Wordt met naleven bedoeld dat ondertekening alleen niet voldoende is? Wordt van Nederland gevraagd dat landen worden getoetst op het naleven? Zo ja, dient een dergelijke «toets» altijd te worden uitgevoerd, zelfs als het een land betreft dat bijvoorbeeld tot de Europese Unie behoort of daarmee (binnenkort) is verbonden?

De verwijzing naar genoemde mensenrechtenverdrag moet als volgt worden gelezen. Toepassing van artikel 28, onder d, is alleen maar mogelijk als Nederland zich zodoende niet indirect schuldig maakt aan refoulement. Omdat er geen inhoudelijke beoordeling plaats vindt en omdat dus niet bekend is of betrokkene verdragsvluchteling is, mag betrokkene niet worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst, maar evenmin naar een land, dat op zijn beurt betrokkene zou doorsturen naar dat land. Het feit dat het derde land partij is bij genoemde verdragen biedt in beginsel deze garantie.

Artikel 28 onder d, en, in zekere samenhang daarmee, artikel 29, eerste lid onder h en i brengen de leden van de fracties van de RPF en het GPV tot de vraag of de bewindslieden in deze bepalingen mede mogelijkheden zien om (elementen uit) gedachten die eerder vanuit de RPF-fractie in het asieldebat naar voren waren gebracht (voorheen plan-Leerling genoemd), namelijk de toetsing van asielaanvragen nabij het land van herkomst in de praktijk te brengen? In het verlengde daarvan vragen zij hoe in de praktijk met deze bepalingen zal worden omgegaan. Eerder is bijvoorbeeld Pakistan door de staatssecretaris aangewezen als een in beginsel niet onveilig land van opvang voor Afghaanse vluchtelingen. Is het de bedoeling om structureel met dergelijke landen contact te zoeken teneinde te bezien in hoeverre vluchtelingen die naar Nederland zijn gekomen, daar worden opgevangen? Is het de bedoeling dat deze bepalingen groepen kunnen worden tegengeworpen, zodat de individuele toets beperkt kan blijven tot identiteit en nationaliteit of is een complete individuele toets aan de orde?

De contra-indicatie «elders hebben van een verblijfsalternatief» ziet op de situatie dat een persoon afkomstig uit een door Nederland aangemerkt vvtv-land voorafgaand aan zijn komst naar Nederland enige tijd verbleven heeft in een ander land dan het land van herkomst. Omdat de betrokken vreemdeling in dit andere land geen humanitair onverantwoorde risico's voor lijf en leden loopt, en hij derhalve geacht mag worden naar dit land te kunnen terugkeren, is het niet noodzakelijk hem een vvtv te verlenen op grond van het feit dat hij afkomstig is uit een vvtv-land. Door het Kabinet is inderdaad besloten dat Pakistan als een verblijfsalternatief geldt voor Afghanen die in Nederland niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus of een vergunning tot verblijf om



klemmende redenen van humanitaire aard. Deze beslissing is onder meer gebaseerd op de informatie over de situatie van Afghanen in Pakistan in het ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken van 3 november 1998 over Afghanistan. Uit de informatie is gebleken dat Afghanen vrij kunnen verblijven in Pakistan zonder het gevaar te lopen te worden teruggestuurd naar Afghanistan.

Zoals de Staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven in het debat met de Kamer van 15 december 1998 ligt het in de rede dat deze contra-indicatie ook in andere situaties wordt toegepast dan die van Afghanen in Pakistan. De contra-indicatie zal van toepassing kunnen zijn op een bepaalde groep vreemdelingen die verbleven hebben in een derde land indien voldoende aannemelijk is geworden, bijvoorbeeld na raadpleging van algemene landeninformatie, dat deze groep vreemdelingen aldaar zonder humanitair onverantwoorde risico's kunnen verblijven en ook overigens geen sprake is van het op grote schaal terugsturen van leden van deze groep naar hun land van herkomst. Ook wordt op basis van de informatie die een individuele asielzoeker geeft over zijn verblijf in een derde land, de contra-indicatie toegepast. Het is niet de bedoeling om in de woorden van de leden van de RPF-fractie structureel met deze landen contact te zoeken teneinde te bezien of deze vreemdelingen aldaar kunnen worden opgevangen.

Wij achten het wenselijk om de toepassing van de contra-indicatie «elders hebben van verblijfsalternatief» tot uitdrukking te brengen in het wetsvoorstel. Daartoe zal in nota van wijziging van artikel 29 worden voorzien.

Wij wijzen hier voor wat betreft het plan Leerling, net als in paragraaf 1.13 van deze nota naar bijlage 3 bij de Terugkeernotitie, waar wij ons standpunt inzake opvang in de regio hebben neergelegd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen hoe het verschil moet worden gezien tussen afwijzing op grond van artikel 28 onder d en afwijzing op grond van artikel 29, eerste lid onder h en i? In het ene geval is binding aan de mensenrechtenverdragen vereist, in het andere geval niet. Welke criteria worden dan in dat laatste geval aangelegd? Om welke reden zou Nederland niet, welomschreven, terugnameovereenkomsten kunnen sluiten met bepaalde landen ten behoeve van de terugname van bepaalde groepen vluchtelingen waarvan zeker is dat hun veiligheid geen gevaar loopt? Wat is dan de meerwaarde van de eerstgenoemde bepaling, indien op grond van artikel 29 kennelijk ook naar landen kan worden teruggezonden die de mensenrechtenverdragen niet hebben getekend dan wel de handhaving daarvan niet waarborgen? In hoeverre acht Nederland zich verantwoordelijk voor de opvang van op deze gronden teruggezonden vluchtelingen? Wordt bijgedragen in faciliteiten en kosten?

Het belangrijkste verschil is dat de aanvraag van een vreemdeling in het geval van artikel 28 onder d moet worden afgewezen, terwijl de aanvraag in het geval van artikel 29 h of i op deze grond afgewezen kan worden. Toepassing van artikel 28 d geschiedt zonder een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag; toepassing van artikel 29 h of i geschiedt in het kader van de individuele beoordeling van de asielaanvraag. Bij alle drie de bepalingen is in meer of mindere mate een binding aan mensenrechtenverdragen vereist, of worden zeer specifieke voorwaarden gesteld alvorens toepassing aan de orde is. Artikel 28 d is van toepassing als Nederland *algemene* afspraken heeft met het desbetreffende derde land over de terug- en overname van derdelanders en de waarborgen voor toepassing van het land van eerder verblijf ten aanzien van betrokkenen mede in het kader van deze afspraken zijn geborgd. Nederland kan in beginsel met alle landen terug- en

overname-overeenkomsten sluiten. Echter, alleen op grond van overeenkomsten met landen die aan de voorwaarden voldoen zoals neergelegd in het artikel, kan de asielaanvraag worden afgewezen op grond van het bepaalde in artikel 28 d.

Artikel 29 i kan worden toegepast als is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van het begrip land van eerder verblijf zoals thans neergelegd in artikel 15c, eerste lid, onder c van de huidige wet en uitgewerkt in de huidige jurisprudentie omtrent dit begrip. Voorwaarden voor toepassing van artikel 15c, eerste lid, onder c, van de huidige wet zijn:

- een specifiek ten aanzien van betrokkene geldende blijk van weder-toelating;
- het aldaar kunnen verblijven, onder ter plaatse niet abnormale omstandigheden;
- en aldaar reeds verbleven hebben anders dan alleen op doorreis van betrokkene (in de regel langer dan twee weken).

Met dit artikel wordt geen wijziging in dit beleid op dat punt beoogd. De meerwaarde van artikel 29 i ten opzichte van artikel 28 d is derhalve dat, indien geen terug- en overname-overeenkomst met het desbetreffende derde land is gesloten, nochtans, indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan, de betrokkene gelet op zijn individuele omstandigheden kan worden overgedragen aan dit land.

Artikel 29 h ziet op de situatie dat een vreemdeling voor zijn komst naar Nederland verbleven heeft in een bij beleidsregel aangewezen veilig derde land. Ook hier betreft het verblijf anders dan op doorreis. De volgende landen worden beschouwd als veilige derde landen: de landen die lid zijn van de Europese Unie, de landen die partij zijn bij het Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte (Noorwegen en IJsland) en tevens Polen, Tsjechië en Zwitserland. Voor wat betreft de landen die lid zijn van de Europese Unie zal de toepassing van deze bepaling samenvallen met een verzoek om over- of terugname op grond van de Dublin-overeenkomst.

## **Artikel 29**

### *Algemeen*

Evenals bij artikel 14 is vermeld worden de leden van de PvdA fractie graag ingelicht over de nadere regelgeving op het terrein van de openbare orde.

Wij verwijzen deze leden naar het daar door ons gestelde en naar het gestelde in paragraaf 9.1 van het algemeen deel van deze nota.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het voor een correcte afhandeling van een asielverzoek noodzakelijk is dat de aanvrager bij het begin van de procedure volledig en waarheidsgetrouw informatie verstrekt over nationaliteit, identiteit, de vlucht en de redenen waarom asiel wordt aangevraagd. Is het juist dat deze eis in overeenstemming is met het UNHCR-handboek?

Op welke wijze kan deze eis wettelijk worden vastgelegd, zo vragen deze leden.

Op basis van het UNHCR handboek moet de asielzoeker aannemelijk maken dat hij vluchteling is en dient hij daartoe de nodige informatie te verschaffen. Dit beginsel is terug te vinden in artikel 29, eerste lid, van het voorstel. Indien waarheidsgetrouwe informatie wordt verstrekt over nationaliteit, identiteit, de vlucht en de redenen waarom asiel wordt aangevraagd, is er sprake van een optimale geloofwaardigheid en zal relatief makkelijk kunnen worden nagegaan of betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat deze omstandigheden grond voor verlening vormen.

Dit komt in het voorstel tot uitdrukking in artikel 29 en in de toelichting daarbij. Zoals gesteld op pagina 40 van de memorie van toelichting gaat het bij de omstandigheden a tot en met f om situaties die hebben plaats gevonden na vertrek uit het land van herkomst die van invloed zijn op de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal. In de gevallen onder a, d, e en f is er in ieder geval sprake van aantasting van de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal waardoor van die vreemdeling zal worden verwacht dat hij zich nog meer inspant dan andere asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te tonen.

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

Indien deze omstandigheden op zich zelf zouden leiden tot afwijzing zou dit in strijd zijn met het Handboek. Op basis van het UNHCR handboek dient in sommige gevallen het voordeel van de twijfel te worden gegeven. Het is bovendien mogelijk dat, hoewel zich een dergelijke omstandigheid voordoet, betrokkene wel degelijk vluchteling is.

Het huidige systeem voorziet in een verslag van het nader gehoor van de contactambtenaar waarop de betrokkene correcties en aanvullingen kan indienen. Dit biedt naar de mening van de leden van de VVD-fractie voldoende mogelijkheden om in een vroeg stadium helderheid te krijgen over de volledige asielmotieven. Deze leden achten het gewenst dat dit onder de Vreemdelingenwet 2000 uitgangspunt blijft. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Wij bevestigen deze leden dat het nader gehoor het uitgangspunt blijft. Dit zal worden vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit.

De leden van de VVD-fractie willen in deze paragraaf ingaan op de bewijslast in asielzaken. Deze leden zijn van mening, dat deze bewijslast in principe bij de asielzoeker moet liggen. Hij vraagt bescherming en zal moeten aantonen, eventueel aannemelijk moeten maken, dat bescherming nodig is. Het is niet aan de overheid om aan te tonen, dat bescherming niet nodig is, zo menen deze leden. Is het niet zo, dat ook het UNHCR-Handbook on procedures and criteria for determining refugee status ervan uitgaat, dat de asielzoeker zijn beweringen aannemelijk moet maken dan wel dat de bewijslast in principe berust bij de asielzoeker (paragraaf 195 en 196)? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Welke artikelen in de Vreemdelingenwet 2000 moeten anders worden geformuleerd indien er van wordt uitgegaan dat de bewijslast bij de asielzoeker ligt?

Wij zijn het met deze leden eens dat de bewijslast in beginsel bij de asielzoeker ligt. Hij dient aannemelijk te maken (niet aan te tonen) dat er een grond voor verlenen van de vergunning is. Artikel 29, eerste lid sluit hier nauw bij aan. In deze bepaling wordt er vanuit gegaan dat een vergunning wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk maakt dat de aanvraag is gebaseerd op omstandigheden die een rechtsgrond voor verlening vormen.

Wij zijn dan ook niet van mening dat deze bepaling anders zou moeten worden geformuleerd.

De leden van de VVD fractie vragen of het juist is dat nu in de praktijk de asielaanvragen van personen in behandeling worden genomen, van wie bij pre-boarding-controles is vastgesteld dat zij over de juiste documenten beschikken, terwijl dat op Schiphol bij het aanvragen van asiel niet meer het geval is. Is het juist dat deze aanvragen niet in het Aanmeldcentrum worden afgewezen indien de desbetreffende asielzoekers uit een land

komen waarnaar niet of moeilijk kan worden verwijderd? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat deze aanvragen op geen enkele wijze in behandeling moeten worden genomen c.q. direct moeten worden afgewezen. Zij vragen de regering daar op te reageren.

Preboarding«controles» vinden op dit moment plaats in twee West-Afrikaanse landen. Daarnaast is er een lijst met 20 afschriftplichtige luchtavens, waar de luchtvaartmaatschappij zelf de controle uitoefent. In veel gevallen wordt dan ook een kopie gemaakt van de documenten. Bij aankomst op Schiphol wordt de zaak beoordeeld op AC-waardigheid. Bij potentiële inwillingen op grond van het vvtv-beleid zal, behoudens de aanwezigheid van contra-indicaties, de zaak niet in het AC worden afgedaan. In andere gevallen kan wel degelijk een AC-afdoening plaatsvinden, als de zaak zich daar volgens de AC-criteria voor leent. Indien de afschriften van de documenten voorhanden zijn, dan zal in voorkomende gevallen kunnen worden verwijderd. Het niet voorhanden zijn van de papieren in zijn algemeenheid bevordert niet de geloofwaardigheid van de asielzoeker. Dit is temeer het geval als zou worden vastgesteld dat betrokkene bij aan boord gaan nog wel papieren in zijn bezit heeft gehad en bij aankomst op Schiphol niet meer.

Het is niet mogelijk een dergelijke aanvraag niet in behandeling te nemen. Zulks zou in strijd zijn met het vluchtelingenverdrag. Als de asielzoeker bijvoorbeeld aannemelijk kan maken dat hij aan boord door een reisagent is gedwongen zijn papieren af te geven of te vernietigen, moet verder worden nagegaan of betrokkene vluchteling is.

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor het volgende. Op de uitoefening van bevoegdheden volgens de Vreemdelingenwet 2000 zijn de bepalingen van artikel 3.2 en 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Gelet op artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht vragen de leden van de VVD-fractie zich af op basis van welke informatie een aanvraag mag worden beoordeeld? Zijn dat alle relevante feiten of de feiten die redelijkerwijs bij de beoordelende bekend zijn? Hoe ver strekt de onderzoeksplicht van de overheid bij de beoordeling van de aanvraag? Hoe verhoudt deze onderzoeksplicht zich tot de plicht van de aanvrager om alle relevante informatie beschikbaar te stellen? Kan de aanvrager door relevante informatie niet te geven zijn recht op asiel verspelen? Welke gevolgen heeft de verplichting tot het verstrekken van informatie voor de mate waarin er sprake kan zijn van een onevenredige belangenafweging, zoals bedoeld in artikel 3.4 lid 1 en 2 Algemene wet bestuursrecht?

Ligt, gelet op de wederkerige afhankelijkheid van betrokkenen, het niet voor de hand in de Vreemdelingenwet 2000 artikel 3.4 Algemene wet bestuursrecht uit te sluiten en te vervangen door een bepaling waarbij alleen de kennelijke onevenredigheid tot aantasting van het besluit kan leiden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

Wij antwoorden deze leden als volgt. Van een aanvrager mag verwacht worden dat hij de beslissende instantie in staat stelt een verantwoorde beslissing op zijn aanvraag te nemen. Van hem mag dan ook verwacht worden dat hij in ieder geval begrijpelijk maakt waarom hij tot de aanvraag is gekomen en dat hij de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen (vgl. artikel 4:2 Awb).

Artikel 3:2 Awb verplicht het bestuur om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de bij een besluit betrokken belangen te vergaren. Een overheidsorgaan is gehouden voldoende vooronderzoek te verrichten alvorens tot een besluit te komen. Wanneer door een gebrekkige gegevensverstrekking van de kant van de aanvrager een aanvraag afgewezen zou moeten worden, betekent dit niet

dat het bestuursorgaan alles in het werk moet stellen om zelf de gegevens te verkrijgen die eventueel kunnen leiden tot een inwilliging van aanvraag. Op het bestuur rust niet de verplichting om zelf feiten te gaan vaststellen omdat de aanvrager niet voldoende gegevens heeft verstrekt. Aansluiting kan ook worden gezocht bij het UNHCR-Handboek, paragrafen 195–205. Het Handboek legt de bewijslast in beginsel bij de asielzoeker. Het Handboek vraagt echter ook aandacht voor de bewijsnood waarin een aanvrager kan verkeren. Naast de plicht van de asielzoeker om aannemelijk te maken dat hij vluchteling is, heeft de staat dan ook de plicht om te onderzoeken of de asielzoeker bescherming verdient. De verblijfsvergunning van de vreemdeling die onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden, terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid, kan worden ingetrokken.

De belangenafweging bedoeld in artikel 3:4 Awb veronderstelt dat de af te wegen relevante, rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen bekend zijn. De mate waarin de aanvrager en de overheid zijn gehouden ieder hun deel te leveren in het bekend worden van die belangen, wordt bepaald door het zojuist gestelde over de respectievelijke inlichtingen- en onderzoeksplicht van beiden. De belangenafweging onder artikel 3:4 Awb ziet vervolgens op de verhouding tussen de nadelige gevolgen van een besluit voor de belanghebbende en de met het besluit te dienen doelen. Wanneer een aanvrager nalaat die gegevens te verstrekken waarover hij redelijkerwijs kan beschikken, terwijl die informatie benodigd is voor een beslissing op zijn aanvraag en de aanvraag op die grond wordt afgewezen, zal geoordeeld mogen worden dat het bestuursorgaan onder afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid tot zijn afwijzende beslissing heeft kunnen komen.

Wij achten het, in het licht van het voorgaande en mede gelet op ervaringen met de dagelijkse beslispraktijk, niet nodig om de toepassing van artikel 3:4 Awb uit te sluiten. Afwijkingen van of uitzonderingen op de Awb zijn soms geïndiceerd, doch behoren niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat zowel in artikel 28 als in artikel 29 wordt bepaald in welke omstandigheden een aanvraag voor bepaalde tijd wordt afgewezen. Waarom zijn deze twee artikelen niet geïncorporeerd? Hoe verhouden zij zich tot elkaar?

Zoals gesteld bij artikel 28, verschillen deze bepalingen van elkaar omdat de eerste bepaling imperatief is gesteld, terwijl bij artikel 29 sprake is van een beoordeling of betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat er omstandigheden zijn die een rechtsgrond voor het verlenen van de vergunning vormen. Artikel 28 kan een imperatief karakter hebben omdat afwijzing van de aanvraag niet kan leiden tot refoulement.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de bepalingen opgenomen in het tweede lid onder a tot en met j moeten worden opgenomen onder het eerste lid van dit artikel. Daaraan moet worden toegevoegd dat de aanvraag wordt afgewezen indien de vreemdeling onjuiste informatie verstrekt over zijn nationaliteit, identiteit, reis naar Nederland of de redenen voor zijn asielaanvraag dan wel indien de vreemdeling op enigerlei wijze tegenwerkt dan wel niet volledig meewerkt. Bij de huidige grote toestroom van asielzoekers, het zeer hoge percentage ongedocumenteerden en het hoge percentage economische migranten dat oneigenlijk gebruik van de asielprocedure maakt, is het zowel tijdig als zorgvuldig

afhandelen van alle aanvragen slechts mogelijk indien de regelgeving helder en eenduidig is. Deze leden verzoeken de regering hier op in te gaan.

Als wij de leden van de VVD-fractie goed begrijpen stellen zij voor dat indien een van de omstandigheden opgesomd in het tweede lid van artikel 29 zich voordoet, de conclusie zou moeten zijn dat door die enkele omstandigheid de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat er een grond voor verlenen is en dat de aanvraag dan dus om die reden moet worden afgewezen.

Zoals reeds hierboven aangegeven zou dat in strijd zijn met de relevante internationale verplichtingen. De enkele omstandigheid tegenwerpen en bij wijze van straf niet tot erkenning overgaan is niet in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag. Wij verwijzen hier tevens naar de eerder genoemde jurisprudentie die noopt tot een inhoudelijk onderzoek in het geval uitzetting aan de orde is.

In artikel 29 lid 2 worden afwijzingsgronden genoemd. Heeft de regering overwogen tevens op te nemen de grond: «aanvraag in een ander land is afgewezen»? Zo nee, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Wij hebben niet overwogen om een dergelijke afwijzingsgrond op te nemen, aangezien die, voorzover in overeenstemming met het internationaal recht, reeds in het voorstel is verankerd. Daarbij denken wij aan de in de artikelen 28, onder a en d en artikel 29, lid onder h en i bedoelde gevallen.

#### *Artikel 29, eerste lid*

De leden van de PvdA fractie wijzen op een discrepantie tussen lid 1 en lid 2 van dit artikel. Lid 1 bevat een imperatieve weigeringsgrond en lid 2 een zogeheten «kan bepaling», terwijl artikel 29 lid 2 terug slaat op lid 1 van datzelfde artikel. Deze leden vragen waarom lid 1 niet overeenkomstig lid 2 van het wetsvoorstel wordt gewijzigd.

Inzake artikel 29 lid 2 rijst bij de leden van de fractie van de SGP de vraag waarom gekozen is voor de nogal vrijblijvende formulering «wordt mede betrokken de omstandigheid dat ...». Deze leden menen dat een meer concrete en verplichtende formulering gewenst zou zijn.

Wij zien de door de leden van de fracties van de PvdA en SGP geconstateerde discrepantie niet. In het eerste lid wordt gesteld dat, indien niet aannemelijk wordt gemaakt dat er omstandigheden zijn die een rechtsgrond tot verlenen vormen de aanvraag, dient te worden afgewezen. Deze leden stellen terecht dat er in dat geval geen bevoegdheid bestaat de aanvraag in te willigen. Niet aannemelijk maken leidt tot afwijzing. Bij het beoordelen of er sprake is van aannemelijk maken kunnen de in het tweede lid weergegeven omstandigheden mee tellen, maar mogelijkerwijs ook andere omstandigheden.

Een formulering dat het zich voordoen van een omstandigheid als bedoeld in het tweede lid moet leiden tot het afwijzen van de aanvraag zou in strijd kunnen komen met het Vluchtelingenverdrag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of er in het eerste lid niet, eveneens als bij artikel 28, een spanning zit met de discretionaire bevoegdheid van de minister. Dient niet ook bij de bepaling of het asielrelaas geloofwaardig is, wat vaak te maken heeft met de beoordeling van de gestelde feiten, te worden uitgegaan van het voordeel van de twijfel, en niet alleen bij de bepaling of zijn aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt?



Het voordeel van de twijfel is verdisconteerd in het feit dat het zich voordoen van een omstandigheid als bedoeld in het tweede lid, op zichzelf niet voldoende is om tot afwijzing van de aanvraag te komen.

*Artikel 29, tweede lid*

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat zowel in artikel 28 als in artikel 29 vier varianten zijn genoemd van het principe van de «derde landen exceptie» (zie art 28 onder a en onder d en artikel 29 lid 2 onder h en i). Om redenen van het scheppen van helderheid is het wellicht beter te volstaan met één.

Wij verwijzen deze leden naar de hierboven gegeven antwoorden.

Geldt bij de in het tweede lid opgesomde gronden niet eveneens dat de paragrafen 198 tot en met 219 van toepassing zijn, waaronder het voordeel van de twijfel? Volgens de leden van de fractie van GroenLinks valt er niet zomaar een scheiding aan te brengen tussen de paragrafen zoals de minister in de memorie van toelichting heeft gedaan, maar dient Part Two (Procedures for the Determination of Refugee Status) te worden toegepast op elk asielverzoek. Is de minister het met de leden eens? Geldt voor alle onderdelen van dit lid (behalve onderdeel h) dat er geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige wet is beoogd?

Zoals ook gesteld in de memorie van toelichting op pagina 40 zijn de paragrafen 195 tot en met 197 én 198 tot en met 219 van toepassing. Op grond van deze paragrafen is en blijft het uitgangspunt dat de bewijslast in beginsel bij de asielzoeker ligt. Evenals onder de huidige wet het geval is, zal, indien het asielrelaas geloofwaardig is, de vreemdeling het voordeel van de twijfel worden gegund.

Een aantal van de omstandigheden in het tweede lid zijn meer en andere omstandigheden zijn minder van invloed op de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal. Dat in een aantal gevallen meer inspanning van de asielzoeker wordt gevraagd is geheel in overeenstemming met het Handboek. Er wordt met de genoemde omstandigheden geen inhoudelijke wijziging bedoeld.

Overigens begrijpen wij niet waarom deze leden zouden veronderstellen dat met betrekking tot onderdeel h wel een inhoudelijke wijziging is beoogd.

*Artikel 29, tweede lid, onder e*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of hier niet eveneens moet worden toegevoegd dat de vreemdeling, daaromtrent ondervraagd, opzettelijk heeft volgehouden dat deze papieren op hem betrekking hebben? Zo nee, wat is de reden van het onderscheid met onderdeel d?

De onderdelen d en e zijn gebaseerd op artikel 15c, eerste lid onderdelen d en e.

De reden van het onderscheid is gelegen in het feit dat er een legitiem onderscheid kan worden gemaakt tussen de situatie dat een asielzoeker zich voordoet als een andere persoon en de situatie dat hij bepaalde, wellicht niet op hem betrekking hebbende documenten of valse documenten gebruikt om zijn asielmotieven aannemelijker te maken. In het eerste geval wordt door betrokkene een onjuist relaas verteld over zijn identiteit en nationaliteit. Het enkele feit dat de betrokkene zich voordoet als een andere persoon wijst er op dat hij geen aannemelijk asielrelaas heeft en dat er sprake is van manifest bedrog. In het tweede geval is het enkele feit dat betrokkene zich beroept op niet op hem betrekking hebbende documenten of valse documenten, niet voldoende om te

constateren dat het relaas in zijn geheel als onjuist en onaannemelijk mag worden aangenomen. Pas indien hij blijft aandringen dat deze documenten wel betrekking hebben op zijn relaas, kan terecht gesproken worden van kwade trouw (bedrog) van zijn kant.

*Artikel 29, tweede lid, onder f*

Artikel 29 lid 2 sub f gaat over vereiste documenten. Begin 1999 is de wijziging van de Vreemdelingenwet met betrekking tot de ongedocumenteerden in werking getreden. Asielzoekers zal de toegang tot Nederland niet worden geweigerd als zij aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten niet aan hen is te wijten. Het zwaardere begrip «aantonen» is niet gehanteerd. Heeft de regering overwogen dat laatste begrip nu in de wet op te nemen? Welke juridische belemmeringen bestaan er tegen het gebruik van begrip «aantonen»? Kunnen deze belemmeringen worden weggenomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het begrip aantonen dat oorspronkelijk in het wetsvoorstel ongedocumenteerden was opgenomen, is naar aanleiding van het advies van de Raad van State en naar aanleiding van kritiek van de UNHCR veranderd in aannemelijk maken. Wij hebben niet overwogen dit onderdeel thans te wijzigen, omdat wij met de Raad van State en de UNHCR van mening zijn dat met «aantonen» de bewijslast te zwaar zou zijn, waardoor het risico te groot zou worden dat vluchtelingen niet worden toegelaten omdat zij niet kunnen aantonen vluchteling te zijn.

In 1998 bedroeg het percentage ongedocumenteerde asielzoekers in Nederland 89% (1997: 73%). Kan reeds nu een indicatie van het percentage over 1999 worden gegeven? Heeft er al een eerste evaluatie van de Wet ongedocumenteerden plaatsgevonden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie op het bovenstaande een reactie van de regering. Is identiteitsvaststelling door bepaalde tegenwerking van de asielzoeker niet mogelijk, dan moet dit consequenties hebben voor de toelating tot de Nederlandse asielprocedure. In hoeverre kan naar de mening van de regering in dit verband het Deense model inzake toelating als voorbeeld dienen (namelijk zonder documenten geen toelating tot de procedure). Hoe wordt thans en straks onder de nieuwe wet omgegaan met documentloosheid? Is er inmiddels jurisprudentie inzake de vraag of in de huidige wet artikel 15c, onderdeel f, in strijd is met het Vluchtelingenverdrag? In hoeverre leidt documentloosheid in de huidige situatie desondanks tot het verkrijgen van statussen en welke? In welke mate leidt documentloosheid tot het weigeren van toegang/toelating tot Nederland?

Wij zullen in de eerst volgende ketenrapportage uitgebreid ingaan op documentloosheid, waarbij wij bovenstaande zullen betrekken.

*Artikel 29, tweede lid, onder g*

Welke landen zullen als veilige landen van herkomst worden aangemerkt, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Wordt de huidige lijst aangevuld? Welke landen zullen als veilige derde landen worden aangemerkt? Zal deze lijst wijziging ondergaan? Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat het de voorkeur verdient niet meer te werken met lijsten van veilige landen en veilige derde landen, maar te bepalen dat landen als veilig worden aangemerkt als zij de relevante internationale verdragen plegen na te leven. Zij vragen de regering daar op in te gaan. Wat is precies bepaald in het Verdrag van Dublin met betrekking tot (de duur van) het verblijf in een ander land? Wat is het verschil tussen deze bepaling en de termijn die nu in Nederland geldt? Wat is de reden van dit verschil? Wat is de minimale termijn die mag worden gehanteerd, zonder

in strijd met het Verdrag te komen als het gaat om de periode die iemand in een ander land heeft verbleven? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een antwoord van de regering op deze vragen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat van een asielzoeker die niet kan aantonen dat hij/zij met de boot of met het vliegtuig naar Nederland is gekomen, aangenomen moet worden dat hij eerder in een ander veilig land verbleef. Zijn asielaanvraag moet worden afgewezen, tenzij hij aan kan tonen/aannemelijk kan maken dat hij rechtstreeks naar Nederland is gereisd. Deze leden verzoeken de regering daar op in te gaan. Op welke wijze kan een en ander in de wettekst worden vastgelegd en welke verdragsrechtelijke bepalingen zijn in dit verband relevant?

Wij beogen geen wijziging van de huidige lijsten van veilige landen van herkomst en veilige derde landen. De doelstelling van de toenmalige wetgeving is geweest om aan te sluiten bij de Duitse asielwetgeving omtrent het veilige-landenstelsel teneinde «forumshopping» te voorkomen. Bij de uitwerking van de regelgeving is destijds zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij die van de BRD; met de invoering van de nieuw wet wordt niet beoogd om hier verandering in te brengen.

Deze leden vragen tevens of bij de toepassing van de lijsten van veilige landen van herkomst en veilige derde landen voortaan kan worden uitgegaan van het naleven van de relevante internationale verdragen. Tot op zekere hoogte is dit reeds gebeurd. Bij de beoordeling of een land als een veilig land van herkomst kan worden aangemerkt worden de criteria gehanteerd die zijn opgesteld naar aanleiding van de Resolutie over kennelijk ongegronde asielverzoeken van 20 November en 1 december 1992 van de Raad van ministers belast met immigratiezaken. De criteria zijn neergelegd in de «Conclusies inzake landen waarover het algemeen geen ernstig gevaar voor vervolging bestaat» die tegelijk met de resolutie is aangenomen. Als elementen waarmee moet worden rekening gehouden noemen de Conclusies de eerdere vluchtelingen-aantallen en erkenningspercentages, de naleving van de mensenrechten, de democratische instellingen en stabiliteit. Voor het criterium van de naleving van de mensenrechten wordt in de Conclusies verwezen naar de ondertekening van internationale instrumenten en de naleving van de verplichtingen daaruit in de praktijk. Bij de opstelling van de lijsten van veilige derde landen is blijkens de parlementaire geschiedenis (1993–1994, 23 807, nr 3) van belang dat het derde land het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het IVBPR heeft ondertekend en dat de naleving van de verplichtingen uit deze verdragen (de refoulementsverboden uit artikel 33, artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBPR) voldoende verzekerd is. Dit sluit aan op de vereisten en criteria die neergelegd zijn in de Resolutie over een geharmoniseerde benadering ten aanzien van vraagstukken betreffende derde landen van ontvangst, eveneens aangenomen op 30 november en 1 december 1992.

Wij wensen het gebruik om te rapporteren over de veilige landen van herkomst te handhaven, in de zin dat voortaan zal worden volstaan met een jaarlijkse rapportage. Gelet op de stabilisering van de instroom uit deze landen en het regelmatig verschijnen van informatie over de instroom en de beleidsontwikkelingen in de asielketenrapportages wordt een halfjaarlijkse rapportage niet langer noodzakelijk geacht. Overigens hebben wij in het kader van de voorbereidingen op de bespreking over het werkdocument van de Europese Commissie «Naar gemeenschappelijke normen inzake asielprocedures» gesteld dat Nederland er de voorkeur aangeeft om te komen tot een gezamenlijke lijst van veilige landen van herkomst en dat als dit vooralsnog niet haalbaar is, de toepassing van het begrip veilige landen van herkomst zo transparant mogelijk moet zijn.

Wij hopen hiermee tevens de vraag van de leden van de fractie van het CDA en GroenLinks, met betrekking tot de lijsten te hebben beantwoord. Daarbij wijzen wij deze leden er op dat met invoering van de nieuwe wet op dit punt geen wijzigingen zijn beoogd, in vergelijking met de huidige wet.

*Artikel 29, tweede lid, onder i*

Wat houdt de extra zware bewijslast voor de asielzoeker in bij de toepassing van dit onderdeel vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Zal de inhoudelijke betekenis van artikel 15c lid 1 c, zoals die ook is uitgewerkt in jurisprudentie van toepassing zijn op dit onderdeel? Zal in elk individueel geval worden onderzocht of er garanties zijn met betrekking tot de wedertoelating, statusdeterminatie en duurzame bescherming in het land van eerder verblijf, en zal er statusdeterminatie in Nederland plaatsvinden als de asielzoeker in het land van eerder verblijf is uitgeprocedeerd?

Ook met betrekking tot dit onderdeel wordt ten opzichte van de huidige wet geen extra zware bewijslast beoogd. Er is geen wijziging van toepassing van deze grond beoogd. Er is geen reden om aan te nemen dat bestaande jurisprudentie niet van toepassing zou zijn.

*Artikel 29, tweede lid, onder j*

Betreffende lid 2 onderdeel j vragen de leden van RPF en GPV nog waarom voor een dergelijke algemene formulering gekozen is, terwijl in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag meer expliciete formuleringen gehanteerd zijn om bijvoorbeeld oorlogsmisdadigers te weren.

De intrekingsgrond openbare orde is in het voorstel geüniformeerd. Wij verwijzen deze leden naar pagina 4 van de memorie van toelichting waar tot uitdrukking is gebracht dat de inbreuk op de openbare orde zwaarder moet zijn naarmate het rechtmatig verblijf langer duurt.

Tevens merken wij op dat de betekenis van de verschillende weigeringsgronden en intrekingsgronden verschillen naar gelang de van toepassing zijnde grond waarop men is of kan worden toegelaten. Voor het op grond van artikel 29, tweede lid onder j, niet verlenen van een vergunning op grond van artikel 27, eerste lid onder a, is een zwaardere inbreuk op de openbare orde nodig dan voor het niet verlenen van een vergunning op grond van artikel 27, eerste lid, onder d.

Tenslotte merken wij op dat een oorlogsmisdadiger de vergunning zal kunnen worden geweigerd op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Onder de huidige wet geldt volgens de leden van de VVD-fractie dat criminele antecedenten contra-indicaties vormen voor het verlenen van een vvtv of vtv. In beginsel wordt dan geen status verleend. Aan verdragsvluchtelingen mogen alleen misdaden tegen de menselijkheid en zeer ernstige misdaden worden tegengeworpen. Deze leden vragen de regering of het juist is dat de beperkte toetsing die nu geldt voor verdragsvluchtelingen onder de Vreemdelingenwet 2000 gaat gelden voor iedereen die voor een tijdelijke verblijfsvergunning asiel in aanmerking komt? Dat zou betekenen dat asielzoekers met criminele antecedenten die tot nu toe geweigerd worden, onder de nieuwe wet een verblijfsvergunning (kunnen) krijgen. De leden van de VVD-fractie hebben daar bezwaar tegen en verzoeken de regering aan te geven hoe dit kan worden voorkomen.

Zoals blijkt uit het antwoord op bovengestelde vraag, wordt in vergelijking met de huidige wet geen wijziging beoogd waar het betreft het weigeren

of intrekken van een vergunning op grond van een inbreuk op de openbare orde. Criminelen die onder de huidige wet geweigerd kunnen worden kunnen dat op basis van het voorstel ook. Het feit dat toelating op de verschillende gronden tot een vergunning leidt wil niet zeggen dat er geen verschillende weigerings- en intrekkingsgronden meer zijn.

#### *Artikel 29, derde lid*

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen dat afwijzing mogelijk is op grond van gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend. In artikel 19 komt een gelijksoortige bepaling voor met dien verstande dat wordt gesproken over gronden aan het algemeen belang ontleend. Kan het verschil worden toegelicht? Kan, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, worden toegelicht wat in zijn algemeenheid onder deze terminologie moet worden verstaan? Om welke reden is er van afgezien een en ander in de wet nader te omschrijven?

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde in paragraaf 1.9.2 waar wordt uiteengezet dat dit lid zal worden geschrapt. Wij menen dat de grond van de openbare orde, daaronder mede begrepen het belang van de internationale betrekkingen, voldoende mogelijkheden biedt om de vergunning in bepaalde omstandigheden af te wijzen.

### **Artikel 30**

#### *Algemeen*

In artikel 30 worden gronden voor het intrekken van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd genoemd als ook gronden voor het afwijzen van de aanvraag voor verlenging. Daarbij is niet gemeld het achterhouden van documenten en het tonen van onjuiste documenten als waren zij echt. Evenmin is genoemd het op een of andere wijze tegenwerken of niet volledig meewerken. De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat ook deze gronden moeten worden opgenomen. Zij verzoeken de regering daar op in te gaan en daarbij tevens aan te geven of verdragsrechtelijke bepalingen zich tegen een dergelijke bepaling verzetten. Zoals hiervoor al aangegeven zijn deze leden bovendien van mening dat de verblijfsvergunning moet worden ingetrokken indien betrokkenen anderen helpen om illegaal in Nederland te verblijven.

Wij verwijzen deze leden naar de paragrafen 1.9.4 en 5.2 van het algemeen deel van deze nota.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een actief beleid vereist is om te beoordelen of het intrekken van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geïndiceerd is. Zij vragen de regering aan te geven welke voornemens daartoe bestaan. Door wie en op welke wijze wordt de daarvoor benodigde informatie verzameld en hoe wordt gecontroleerd of consequent en tijdig actie ondernomen wordt naar aanleiding van deze informatie? Waarom is in de aanhef van het artikel niet gekozen voor «wordt»?

Wij verwijzen deze leden naar het antwoord op dezelfde vraag opgenomen in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze nota. Voor een beschouwing over de keuze voor «kan» in plaats van «wordt» verwijzen wij naar paragraaf 1.8.

De leden van de fracties van CDA en GroenLinks vragen of het in de bedoeling ligt om, meer dan onder de huidige wet gebeurt, over te gaan tot intrekking van vergunningen tot verblijf, indien de grond voor verle-

ning, bedoeld in artikel 27, niet langer aanwezig is. Bestaat het voornemen om, in tegenstelling tot de situatie onder de huidige wet, onder de nieuwe wet (vaker) daadwerkelijk over te gaan tot intrekking van verblijfsvergunningen door toepassing van de «cessation clauses» van artikel 1C van het Vluchtelingenverdrag?

In de brief van 6 mei 1999 kenmerk 737129/99/DVB, is aangegeven onder welke omstandigheden intrekking van de vluchtelingenstatus gerechtvaardigd is. De brief geeft onder meer een overzicht van de wettelijke mogelijkheden binnen het raamwerk van de internationale verplichtingen die volgen uit artikel 1C. Als zodanig vormt de brief een weergave van het bestaande beleid.

Met het voorstel wordt geen wijziging in dit beleid beoogd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of niet explicieter in dit artikel naar voren zou moeten komen dat intrekken slechts mogelijk is gedurende de eerste drie jaar na verlening van de vergunning voor bepaalde tijd. Juist omdat een vergunning voor onbepaalde tijd moet worden aangevraagd en er weer opnieuw de beslistermijnen voor gelden, met zelfs de mogelijkheid van een besluitmoratorium, dient de intrekkingmogelijkheid scherper afgebakend te worden. Anders zou de werking van de vergunning voor bepaalde tijd langer doorwerken dan de bedoeling is geweest.

Naar onze mening kan hierover geen misverstand bestaan. Artikel 26, tweede lid, in samenhang met artikel 30, kan niet anders dan tot de conclusie leiden dat alleen de vergunning voor bepaalde tijd, die ten hoogste drie jaar duurt, op die grond kan worden ingetrokken. De grond ontbreekt in artikel 33, houdende de intrekkinggronden voor de vergunning voor onbepaalde tijd.

Er is overigens geen mogelijkheid om een besluitmoratorium in te stellen in het kader van een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Uit artikel 41, in samenhang met artikel 40, blijkt dat een moratorium slechts kan worden ingesteld in het kader van de aanvraag voor de vergunning voor bepaalde tijd.

Zal de beschikking waarbij de status wordt ingetrokken de grond vermelden waarop de status was verleend? Dit lijkt de leden van GroenLinks onontkoombaar, indien de minister verschillende intrekkingcriteria hanteert voor de verschillende gronden van artikel 27. Zouden deze criteria ook niet in de wet moeten worden uiteengezet, opdat de rechter de mogelijkheid heeft het intrekkingbeleid te toetsen? Is de minister niet bevreesd dat het doorprocederen toch zal plaatsvinden nu er verschillende intrekkinggronden worden gehanteerd, en jurisprudentie uiteindelijk toch zal leiden tot het moeten vermelden van de gronden voor verlening van de vergunning voor bepaalde duur? Zou een eenduidige grond, namelijk de «cessation clauses» van het Vluchtelingenverdrag daarom niet verstandiger, maar ook rechtvaardiger zijn? Immers ook een vergunning, verleend vanwege de algemene situatie in het land van herkomst, kan pas op zorgvuldige wijze worden ingetrokken als de situatie fundamenteel is verbeterd. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

De leden van de fractie van de SGP vragen of het niet verstandig is, gezien de relatie tussen artikel 27 lid 1 onderdeel a en artikel 30 onderdeel c, om in de wet expliciet te refereren aan de «cessation clauses» uit het Vluchtelingenverdrag.

Verwijzing naar de «cessation clauses» zou betekenen dat ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, de vergunning alleen zou kunnen worden ingetrokken als de «cessation clauses» zouden worden ingeroepen. Dat is niet onze bedoeling.



De beschikking waarmee de vergunning wordt ingetrokken zal de grond bevatten waarop de vergunning is verleend en waarom hij wordt ingetrokken. Alleen op deze manier kan de beschikking voldoende zijn gemotiveerd.

De verschillende criteria voor intrekking van vergunningen verleend op de verschillende gronden zullen worden opgenomen in de lagere regelgeving.

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde in het algemeen gedeelte en bij artikel 40, inzake het niet kenbaar maken van de motivering bij het inwilligen van de aanvraag. Omdat er op het moment van intrekken pas een rechtens relevant belang voor betrokkene is, is het eerst in het stadium van intrekken en dus niet in het stadium van verlenen noodzakelijk mede te delen op welke grond de vergunning is verleend.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gelijk dat in het geval van intrekking van een vergunning, motivering uiteindelijk toch dient te geschieden. De conclusie die de leden van GroenLinks daaraan verbinden, dat dan ook wel bij het verlenen van de vergunning gemotiveerd kan worden dan wel dat er maar één intrekkinggrond zou moeten worden gehanteerd delen wij niet.

Hoewel wij voornemens zijn het intrekkingbeleid te intensiveren, zal in de meeste gevallen de verleende vergunning voor bepaalde tijd niet worden ingetrokken. In de overgrote meerderheid van de gevallen kunnen procedures worden voorkomen door het volgtijdelijk systeem met als extra slot op de deur het niet motiveren van het inwilligen van de aanvraag. Met het hanteren van de zwaarste intrekkinggrond, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, wordt een adequaat intrekkingbeleid volstrekt illusoir. Dat achten wij niet wenselijk.

#### *Artikel 30, onder b*

Kan de regering meer in detail aangeven hoe artikel 30, onder b nader zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er bij de verdragsvluchteling rekening wordt gehouden met de strenge eisen waaraan een intrekking vanwege strafbare feiten moet voldoen, zoals uiteengezet in de artikelen 32 en 33 van het Vluchtelingenverdrag?

Hanteert de minister voor de invulling van het begrip «gevaar voor openbare orde» bij de intrekking dezelfde criteria als bij verlening? Zou hier geen verschil moeten worden gemaakt? Dient er niet ook tijdens de drie jaar een glijdende schaal te worden gehanteerd, waarbij de duur van het verblijf bepalend is voor criteria van dit begrip?

Het openbare orde beleid zal niet worden gewijzigd naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel. De belangrijkste regels de openbare orde betreffende zullen in het vreemdelingenbesluit worden neergelegd. Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 1.9.1 van deze nota.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of rekening wordt gehouden met de relevante bepalingen in het vluchtelingenverdrag beantwoorden wij uiteraard bevestigend, voor zover het het intrekken van een vergunning verleend op grond van artikel 27, eerste lid, onder a betreft. De strenge eisen van intrekking die gelden op grond van het Vluchtelingenverdrag, zullen net als onder de huidige wet van toepassing blijven. Bij intrekking en verlenging (voorzover in de toekomst een vergunning voor een kortere termijn dan drie jaar zal worden verleend) zullen dezelfde criteria gelden.

#### *Artikel 30, onder d*

Als de in onderdeel d bedoelde grond voor verlening is komen te

vervallen, maar een nieuwe rechtsgrond aanwezig is, kan de vreemdeling dan een nieuwe aanvraag indienen, vragen de leden van de CDA-fractie? Zien wij het goed dan bedoelen de leden van de fractie van het CDA de onder c genoemde grond van artikel 30. Een nieuwe asielaanvraag in het geval de vergunning wordt ingetrokken ligt bepaald niet voor de hand. Eerst zal de procedure tegen het intrekken kunnen worden gevolgd, achtereenvolgens in beroep en hoger beroep. Zolang die procedure voortduurt heeft hij rechtmatig verblijf en wordt de aanvraag op grond van artikel 28, onderdeel b afgewezen. Voor het indienen van een aanvraag voor verblijf op reguliere gronden is een mvv vereist.

#### *Artikel 30, onder e*

Kan worden aangegeven welke «gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend» in onderdeel e worden bedoeld, vragen de leden van de CDA-fractie?

Welke criteria worden gehanteerd bij deze intrekingsgrond vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Waarom is deze grond toegevoegd, nu verwacht mag worden dat een dergelijke afweging bij de beoordeling van de aanvraag al aan de orde is geweest? Wat voegt het toe aan onderdeel b? Veroorzaakt deze vage bepaling niet alleen maar nodeloos onzekerheid?

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 1.9.2. van het algemeen deel van deze nota. Dit onderdeel zal worden geschrapt.

#### **Artikel 32**

Voorgesteld wordt dat na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd deze kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Zoals hiervoor reeds vermeld zijn de leden van de VVD-fractie van mening, dat een termijn van vijf jaar de voorkeur verdient. In dat verband wijzen de leden van de VVD-fractie erop, dat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in haar advies van 31 mei 1999 pleit voor een periode van vijf jaar. Waarom is gekozen voor een periode van drie jaren? Wat zijn de bezwaren tegen een periode van vijf jaren, vragen de leden van de CDA-fractie? De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of de termijn van drie jaar nader kan worden toegelicht ten opzichte van de termijn van vijf jaar die bij de verblijfsvergunning regulier geldt. Welke redenen zijn er voor dit onderscheid?

Wij verwijzen deze leden naar de uiteenzetting in paragraaf 1.2.1. van het algemeen deel van deze nota waarom wij hebben gekozen voor de periode van drie jaar.

Bedoelt de minister hier dat slechts het moment waarop de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd verstrijkt, bepalend is voor het niet verlenen van de vergunning voor onbepaalde tijd, en niet de periode die daarop volgt en nog niet beslist is? Wordt de vergunning voor onbepaalde tijd verleend met ingang van het moment dat de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd is verstreken, zo vragen de leden van GroenLinks?

De vraag van deze leden beantwoorden wij bevestigend. Het moment van aflopen van de vergunning voor bepaalde tijd is het ijkpunt voor vaststelling of een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend, of moet worden afgewezen omdat zich op dat moment een grond als bedoeld in artikel 30 voordoet. Op grond van artikel 42, vierde lid, wordt de vergunning voor onbepaalde tijd verleend vanaf het moment dat de

vergunning voor bepaalde tijd afloopt. Mocht de vreemdeling gedurende de behandeling van die aanvraag worden veroordeeld, dan zal aan de hand van de glijdende schaal worden beoordeeld of de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt.

### **Artikel 33**

In artikel 33 worden gronden voor het intrekken van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd genoemd. Daarbij is niet vermeld het hebben getoond van onjuiste documenten als waren zij echt. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie hoort deze grond daar ook bij. Tevens hoort er bij het op een of andere wijze tegenwerken of niet volledig meewerken en het helpen van anderen om illegaal in Nederland te verblijven. Zij vragen de regering daar op in te gaan en daarbij tevens aan te geven of verdragsrechtelijke bepalingen zich daar tegen verzetten.

Het voor handen zijn van documenten is bij het doen van een aanvraag voor een vergunning van bepaalde tijd van het grootst mogelijke belang om te kunnen nagaan of, en zo ja op welke grond de vergunning kan worden verleend. Het niet voorhanden zijn van documenten is een omstandigheid die niet bijdraagt aan de geloofwaardigheid van de asielzoeker en die leidt tot een zwaardere bewijslast, die weer kan leiden tot het niet inwilligen van de aanvraag. Zonder in het bezit te zijn geweest van een vergunning voor bepaalde tijd kan geen vergunning voor onbepaalde tijd worden verkregen. Op deze manier kan het ontbreken van documenten leiden tot afwijzen van de vergunning voor bepaalde tijd en dus ook tot afwijzing van de vergunning voor onbepaalde tijd. Voor het tegenwerken of meewerken aan illegaal verblijf verwijzen wij naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze nota.

Voorgesteld wordt dat de vergunning voor onbepaalde tijd niet meer kan worden ingetrokken om de enkele reden dat de grond waarop de vergunning is verleend is komen te vervallen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van deze keuze. De Raad van State merkt op, dat noch het Vluchtelingenverdrag noch het EVRM daartoe nopen.

Wij verwijzen de leden van de fractie van de VVD naar paragraaf 3.1 van deze nota waar wij eenzelfde vraag van deze leden beantwoorden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het in het tweede lid (bedoeld wordt onder b?) neergelegde criterium steeds hetzelfde blijft, ongeacht de lengte van de verblijfsduur. Zou ook hier niet een glijdende schaal moeten worden uiteengezet, waarbij het uitgangspunt dat een vreemdeling gedurende zijn verblijf een steeds sterkere rechtspositie verwerft, beter tot uitdrukking komt? De leden van genoemde fractie vragen tenslotte of hier dezelfde criteria gehanteerd worden als bij artikel 30? Zo ja, is dat wenselijk, nu hier de rechtszekerheid nog meer in het geding is? Welke noodzaak ziet de minister voor deze bepaling?

De glijdende schaal is ook hier van toepassing. Wij verwijzen deze leden naar het gestelde onder paragraaf 1.9.1. van deze nota.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen de vraag die zij in het kader van artikel 29 stelden opnieuw bij het onderhavige artikel. Zeker bij dit artikel is het vreemd om in onderscheid van het bepaalde in artikel 19 te spreken over gewichtige redenen in plaats van gronden aan het algemeen belang ontleend, omdat immers de verblijfsvergunning van een vluchteling in ieder geval niet meer kan worden ingetrokken omdat de gronden voor zijn vluchtelingenschap zijn vervallen. Gelet daarop lijkt zijn

situatie zeer sterk op die van de vreemdeling waarop artikel 19 van toepassing is.

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde in paragraaf 1.9.2. Dit onderdeel zal worden geschrapt.

### **Artikel 36 en 37**

Artikel 37, lid 3 bepaalt dat de voornemenprocedure zal worden ingevuld door lagere regelgeving. De leden van de PvdA fractie vragen zich af of het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet noodzakelijk is dat deze procedure eveneens onderdeel gaat uitmaken van het wetsvoorstel.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, of de voornemenprocedure uit een oogpunt van rechtszekerheid niet in het wetsvoorstel geregeld zou moeten worden, antwoorden wij, dat de rechtszekerheid evenzeer is gewaarborgd bij regeling in een algemene maatregel van bestuur, waarover de Raad van State ook om advies wordt gevraagd. Wij verwijzen voor het overige naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze nota.

Niet in de laatste plaats omdat de bezwaarfase is weggefallen hechten de leden van de PvdA fractie er aan op korte termijn in detail te vernemen hoe de voornemenprocedure er uit komt te zien, inclusief termijnstelling. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering de gemachtigde van de vreemdeling – evenals het Ministerie van Justitie in de fase daarvoor – een redelijke termijn te geven om de vreemdeling voor te bereiden op het nader gehoor, om eventuele correcties en aanvullingen daarop te maken en om extern informatie in te winnen.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de inrichting van de voornemenprocedure verwijzen wij graag naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de nota. Daar zijn wij reeds uitgebreid ingegaan op de inrichting van deze procedure. Wat hun opmerking betreft over de termijn voor de gemachtigde van de vreemdeling om zich voor te bereiden op het nader gehoor, merken wij op, dat wij vanzelfsprekend van oordeel zijn, dat deze gemachtigde een redelijke termijn wordt gegund. Daarin verschilt het wetsvoorstel niet van de huidige regelgeving.

Uit de tekst van artikel 37 blijkt dat de vreemdeling slechts *schriftelijk* zijn/haar zienswijze op de afwijzing van zijn aanvragen kenbaar kan maken. Is het inderdaad de intentie van de regering om slechts op deze manier aan het horen van de vreemdeling gestalte te geven? Zo dit het geval is, dan blijft voor de leden van de PvdA fractie onduidelijk hoe het horen van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken zoals mogelijk is gemaakt in artikel 2 gestalte kan krijgen. Het vastleggen in de wet van een vorm van hoorplicht door een Ambtelijke Commissie dan wel de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken lijkt de leden van de PvdA fractie wenselijk.

Inderdaad staat ons voor ogen dat de zienswijze schriftelijk wordt gegeven, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Uit de toelichting die wij in eerdergenoemde paragraaf 6.4 van het algemeen deel gaven (en waar wij korthedshalve naar verwijzen) volgt, dat de voornemenprocedure niet in de plaats komt van het horen van de vreemdeling over de aanvraag of over de intrekking van de verblijfsvergunning. De voornemenprocedure komt immers min of meer in de plaats van de bezwaarschriftprocedure; het horen in het kader van het bezwaar vervalt. Dit antwoorden wij eveneens op een gelijkstreckende vraag van de leden van de CDA-fractie.

Het horen door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken zal betrekking hebben op de voorgenomen afwijzing van de aanvraag of de voorgenomen intrekking van de verblijfsvergunning. In het ontwerp-Vreemdelingenbesluit, zoals dat ons thans voor ogen staat, zal worden opgenomen, dat indien de ACV wordt gehoord zowel het voornemen als de zienswijze van de vreemdeling aan de ACV zullen worden overgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of het denkbaar is dat de belasting van de behandelcapaciteit ten gevolge van de voornemenprocedure van een zelfde orde van grootte zal zijn als de belasting ten gevolge van de huidige bezwaarfase. Met andere woorden, wordt door de voornemenprocedure een van de beoogde doelstellingen van de nieuwe wet, namelijk snellere procedures, niet ondergraven?

Bestaat voor de vreemdeling ook de mogelijkheid te worden gehoord in de voornemenprocedure?

Kan worden aangegeven hoe zal worden omgegaan met asielzoekers die een aanvraag hebben ingediend en die, voordat zij zijn gehoord, met onbekende bestemming zijn vertrokken?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, of de voornemenprocedure wel tot versnelling van de procedure zal leiden, verwijzen wij kortheidshalve naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze nota waar wij een vraag van gelijke strekking van de leden van de VVD-fractie hebben beantwoord.

In antwoord op de vraag hoe wordt omgegaan met het geval waarin de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt voordat hij is gehoord, merken wij op dat het wetsvoorstel geen verandering brengt in de huidige praktijk, waarbij in dat geval wordt aangenomen dat de vreemdeling geen prijs meer stelt op behandeling van zijn aanvraag. Indien de vreemdeling na het nader gehoor met onbekende bestemming zou vertrekken, dan zal, zoveel mogelijk, een inhoudelijke beschikking op de aanvraag worden gegeven. Het ontbreken van de zienswijze staat aan het nemen van de beschikking niet in de weg, zoals wij in eerdergenoemde paragraaf van het algemeen deel hebben aangegeven.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen met betrekking tot artikel 37 of het niet de voorkeur zou verdienen om de hoofdlijnen van de voornemenprocedure verder uit te werken in deze wet, juist nu deze procedure de legitimatie vormt voor het schrappen van de bezwaarmogelijkheid? Tenslotte dient deze procedure twee kwaliteitsslagen te maken: zorgen dat het schrappen van bezwaar geen verslechtering betekent, en bovendien zorgen dat de beschikkingen beter worden dan ze nu zijn. De beschrijving van deze procedure staat in schril contrast tot deze ambitie, vinden de leden van GroenLinks. Kan de minister een precieze beschrijving geven van de waarborgen en het verloop van de voornemenprocedure, en daarbij aangeven op welke wijze hij hiermee garanties voor de kwaliteitsverbetering kan geven?

Wat gebeurt er indien de vreemdeling nieuwe feiten en omstandigheden aanvoert, die hij niet eerder heeft kunnen aanvoeren? Zal de IND dan verplicht zijn opnieuw te horen alvorens een beslissing te nemen?

Is de minister verplicht in te gaan op alle argumenten die de vreemdeling aanvoert? Kan de vreemdeling verzoeken om nogmaals gehoord te worden, indien bij de uitwisseling van argumenten blijkt dat de IND niet op alle argumenten ingaat?

De leden van GroenLinks achten het uiterst onbevredigend dat in het wetsvoorstel, waarover de Kamer al spoedig moet oordelen, de bezwaarmogelijkheid wordt afgeschaft terwijl er nog niets duidelijk is over het alternatief dat de nadelen van het schrappen van bezwaar zou moeten wegnemen. Is de minister bereid komend jaar alvast van start te gaan met een experiment met de voornemenprocedure, zodat bij de invoering van

deze wet er meer duidelijkheid zal zijn omtrent de werking ervan? Zal de AMvB ter parlementaire goedkeuring worden voorgedragen?

Voor het antwoord op de vragen van de GroenLinks-fractie verwijzen wij eveneens naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze nota. Daarin zijn wij ook reeds ingegaan op de vraag wanneer een nieuw voornemen wordt uitgereikt indien de vreemdeling in zijn zienswijze nieuwe feiten en omstandigheden aanvoert. Tevens hebben wij in dat deel aangegeven dat uit artikel 40, vierde lid, van het wetsvoorstel volgt, dat in de beschikking op de zienswijze van de vreemdeling wordt ingegaan. In aanvulling daarop merken wij op, dat de vraag of aan dit wettelijk voorschrift is voldaan bij de beoordeling van de bestreden beschikking door de rechter zal worden meegenomen.

Deze leden antwoorden wij, dat wij in een Aanmeldcentrum doende zijn met de implementatie van de voornemenprocedure. Wij zullen de Kamer tijdens de plenaire behandeling informeren over de voortgang ervan. Zoals wij in het algemeen deel reeds opmerkten in paragraaf 1.2.4, zal het ontwerp van het Vreemdelingenbesluit op hoofdlijnen tijdig aan de Kamer worden toegezonden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of niet altijd zou moeten worden gecontroleerd of de vreemdeling de taal waarin hij gehoord wordt, kan verstaan, in plaats van alleen aangenomen? Is de minister van plan opnieuw te starten met het opnemen van de nader gehoren met een geluidsband? Kan hier niet expliciet worden opgenomen dat het nader gehoor zowel schriftelijk als met geluidsband zal worden vastgelegd?

Wij zijn van mening dat als iemand uit een zeker land komt, wij ervan mogen uitgaan dat hij de in zijn land gebruikelijke taal, of een van de gebruikelijke talen, beheerst. Indien hij tot een meerderheid van de bevolking behoort, mag worden verwacht dat hij de taal van die meerderheid spreekt. Ook van de taal waarin onderwijs wordt gegeven mag worden verwacht dat men die spreekt, wanneer men onderwijs heeft genoten. Of al dan niet tot het opnemen van het nader gehoor moet worden overgegaan wordt bestudeerd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of nader zou moeten worden bepaald in welke omstandigheden de vreemdeling in elk geval moet worden gehoord. Wordt de vreemdeling in elk geval gehoord indien hij een wens ter zake te kennen geeft?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV verwijzen wij opnieuw naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze nota dat betrekking heeft op de voornemenprocedure, alwaar is aangegeven dat voor de vraag of de vreemdeling wordt gehoord, de Awb doorslaggevend is. In die zin zal de wens van de vreemdeling niet doorslaggevend zijn. Nog daargelaten of het mogelijk zou zijn een regeling in het wetsvoorstel op te nemen, voelen wij er weinig voor om af te wijken van het systeem zoals dat gekozen is met de Awb.

### **Artikel 38**

De leden van de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het te laat indienen van een aanvraag van een vergunning voor onbepaalde tijd?

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde bij artikel 26.

Waarom, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, wordt niet, hetgeen meer het uitgangspunt van het regeerakkoord zou benaderen, een vergunning voor onbepaalde tijd van rechtswege verleend als de



geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd is verstreken? Dat zou een aanzienlijke vermindering van het aantal procedures met zich brengen en tevens een verbetering van de rechtszekerheid voor asielzoekers betekenen. Juist nu de tijdelijke status drie jaar lang intrekbaar is, en de gronden voor intrekking niet zwaarder zijn dan de gronden voor niet verlening van de vergunning voor onbepaalde tijd, zien de leden van GroenLinks geen reden voor een hele aanvraagprocedure voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Kan de minister dit verder toelichten, mede in het licht van het belang van efficiency.

Wij verwijzen deze leden naar het antwoord op dezelfde vraag van leden van de fractie van het CDA, in paragraaf 3.1 van deze nota.

### **Artikel 39**

Op bladzijde 21 van het nader rapport wordt met betrekking tot artikel 39 opgemerkt dat de vreemdeling bij het intrekken van de verblijfsvergunning asiel (voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd) de gelegenheid krijgt schriftelijk te reageren en daarna zal worden gehoord indien de schriftelijke reactie daartoe aanleiding geeft. Dit lijkt toch een beperktere omschrijving te zijn dan in artikel 39 lid 2 is neergelegd. De leden van de PvdA fractie vragen de regering toe te lichten hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt?

Met de passage in het nader rapport hebben wij het oog op het geval waarin de zienswijze van de vreemdeling tot de conclusie leidt dat de verblijfsvergunning niet wordt ingetrokken. Indien de zienswijze van de vreemdeling daartoe geen aanleiding geeft, dan volgt uit artikel 39, tweede lid, dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld zich te doen horen. Aldus in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

### **Artikel 40**

#### *Artikel 40, eerste lid*

Evenals in artikel 23 stellen de leden van de PvdA fractie voor een wijziging aan te brengen in lid 1 van dit artikel in de zin dat in het geval van de verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd zes maanden vóór het aflopen van de vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd ambtshalve bekeken gaat worden of betrokkene nog langer in aanmerking komt voor deze vergunning en dus of deze al dan niet kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van GroenLinks achten het onwenselijk dat bij de beoordeling van de aanvraag van een vergunning voor onbepaalde tijd opnieuw een beslistermijn van zes maanden geldt. Er van uitgaande dat alle gegevens van de vorige verlening bekend zijn, er met een eenvoudige toets kan volstaan. Waarom neemt de minister hier weer zo'n ruime termijn, met zelfs eveneens de mogelijkheid van verlenging, waardoor een vreemdeling die al drie jaar in Nederland verblijft, gedurende een jaar in onzekerheid verkeert over de voortzetting van zijn verblijf? Is de minister bereid om de termijn te verkorten naar bijvoorbeeld twee maanden? Indien dit niet mogelijk is, verdient een omzetting van rechtswege naar een vergunning voor onbepaalde tijd dan niet toch de voorkeur?

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.1 en bij artikel 23 zijn wij geen voorstander van dit voorstel. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geeft een vreemdeling een zeer sterke rechtspositie. Uit het oogpunt van toezicht vinden wij het wenselijk dat de vreemdeling daartoe een aanvraag indient op basis waarvan een beslissing wordt genomen. Wij

wijzen er overigens op dat deze gang van zaken ook onder de huidige wet praktijk is. Bij verlening van een vtv na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een vvtv wordt de aanvraag gedaan aan het einde van het derde jaar en aansluitend beoordeeld.

In artikel 40 lid 1 is bepaald, dat op de aanvraag binnen zes maanden na ontvangst ervan wordt beslist. Voor de leden van de VVD-fractie is een essentieel onderdeel van de nieuwe wet en de te bereiken resultaten, dat de beschikking op een aanvraag inderdaad uiterlijk binnen zes maanden afkomt. Daarvoor is het volgens deze leden noodzakelijk dat de aanvrager de documenten toont waarover hij kan beschikken, een helder asielrelaas heeft en ook overigens alle mogelijke medewerking geeft aan de behandeling van de asielaanvraag. Bovendien is het noodzakelijk dat de aanvrager zelf aantoont waarom asiel zou moeten worden verleend. De bewijslast moet dus in de eerste plaats en overwegend bij de aanvrager en niet bij de IND liggen. Deze leden vroegen de regering hiervoor reeds hierop in te gaan. Indien de regering onverhoopt een andere mening is toegedaan, vragen de leden van de VVD-fractie aan te geven waarom aangenomen kan worden dat bij de huidige bewijslastverdeling een termijn van zes maanden haalbaar zou zijn.

Wij verwijzen deze leden naar het bij de artikelen 29 en 33 gestelde over de bewijslastverdeling tussen de asielzoeker en de overheid.

*Artikel 40, tweede lid*

De leden van de PvdA fractie vragen zich af of het onthouden van een motivering in de beschikking ter verlening van de vergunning voor bepaalde tijd niet op zichzelf een processueel belang met zich mee brengt. In het geval dat iemand vluchteling is gelden de zeer beperkte intrekkingsgronden van het Vluchtelingenverdrag. Het probleem hierbij is dat een vreemdeling achteraf moet gaan bewijzen of hij/zij op het moment van binnenkomst vluchteling was in de zin van het Vluchtelingenverdrag. De bewijslast is dan moeilijker. Dit zou wel eens een belang op kunnen leveren voor betrokkene om bij aanvang van de procedure te vernemen of hij al dan niet vluchteling is.

De vreemdeling moet, net als onder de huidige wet, bij het doen van de aanvraag aannemelijk maken dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die hetzij op zich zelf, hetzij in verband met andere feiten een rechtsgrond voor verlening vormen (zie artikel 29, eerste lid). Indien een en ander voldoende aannemelijk is krijgt de vreemdeling een vergunning op een van de gronden van artikel 27. Op het moment van verlenen kan worden gemotiveerd op welke grond de vergunning feitelijk wordt verleend. Om doorprocederen te voorkomen is er voor gekozen deze motivering – die er wel degelijk is – niet kenbaar te maken. Om te voorkomen dat de vreemdeling in een nadelige bewijspositie terechtkomt dient het dossier dusdanig te zijn opgebouwd dat na bijvoorbeeld drie jaar nog steeds is na te gaan wat feitelijk de grond voor verlening was. Zoals wij reeds meermalen hebben betoogd, ontstaat het belang om te procederen eerst bij intrekking van de vergunning.

Overigens vragen de leden van de PvdA fractie zich af of, omwille van de duidelijkheid en om de kans op doorprocederen te verkleinen, niet letterlijk in de tekst van artikel 40 lid 2 kan worden opgenomen dat de vreemdeling vanwege het gelijkgeschakelde voorzieningenpakket geen rechtens relevant belang heeft om kennis te nemen van de grond waarop de vergunning is verleend.

In hoeverre is door de regering overwogen om te kiezen voor het kenbaar maken van de motivering van de beschikking met daarbij de vermelding

in de wet dat zolang de vergunning niet wordt ingetrokken door procederen tegen deze motivering niet mogelijk is? Kan de regering hier nader op ingaan?

Wij nemen de suggestie niet over, omdat daarmee de vraag zou rijzen of het de bedoeling van de wetgever is om artikel 3:47 van de Awb buiten toepassing te laten. Wij beogen alleen, dat de motivering van het besluit niet wordt verstrekt.

Er is inderdaad overwogen om met zo veel woorden de mogelijkheid van doorprocederen voor houders van een vergunning voor bepaalde tijd uit te sluiten. De belangrijkste reden waarom daarvan af is gezien is dat weliswaar de vreemdelingenrechter dan niet langer bevoegd is, maar dat het risico bestaat dat de burgerlijke rechter zich in dat geval bevoegd zal achten. Dat zou een ander belangrijk uitgangspunt van het voorstel ondergraven, namelijk om naast het voorkomen van procedures, procedures zo veel mogelijk te stroomlijnen en waar mogelijk bij de vreemdelingenrechter te laten plaatsvinden.

De leden van de PvdA fractie vernemen graag hoe – ondanks het onthouden van een kenbare motivering aan de vreemdeling in geval van verlening van een vergunning – binnen de IND invulling gaat worden gegeven aan het bijhouden van het dossier die voor de latere procedure van eminent belang zou kunnen zijn. Welke interne procesvoering zal IND hanteren om alle relevante informatie op juiste wijze in het dossier te laten terechtkomen?

De wijze waarop door de IND een procesdossier wordt samengesteld, zal, naar wij thans aannemen, niet wijzigen. Deze dossiervorming ziet er als volgt uit. Er wordt een procesdossier samengesteld, waarin alle processtukken zitten die de rechter uiteindelijk moet kunnen toetsen (aanvraag, verslag eerste gehoor, nader gehoor, reacties, beschikking(en), bezwaarschrift, individuele ambtsberichten enz.). In dat dossier zitten niet de stukken die gebruikt zijn voor de interne besluitvorming, zoals de minuut bij de beschikking. In de minuut geeft de concipiënt aan op grond van welke overwegingen hij/zij tot de beslissing is gekomen. Bij een afwijzende beschikking is die redenering ook in de beschikking te vinden, bij een inwilliging niet. De resumptor kan aan de hand van de minuut zien of de redenering deugdelijk is; later kan bijvoorbeeld nog nagegaan worden waarom ooit de status is verleend. Bij een gedeeltelijke inwilliging (bijv. vvtv) wordt nu de afwijzing van de A-status en de vtv uiteraard wel gemotiveerd.

Zoals eerder gezegd achten wij een goede dossier vorming van groot belang. Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 3.3. waarin wij naar aanleiding van een vraag van deze leden uitvoeriger op de dossiervorming zijn ingegaan.

In artikel 40 lid 2 wordt voorgesteld dat bij inwilliging van de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet wordt gemotiveerd (artikel 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing) of bescherming aan de orde 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. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader aan te geven waarom in dezen geen motiveringsplicht zou gelden. Voorts vragen zij zich af hoe groot het risico is dat de vreemdeling, als de gronden waarop de vergunning wordt verleend hem niet bekend zijn, een civiele procedure start en de burgerlijke rechter zich bevoegd verklaart. Hoe kan dit risico worden weggenomen?

Voorts vragen deze leden of de regering verwacht dat door het ontbreken van het motiveringsvereiste, met succes een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur kan worden gedaan om inzage in het dossier te krijgen.

Zoals uit bovenstaande moge blijken zijn wij van mening, dat juist door het uitsluiten van het kenbaar maken van de motivering in plaats van het uitsluiten van enige procedure tegen het inwilligen van de beschikking, wordt voorkomen dat de civiele rechter zich bevoegd zal achten. Het enkele niet kenbaar maken van de motivering in dezen zal de civiele rechter niet tot de conclusie brengen dat er sprake is van een met onvoldoende waarborgen omklede rechtsgang. Bij het geheel uitsluiten van enige procedure tegen een inwilligende beslissing achten wij dit risico groter.

Met betrekking tot de mogelijkheid om met een beroep op de WOB, inzicht in het dossier te verkrijgen verwijzen wij naar paragraaf 3.3, waar wij naar aanleiding van vragen van leden van de fracties van het CDA, D66 en GroenLinks op dit onderwerp ingingen.

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat op grond van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht de aanvraag buiten behandeling kan worden gesteld. In welke gevallen is dat mogelijk? Is overwogen om dit artikel niet van toepassing te verklaren? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Buitenbehandelingstelling op grond van artikel 4:5 is mogelijk indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Er is niet overwogen om de mogelijkheid om een aanvraag buiten behandeling te stellen uit te sluiten.

De ervaringen met buitenbehandelingstelling van de aanvraag bij verlening van een voorwaardelijk vergunning tot verblijf, het toenmalige artikel 12, tweede lid, zijn overigens niet goed. De REK heeft in een uitspraak van 11 mei 1995 (Rv 1995, 62) vastgesteld dat er eerst tot het verlenen van een vvtv kan worden overgegaan nadat er een inhoudelijk oordeel is gegeven over de vraag of betrokkene vluchteling is of aanspraak maakt op verlening van de vergunning op humanitaire gronden. Daarmee werd de inder tijd beoogde versnelling ten gevolge van buitenbehandelingstelling, teniet gedaan. Het lijkt ons niet waarschijnlijk dat onder de nieuwe wet buitenbehandelingstelling, zonder een inhoudelijk oordeel, wel zou worden geaccepteerd.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de bepaling van het tweede lid wellicht is opgenomen om de in beginsel tijdelijkheid van het verblijf te benadrukken?

Zoals gezegd, wordt de plicht de motivering kenbaar te maken uitgesloten teneinde doorprocederen te voorkomen. Wij zien niet goed in hoe dit de tijdelijkheid van de vergunning zou kunnen benadrukken.

Indien het afzien van de motivering van een beslissing slechts ziet op de inwilligende beslissing, zou dit dan niet expliciet in dit lid moeten worden bepaald? Duidelijk moet immers zijn dat een afwijzing altijd gepaard moet gaan met een grondige motivering zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks.

Wij zijn het met deze leden eens dat duidelijker tot uitdrukking kan worden gebracht dat het niet kenbaar maken van de motivering alleen achterwege blijft bij het inwilligen en niet bij het afwijzen van de vergunning. Wij zullen het tweede lid bij nota van wijziging aanpassen.

Overigens zijn de leden van GroenLinks ontstemd over het onvermeld laten van de gronden waarop een inwilligende beslissing is genomen. Dit verhoogt nodeloos de rechtsonzekerheid van de asielzoekers, met name omdat de intrekingsgronden verschillen per grond waarop de vergunning is verleend. Er is dus geen sprake van het ontbreken van een belang bij de asielzoeker, zoals de minister wel suggereert. Ook bij een aanvraag om gezinshereniging zal, indien niet aan de inkomenseis wordt voldaan, de grond van belang zijn voor de bepaling hoe de belangenafweging zal moeten uitvallen. Tevens is bij een beroep op het gelijkheidsbeginsel het kennen van de verlengingsgrond onmisbaar.

Wij verwijzen de leden van deze fracties naar het gestelde in paragraaf 3.3 van het algemene gedeelte van deze nota. Daaruit blijkt dat er ten gevolge van het niet kenbaar maken van de motivering geen nodeloze rechtsonzekerheid ontstaat.

Allereerst is het niet kenbaar maken niet nodeloos. Het is een extra slot op de deur tegen doorprocederen.

Omdat het intrekken van een vergunning een bevoegdheid van de Staatssecretaris is waar niet altijd gebruik van wordt gemaakt (zie de A-statushouder onder de huidige wet) biedt de wetenschap van de grond waarop men is toegelaten geen zekerheid omtrent de risico's dat de vergunning zal worden ingetrokken. De onzekerheid over de algehele situatie in het land van herkomst die, ongeacht de grond waarop de vergunning wordt verleend, een belangrijker rol speelt, wordt evenmin weg genomen door de motivering wel kenbaar te maken. De mate van rechtszekerheid die de Nederlandse overheid geeft door het verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd is en blijft groot, ook als betrokkene niet weet op welke grond die vergunning is verleend.

Bij een aanvraag voor gezinshereniging kan het in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn om vast te stellen of het gezinsleven ook elders kan plaats vinden. Dit is het geval indien niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging, waaronder het middelenvereiste, wordt voldaan. Dan zal moeten worden beoordeeld of de weigering van gezinshereniging in strijd komt met artikel 8 EVRM. In het kader van die toets is de grond waarop de vergunning is verleend inderdaad van belang. Als de grond waarop de vergunning is verleend zich nog altijd voordoet zal de conclusie moeten zijn dat het gezinsleven in ieder geval niet in het land van herkomst kan plaats vinden. De inkomenseis zal dan niet worden tegengeworpen indien hierdoor het gezinsleven blijvend onmogelijk wordt gemaakt. Indien de grond voor het verlenen zich niet meer voordoet kan het gezinsleven in beginsel ook in het land van herkomst plaats vinden. In een dergelijk geval kan de vergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken en wordt in dat kader de grond waarop de vergunning is verleend van belang en kenbaar gemaakt. Als de vergunning niet wordt ingetrokken terwijl dit wel mogelijk is, zal de grond waarop de vergunning is verleend in voorkomende gevallen kenbaar moeten worden gemaakt in het kader van de belangenafweging op grond van artikel 8 EVRM.

Deze belangenafweging kan ook aan de orde zijn als een houder van een vergunning voor onbepaalde tijd niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging voldoet. Het feit dat men in het bezit is van een vergunning voor onbepaalde tijd wil immers nog niet zeggen dat het uitoefenen van het gezinsleven onmogelijk is in het land van herkomst.

Daarnaast zal volgens de leden van de GroenLinks fractie het niet vermelden van de gronden in de praktijk voor schier onoplosbare problemen zorgen. Als de grond niet vermeld wordt, zal ook geen motivering worden gegeven waarop iemand voor andere gronden niet in aanmerking is gekomen, zoals nu wel gebeurt. Een asielzoeker zal zo niet te weten komen hoe de minister heeft geoordeeld over zijn asielrelaas en

over zijn argumenten met betrekking tot vluchtelingenschap of artikel 3 EVRM. Dat zal hij pas na vijf of zes jaar te horen krijgen, waardoor hij moeilijk in staat zal zijn dan nog de argumenten van de IND te weerleggen. Zeker waar verschil van mening bestaat over feiten, is na zo'n lange tijd nauwelijks nog een bevredigende discussie mogelijk. Hoe kijkt de minister aan tegen dit probleem?

Is hij het met de leden van de GroenLinks fractie eens dat in zo'n geval de bewijslast niet meer bij de vreemdeling kan worden gelegd? Kan een rechter nog een adequaat feitenonderzoek verrichten na zo'n lange tijd? Op welke wijze wordt zeker gesteld dat er een ex tunc toetsing plaatsvindt met betrekking tot het vluchtelingenschap?

Zoals al gesteld mag de beslissing van IND om een vergunning te verlenen niet op willekeur berusten. De motivering wordt alleen niet kenbaar gemaakt. Als een en ander bovendien in een goed dossier is neergelegd is een bevredigende discussie zeer wel mogelijk.

Het is niet ondenkbaar dat, naarmate een dossier minder blijk geeft van een voldragen onderzoek door IND naar aanleiding van de aanvraag, de rechter het bewijsrisico dat aldus is ontstaan meer bij de overheid legt. Daarom achten wij een goede dossiervorming van eminent belang.

Naast de rechtmatigheid ervan, is GroenLinks uiterst sceptisch over de juridische haalbaarheid van het niet vermelden van de gronden. Opnieuw wordt afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht, en wel met een grove schending van het motiveringsbeginsel. De grondslag voor de verlening zal in het dossier vermeld zijn, evenals de motivering van de afwijzing van de andere gronden. Kan een vreemdeling met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur niet gemakkelijk beslag leggen op dit dossier? Hoe denkt de minister dit te voorkomen? Indien te voorzien is dat het nauwelijks haalbaar zal zijn, is het dan niet eleganter om de wet zelf al aan te passen?

Wij verwijzen deze leden naar het gestelde over de Wet Openbaarheid van Bestuur in paragraaf 3.3. van het algemeen deel van deze nota.

De leden van de SP-fractie hebben vastgesteld dat het voornemen bestaat in het wetsvoorstel (artikel 40, lid 2) dat geen mededeling wordt gedaan van de motieven om een asielzoeker toe te laten onder artikel 27. De asielzoeker wordt dus in het ongewisse gelaten gedurende 3 jaren van zijn feitelijke toelatingsgrond. Dit zal waarschijnlijk gaan leiden tot procedures door de ontvanger van de asielstatus onder artikel 27 om te weten te komen op welke gronden hij is toegelaten. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting melding gemaakt dat dit niet zal betekenen dat een beschikking niet op willekeur geschiedt, maar dit blijft oncontroleerbaar voor betrokkene bij ontvangst van de status. Pas na afloop van deze tijdelijke status (de termijn van drie jaar) zal bij heroverweging duidelijk worden wat de gronden van toelating waren. De leden van de SP spreken het vermoeden uit dat dit in veel gevallen alsnog zal leiden tot het aanvechten van de rechtsgronden waarop de tijdelijke status verkregen was. Ergo: de kans bestaat dat men gaat procederen tijdens de periode van 3 jaar en na de periode van drie jaar om openbaring te krijgen van de rechtsgrond en in een deel van de gevallen tegen de redenen voor verlening. Graag een reactie van de regering op deze gedachtengang.

Waar de leden van SP-fractie ten gevolge van het niet-motiveren procedures verwachten, zijn wij juist de overtuiging toegedaan dat het niet kenbaar maken van de motivering, in samenhang met het volgtijdelijk statusstelsel, leidt tot een sterke vermindering van het aantal procedures.



Het feit dat er pas een procedure mogelijk is als betrokkene daar een rechtens relevant belang bij heeft zal veel procedures voorkomen omdat in veel gevallen een dergelijk belang zich niet zal voordoen. Wij hopen de leden van de fractie van de SP met de uitleg in het algemeen gedeelte hiervan te hebben overtuigd.

De leden van de SP-fractie wijzen er voorts op dat internationaal-rechtelijk een eigenaardig precedent wordt geschapen indien dit artikel 40, lid 2 in de wet blijft; tot op heden is het zo dat expliciet duidelijk is wie als verdragsvluchteling (zie Vluchtelingenverdrag 1a voor voorwaarden) is toegelaten. Dit is ook een eis die de UNHCR stelt; tevens is daarmee bekend op welke (op internationale afspraken gebaseerde) rechten de verdragsvluchteling aanspraak kan maken en welke regels voor hem gelden in derde landen. De expliciete erkenning als vluchteling gaat verloren onder dit wetsvoorstel. Het risico bestaat dat onderzoek om praktische redenen (werkdruk IND) beperkt zal blijven bij uit VVTV-landen afkomstige aanvragers. Een vreemdeling die is toegelaten zal niet weten waarom hij is toegelaten; iemand uit een VVTV land kan in de veronderstelling leven toegelaten te zijn als vluchteling onder het Vluchtelingenverdrag; na afloop van drie jaar is het VVTV-beleid opgeheven voor zijn land en dan komt hij erachter dat hij toe is gelaten als VVTV'er. Onduidelijk zal dus zijn welk intrekkingregime van toepassing zal zijn na afloop van de voorlopige status van 3 jaar. Dit is een ongewenste ontwikkeling en zal leiden tot een erosie van de vluchtelingenstatus. Wat is de visie van de regering op deze vaststelling?

Er bestaat geen verplichting op grond van het Vluchtelingenverdrag voor de Nederlandse overheid om een verblijfsvergunning te verlenen laat staan om aan te geven op welke grond een verblijfsvergunning wordt verleend. Aan de wel bestaande verplichtingen op grond van dit verdrag wordt voldaan door alle houders van een vergunning voor bepaalde tijd een voorzieningen pakket te bieden waar de verdragsvluchteling recht op heeft. Op vertoon van een vluchtelingenpaspoort kan in derde landen aanspraak op bepaalde rechten worden gemaakt. Van een erosie van de vluchtelingenstatus is geen sprake zolang aan de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag wordt voldaan.

De leden van de SP fractie wijzen op het risico dat om praktische redenen het onderzoek naar de aanvraag zal worden beperkt, als wordt vastgesteld dat iemand uit een vvtv land komt. Wij achten dit met deze leden niet wenselijk. Als het dossier niet in voldoende mate blijkt geeft van een gedegen onderzoek, bestaat het gevaar dat de eventuele beslissing tot intrekking van de vergunning de toets van de rechter niet zal doorstaan. Dit zou het intrekken van vergunningen illusoir kunnen maken.

#### *Artikel 40, derde lid*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een nadere toelichting te geven op artikel 40 lid 3. Volgens hen kan deze bepaling slechts tot onduidelijkheid leiden. Het lijkt hen daarom beter deze bepaling te laten vervallen. Zij vragen de regering daarop te reageren.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting is dit lid gebaseerd op artikel 15a, vierde lid, van de huidige wet. Het beleid wordt afgestemd met de minister van Buitenlandse zaken omdat buitenlands beleid een rol speelt bij de toelating als vluchteling. Tevens speelt deze minister een rol waar het de internationale verplichtingen op het gebied van het vreemdelingenrecht betreft. Het betreft hier afstemmen van beleid. De beleidsbeslissing inzake de vraag of terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is in verband met algehele situatie aldaar, vindt thans plaats op basis van ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken. Dat zal

onder de nieuwe wet niet anders zijn. Op basis van deze informatie en na overleg hierover met de Minister van Buitenlandse Zaken zal de Staatssecretaris van Justitie vervolgens zelfstandig zijn standpunt bepalen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of met de vervanging van de woorden «in overleg» door «na overleg» een inhoudelijke wijziging wordt beoogd?

Wij antwoorden de leden van de fracties van GPV en RPF, dat de woorden «na overleg» zijn gebruikt in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 31). Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

#### *Artikel 40, vijfde lid*

De leden van de fractie van het CDA stellen de vraag of de in het vijfde lid bedoelde verlenging alleen van toepassing kan zijn op individuele gevallen waarin advies van of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is, of kan die ook betrekking hebben op algehele situaties in landen van herkomst die nader advies of onderzoek vergen?

Wij antwoorden deze leden dat het vijfde lid van artikel 40 inderdaad uitsluitend op individuele gevallen van toepassing is. Het in artikel 41 neergelegde besluitmoratorium kan onder meer worden ingeroepen als er naar verwachting over een korte periode onzekerheid zal bestaan over de algehele situatie in het land van herkomst.

In lid 1 juncto 5 staat vermeld dat een beslissing moet worden gegeven binnen zes maanden met een verlenging van ten hoogste zes maanden. Wat is de sanctie, zo vragen de leden van de fracties van D66, RPF en GPV indien deze termijnen niet worden gehaald. De leden van de fractie van D66 vragen verder of de aanvrager dan de verlangde vergunning krijgt. Is de regering het met deze leden eens dat de termijnbepaling een dode letter is, wanneer er geen gevolgen aan de overschrijding worden verbonden?

Net als in het algemeen bestuursrecht het geval is en net als onder de huidige wet is er in het geval er niet binnen de gegeven termijn wordt beslist, sprake van een niet tijdige beslissing op de aanvraag, waartegen beroep mogelijk is.

Door het voorkomen van doorprocederen, de meeromvattende beschikking, het afschaffen van de bezwaarfase en de ex nunc toetsing in beroep, wordt het aantal procedures beperkt en gestroomlijnd waardoor het voor IND mogelijk moet zijn om tijdig te beslissen. De inzet die thans moet worden geleverd voor het voeren van die procedures kan zodoende worden ingezet in het kader van de beslissing op de aanvraag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de reden is van een verdubbeling van de termijn, wanneer een nader onderzoek moet plaatsvinden. In de meeste gevallen zal toch al vroeg in de procedure duidelijk zijn dat nader onderzoek noodzakelijk is, met name bij de voornemenprocedure die ook aan termijnen gebonden is, zodat het al in het begin van de eerste zes maanden van start kan gaan. Acht de minister een beslistermijn van een jaar wenselijk, gelet op de onderschreven noodzaak van kortere procedures?

Allereerst merken wij op dat in de meerderheid van de gevallen verlenging van de beslistermijn niet noodzakelijk zal zijn. Uiteraard zal indien vroeg in de procedure duidelijk is dat nader onderzoek noodzakelijk is, die informatie in zo vroeg mogelijk stadium worden ingewonnen. Eerst als die informatie niet op tijd binnen is, is er aanleiding om de beslistermijn te

verlengen. Het verlengen is dan noodzakelijk omdat er op dat moment (nog) geen grond voor verlenen van de vergunning is vastgesteld .

## **Artikel 41**

### *Algemeen*

Waarom, vragen de leden van de fractie van het CDA is artikel 41 eigenlijk nodig? Kan, gezien de mogelijkheid deze binnen drie jaren in te trekken, met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet hetzelfde als het met artikel 41 beoogde doel worden bereikt?

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.7 van het algemene deel van deze nota kan in het geval het moratorium wordt ingeroepen op grond van onderdeel a niet tot het verlenen van de vergunning worden overgegaan, omdat door de onzekere situatie niet kan worden beslist. Dat geldt evenzeer voor sub c in welk geval de massale instroom het onmogelijk maakt tijdig te beschikken. Verlenen van een vergunning is in die gevallen dus niet mogelijk. In het geval het moratorium is ingeroepen op grond van onderdeel b, was het verlenen van de vergunning mogelijk. Omdat naar verwachting de grond voor het verlenen binnen korte tijd niet meer zal bestaan wordt niet tot verlenen overgegaan omdat de status spoedig daarna weer zou moeten worden ingetrokken.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het de bedoeling is van het moratorium alleen de beslistermijn te kunnen verlengen of ook om eventueel een dossier voor maximaal een jaar onbehandeld «in de kast te leggen»?

Het instellen van het moratorium leidt er toe dat de behandeling van de aanvragen waarop het moratorium betrekking heeft, wordt bevroren, met uitzondering van een marginale toets ten aanzien van identiteit en nationaliteit. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom de behandeling van de aanvragen niet op meer gronden kan worden voortgezet. Er kunnen met of zonder moratorium immers vele gronden zijn op basis waarvan de aanvraag om een verblijfsvergunning kan worden afgewezen of ingetrokken. Veel gronden hebben weinig van doen met de beweegredenen om het moratorium in te stellen en toetsing daaraan hoeft dus niet achterwege te blijven.

Zoals gesteld in paragraaf 1.7 is het niet de bedoeling een dossier in de kast te laten liggen. Er wordt gewoon met het onderzoek begonnen in het AC. Het onderzoek wordt vervolgens gewoon voortgezet in het OC.

De leden van het CDA vragen welk belang een vreemdeling kan hebben bij toepassing van het moratorium.

In beginsel is de vreemdeling het meest gebaat met een snelle beslissing op zijn aanvraag. In het geval die beslissing echter niet kan worden gegeven (sub a) is hij er meer bij gebaat dat de termijn wordt verlengd dan dat de aanvraag wordt afgewezen. Ten tijde van het besluitmoratorium wordt opvang geboden.

Het besluitmoratorium geeft de leden van de fracties van de RPF en het GPV aanleiding tot het stellen van een aantal kritische vragen. Het besluitmoratorium kan zowel in relatie worden gebracht met een aanvraag ex artikel 26 als met een aanvraag ex artikel 31. Wat kan dat betekenen voor de termijn waarop een aanvraag ex artikel 26 uiteindelijk kan worden afgedaan? Belooft die termijn dan in omstandigheden maximaal vijf jaar, plus de uiterlijk 23 weken die de Raad van State nodig heeft? Wat betekent een dergelijk moratorium in relatie tot het niet

opnemen in artikel 33 van het intrekkingcriterium dat het vluchtelingschap is vervallen? Ondergraaft het moratorium in omstandigheden het vervallen van die bepaling uit de oude wet?

De leden van de fracties van RPF en GPV stellen ten onrechte dat het besluitmoratorium kan worden ingeroepen indien een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd is gedaan (ex artikel 31). In het eerste lid is duidelijk gesteld dat de termijn kan worden verlengd voor vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 hebben ingediend. Het verlengen van de termijn wil zeggen dat de individuele aanvraag die normaal gesproken in zes maanden moet worden afgedaan, met maximaal 1 jaar kan worden verlengd. Dat betekent dus dat de aanvraag ex artikel 26, in het geval de termijn met een jaar is verlengd binnen anderhalf jaar moet zijn afgedaan. De tijd die IND heeft om een aanvraag af te doen moet niet worden verward met de termijn die de Raad van State heeft om, in het geval tegen de beslissing van IND in beroep en hoger beroep is gegaan, de zaak af te doen, of met de intrekkinggronden voor de vergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen hoe het beroep tegen het moratorium precies moet worden begrepen. Zij begrijpen dat ook beroep kan worden ingesteld tegen het instellen van het besluitmoratorium als zodanig. Waarom is hiervoor gekozen? Wie moet in een dergelijk geval als belanghebbende worden beschouwd?

Is, na instelling van het moratorium, een termijn gesteld waarbinnen in beroep moet worden gedaan? Zijn hier de termijnen van de Awb van toepassing? Is bij intrekking van het moratorium eveneens beroep mogelijk? Aan de ene kant kan gesteld worden dat beroep niet in het belang is van de vreemdeling die het aangaat, omdat dan immers definitief over zijn status kan worden besloten, maar aan de andere kant zou kunnen worden verondersteld dat het juist wel in het belang is van de vreemdeling om het moratorium zo lang mogelijk te laten duren. Graag ontvangen zij een nadere toelichting op dit punt.

De leden van de fractie van D66 stellen dat tegen het besluitmoratorium beroep open staat bij de rechter. De memorie van toelichting vermeldt dat het van groot belang is dat over de rechtmatigheid van een besluit tot instelling van een moratorium zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen. Daartoe is beroep in eerste en enige aanleg mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kan de regering toelichten waarom desalniettemin wordt afgezien van een wettelijke termijn waarbinnen de Raad uitspraak moet doen op het beroep? Wordt op deze wijze recht gedaan aan het belang dat over de rechtmatigheid van een besluit tot instelling van een besluitmoratorium zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen? De leden van de fractie van D66 vragen wie er nu eigenlijk tegen het besluitmoratorium in beroep kan gaan? Is dat de individuele asielzoeker of is dat bijvoorbeeld ook een vereniging als Vluchtelingenwerk Nederland, die de collectieve belangen van de vluchteling beoogt te behartigen?

Bij nader inzien menen wij met deze leden dat het wenselijk is ook voor beroepen tegen een besluitmoratorium versnelde behandeling voor te schrijven en een termijn te stellen waarbinnen de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak moet doen. Daartoe is bij nota van wijziging in artikel 69, vijfde lid, artikel 87 van overeenkomstige toepassing verklaard. Beroep tegen een besluitmoratorium staat open voor belanghebbenden. Onder belanghebbende wordt ingevolge artikel 1:2, eerste lid, Awb verstaan: degene die door een besluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen. Daaronder valt dus de individuele asielzoeker op wiens aanvraag als gevolg van het besluitmoratorium niet binnen de gewone

termijn zal worden beslist. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, Awb worden voorts als belanghebbenden aangemerkt rechtspersonen die rechtstreeks zijn getroffen in algemene of collectieve belangen die zij blijkend hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Een organisatie als Vluchtelingenwerk Nederland zal derhalve in de regel kunnen worden aangemerkt als belanghebbende bij een besluit tot het instellen van een besluitmoratorium.

De termijn waarbinnen het beroep moet worden ingesteld is op grond van artikel 67, eerste lid, vier weken. Intrekken van het moratorium is ook een besluit waartegen beroep open staat.

Verder vragen zij of beroep mogelijk is omdat juist niet een moratorium-besluit wordt genomen. Kan, met andere woorden, het achterwege laten van een dergelijk besluit voldoende reden zijn voor een beroepsgrond?

De Staatssecretaris kan worden gevraagd een besluitmoratorium in te stellen jegens een bepaalde categorie vreemdelingen. Indien hij negatief besluit, kan tegen dit besluit beroep worden ingesteld. De kans van slagen van zo een beroep moet overigens uiterst klein worden geacht omdat de ruimte voor de Staatssecretaris om al dan niet een moratorium in te roepen groot moet worden geacht.

Wordt, gegeven het feit dat tegen het besluit tot het instellen van het moratorium beroep openstaat, het transparante, korte en eenvoudige karakter van de in de wet opgenomen beroepsmogelijkheden niet nadelig beïnvloed door het opnemen van dit artikel, zo vragen de leden van het CDA.

Het belang van een heldere en werkbare structuur van de wet (het gekozen statussen-systeem), alsook een van de doelstellingen van de wet, namelijk het verminderen van procedures, wordt naar de mening van de leden van de CDA-fractie ondergraven door het in artikel 41 opgenomen besluitmoratorium, gezien de mogelijkheid tot procederen tegen het besluitmoratorium. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering deze mening deelt.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het besluitmoratorium niet tot een veelheid van procedures aanleiding kan geven en vragen of het gelet daarop verenigbaar is met een van de centrale doelstellingen van de wet, namelijk beperking van de procedures. Ook betwijfelen deze leden of het moratorium in de praktijk niet tot een soort quasi-status leidt, wat weer strijdig is met nog een andere centrale doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het terugdringen van het aantal statussen.

Wij verwachten niet dat het besluitmoratorium een veelheid aan procedures zal opleveren. Het is weliswaar denkbaar dat van verschillende kanten in beroep zal worden gegaan tegen een dergelijk besluit, maar nadat de Raad van State in eerste en enige instantie, spoedig na inwerkingtreding van het moratorium zal hebben geoordeeld over de rechtmatigheid daarvan, zullen nog slechts procedures mogelijk zijn indien de vreemdeling van oordeel is dat het moratorium ten onrechte op zijn aanvraag wordt toegepast of ten onrechte niet wordt toegepast. Dit zal slechts een beperkt aantal zaken betreffen. Bovendien is de kans van slagen voor een aantal van dat soort zaken beperkt.

Voor een uiteenzetting over de vraag of het moratorium kan worden beschouwd als quasi status verwijzen wij naar paragraaf 3.1 van het algemeen gedeelte van deze nota.

De leden van de fractie van de SGP nemen aan dat het moratorium geen betrekking kan hebben op verlenging van aanvragen, en vragen daarom of de formulering in artikel 41 lid 1, «als bedoeld in artikel 26», niet veranderd moet worden in «als bedoeld in artikel 26 lid 1 onder a».

Naar onze mening kan er geen misverstand over bestaan dat het moratorium alleen bij een aanvraag tot verlenen kan worden ingeroepen en niet bij een aanvraag tot verlengen. In het eerste lid wordt immers met zoveel woorden gesproken van vreemdelingen die een aanvraag tot het *verlenen* van een vergunning als bedoeld in artikel 26 hebben ingediend. Omdat het wel de bedoeling is dat een besluitmoratorium van toepassing is, op de aanvraag waarvan op grond van het vijfde lid de beslistermijn is verlengd en waarop nog geen beslissing is genomen, zullen wij bij nota van wijziging regelen dat niet alleen naar het eerste lid meer zal worden verwezen, maar naar het gehele artikel 40.

Klopt het, vragen de leden van de fractie van het CDA, dat, gezien de in artikel 40, eerste en vijfde lid, genoemde termijnen en gezien het besluitmoratorium van maximaal een jaar, en gezien de opmerking boven aan pagina 50 van de memorie van toelichting («hooguit kan de beslistermijn verder worden verlengd op grond van artikel 40, vijfde lid») de beslissing op een aanvraag voor een verblijfvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26, in het uiterste geval pas na twee jaar genomen wordt? Zo ja, betekent dit dan niet dat de onder «procedureel» in de toelichting op artikel 41 genoemde datum van 1 januari 2002 moet worden veranderd in 1 juli 2002?

De leden van de SP- fractie hebben kennis genomen van het voornemen een besluitmoratorium in te voeren; echter de condities waaronder dit zal geschieden roepen vragen op. Op de eerste plaats doorkruist dit moratorium het voornemen de procedure te verkorten, zoals vastgesteld in de memorie van toelichting, bladzijde 2.

Het instellen van een besluitmoratorium geeft de overheid een jaar de ruimte; blijkens de memorie van toelichting (pagina 47) kan een moratorium af worden geroepen over alle nieuwe en al ingediende aanvragen voor vergunningen voor tijdelijk verblijf van personen uit het land waarvoor het moratorium geldt. Dit leidt ertoe dat de beslistermijn feitelijk op kan worden gebouwd uit de volgende componenten: 6 maanden onder artikel 40 lid 1 plus 6 maanden onder artikel 40 lid 6 en hier boven op het moratorium van ten minste 6 maanden tot een jaar uit artikel 41. Dit kan dus leiden tot een totale tijd onder de noemer «verblijf voor bepaalde tijd» van drie naar ten minste vijf jaar. Deelt de regering deze visie en acht de regering deze oprekking niet ongewenst?

In theorie kan de termijn waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist inderdaad twee jaar beslaan. Het betreft hier wel de meest uitzonderlijke situatie dat achtereenvolgens op individuele en categorale gronden de beslistermijn wordt verlengd. Na ommekomst van deze periode moet worden beslist. Indien positief wordt beslist komt betrokkene na twee jaar in aanmerking voor een vergunning voor bepaalde tijd. Het voorbeeld in de memorie van toelichting is een voorbeeld van een situatie waarin de termijn van artikel 40, eerste lid, op grond van artikel 41 met een jaar wordt verlengd. Op de aanvraag die op 1 juli 2000 wordt gedaan wordt uiterlijk anderhalf jaar later beslist (de termijn van 40, eerste lid plus de termijn van 41, eerste lid). De leden van de fractie van het CDA gaan uit van een ander voorbeeld. Daar wordt de termijn van artikel 40, eerste lid, eerst verlengd op grond van artikel 40, vijfde lid, en vervolgens nog eens op grond van artikel 41, eerste lid. Zodoende komt men dan inderdaad op 1 juli 2002.

#### *Artikel 41, eerste lid*

Blijkens de memorie van toelichting wordt het volgtijdelijk statusstelsel geïntroduceerd om te komen tot een verkorting van de procedure. De introductie van het besluitmoratorium doorkruist dit streven. Ook om die reden zijn de leden van de PvdA fractie voorstander van een zo beperkt



mogelijke vorm van het besluitmoratorium. De leden van de PvdA fractie dringen er bij de regering op aan de gronden voor het instellen van het besluitmoratorium zoals deze zijn neergelegd onder a, b en c nader te preciseren en te objectiveren.

Wij menen dat het niet goed mogelijk is om los van bepaalde specifieke feiten en omstandigheden de gronden waarop het moratorium kan worden ingeroepen te preciseren en te objectiveren. Wij menen dat een beperkte toepassing is verzekerd door de hoge eisen die aan het motiveren voor het invoeren van een moratorium zullen worden gesteld. Omdat in alle gronden een zekere tijdelijkheid ligt opgesloten zal op dit punt goed gemotiveerd moeten worden op grond van welke feiten en omstandigheden tot het invoeren van het moratorium wordt overgegaan.

Ook vernemen de leden van de PvdA fractie graag hoe het uitgangspunt van twee statussen zich verhoudt met het creëren van een drietal substatussen in artikel 41 lid 1, artikel 43 lid 4 en artikel 61 lid 1 van het wetsvoorstel.

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 3.1. Het creëren van substatussen is naar onze mening niet aan de orde. Rechtmatig verblijf in Nederland moet niet worden verward met rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te bevestigen, dat tijdens het besluitmoratorium geen procedures van welke aard dan ook gestart kunnen worden en dat vanwege het feit dat men nog geen asielaanvraag heeft kunnen indienen, het toepassen van het driejarenbeleid niet aan de orde is.

Het invoeren van het besluitmoratorium betekent dat de termijn waarbinnen IND moet beslissen wordt verlengd. Instellen van het moratorium betekent niet, zoals de leden van de fractie van de VVD lijken te suggereren dat geen asielaanvraag kan worden gedaan. De tekst van artikel 41 maakt duidelijk dat het moratorium van toepassing is op vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 26 hebben ingediend. Voor wat betreft het besluitmoratorium en het driejarenbeleid verwijzen wij naar paragraaf 1.12 De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het besluitmoratorium zich verhoudt tot het Vluchtelingenverdrag, die een staat tot meer verplicht dan alleen niet uitzetten? Is dit instrument niet een reden te meer om van de beslistermijnen fatale termijnen te maken of op zijn minst het huidige driejarenbeleid in stand te houden, zodat er nog een grens aan de onzekerheid wordt gesteld? De minister stelt in de memorie van toelichting dat ook de gevallen dat de beslistermijn was verlopen en de vreemdeling een procedure had lopen tegen niet tijdig beslissen, dit beroep ongegrond zal worden verklaard als het besluitmoratorium inmiddels is afgekondigd. Immers, het is van toepassing op alle aanvragen waarop nog niet is beslist. Zou de rechter niet kunnen besluiten dat een wettelijke beslistermijn inhoudt dat er binnen deze periode beslist had moeten worden en daarom een besluitmoratorium dat na het verstrijken van de beslistermijnen is afgekondigd, niet van toepassing is op de betreffende vreemdeling? Impliceren de woorden «kan (...) de termijn, bedoeld in artikel 40, eerste lid, worden verlengd met ten hoogste één jaar» niet dat het besluitmoratorium direct moet aansluiten op de wettelijke beslistermijn van zes maanden? Hoe verhoudt het zich tot artikel 6 EVRM, dat impliceert dat bij de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten een individuele zaak binnen een redelijke termijn wordt getoetst door de rechter? Nu kan alleen het besluitmoratorium zelf worden getoetst door de rechter, maar wordt de vreemdeling een inhou-

delijke beoordeling onthouden. Hoewel de minister stelt dat het van belang is dat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State zich spoedig een oordeel vormt over de rechtmatigheid van het besluitmoratorium, stelt hij geen termijnen. Dit zou in principe zelfs kunnen betekenen dat de Raad zelfs hier langer over zou kunnen doen dan de 23 weken die gelden bij een hoger beroep. Is het in het kader van de rechtszekerheid niet van belang de Afdeling te houden aan een korte termijn?

Wat zal de minister betrekken bij zijn beslissing dat er een situatie is zoals omschreven in één van de onderdelen? Zal hij alle bronnen en overwegingen noemen in zijn besluit? Wordt het voornemen van een besluitmoratorium altijd voorgelegd aan parlement? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan dit niet beter wettelijk worden vastgelegd? Aan de hand van welke criteria kunnen parlement en rechter het besluit van de minister toetsen?

Het Vluchtelingenverdrag is nog niet van toepassing gedurende de periode dat nog niet is beslist op de aanvraag. Immers het staat nog niet vast dat het Vluchtelingenverdrag op de aanvrager van toepassing is. Het moratorium maakt het mogelijk dat het onderzoek naar de aanvraag wordt verlengd.

Voor de verhouding tussen het besluitmoratorium en het driejarenbeleid verwijzen wij naar paragraaf 1.12 van deze nota.

Als de rechter zou beslissen dat een besluitmoratorium niet van toepassing is op de vreemdeling op wiens aanvraag niet tijdig is beslist, zou dit indruisen tegen de bedoeling van de wetgever. Daarbij komt dat de redenen waarom het moratorium wordt ingeroepen net zo goed gelden voor aanvragen die binnen de reguliere tijd nog in behandeling zijn als voor aanvragen die nog in behandeling zijn, maar waarop al had moeten worden beslist. Bovendien valt bij gegrondverklaring door de rechter van het beroep tegen de niet tijdige beslissing de eerste aanleg fase weer open, waarvoor het moratorium geldt. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat de rechter zal bepalen dat het moratorium in dat geval niet geldt. De veronderstelling dat het besluitmoratorium direct aansluit op de wettelijke beslistermijn, dan wel op de op individuele gronden verlengde termijn is juist.

Met betrekking tot de verhouding tussen het moratorium en artikel 6 van het EVRM wijzen wij deze leden op het feit dat uit oude jurisprudentie van de afdeling rechtspraak van de Raad van State blijkt dat artikel 6 EVRM niet van toepassing wordt geacht in vreemdelingenzaken.

Wij verwijzen voor wat betreft de termijn die de Raad van State heeft om het beroep te behandelen naar het gestelde hierboven. Bij nota van wijziging zal artikel 87 van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Zoals in de memorie van toelichting is neergelegd dient een besluit tot het instellen van een moratorium deugdelijk te zijn gemotiveerd. Dat betekent dat de overwegingen waarom tot een moratorium is besloten in het besluit tot uitdrukking komen.

Naar onze mening zal besluitvorming met betrekking tot het instellen van een moratorium ongeveer langs dezelfde lijnen lopen als besluitvorming omtrent de vraag of een land, of een deel daarvan als vtv-land moet worden aangemerkt.

#### *Artikel 41, eerste lid, onder a*

De leden van de fractie van het CDA vragen wat moet worden verstaan onder een korte periode van onzekerheid? Hoe is dat in te schatten?

De lengte van de bedoelde korte periode zal naar gelang de omstandigheden verschillen. In zijn algemeenheid geldt dat onder een korte periode moet worden verstaan een periode van ongeveer een half jaar tot een jaar. Dit strookt met de periode waarmee de individuele aanvraag kan worden verlengd. Die verlenging geschiedt in de hoop en verwachting dat

na ommekomst van die periode beter kan worden geoordeeld of een vergunning kan worden verleend of niet.

In de memorie van toelichting wordt op pagina 47 gesteld dat bij het invoeren van het moratorium op grond a wordt gedacht aan situaties waarin wij thans uitstel van vertrek kunnen verlenen.

*Artikel 41, eerste lid, onder b*

De leden van de fractie van het CDA vragen wat moet worden verstaan onder een onveilige situatie van korte duur? Kan onder «onveilige situatie» ook worden verstaan bijvoorbeeld natuurrampen?

Ook hier verstaan wij onder een korte periode, een periode van ongeveer een half jaar tot een jaar.

In de meergenoemde vvtv indicatoren brief hebben wij met betrekking tot natuurrampen en het verlenen van een vvtv om die reden het volgende medegedeeld:

«Bij natuurrampen gaat het onder meer om hongersnood, watersnood en aardbevingen. In zijn algemeenheid acht ik gebruik van het vvtv-instrument voor bescherming van personen tegen natuurgeweld minder geschikt. In dergelijke situaties zal ik eerder, indien noodzakelijk, uitstel van vertrek verlenen. Het gaat doorgaans om plotselinge en kortstondige rampen. De rampen zijn bijna altijd lokaal of regionaal van aard, waardoor personen elders in het land van herkomst onderdak kunnen vinden. Veelal zal noodhulp snel voorzien in het onderhoud van overlevenden, zodat terugkeer om die reden niet hoeft uit te blijven. Slechts indien er sprake is van een landelijke ramp, waarbij nationale en internationale hulporganisaties geen actie willen of kunnen ondernemen en er goede redenen zijn om te veronderstellen dat de situatie zich niet binnen afzienbare tijd normaliseert of verbetert, zou tijdelijke bescherming tegen door een natuurramp veroorzaakte nood, door het verlenen van een vvtv, gerechtvaardigd kunnen zijn.»

Het ligt voor de hand dat wij in de boven aangegeven uitzonderlijke situatie het huidige beleid onder de nieuwe wet handhaven.

De leden van de fractie van het CDA vragen tevens hoe onderdeel b van lid 1 van dit artikel en onderdeel d van lid 1 van artikel 27 ten opzichte van elkaar moeten worden gezien, aangezien beide zien op de (algehele) situatie in het land van herkomst?

Zoals ook in de memorie van toelichting staat op pagina 48 is toepassing van het moratorium mogelijk nadat op grond van artikel 27, onder d, vergunningen zijn verleend, met name indien ontwikkelingen in het tot dan toe onveilige land tot de verwachting leiden dat deze situatie nog maar van korte duur zal zijn.

Ook is het mogelijk dat na ommekomst van de duur van het besluit-moratorium de situatie in het land van herkomst nog steeds onduidelijk is. In dat geval kan dan een vergunning worden verleend op grond van artikel 27, eerste lid, onder d.

De leden van de fractie van D66 vragen met betrekking tot Artikel 41 lid 1 sub b, hoe de regering beoordeelt dat de situatie slechts van korte duur zal zijn dat terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid is?

De beoordeling of de situatie van korte duur zal zijn zal totstandkomen nadat omtrent de situatie in het land van herkomst informatie is ingewonnen. Dat kan zijn op grond van ambtsberichten of anderszins vergaarde informatie op grond van landen rapporten. Een aanwijzing dat

een situatie slechts van korte duur zal zijn kan zijn dat partijen in een geschil onderhandelen over een vredesregeling.

*Artikel 41, eerste lid, onder a en b*

De gronden waarop een besluitmoratorium kan worden toegepast zijn, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks, zo ruim dat, gelet op de huidige praktijk waarbij het «uitstel van vertrekbeleid» vaak wordt gebruikt om zeer lange tijd niet te beslissen, er vanuit mag worden gegaan dat het een grote groep asielzoekers zal treffen. De minister heeft toch al de wettelijke beslistermijn en de mogelijkheid van verlenging daarvan om bepaalde ontwikkelingen even af te wachten? Waarom zou met deze termijn van een jaar niet kunnen worden volstaan? Wat wordt er dan onder «kort» verstaan bij de onderdelen a en b? Het grote voordeel van de vergunning voor bepaalde tijd wordt met deze «niet-beslismogelijkheid» teniet gedaan. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is tijdelijk en kan bovendien worden ingetrokken, wat de status bij uitsteking geschikt maakt voor situaties zoals omschreven in de onderdelen a en b.

Wij zijn het niet met deze leden eens dat het moratorium grote groepen asielzoekers zal gaan treffen. Het invoeren van het moratorium zal slechts in uitzonderlijke situaties geschieden.

Evenmin zijn wij het eens met de stelling dat bij de onderdelen a en b net zo goed een vergunning kan worden verleend. Grond a ziet juist op de situatie dat dat niet kan omdat onzekerheid bestaat over de situatie in een land van herkomst. Bij onderdeel b zou wel een vergunning kunnen worden verleend maar dit wordt niet wenselijk geacht omdat het waarschijnlijk is dat die spoedig weer zal moeten worden ingetrokken.

Is het ook mogelijk dat de verschillende onderdelen van artikel 41 achtereenvolgens worden toegepast bij een bepaald land? Zo ja, blijft het principe van toepassing dat dit nooit langer dan een jaar verlenging betekent voor een individuele asielzoeker? Toch heeft de minister een instrument in handen om vele jaren achtereenvolgens geen standpunt in te nemen over de situatie in een bepaald land. Acht de minister dit zelf wenselijk? Is hij bereid zichzelf daarin beperkingen op te leggen? Wat zijn de criteria voor een verlenging van een besluitmoratorium, juist de korte duur de basis is voor de onderdelen a en b? Zou een moratorium van een jaar niet sowieso het maximum moeten zijn? Als een situatie na een jaar nog precair is, zou de grond van artikel 27 lid 1 sub d in elk geval van toepassing moeten zijn.

Zoals in de memorie van toelichting op pagina 49 staat vermeld kan het moratorium inderdaad achtereenvolgens op verschillende gronden worden toegepast. Voor de aanvraag van de individuele asielzoeker geldt dat die verlenging hem niet deert. De individuele beslistermijn kan nooit met meer dan een jaar worden verlengd.

Zoals eveneens in de toelichting gesteld dient een verlenging goed te worden gemotiveerd. Bij de motivering zal het feit dat in de gronden een zekere tijdelijkheid ligt besloten, moeten worden betrokken.

Met het feit dat voor een bepaalde categorie het moratorium wordt ingesteld wordt overigens wel degelijk een standpunt ingenomen met betrekking tot de situatie in zo een land.

Verlenging van grond a is mogelijk als na afloop van het moratorium de situatie nog steeds onduidelijk is en nog steeds de verwachting bestaat dat dit nog maar van korte duur zal zijn. Verlenging van grond b is mogelijk als de verwachting nog steeds bestaat dat de situatie slechts van korte duur zal zijn.

In het individuele geval betekent afloop van het moratorium, ook als het wordt verlengd, dat mogelijk een vergunning op grond van artikel 27, eerste lid, onder d wordt verleend.

Zou een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kunnen slagen als bij één asielzoeker het besluitmoratorium al is beëindigd en hij in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, terwijl een asielzoeker die in een identieke situatie verkeerde, nog een jaar moet wachten in verband met onzekerheid over de situatie in het land van herkomst? In het ene geval is deze onzekerheid een grond voor verlening van de verblijfsvergunning, in het andere is het reden om nog niet te beslissen. Indien het niet vermelden van de gronden geen stand houdt in de praktijk, op welke basis zal een asielzoeker wiens besluitmoratorium is beëindigd, dan beoordeeld worden als tegelijkertijd de minister zich nog niet wil uitspreken over de situatie in het land van herkomst? Er zal dan toch statusdeterminatie moeten plaatsvinden. Hoe verhoudt zich dan de individuele beoordeling (die altijd gebeurt in het licht van de algemene situatie in het land van herkomst) tot de algemene beoordeling? Houdt de minister rekening met deze mogelijkheid?

Wij antwoorden de leden van de fractie van GroenLinks, dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet zal slagen.

Het gelijkheidsbeginsel vergt dat het bestuursorgaan gelijke gevallen, gelijk behandelt. In het geschetste voorbeeld kan echter niet worden gesproken van gelijke gevallen. In het ene geval is de periode van ten hoogste een jaar waarmee de beslistermijn is verlengd nog niet om, terwijl in het andere geval het jaar waarmee de beslistermijn maximaal verlengd kon worden reeds ten einde is gekomen. In dit laatste geval is de Minister derhalve uit hoofde van de wet verplicht om een beslissing te nemen op de aanvraag.

De onduidelijke situatie in het land van herkomst zal, ook om het risico dat het refoulementverbod wordt geschonden uit te sluiten, veelal aanleiding zijn om de aanvraag – in het individuele geval dat een besluitmoratorium op grond van artikel 41, eerste lid, onder a of b, doorloopt, terwijl de periode van een jaar waarmee de beslistermijn verlengd kon worden reeds is verstreken – in te willigen, tenzij de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 28 dient te worden afgewezen, dan wel artikel 29, ondanks de onduidelijke situatie in het land van herkomst, aan het verlenen van een vergunning in de weg staat.

Niet de onzekerheid op zichzelf zal grond zijn voor verlening van een vergunning, maar de asielzoeker zal in dat geval tenminste in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van artikel 27, eerste lid, onder d, omdat geoordeeld moet worden dat terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele, nog onduidelijke situatie aldaar. Wanneer in het individuele geval, ondanks de nog onduidelijke situatie in het land van herkomst, bijvoorbeeld vastgesteld kan worden dat de asielzoeker verdragsvluchteling is, zal hem in dat geval een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, van de Wet worden verleend.

Waarom wordt de beslistermijn altijd verlengd met een jaar, ook als het besluitmoratorium slechts voor een half jaar wordt afgekondigd? Wordt hiermee niet het doel van een zo kort mogelijke procedure opzij gezet? Wil de minister expliciet de mogelijkheid open houden de verlenging van de beslistermijn te laten doorlopen, ook al is het besluitmoratorium beëindigd? Wat is de rechtvaardiging hiervoor? Dan is de wettelijke grondslag toch vervallen voor de verlenging? Bovendien heeft de minister altijd nog de beslistermijn, indien een asielzoeker op het moment van binnenkomst al met een besluitmoratorium is geconfronteerd.

De veronderstelling dat de beslistermijn altijd wordt verlengd met een jaar is onjuist. In artikel 41, eerste lid, staat dat de termijn kan worden verlengd met ten hoogste een jaar. De individuele termijn kan dus korter zijn en staat los van de termijn die geldt voor het moratorium in algemene zin. Als het moratorium in algemene zin is afgelopen zal de termijn van aanvragen die na afloop van het moratorium zijn ingediend niet meer worden verlengd. Met betrekking tot aanvragen gedaan voor afloop van het moratorium blijft de verlenging van de termijnen van kracht.

De minister stelt dat een asielverzoek tijdens het besluitmoratorium zich beperkt tot de vaststelling van de nationaliteit en identiteit. Als na het besluitmoratorium de situatie in het land van herkomst onveilig wordt geacht, zal de asielzoeker een verblijfvergunning voor bepaalde tijd krijgen. Op welk moment vindt dan statusdeterminatie plaats? In theorie zou dat pas vijf jaar na de aanvraag hoeven gebeuren. De situatie kan dan zijn dat de situatie in het land van herkomst is verbeterd, maar dat de asielzoeker een beroep doet op onderdeel a, b of c van artikel 27. Wordt dan wel *ex tunc* getoetst, met het moment van aanvraag als uitgangspunt? En is er nog een reëel onderzoek en een reële onderbouwing van het asielrelaas door de asielzoeker mogelijk?

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 1.7 van het algemene deel van deze nota, waarin wij onder meer antwoorden op een vraag van de leden van de fractie van de SGP over het onderzoek naar de individuele asiel-aanvraag.

De leden van de fractie van de SP stellen dat de gronden voor het instellen van een moratorium ruim te noemen zijn: artikel 41 voert drie gronden aan, waarvan de punten a en b toch wel een erg grote overlap vertonen en waardoor het gemaakte onderscheid feitelijk irrelevant is. De leden van de SP-fractie zijn niet overtuigd van de noodzaak van een dergelijk moratorium; feitelijk verschaft het wetsvoorstel al door het verlenen van een tijdelijke status van 3 jaar ruimte om beslissingen te heroverwegen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat een termijn van drie jaar meer dan voldoende moet zijn. Tevens kan men zich afvragen of de onder artikel 41 lid a en b genoemde redenen door legalisering vastgelegd moeten worden; het gaat om kortdurende, escalerende situaties waarvoor de staatssecretaris de uitzettingen wil bevriezen. Het nemen van een besluitmoratorium is feitelijk een veel te rigoureuze maatregel voor genoemde omstandigheden; te denken valt aan het snel wisselende UVV beleid ten aanzien van Angola. Het is raadzaam het UVV beleid te baseren zoals tot op heden het geval is: op de bevoegdheid te verwijderen (huidige wet: artikel 22, in de nieuwe wet: artikel 61) Wat is de visie hierop van de regering?

Het belangrijkste onderscheid tussen de gronden a en b is dat in het geval van grond a niet kan worden beslist omdat de situatie onduidelijk is, terwijl in het geval van grond b wel kan worden beslist, maar dit niet wenselijk is omdat spoedig daarna tot intrekking van de verleende vergunning zou moeten worden besloten. Dit onderscheid is niet irrelevant.

Alhoewel het zeer wel dezelfde categorie personen kan betreffen moet het instellen van een moratorium (verlenging van de beslistermijn) niet worden verward met het uitstel vertrek beleid. Dit beleid is in gewijzigde vorm neergelegd in artikel 43, vierde en vijfde lid.

*Artikel 41, eerste lid, onder c*

Kan aan de situatie als bedoeld onder c van lid 1 niet tegemoet worden



gekomen door in zo'n situatie meteen een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen, vragen de leden van de fractie van het CDA.

In het geval van massale instroom is het niet mogelijk het gebruikelijk onderzoek naar de aanvraag te doen binnen de normale termijnen. Het zonder enig onderzoek verlenen van een vergunning achten wij niet wenselijk. Bovendien zou niet duidelijk zijn op welke grond de vergunning zou moeten worden verleend.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het besluitmoratorium ook kan worden gebruikt in verband met organisatorische belemmeringen anders dan die veroorzaakt worden door een onvoorziene massale instroom, maar die bijvoorbeeld gelegen kunnen zijn in achterstanden bij de IND die niet voortvloeien uit onvoorziene massale instroom?

De gronden voor het invoeren van het moratorium zijn limitatief opgesomd in artikel 41. Het bestaan van achterstanden is geen grond voor het invoeren van een moratorium. Achterstanden die ontstaan door massale instroom uiteraard wel.

Met betrekking tot Artikel 41 lid 1 sub c, vragen de leden van de fractie van D66 zich af of dit niet een te ruime bepaling is. Wanneer is er naar objectieve maatstaven sprake van dat het aantal ingediende aanvragen zo groot is dat de minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven? Welke situaties in het verleden zouden hier onder kunnen vallen?

Het huidige artikel 15e, tweede lid, is voor het eerst toegepast voor de situatie in Kosovo. In een verder verleden is de situatie in Bosnie aanleiding geweest om de tijdelijke regeling opvang ontheemden in te roepen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat er gebeurt in de periode dat het besluitmoratorium van kracht is bij een massale instroom? Wordt er wel meteen met alle mogelijke inzet een start gemaakt met de behandeling van de asiolverzoeken, om zo de duur van onzekerheid zo kort mogelijk te houden? Of wordt er pas een begin gemaakt met de behandeling als het moratorium is beëindigd? Wat is de werkwijze geweest bij de 4000 Kosovaren, waarbij u artikel 15e lid 2 Vw heeft toegepast? Beperkt zich de behandeling van het asiolverzoek ook tot een summier onderzoek, of wordt elke zaak wel grondig beoordeeld? Wat zijn de criteria voor het begrip «massale instroom»? Acht u de komst van vierduizend asiellozers reden voor de afkondiging van een besluitmoratorium? Indien er sprake is van massale instroom, zou de beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid van verdubbeling van deze termijn (bij een uitbreiding van de redenen in artikel 40 lid 5) niet voldoende moeten zijn?

Bij onderdeel c, zo stellen de leden van de fractie van de SP, wordt op organisatorische gronden de mogelijkheid geschapen een moratorium in te stellen (bij «massale instroom»). Dit criterium is onduidelijk te noemen; het kan in de ogen van de leden van de SP- fractie allicht dienst gaan doen als «container-artikel» waaronder de IND diegenen plaatst die door een te geringe behandelcapaciteit door worden geschoven. Dit is uiteindelijk het in tijd verplaatsen van het capaciteitsprobleem. Hoe ziet de regering dit? Wij kunnen deze leden bevestigen dat bij een massale instroom niet met het onderzoek zal worden gewacht totdat het jaar is afgelopen. Er zal door worden gegaan met het afdoen van aanvragen voor zover de omvang van het aantal aanvragen dat toelaat. Wij verwijzen naar paragraaf 1.7 van deze nota.

Bij de Kosovaren is de behandeling van de aanvraag om te worden toegelaten als vluchteling opgeschort op grond van het bepaalde in artikel 15e, tweede lid, van de huidige wet.

Een vergelijkbare instroom van een bepaalde categorie mensen kan reden zijn het moratorium in te roepen. Onder de nieuwe wet zal gedurende het moratorium wel zoveel mogelijk worden gestart met het inhoudelijk onderzoek.

Wij kunnen de leden van de fractie van de SP geruststellen dat het moratorium niet zal worden gebruikt voor het wegwerken of laten ontstaan van achterstanden. Zoals hierboven gesteld zijn de gronden waarop een moratorium kan worden ingeroepen in het voorstel neergelegd. Het bestaan van achterstanden al dan niet in verband met de omvang van de behandelcapaciteit is geen grond voor het invoeren van een moratorium.

#### *Artikel 41, tweede lid*

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66 en het CDA stellen vragen over het tweede lid.

De leden van de PvdA fractie stellen dat uit artikel 41 lid 2 blijkt dat er een Algemene maatregel van bestuur komt, terwijl uit artikel 42 lid 3 van het ontwerp blijkt dat in de wet is vastgelegd wat de regels zijn ten aanzien van de gevolgen van het besluit op grond van artikel 41. De regering wordt verzocht dit met elkaar in overeenstemming te brengen.

Bij nota van wijziging zal het tweede lid worden geschrapt. De leden van de fractie van de PvdA merken terecht op dat het gevolg van het besluit is voorzien in artikel 42, derde lid.

#### **Artikel 42**

##### *Artikel 42, derde lid.*

De leden van de fracties van PvdA, CDA, D66 en GroenLinks vragen om een motivering waarom voor verblijfsvergunningen die na een besluitmoratorium worden verleend als ingangsdatum de datum waarop op de aanvraag is beslist en niet de datum van de aanvraag geldt? Wat betekent dit artikel precies voor de rechtspositie van de desbetreffende vreemdelingen? Wordt er geen rechtsongelijkheid gecreëerd ten opzichte van vreemdelingen die niet onder het besluitmoratorium vallen? Zal een en ander niet leiden tot allerlei procedures?

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 1.7 van deze nota waarin wij aankondigen het voorstel op dit punt te wijzigen.

##### *Artikel 42, vierde lid*

De leden van de fractie van D66 vragen aan te geven hoe de procedure in zijn werk gaat bij een vreemdeling die een vergunning voor bepaalde tijd heeft verkregen en die een verzoek heeft gedaan een vergunning voor onbepaalde tijd te ontvangen? Wordt deze vreemdeling standaard opgeroepen voor een interview bij de IND om te bezien of er gewijzigde omstandigheden zijn? Is de regering niet bevreesd dat veel procedures, die door de ene vergunning voor bepaalde tijd worden uitgespaard, alsnog zullen worden gevoerd, wanneer de aanvraag tot vergunningverlening voor onbepaalde tijd wordt afgewezen? In hoeverre ondergraaft dit de doelstelling van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de fractie van D66?

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord op dezelfde vraag op verschillende andere plaatsen.

## Artikel 43

### *Algemeen*

Wij wijzen op paragraaf 6.5 van het algemeen gedeelte van deze nota waarin wij uitgebreid ingaan op de meeromvattende beschikking.

Zowel toewijzing als afwijzing van de aanvraag hebben gevolgen van rechtswege, met als doel aparte procedures over besluiten over opvang en dergelijke te voorkomen. Met dit beginsel zijn de leden van de fracties van de RPF en het GPV het als zodanig eens. Zij vragen of dit beoogde gevolg wel in alle gevallen wordt bereikt nu handelingen van uitvoeringsorganen in veel gevallen ook als besluit kunnen worden gezien. Met andere woorden, in hoeverre blijven zelfstandige procedures mogelijk onder de nieuwe Vreemdelingenwet? Vergelijk ook het bepaalde in artikel 70.

Het voorkomen van procedures is een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel. Voorkomen van procedures geschiedt langs verschillende wegen. Een daarvan is het van rechtswege laten intreden van zekere gevolgen van toewijzen of afwijzen van de vergunning, waardoor het aantal zelfstandige procedures wordt verminderd.

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat voor zover er procedures zijn deze zo veel mogelijk gelijktijdig moeten worden gevoerd bij een rechter. Het is belangrijk te voorkomen dat verschillende zaken het vreemdelingenrecht betreffende bij verschillende rechters terechtkomen. Zoals gesteld in de memorie van toelichting op pagina 7, is in artikel 70, derde lid, voorzien in de mogelijkheid van beroep tegen handelingen, om te voorkomen dat daaromtrent beroep bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld.

Overigens kan op grond van bestaande jurisprudentie alleen van een rechtens relevante handeling in beroep worden gegaan. Tegen handelingen die uitsluitend strekken tot uitvoering van een besluit staat dus niet zonder meer beroep open.

Artikel 43 regelt de gevolgen die zijn verbonden aan de afwijzing van de aanvraag. Het betreft hier de meeromvattende beschikking. De leden van de VVD-fractie merken op, dat in een aantal reacties op het wetsvoorstel twijfel wordt geuit of de rechterlijke macht deze beschikking zal accepteren. Hoe groot is de kans dat de staat in dezen voor de civiele rechter wordt gedaagd en dat onderdelen van de beschikking afzonderlijk voor de rechter worden gebracht? Op welke wijze kan wettelijk worden geregeld, dat er geen twijfel mogelijk is, dat de gevolgen van de afwijzing van de aanvraag zijn, dat de asielzoeker niet langer rechtmatig in Nederland verblijft; dat de vreemdeling Nederland moet verlaten; dat de verstrekkingen worden beëindigd en dat ambtenaren een woning of een ruimte in een opvangcentrum kunnen ontruimen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar op in te gaan.

Hoe groot is de kans dat een vreemdeling afzonderlijk beroep tegen een handeling ter uitvoering van de meeromvattende beschikking zal instellen? Zou het geen overweging verdienen de volgende passage dan wel een passage met dezelfde strekking toe te voegen: «Voor zover de vreemdeling bezwaren heeft tegen deze rechtsgevolgen dient hij deze tezamen met zijn beroep tegen de afwijzing van de beschikking in beroep voor te leggen». Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie van de regering.

De beste garantie tegen de mogelijkheid van het instellen van afzonderlijk beroep tegen een handeling of het instellen van afzonderlijk beroep tegen een van de van rechtswege intredende rechtsgevolgen, ligt in het zo

beperkt mogelijk houden van de tijd tussen het moment dat de gevolgen van rechtswege intreden en de eventuele noodzakelijke handelingen die moeten worden verricht. Zoals in de memorie van toelichting op pagina 36 wordt gesteld heeft de rechter zich in een dergelijk geval recentelijk uitgesproken over het bestreden besluit en de daaruit voortvloeiende gevolgen, zodat eventuele uitvoerende handelingen niet meer rechtens relevant zijn. Indien de eventuele handeling (veel) later plaats vindt kan door het tijdsverloop een hernieuwd oordeel nodig zijn over bijvoorbeeld de uitzetbaarheid van de vreemdeling, vanwege een relevante wijziging van de omstandigheden die zich inmiddels hebben voorgedaan. Voor wat betreft de bevoegdheid van de burgerlijk rechter verwijzen wij deze leden naar paragraaf 6.5. waar mede naar aanleiding van een vraag van deze leden hierbij is stilgestaan.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn veel deskundigen geconsulteerd, ook uit de rechterlijke macht. Het van rechtswege laten intreden van zekere gevolgen werd alom gezien als een goede manier om het aantal zelfstandige procedures te verminderen. Bij het behandelen van het beroep tegen de afwijzing betreft de rechter ook de van rechtswege intredende gevolgen van het bestreden besluit. Het is evident dat moet worden voorkomen dat eventuele handelingen ter uitvoering van de van rechtswege intredende gevolgen te lang nadat de titel is verkregen moeten worden verricht.

Als dit daadwerkelijk wordt voorkomen is er geen betere manier dan bepaalde gevolgen van rechtswege te laten ingaan. Met een zinsnede als door de leden van de fractie van de VVD voorgesteld wordt het voorstel naar onze mening niet sterker.

De leden van de fractie van het CDA vragen of naar het oordeel van de regering de kans bestaat dat de rechter elementen van de meeromvattende beschikking niet van toepassing zal verklaren indien het moment van het slaan van de beschikking en het moment van de feitelijke uitvoering van onderdelen van die beschikking enige tijd uit elkaar liggen? Uit bovenstaande moge blijken dat wij van mening zijn dat die kans bestaat. Er zal zoveel mogelijk moeten worden voorkomen dat er te veel tijdsverloop zal zijn.

Is het denkbaar dat, zo vragen de leden van de fractie van het CDA, ondanks de meeromvattende beschikking, in bepaalde (bijvoorbeeld schrijnende) gevallen toch een beroep wordt gedaan op de rechter en dat deze zich bevoegd zal achten ondanks dat geen rechtsmiddelen meer openstaan?

Zoals gezegd betekent de meeromvattende beschikking niet dat bepaalde zaken niet aan de rechter kunnen worden voorgelegd. De rechter betreft bij zijn oordeel over het bestreden besluit de van rechtswege intredende gevolgen. Indien de rechter een van de gevolgen niet wenselijk acht zal hij het bestreden besluit niet in stand laten. Als er geen rechtsmiddelen meer openstaan zal de rechter zich niet bevoegd achten.

In de memorie van toelichting wordt een zelfstandig beroep tegen een handeling ter uitvoering van de meeromvattende beschikking niet uitgesloten. De leden van de fractie van GroenLinks vragen aan welke gevallen de minister denkt.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt en hierboven is aangegeven wordt daarbij onder andere gedacht aan een handeling die plaatsvindt lang nadat de gevolgen van rechtswege zijn ingetreden. Wij verwijzen naar pagina 71 van de memorie van toelichting. Daar staat tevens dat een afzonderlijke beoordeling van de handeling nodig kan zijn uit oogpunt van

rechtsbescherming indien het bezwaar of beroep betrekking heeft op de wijze waarop gebruik van de bevoegdheid is gemaakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke wijze rekening zal worden gehouden met gewijzigde omstandigheden die zich hebben voltrokken tussen het moment van de beslissing in eerste aanleg en de uitzetting, indien de rechter hiermee geen rekening heeft gehouden?

De rechter in beroep oordeelt in het kader van de ex nunc toetsing of hij met de nieuwe feiten en omstandigheden rekening houdt. Dit voorkomt tweede en volgende aanvragen. Hij zal dit kunnen doen als de goede procesorde zich daar niet tegen verzet (zie artikel 81, eerste lid) en indien die feiten en omstandigheden relevant zijn voor de aanvraag (artikel 81, tweede lid). Indien de rechter met bepaalde feiten en omstandigheden geen rekening heeft gehouden omdat hij ze niet relevant acht voor de aanvraag, bestaan er uiteraard geen beletselen tegen uitzetting. Nieuwe feiten en omstandigheden waarmee om andere redenen geen rekening is gehouden kunnen een reden zijn om een tweede aanvraag in te dienen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de minister bereid is om, indien binnen een redelijke termijn na de negatieve beschikking een aanvraag voor een verblijfsvergunning op andere gronden wordt ingediend, de mvv-eis niet tegen te werpen? Zo nee, waarom niet?

Indien een aanvraag op reguliere gronden wordt gedaan kan deze op grond van artikel 14, eerste lid, onder a worden afgewezen als de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv. Het feit dat eerst een aanvraag op asielgronden is afgewezen doet daar niets aan af. Bovendien zou het niet tegenwerpen van het mvv-vereiste kunnen leiden tot onterechte aanvragen van een vergunning voor bepaalde tijd asiel. Immers, als bij een aanvraag om op reguliere gronden te worden toegelaten volgend op een asielaanvraag de mvv eis niet zou worden tegengeworpen wordt het mvv-vereiste uitgehold.

*Artikel 43, eerste lid, onder b*

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom is er sprake van een «kan-bepaling» onder b van lid 1, terwijl in de huidige wet in artikel 25 wordt gesproken van «bij gebreke waarvan uitzetting volgt»?

Artikel 25 van de huidige wet bepaalt dat uitzetting achterwege blijft indien de verwijdering van de vreemdeling niet verantwoord wordt geacht met het oog op zijn gezondheidstoestand.

Artikel 22 van de huidige wet luidt als volgt: Vreemdelingen aan wie het niet (meer) is toegestaan in Nederland te verblijven, kunnen worden uitgezet.

*Artikel 43, eerste lid, onder c*

De leden van de fractie van D66 stellen dat in artikel 43, eerste lid, sub c, staat dat bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers of een ander wettelijk voorschrift de wijze en de termijn geregeld wordt waarop de verstrekkingen worden beëindigd. Wanneer is de concept-regelgeving hierover beschikbaar?

Kan al inzicht worden gegeven in de regels die in het wettelijk voorschrift zullen worden neergelegd? Dit voorschrift zal bepalen hoe het recht op opvang wordt geregeld en welke criteria worden gehanteerd. De leden van de fractie van GroenLinks willen graag een uiteenzetting.

Zoals gesteld op pagina 51 van de memorie van toelichting blijft net als onder de huidige wet het beëindigen van verstrekkingen geregeld in de op de wet COA gebaseerde Regeling opvang asielzoekers. Deze regeling zal voor zover noodzakelijk voor inwerkingtreding van de nieuwe wet worden aangepast.

*Artikel 43, eerste lid, onder d*

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de in lid 1 onder d opgenomen bevoegdheid op basis van de Wet op het binnentreden uitdrukkelijk is beperkt tot gevallen waarin de vreemdeling daadwerkelijk wordt uitgezet? Waarom is niet tevens de mogelijkheid gecreëerd om binnen te treden in verband met adrescontrole?

Het binnentreden van een woning is een zwaar middel. Adrescontrole is op andere wijze te volbrengen dan het zonder toestemming betreden van een woning.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe artikel 43, lid 1 sub d zich verhoudt tot artikel 51, waarin gesteld wordt dat er een redelijk vermoeden moet zijn dat zich op de betreffende plaats een vreemdeling bevindt die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft? Is enkel een redelijk vermoeden dat zich in een woning een vreemdeling bevindt die uitzetbaar is voldoende rechtvaardigingsgrond om binnen te treden in de woning van een derde?

De bevoegdheid een woning, zonder toestemming te betreden met het oog op uitzetting op grond van artikel 43, eerste lid onder d moet goed worden onderscheiden van de bevoegdheid in het kader van het vreemdelingentoezicht om de woning, zonder toestemming te betreden, in het geval van een redelijk vermoeden dat zich in de woning een vreemdeling bevindt die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. De eerste bevoegdheid voor ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bestaat van rechtswege en is zoals in de toelichting beschreven (pagina 52) uitdrukkelijk beperkt tot het geval dat de vreemdeling daadwerkelijk zal worden uitgezet en daartoe het betreden van een plaats noodzakelijk is. De tweede bevoegdheid is een toezichtsmaatregel voor ambtenaren belast met toezicht op vreemdelingen en ambtenaren belast met de grensbewaking die kan worden gebruikt in het geval er een redelijk vermoeden bestaat dat in de woning een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Indien er een redelijk vermoeden is dat zich in een woning (van een derde) een vreemdeling bevindt die uitzetbaar is en dus onrechtmatig verblijf heeft in Nederland, kan op grond van artikel 51, eerste lid worden binnentreden.

De leden van de fractie van D66 vragen of het een ambtenaar in het kader van zijn opsporingsbevoegdheid is toegestaan om op basis van artikel 43 iedere woning, dus inclusief een woning van derden, te betreden? Hoe verhoudt deze regeling zich tot het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, vragen deze leden van de fractie van D66 ten slotte.

Zoals hierboven uiteengezet is het betreden van een woning op grond van artikel 43 beperkt tot gevallen waarin daadwerkelijk wordt uitgezet. Het gaat dan uitdrukkelijk om een bepaalde persoon. In dat kader mag elke plaats worden betreden, daaronder begrepen een woning zonder toestemming van de bewoner, dus ook een woning van een derde, waar de uit te zetten vreemdeling verblijft. Deze zware bevoegdheid is noodzakelijk en proportioneel omdat als deze bevoegdheid niet zou bestaan een



vreemdeling zich aan uitzetting zou kunnen onttrekken door in een woning van een derde te verblijven. Dat achten wij ongewenst.

*Artikel 43, eerste lid, onder e*

In verband met onderdeel e van lid 1 vragen de leden van de fractie van het CDA wat moet gebeuren met een vreemdeling die technisch niet uitzetbaar is en ook niet meewerkt aan zijn uitzetting. Is het dan de bedoeling dat de politie deze vreemdeling op straat zet?

De leden van de SGP-fractie vragen over artikel 43 of de gevolgen van de meeromvattende beschikking betreffende de beëindiging van verstrekkingen bij of krachtens de Wet COA ook voor diegenen gelden die volledig meegewerkt hebben aan het verkrijgen van documenten, maar op het moment dat zij uitgeprocedeerd zijn technisch nog niet verwijderbaar zijn. Dezelfde vraag rijst ten aanzien van degenen die om medische redenen nog niet kunnen vertrekken.

Met de invoering van het vernieuwde terugkeerbeleid is het zogenoemde meewerkcriterium komen te vervallen. Korthedshalve verwijzen wij hiervoor naar de Terugkeernotitie en het naar aanleiding van deze notitie gevoerde debat met de Kamer. Ten aanzien van vreemdelingen die geen invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de terugkeer en geen gehoor geven aan de rechtsplicht Nederland te verlaten, zullen de voorzieningen worden beëindigd. Artikel 43, onder e, biedt de bevoegdheid om daartoe de opvangvoorziening te ontruimen. Alleen indien het vertrek van de vreemdeling buiten zijn schuld niet mogelijk is dan blijft opvang behouden. Buiten schuld dient in dit verband beschouwd te worden als een objectief criterium, te weten dat de vreemdeling niet in het bezit kan komen van een document waarmee hij kan reizen.

*Artikel 43, eerste lid, onder d en e*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ook een woning van een derde mag worden betreden op grond van deze onderdelen? De minister stelt dat deze bevoegdheden slechts mogen worden gebruikt als het noodzakelijk is. Maar geeft deze zinsnede voldoende waarborgen voor het proportionaliteit- en subsidiariteitvereiste bij de inbreuk op een grondrecht?

Staat een ontruiming niet op gespannen voet met het internationaal recht, indien er beletselen zijn voor de uitzetting.

Wij verwijzen deze leden naar de hierboven gegeven antwoorden.

Zou het niet beter zijn deze bevoegdheid in de wet aan te scherpen en in lagere regelgeving hiervoor criteria uit te werken, waaraan in elk individueel geval moet worden getoetst. Wat is de verhouding tussen de bevoegdheid tot binnentreden en ontruimen van de ambtenaren die belast zijn met toezicht, en het bestuursorgaan dat de opvang biedt? Blijft het COA verplicht om de rechtmatigheid van de beëindiging zelfstandig te toetsen? Behoudt een uitgeprocedeerde asielzoeker die een asielverzoek heeft ingediend op grond van nieuwe feiten en omstandigheden het recht op opvang? Zo nee, impliceert de meeromvattende beschikking niet dat het in procedure zijn en deze mogen afwachten, in alle gevallen recht geeft op opvang?

Wij verwijzen de leden van Groenlinks voor wat betreft de bevoegdheden van het eerste lid onder d en e, naar onze opmerkingen bij artikel 48. Daarin hebben wij aangegeven geen aanleiding te zien om de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het wetsvoorstel per artikel voor elk van de verschillende bevoegdheden uit te werken. De rechtmatigheid

van de bevoegdheidsuitoefening kan immers aan de rechter worden voorgelegd (het zijn in de regel handelingen, die ingevolge artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel aan de rechter voorgelegd kunnen worden).

Wat betreft de verhouding tussen het COA en toezichtsambtenaren het volgende. De in artikel 43, eerste lid onderdelen d en e bedoelde bevoegdheid is toegekend aan de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen en niet het COA. Het COA heeft wat betreft de beëindiging van opvang geen eigenstandige bevoegdheid.

Het algemene uitgangspunt dat bij tweede en volgende aanvragen geen opvang wordt geboden blijft gehandhaafd. De meeromvattende beschikking kan alleen van rechtswege tot *beëindiging* van de opvang leiden.

In artikel 43 is opgenomen in welke gevallen de gevolgen van de meeromvattende beschikking, zoals beëindiging van opvang, kunnen worden opgeschort.

In de memorie van toelichting wordt voor lid 1 onder d wel verwezen naar de Algemene wet op het binnentreden, voor lid 1 onder e niet. Deze leden antwoorden wij bevestigend op hun vraag of zij kunnen aannemen dat bij beide onderdelen evenwel bedoeld wordt op dezelfde wet.

#### *Artikel 43, vierde lid*

Is artikel 43 vierde lid toepasbaar los van een besluit ex artikel 41, zo vragen de leden van de fracties van de RPF en het GPV. Of heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op de categorie vreemdelingen die meewerken aan vertrek, maar waarvan geldt dat het niet doorgaan van het vertrek niet aan hen te wijten is? Volgens de tekst van deze bepaling zou het kunnen dat een moratorium wordt toegepast op vreemdelingen waarvan de aanvraag nog in procedure is. Is dat juist?

Kan een zogeheten uitstel van vertrek beleid ook worden gevoerd in aansluiting op een moratorium en zo ja, wat betekent dat voor besluitvorming binnen een redelijke termijn?

Artikel 43, vierde lid, is toepasbaar los van artikel 41. Artikel 41 voorziet in de mogelijkheid de beslistermijn te verlengen. Artikel 43, vierde lid, is een vorm van uitstel van vertrek voor vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd. Alhoewel dat niet altijd het geval hoeft te zijn, zal het veel voorkomen dat met betrekking tot dezelfde categorieën een besluitmoratorium wordt ingeroepen en uitstel van vertrek wordt verleend. Als de beslistermijn wordt verlengd, bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst onduidelijk is, zal dat immers ook kunnen betekenen dat van uitgeprocedeerde vreemdelingen behorend tot die categorie om die zelfde reden van onduidelijkheid, niet kan worden verlangd dat zij zelfstandig terugkeren dan wel niet kunnen worden uitgezet.

Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aangeven hoe precies zal worden gehandeld na het verloop van de termijn als bedoeld in lid 4, wanneer de situatie op grond waarvan de vreemdeling niet is uitgezet niet gewijzigd is?

Wij verwijzen deze leden naar pagina 53 van de memorie van toelichting en het gestelde onder paragraaf 15 van het nader rapport bij de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000. Na ommekomst van dat jaar zal op grond van nieuwe feiten en omstandigheden een nieuwe aanvraag kunnen worden gedaan.

Het is de leden van de VVD-fractie bekend dat onder de huidige wet het instrument «uitstel van vertrek» veelvuldig is gehanteerd, niet alleen in individuele gevallen, maar ook categoriaal. Deze leden zijn van mening,

dat het verlenen van uitstel van vertrek voor bepaalde categorieën asielzoekers, aanzuigende werking heeft. Onder de Vreemdelingenwet 2000 is een uitstel van vertrek beleid volgens hen niet meer nodig, omdat de vreemdeling in beginsel de beschikking in primo hier te lande mag afwachten en aan het beroep schorsende werking wordt verbonden. Het hoger beroep mag niet in Nederland worden afgewacht, voor wat betreft de leden van de VVD-fractie worden daar geen uitzonderingen op gemaakt. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat er geen reden meer is voor uitstel van vertrekbeleid. Indien de regering een andere opvatting is toegedaan, in welke gevallen kan uitstel van vertrek dan nog wel aan de orde zijn? Kunnen deze gevallen limitatief in de wet worden geregeld? In ieder geval is volgens de leden van de VVD-fractie categoriaal uitstel van vertrek uit den boze. Hoe kan dat in de Vreemdelingenwet 2000 worden uitgesloten?

Zoals blijkt uit het feit dat wij in het voorstel uitdrukkelijk hebben voorzien in uitstel vertrek delen wij de mening van deze leden dat er geen reden voor het opnemen van uitstel van vertrek is niet. Wij wijzen deze leden op het hierboven gegeven antwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke categorieën vreemdelingen in lid 4 worden bedoeld en vragen voorts de reden van dit lid 4 nader te motiveren. Is bij gebruik van lid 4 het driejarenbeleid aan de orde?

Wij hopen met bovenstaande antwoorden deze leden te hebben geantwoord welke categorieën vreemdelingen in het vierde lid worden bedoeld. Het driejarenbeleid is slechts van toepassing indien nog niet onherroepelijk op een aanvraag is beslist. In gevallen waarin de Staatssecretaris uitstel van vertrek heeft verleend, wat heeft geleid tot een intrekking van het verzoek om een voorlopige voorziening, of in geval de President van de rechtbank en straks de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op verzoek van de Staatssecretaris het verzoek lang heeft aangehouden, is van relevant tijdsverloop sprake als uitstel van vertrek verband houdt met het oorspronkelijk beoogd verblijfsdoel en niet met een extern obstakel.

Met betrekking tot een uitgeprocedeerde vreemdeling is het driejarenbeleid niet aan de orde.

Met betrekking tot het vierde lid wordt gesteld dat er redenen zijn om de opvang ten hoogste voor een jaar aan te blijven bieden totdat de situatie in het land van herkomst wel duidelijk wordt. De leden van de fractie van het CDA vragen waarop de termijn van een jaar is gebaseerd? Wijst de huidige praktijk niet uit dat duidelijkheid over de situatie in een land van herkomst veelal niet binnen een jaar verkregen wordt?

De periode van een jaar is gebaseerd op dezelfde periode van een jaar gedurende welke de beslistermijn op de aanvraag ingevolge het besluitmoratorium, maximaal kan worden verlengd. Als na een jaar nog geen duidelijkheid bestaat kan een nieuwe aanvraag worden gedaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe zal worden omgegaan met omstandigheden die zich hebben gewijzigd tussen de uitspraak van de rechter en de feitelijke uitzetting? Dit lid biedt de mogelijkheid de opvang nog een jaar te laten voortduren. Aan welke criteria denkt de minister? Indien een uitgeprocedeerde asielzoeker uit een land waarvoor een besluitmoratorium is afgekondigd inmiddels ongewenst is verklaard vanwege zijn illegaal verblijf, kan hij wel aanspraak maken op lid 4 en 5? Zo nee, waarom niet? Zo ja, zal dan ook de ongewenstverklaring worden ingetrokken? Wat is de consequentie hiervan indien de asielzoeker na dat

jaar om beleidsmatige redenen niet uitzetbaar is? Waarom is hier geen verlengingsmogelijkheid ingebouwd? Hoe wordt het bestuursorgaan geacht te handelen indien de asielzoeker om andere redenen niet kan worden uitgezet, bijvoorbeeld vanwege medische of technische redenen of omdat er een nieuwe aanvraag is ingediend op grond van nieuwe feiten of omstandigheden?

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting en zoals blijkt uit de hierboven gegeven antwoorden is in het vierde lid het uitstel vertrek beleid neergelegd. Een ongewenst verklaarde vreemdeling heeft geen rechtmatig verblijf in Nederland en kan om die reden uiteraard geen aanspraak maken op opvangvoorzieningen. Er is niet voor een mogelijke verlenging van het jaar gekozen, omdat de verlenging van de individuele beslistermijn op grond van het besluitmoratorium ook niet kan worden verlengd.

Om medische redenen kan van uitzetting worden afgezien op grond van artikel 62. Als betrokkene een nieuwe aanvraag indient op grond van nieuwe feiten en omstandigheden zal deze in behandeling worden genomen. De hoofdregel dat een tweede of volgende aanvraag geen nieuw recht op opvang creëert blijft gehandhaafd. Ook indien slechts sprake is van technische beletselen dan zal de betrokken vreemdeling niet in aanmerking komen voor opvangvoorzieningen. In het hernieuwde terugkeerbeleid heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid Nederland te verlaten.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van Groen-Links, of beroep open staat tegen de intrekking van het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid, verwijzen wij korthedshalve naar het algemeen deel (paragraaf 6.5.1) op een vraag van de leden van de SGP-fractie. Kort gezegd staat beroep open, maar is het zeer de vraag of daarvan veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Het eventuele beroep kan worden behandeld met toepassing van hoofdstuk 7, afdeling 3. Artikel 77, eerste lid, laat daartoe ruimte.

Aan sprongberoep, zoals dat mogelijk is tegen het besluitmoratorium, bestaat naar onze mening geen behoefte, zeker niet in de gevallen waarin toepassing van artikel 43, vierde lid samenhangt met het instellen van het besluitmoratorium. De uitkomst van het beroep tegen het besluitmoratorium zal bepalend zijn voor de uitkomst van het beroep tegen het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid.

Ten slotte antwoorden wij deze leden, dat het niet gebruikelijk is om besluiten in plaats van algemeen verbindende voorschriften aan het parlement ter goedkeuring voor te leggen en wij daarom hiervan hebben afgezien in het wetsvoorstel.

## **HOOFDSTUK 4. TOEZICHT EN UITVOERING**

### **Artikel 44**

De leden van de fracties van CDA en SGP merken terecht op, dat in artikel 44 niet is opgenomen dat de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee (Kmar) hun taak uitoefenen onder leiding van de Bevelhebber.

Wij antwoorden deze leden, dat het wetsvoorstel daarin niet verschilt van de huidige wet, waarbij terzake nooit van onduidelijkheid is gebleken. In artikel 45 worden de ambtenaren belast met de grensbewaking tevens aangewezen als ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Voor alle duidelijkheid is daarbij opgenomen dat ook het toezicht dat door de ambtenaren belast met de grensbewaking kan worden uitgeoefend, onder leiding van de Bevelhebber wordt uitgeoefend.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een uiteenzetting van de procedure inzake vreemdelingen die illegaal in Nederland worden aangehouden in bijvoorbeeld een vrachtauto waarin zij zich verborgen hielden voor de Nederlandse autoriteiten en die kort daarvoor de grens met Nederland is gepasseerd, waarbij die vreemdelingen vervolgens te kennen geven een asielverzoek te willen indienen. Hoe wordt in dit verband omgegaan met het Verdrag van Dublin?

In een dergelijk geval zal het asielverzoek in het Aanmeldcentrum worden behandeld waarbij onze nationale wetgeving en de internationale verplichtingen van toepassing zijn. Indien de asielaanvraag van betrokkene niet in behandeling wordt genomen op basis van onze nationale wetgeving en internationale verplichtingen, dan zal conform het Verdrag van Dublin een claim gelegd worden bij de lidstaat die verantwoordelijk wordt geacht voor het in behandeling nemen van het asielverzoek. Het Verdrag van Dublin verbindt iedere lidstaat ertoe het asielverzoek van elke vreemdeling dat aan de grens of op het grondgebied wordt ingediend, in behandeling te nemen. Het asielverzoek wordt behandeld door een lidstaat, die wordt aangewezen volgens de criteria van de artikelen 4 tot en met 8 van het Verdrag van Dublin. Deze criteria zijn van toepassing in de volgorde waarin ze voorkomen in de tekst. Het asielverzoek wordt door deze Staat behandeld overeenkomstig zijn nationale wetgeving en zijn internationale verplichtingen.

De vraag van de leden van GroenLinks of de AMvB van het tweede lid aan het parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd beantwoorden wij bevestigend. Zoals ook in paragraaf 1.2.4 van het algemeen deel van deze nota is opgenomen zijn wij voornemens om het ontwerp van het Vreemdelingenbesluit aan de Kamer voor te leggen. Er is evenwel geen formele voorhangprocedure opgenomen in artikel 44.

Verder vragen deze leden aan welke voorzieningen de minister denkt bij het tweede lid onder a en of hierin ook het regime wordt bepaald. Deze leden vragen eveneens wat de stand van zaken is inzake de studie naar het regime voor vrijheidsbeneming en vreemdelingenbewaring.

Bij de voorzieningen in het tweede lid onder a moet met name gedacht worden aan het instellen van doorlaatposten en niet aan vormen van vrijheidsbeperking of -ontneming aan de grens. Deze laatste maatregelen zijn apart geregeld in artikel 6 van het wetsvoorstel. Tijdens het Algemeen Overleg van 3 maart 1999 hebben wij de Kamer toegezegd de mogelijkheid te onderzoeken van een apart regime gebaseerd op de eigen aard van de vreemdelingenbewaring, over vrijheidsbeneming in zijn algemeenheid is niet gesproken. Wij streven er naar om deze notitie op korte termijn aan de Tweede Kamer toe te zenden.

De leden van de fractie van GroenLinks suggereren dat in geval van vreemdelingenbewaring kan worden volstaan met «een ruimte waarin vreemdelingen worden vastgehouden in alle opzichten gelijk zijn aan een Opvangcentrum, zij het dat het gesloten is.» Wij willen in deze niet vooruit lopen op de nog aan de Kamer toe te zenden notitie, maar willen reeds nu opmerken dat, alleen al vanuit beheersmatig oogpunt, niet onverkort gesteld kan worden dat het «OC-regime» van toepassing kan zijn op vreemdelingenbewaring.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen waarom in dit kader de douaneambtenaren niet zijn genoemd, in het bijzonder nu de aard van hun werkzaamheden met zich meebrengt dat zij nogal eens op vreemdelingen zullen stuiten. In antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het aanhangsel van de Handelingen nrs. 737 en 1103, vergaderjaar

1998–1999, waarin is aangegeven dat de beëindiging van de douane activiteiten op het gebied van grensbewaking onderdeel uitmaakt van de herschikking van taken op het gebied van de Schengen-conforme personencontroles aan de buitengrenzen. Indien douaneambtenaren bij hun werkzaamheden stuiten op vreemdelingen zullen zij de bevoegde toezichtambtenaren moeten informeren.

#### **Artikel 46**

De leden van de CDA-fractie vragen waaruit de in het regeerakkoord opgenomen en in dit artikel vertaalde bepaling inzake de verruiming van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie, voortvloeit.

Deze aanwijzingsbevoegdheid vloeit voort uit de gezagsrelatie van de verantwoordelijke bewindspersoon tot met de uitvoering van de Vreemdelingenwet belaste, maar niet onder zijn beheer ressorterende diensten. Indien naar het oordeel van de verantwoordelijke bewindspersoon de bij de Vreemdelingenwet aan die diensten opgedragen taken niet adequaat uitgevoerd worden, waarbij als oorzaak is aan te wijzen de bedrijfsvoering dan wel het gekozen werkproces, dan dient de mogelijkheid te bestaan om door middel van het geven van een aanwijzing de gezagsrelatie daadwerkelijk in te vullen.

De in het tweede lid opgenomen aanwijzingsbevoegdheden zijn ook in de huidige Vreemdelingenwet opgenomen. Deze algemene aanwijzingen hebben het karakter van beleidsregels. Indien dergelijke aanwijzingen, zoals gevraagd door de leden van de fractie van het CDA, mogelijk ingrijpende gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en de financiële investeringen bij de regionale politiekorpsen en Koninklijke marechaussee wordt overleg gevoerd met de beheerders van deze diensten.

#### **Artikel 48**

Wij verwijzen de verschillende fracties voor de vragen over het criterium «redelijk vermoeden van illegaal verblijf» naar paragraaf 5.1. van het algemeen deel van deze nota.

De lezing van de leden van de PvdA-fractie dat uit artikel 48, vijfde lid, zou voortvloeien dat ambtenaren belast met grensbewaking en vreemdelingentoezicht bevoegd zijn om *staande* gehouden personen aan hun kleding, lichaam of hun zaken te onderzoeken is niet juist. Het vijfde lid van artikel 48 heeft alleen betrekking op opgehouden personen. Daarmee is naar onze mening tevens antwoord gegeven op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA welke bevoegdheden bij ophouding gelden. Het doelcriterium van de fouilleringsbevoegdheid van het vijfde lid, in antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks en SGP, is de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen. Dit volgt uit de plaats van dit lid in artikel 48.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de 48 uur in het vierde lid is gebaseerd en of deze in het algemeen voldoende is.

De 48 uur dateert van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 1965 en is gebaseerd op de toentertijd gehanteerde termijnen voor inverzekeringstelling in het kader van de strafvordering.

Verder vraagt de VVD-fractie om een nadere motivering waarom het voorstel van de Raad van Hoofdcommissarissen om de bevoegdheid ingevolge artikel 48 lid 5 om opgehouden personen aan kleding of lichaam te onderzoeken, uit te breiden tot staande gehouden personen, is afgewezen.



Het voorstel van de Raad van Hoofdcommissarissen is niet overgenomen omdat wij het niet wenselijk achten dat vreemdelingen in het kader van het vreemdelingtoezicht op straat worden gefouilleerd. Als de identiteit of verblijfsrechtelijke positie niet op straat kan worden vastgesteld kan de vreemdeling worden overgebracht naar een plaats van verhoor alwaar hij gefouilleerd kan worden. Wij achten de kans gering dat eventuele bewijsstukken in de periode van overbrenging wegraken zodat dat geen reden zou mogen zijn (uitgebreid) op straat te fouilleren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering het zich in de praktijk voordoende knelpunt onderkent inzake niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die aan het eind van een strafrechtelijk traject vanuit een huis van bewaring moeten worden overgebracht naar een vreemdelingendienst teneinde hen in bewaring te stellen, in verband met het feit dat in een huis van bewaring geen ambtenaren van een vreemdelingendienst werkzaam zijn die betrokkene staande kunnen houden. Zij vragen in dat verband of het geen aanbeveling verdient om, analoog aan artikel 54 Sv., in de wet de bepaling op te nemen dat de korpschef dan wel de hulpofficier van justitie de bevoegdheid heeft de overbrenging van de vreemdeling naar een door hem te bepalen plaats van verhoor te bevelen indien de vreemdeling niet behoort tot de categorieën bedoeld in artikel 8 aanhef a tot en met e. Verder vragen deze leden of de beheerder van de inrichting niet tegelijkertijd de verplichting opgelegd zou moeten krijgen de vreemdeling in zijn inrichting op te houden tot hij wordt overgebracht naar een plaats van verhoor.

Wij merken op dat wij bekend zijn met knelpunten rondom het overgaan van strafrechtelijke detentie naar vreemdelingenbewaring en dat mogelijke oplossingen reeds zijn onderzocht. Zo biedt het rapport Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS) de nodige aanknopingspunten om genoemde problematiek te bestrijden. Daarnaast heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen onderzocht in hoeverre reeds ten tijde van de strafrechtelijke detentie gestart kan worden met het proces ter vaststelling van identiteit en nationaliteit teneinde vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk te voorkomen. Dit onderzoek, waarover nog geen finale besluitvorming heeft plaatsgevonden, is uitgevoerd in het kader van de aan deze dienst opgelegde bezuinigingstaakstelling.

Over de implementatie van de aanbevelingen van de bovengenoemde onderzoeken wordt de Kamer nog apart geïnformeerd. Wij streven er naar de Kamer nog voor het paasreces te informeren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat een later binnentreden van een woning tegen de wil van de bewoner teneinde zaken te doorzoeken niet mogelijk is als de betreffende persoon zich op de plaats van verhoor bevindt en niet meer in de woning. Zij vragen verder of de mogelijkheid tot onderzoek van zaken in de woning tijdens de staandehouding in de praktijk het voordeel biedt dat dit materiaal kan opleveren waarmee met succes een identiteitsonderzoek kan worden afgerond en dat een daaruit voortkomend voordeel kan zijn dat de presentatie bij een diplomatieke vertegenwoordiging succesvoller kan zijn en de duur van bewaring kan worden verkort. In dit verband vragen zij, evenals de leden van de SGP-fractie, naar het standpunt van de regering over het voorstel om in het vijfde lid meerdere momenten voor onderzoek – onder andere gedurende staandehouding en bij het bezoeken van een woning – op te nemen.

De eerste vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoorden wij bevestigend. Wij hebben in paragraaf 40 van het nader rapport reeds aangegeven – in reactie op een voorstel van de Raad van Hoofdcommissarissen – dat wij de bevoegdheid om tijdens de ophouding zonder toestemming

van de persoon zaken in diens woning te onderzoeken niet in het wetsvoorstel willen opnemen. Wij erkennen dat aan onderzoek van zaken in de woning voordelen kunnen zijn verbonden in het licht van het identiteitsonderzoek en voorbereiding van vertrek uit Nederland. Wij vinden het onderzoeken van zaken bij staandehouding in een woning, nadat op rechtmatige wijze de woning is binnengetreden, echter te vergaand. Ons inziens dient eerst op andere wijze getracht te worden de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie vast te stellen en dient de vreemdeling in de gelegenheid te worden gesteld om deze bewijzen over te leggen. Daarvoor is de procedure van artikel 48 met mogelijkheid tot (verlengde) ophouding juist bedoeld. Deze naar onze mening zorgvuldige procedure bevat meer waarborgen voor de vreemdeling dan een ongeclausuleerde bevoegdheid om tijdens de staandehouding de woning te doorzoeken.

Wij antwoorden de leden van de GroenLinks-fractie, dat wij geen aanleiding zien om de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het wetsvoorstel per artikel voor elk van de verschillende bevoegdheden uit te werken. De rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening kan immers aan de rechter worden voorgelegd (het zijn in de regel handelingen, die ingevolge artikel 70, derde lid, van het wetsvoorstel aan de rechter voorgelegd kunnen worden). Het voorstel van deze leden komt er op neer dat artikel 5:13 van de Awb in het wetsvoorstel nader wordt uitgewerkt. Dat is uit oogpunt van wetsystematiek niet gewenst: met de Awb is de keuze gemaakt om onderwerpen die in de Awb worden geregeld niet langer in de bijzondere wetten te regelen. Bovendien verwachten wij, dat de toegevoegde waarde zeer gering zou zijn. De situaties waarin het criterium dienstig zou moeten zijn, zijn zo verschillend, dat het criterium ook dan een algemeen karakter zou krijgen.

#### **Artikel 49**

De leden van de CDA-fractie vragen of de thans geformuleerde uitbreiding van de bestaande bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee geheel tegemoet komt aan haar wensen.

Naar onze mening wordt met de voorgestelde uitbreiding in belangrijke mate aan de – bij ons bekende – wensen van de Koninklijke marechaussee (Kmar) tegemoet gekomen. Wij hebben, onder verwijzing naar paragraaf 40 van het nader rapport, evenwel niet besloten om de Bevelhebber van de Kmar de bevoegdheid toe te kennen voor het in bewaring stellen van vreemdelingen.

Op de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV, of de doorzoeking van een voertuig gekoppeld is aan het onderzoek op de aanwezigheid van vreemdelingen, antwoorden wij als volgt.

Uit de taak van de ambtenaren vloeit voort, dat van deze bevoegdheid slechts gebruik kan worden gemaakt, indien de ambtenaar een redelijk vermoeden heeft dat met het vervoermiddel – kort gezegd – vreemdelingen worden vervoerd. Ander onderzoek is niet mogelijk op grond van artikel 49 van het wetsvoorstel.

#### **Artikel 50**

De leden van de CDA-fractie vragen voor welke periode de in het eerste lid bedoelde reis- en identiteitspapieren kunnen worden ingenomen.

In het Vreemdelingenbesluit zullen over het tijdelijk in bewaring nemen van papieren nadere regels worden gesteld. Het gaat daarbij om een

beschrijving van de omstandigheden waaronder van deze bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Omdat deze omstandigheden verschillend zijn, bijvoorbeeld indien dit nodig is voor de uitzetting van de persoon dan wel gedurende de tijd dat de persoon rechs van zijn vrijheid is beroofd, zal ook de periode van inname verschillen. Daarom kan geen vast omschreven periode worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit.

#### **Artikel 51**

De vraag van de leden van de CDA-fractie of onder «woning» ook een ruimte in een opvangcentrum wordt verstaan, beantwoorden wij bevestigend.

#### **Artikel 52**

In verband met de zinsnede in het tweede lid: «... te kennen geeft Nederland te willen verlaten ...», verwijzen de leden van de CDA-fractie naar hun opmerkingen inzake artikel 57.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten aanzien van het eerste lid, onderdeel f, of de periodieke aanmelding ook zal doorlopen indien na het verstrijken van de redelijke vertrektermijn de opvangvoorzieningen van de uitgeprocedeerde asielzoeker zijn beëindigd. Zo niet, aan welke overtreding denkt de regering dan bij artikel 65 lid 1 onderdeel a? Verder vragen deze leden of het juist is dat uitgeprocedeerden momenteel geen periodieke meldingsplicht hebben, op welke wijze de regering deze periodieke aanmelding vorm gaat geven en of hierbij nog een individuele afwijking plaatsvindt.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, of de periodieke aanmelding ook doorloopt indien na het verstrijken van de redelijke vertrektermijn de opvangvoorzieningen zijn beëindigd van de uitgeprocedeerde asielzoeker merken wij op dat deze vraag nauw samenhangt met de door te voeren intensivering op het terrein van de ongewenstverklaring in het kader van het vernieuwde terugkeerbeleid. Tijdens het debat over de terugkeernotitie (TK 1998–1999, 26 646, nr. 1) op 20 september 1999 hebben wij toegezegd de Tweede Kamer schriftelijk te informeren over de criteria voor ongewenstverklaring in het kader van het vernieuwde terugkeerbeleid, alsmede over de wijze waarop in de praktijk invulling gegeven zal worden aan deze beleidsintensivering, welke consequenties en eventuele kosten daaraan verbonden voor de uitvoerende organisaties. Naar verwachting kan de Kamer in februari van dit jaar hierover nader geïnformeerd worden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of de verplichting ex artikel 52 ook omvat het meewerken aan DNA-onderzoek ter identificatie.

De verplichting ex artikel 52 omvat niet het meewerken aan DNA-onderzoek ter identificatie. DNA-onderzoek is geen bruikbare methode om de identiteit van een persoon vast te stellen. DNA-onderzoek is uitsluitend bruikbaar ter vaststelling van het bestaan van een biologische afstammingsrelatie tussen twee of meer personen en bij forensisch onderzoek, waarbij door middel van het afnemen van DNA-materiaal van een verdachte wordt vastgesteld of hij op de plaats van het misdrijf is geweest en of hij lichamelijk contact met het slachtoffer heeft gehad. Alleen in dit laatste geval kan een persoon verplicht worden aan een DNA-onderzoek mee te werken.

## Artikel 53

De leden van de fractie van GroenLinks vinden een scherpere afbakening in de wettekst gepast omdat de huidige bepalingen een welhaast ongeclausuleerde bevoegdheid impliceren, terwijl er sprake is van een schending van de privacy. De huidige formulering biedt de mogelijkheid alles te onderzoeken gedurende de gehele asielprocedure, op elk moment, zo vaak als een ambtenaar wil, zonder concrete aanwijzingen met betrekking tot het doel van het onderzoek. Deze leden vragen of voor de uitoefening van deze bevoegdheden criteria worden uitgewerkt die bewerkstelligen dat er overeenkomstig de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt gehandeld. Tenslotte vragen deze leden of de inhoud van de AMvB die voor de uitwerking van de Wet ongedocumenteerden is opgesteld, nog het uitgangspunt blijft.

Bij de beantwoording van de vragen bij artikel 48 hebben wij reeds aangegeven geen aanleiding te zien om bij de verschillende bevoegdheden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het wetsvoorstel uit te werken. Deze zijn naar onze mening reeds anderszins voldoende gewaarborgd. Verder kunnen wij bevestigen dat de inhoud van de AMvB het uitgangspunt blijft.

### *Artikel 53, tweede lid*

Los van de door deze leden gestelde vragen, stellen wij een aanpassing van artikel 53, tweede lid voor bij nota van wijziging. Het gaat om de mogelijkheid van fouilleren voorafgaand aan het indienen van de aanvraag. De bevoegdheid tot het fouilleren ter ondersteuning van het onderzoek naar de aanvraag, zoals geregeld in artikel 17b van de huidige wet, gaat er van uit dat de aanvraag op dat moment reeds is ingediend. Sinds het najaar van 1998, is voorafgaand aan de indiening van de aanvraag in het aanmeldcentrum het maken van een afspraak voorgeschreven, om de instroom van aanvragen beter te kunnen behandelen. Hiermee houdt artikel 17b van de huidige wet geen rekening. Omdat wij het wenselijk achten in het belang van het onderzoek ook op het moment waarop de afspraak wordt gemaakt tot fouillering over te kunnen gaan, stellen wij een aanvulling voor in het tweede lid, waardoor de mogelijkheid van fouillering bestaat op het moment waarop de afspraak wordt gemaakt. Indien tot fouillering wordt overgegaan impliceert dat op generlei wijze dat de procedure een aanvang heeft genomen. Voor dat moment kan immers slechts bepalend zijn het tijdstip waarop de aanvraag wordt ingediend. Dat geldt evenzeer in het geval reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden zijn aangetroffen; deze kunnen pas vanaf het moment van indiening van de aanvraag worden onderzocht.

## HOOFDSTUK 5: VRIJHEIDSBEPERKENDE MAATREGELEN

### *Algemeen*

De fracties van RPF en GPV vragen in hoeverre beleidswijzigingen worden beoogd met de voorgestelde bepalingen.

In onderhavig wetsvoorstel is, zoals reeds is aangekondigd in de Terugkeernotitie, – in afwijking van de huidige wet – in artikel 57 expliciet de mogelijkheid gecreëerd om vreemdelingen in bewaring te stellen op het moment dat alleen nog de fysieke uitzetting moet plaatsvinden. In die zin is met de wetwijziging een beleidswijziging beoogd. Ten aanzien van de overige bepalingen voorzien wij geen andere toepassing dan op grond van de huidige wet. Op de wijziging van artikel 57 wordt hieronder uitgebreid ingegaan.

## **Artikel 54**

De leden van de CDA-fractie vragen – naar aanleiding van het feit dat in het nader rapport wordt opgemerkt dat slechts bij hoge uitzondering gebruik zal worden gemaakt van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid – aan welke hoge uitzonderingen hier moet worden gedacht, terwijl de leden van de fractie van GroenLinks vragen aan welke vrijheidsbeperkende maatregelen de minister denkt.

Voorts vraagt laatstgenoemde fractie naar het onderscheid tussen de maatregelen bij onderdeel a en onderdeel b en naar de noodzaak om houders van een vergunning voor bepaalde tijd te onderwerpen aan een vrijheidsbeperkende maatregel. Ook vragen zij wat wordt bedoeld met het belang van de openbare orde.

In de praktijk zal in individuele gevallen slechts van de mogelijkheden die artikel 54 biedt gebruik worden gemaakt indien het wettelijk niet mogelijk is op andere gronden vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen en de beschikbaarheid van de vreemdeling toch gewenst is. Een maatregel waaraan gedacht kan worden, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, is bijvoorbeeld een verbod om zich buiten een bepaalde gemeente te bevinden in combinatie met een meldplicht.

## **Artikel 55**

### *Algemeen*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA om verduidelijking van de toelichting is gebleken van een fout in de een na laatste zin. Bedoeld was: «De mogelijkheid om hiertoe over te gaan bestaat ook indien de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen nog niet onherroepelijk is dan wel indien het beroep de werking van die beschikking opschort».

De leden van de fractie van Groen Links vragen naar het regime en de voorzieningen bij de aangewezen ruimte en benadrukken dat de ruimte niet het karakter moet krijgen van een gevangenis. De vrijheidsbeneming zou zich moeten beperken tot het doel van de maatregel, namelijk de mogelijkheid van uitzetting behouden. Verder vragen deze leden of de notitie inzake het regime bij vrijheidsbeneming en vreemdelingenbewaring spoedig tegemoet kan worden gezien.

De vrijheidsbeperkende maatregelen worden nu in de regel in een opvangcentrum ten uitvoer gelegd en vertonen niet in het minst gelijkenis met een gevangenis. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. De aan de Kamer toegezegde notitie inzake het regime bij vreemdelingenbewaring onderzoekt de mogelijkheden of binnen de huizen van bewaring voor vreemdelingenbewaring een versoepeling van het heersende regime tot de mogelijkheden behoort. De notitie heeft geen betrekking op vrijheidsbeperkende maatregelen.

### *Tweede lid*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de achtergrond van de bepaling dat op aanvraag van de vreemdeling een andere ruimte of plaats kan worden aangewezen.

Deze bepaling – die is overgenomen uit de huidige wet – richt zich primair op het houden van zicht op de betrokken vreemdelingen en niet op het toepassen van enige vorm van vrijheidsberoving. Deze doelstelling wordt in de praktijk gerealiseerd doordat de vreemdeling zich twee keer per dag

moet melden bij de vreemdelingendienst. Bij de tenuitvoerlegging van die meldingsplicht wordt de vreemdeling niet verder beperkt dan wordt gevorderd door het doel van deze maatregel. Daarom heeft hij de mogelijkheid om voor deze dagelijkse melding een andere ruimte of plaats aan te vragen. In de praktijk blijkt deze mogelijkheid in een behoefte te voorzien en geen problemen op te leveren voor het beschikbaar houden van de vreemdeling.

#### *Derde lid*

De fractie van GroenLinks vraagt of de minister erkent dat met het derde lid de mogelijkheden om een asielzoeker zijn vrijheid te ontnemen aanzienlijk zijn verruimd. Onder de huidige wet is er – zo stellen zij op grond van artikel 18b – een dubbele waarborg voor een zorgvuldig gebruik van de vrijheidsbeneming, namelijk de termijn waarbinnen het asielverzoek moet zijn afgewezen en de grond waarop de afwijzing is gebaseerd. De minister maakt het nu mogelijk voor alle afgewezen asielzoekers, en beperkt het niet meer tot de kennelijk ongegronde en niet-ontvankelijke asielverzoeken. Dat bevreedt genoemde leden, nu deze gronden allemaal zijn opgesomd bij artikel 29 lid 2. Hun vraag is waarom de minister de dubbele waarborg niet heeft behouden en naast de eis van de termijn van vier weken, ook de eis van de verwijzing in de afwijzing naar artikel 29 lid 2 opgenomen.

De vraag of de regering erkent dat met het derde lid de mogelijkheden om een asielzoeker zijn vrijheid te ontnemen aanzienlijk zijn verruimd, beantwoorden wij in die zin bevestigend dat met de voorgestelde wettelijke systematiek een beperking tot kennelijk ongegronde en niet-ontvankelijke asielverzoeken niet meer mogelijk is. Een expliciete verwijzing naar artikel 29, tweede lid, achten wij niet nodig omdat hetgeen in dat artikellid is verwoord besloten ligt in de beoordeling van de asielaanvraag. Wel zijn wij tot het inzicht gekomen dat de in het derde lid genoemde termijn van 4 weken te kort is gelet op de invoering van de voornemenprocedure. In het kader van deze voornemenprocedure, zal de vreemdeling in de regel een termijn van vier weken worden gegeven voor het opstellen van zijn zienswijze op de voorgenomen afwijzende beschikking. Wij verwijzen hiervoor naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze nota. Om te voorkomen dat deze bepaling, gelet op de duur van de voornemenprocedure, in de praktijk buiten toepassing dient te blijven is het naar onze mening noodzakelijk om deze termijn aan te passen. Omdat wij aan de andere kant geen afbreuk willen doen aan de waarborgen voor de vreemdeling stellen wij in de nota van wijziging voor om deze termijn te verruimen tot 8 weken.

### **Artikel 57**

#### *Algemeen*

De leden van de VVD opperen dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd om een criminele vreemdeling die niet meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit in bewaring te stellen. De VVD stelt hierbij dat een dergelijke bevoegdheid in de Verenigde Staten een vanzelfsprekendheid is.

Ons inziens kan het feit dat een bepaalde bevoegdheid in een ander land een vanzelfsprekendheid is, zonder verdere onderbouwing, geen argument zijn om de bevoegdheid hier te lande eveneens in te voeren. Bovendien zijn wij van mening dat er op dit moment voldoende mogelijkheden bestaan om een vreemdeling in bewaring te stellen. Indien een vreemdeling een strafbaar feit begaat, of daar van verdacht wordt, biedt het straf-



recht de mogelijkheid de vreemdeling in bewaring te stellen. Indien een vreemdeling op basis van artikel 57 van het wetsvoorstel in vreemdelingenbewaring is geplaatst kan deze, ingevolge jurisprudentie van de Rechtseenheidkamer, langer dan 6 maanden duren ingeval de vreemdeling het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit en nationaliteit frustreert. Wij willen er nogmaals op wijzen dat het voorkomen van vreemdelingenbewaring na strafrechtelijke detentie een hoge prioriteit heeft en verwijzen terzake naar het hiervoor aangekondigde VRIS-rapport en het onderzoek van de Dienst Justitiële Inrichtingen, waarvan de conclusies de Kamer voor het paasreces zullen worden aangeboden.

#### *Eerste lid*

Met de zinsnede «met het oog op uitzetting» wordt, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, bedoeld dat een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld indien er een reëel uitzicht bestaat op uitzetting.

#### *Tweede lid*

De leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en de SP hebben bezwaren tegen de verruiming neergelegd in artikel 57, tweede lid. De leden van de fracties van VVD, CDA, RPF en GPV vragen nader aan te geven wat men zich concreet moet voorstellen inzake de toepassing van het tweede en derde lid van dit artikel.

Wij verwijzen hiervoor naar de Terugkeernotitie waarin is aangegeven dat het thans in de praktijk veelvuldig voorkomt dat de vreemdeling zich rond de dag van de uitzetting fysiek daaraan onttrekt. Om dit tegen te gaan achten wij het noodzakelijk het bedoelde tweede lid in te voegen. Overigens is deze vorm van bewaring gezien zijn doel beperkt tot een periode van maximaal vier weken.

Wij zijn het niet eens met de leden van de fractie van de PvdA dat de suggestie wordt gewekt dat vreemdelingen die *niet* meewerken aan hun uitzetting er beter aan toe zijn dan vreemdelingen die *wel* meewerken aan hun uitzetting. In de eerste plaats is het niet zo dat iedere vreemdeling die meewerkt aan zijn uitzetting en deze nog slechts feitelijk moet plaatsvinden, in bewaring wordt gesteld en ten tweede is het zo dat een vreemdeling die niet meewerkt aan zijn uitzetting conform artikel 57 in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst. Zoals bekend is er aan de duur van die laatste grond voor vreemdelingenbewaring geen wettelijk maximum gebonden.

De leden van de fractie van GroenLinks voeren nog aan dat het vastzetten van bovengenoemde groep vreemdelingen niet valt te rijmen met de prioriteit die de regering legt bij het in bewaring stellen van criminele vreemdelingen.

Het bestrijden van de overlast die veroorzaakt wordt door (illegale) vreemdelingen blijft een prioriteit voor deze regering. Dat laat echter onverlet dat wij van mening zijn dat het van het grootste belang is een effectief terugkeerbeleid te voeren. Het hierboven besproken instrument is volgens ons onmisbaar ter bestrijding van de illegaliteit en ter bevordering van de terugkeer. Zoals reeds eerder aangegeven zal inbewaringstelling niet standaardmatig plaatsvinden, altijd zal een afweging gemaakt worden tussen het belang van de vreemdeling, bij het in vrijheid blijven en het algemeen belang, dat inbewaringstelling vordert.

Wel zijn wij gevoelig voor de kritiek van de Kamer op het feit dat (reguliere) vreemdelingen die reeds legaal in ons land hebben verbleven ten onrechte worden getroffen door bovengenoemde regeling. Derhalve hebben wij besloten het tweede lid in de nota van wijziging te wijzigen. Wij stellen voor dat deze bewaringsgrond alleen kan worden toegepast op vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en personen die een afwijzende beslissing hebben gekregen op hun aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning en niet op personen die eerder op grond van artikel 8, onder a tot en met e, en onder m, rechtmatig in Nederland hebben verbleven.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af welke mogelijkheden er zijn om een criminele illegale vreemdeling die hardnekkig niet meewerkt aan het identiteitsonderzoek en die om die reden nog niet kan worden uitgezet, langdurig in bewaring te stellen. Ook vragen zij hoe kan worden voorkomen dat de bedoelde illegaal na die vier weken gewoon opnieuw in het criminele circuit kan verdwijnen.

Betreffende artikel 57 leden 2 en 3, vrezen deze leden dat die bepalingen als negatief gevolg kunnen hebben dat nog minder uitgeprocedeerde asielzoekers dan nu zich bij de vreemdelingendiensten zullen melden, gezien het feit dat de premie op het vrijkomen van de benodigde reisdocumenten is dat de vreemdeling in bewaring gezet en vervolgens uitgezet kan worden. Alleen degenen die echt gemotiveerd zijn voor terugkeer zullen zich dan nog melden. Deze leden vragen of de regering het hiermee eens is.

In antwoord hierop merken wij het volgende op. Een illegale vreemdeling die een strafbaar feit pleegt of daarvan wordt verdacht belandt in het strafrechtelijke traject en kan indien een veroordeling volgt in strafrechtelijke bewaring worden gesteld. Wij verwijzen verder naar onze eerdere opmerkingen over het VRIS-rapport en het door DJI uitgevoerde onderzoek naar de mogelijkheden om reeds ten tijde van de strafrechtelijke detentie met het onderzoek ter vaststelling van de identiteit en nationaliteit te starten. Criminele illegale vreemdelingen kunnen, indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 57 in vreemdelingenbewaring worden gesteld. In beginsel is aan deze bewaring geen wettelijke maximumtermijn verbonden. De opmerking dat de vreemdeling na vier weken weer in de illegaliteit verdwijnt is naar onze mening ongegrond. Immers zoals reeds gezegd is er geen wettelijke maximumtermijn gesteld aan vreemdelingenbewaring. Verder verwijzen wij naar onze brief van 15 februari jongstleden aan de Kamer waarin wij zijn ingegaan op de motie van het lid Middel over criminele illegalen (TK 1999–2000, 19 637, nr. 464).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in verband met het derde lid zeker wordt gesteld dat een vreemdeling «*zodra hij te kennen geeft Nederland te willen verlaten* en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat» ook daadwerkelijk Nederland zal verlaten. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV vragen hoe wordt omgegaan met deze bepaling en hoe een dergelijke uitlating van de vreemdeling wordt getoetst.

In gevallen waarin de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat wordt in de praktijk in de regel als volgt gehandeld: ter zekerstelling van het vertrek worden reisdocumenten (paspoort, vliegtickets, e.d.) ingenomen en op de luchthaven Schiphol weer ter beschikking gesteld. De vreemdeling vertrekt aldus onder toezicht.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een indicatie van de in het kader van het Vreemdelingenbesluit te treffen voorziening voor de problematiek van de «omzetting van de bewaring».

De mogelijkheden hiertoe zijn onderwerp van nadere studie. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit dat in concept aan de Kamer zal worden voorgelegd.

#### *Derde lid*

Naar aanleiding van het derde lid vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de minister bewaring rechtmatig acht indien een vreemdeling aantoonbaar heeft medegewerkt aan zijn terugkeer, maar de autoriteiten van het land van herkomst niettemin weigeren papieren te verstrekken. Als hij deze niet rechtmatig acht, geven zij in overweging dit lid uit te breiden met een dergelijke grond.

Wij achten een toevoeging van een dergelijke grond niet nodig. Inbewaringstelling vindt slechts plaats «ter fine van uitzetting». De ratio van de vreemdelingenbewaring is de uiteindelijke uitzetting. Indien reeds van tevoren duidelijk is dat het vasthouden van de vreemdeling niet zal leiden tot die uitzetting zal geen inbewaringstelling worden gevorderd. Immers inbewaringstelling vindt slechts plaats indien er een reëel zicht op uitzetting is.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid is voor de leden van de fractie van GroenLinks aanleiding voor de vraag of een bevel tot bewaring bij eenzelfde persoon steeds opnieuw kan worden gegeven, zodat feitelijk de vreemdeling vast blijft zitten. Zij vragen welke waarborgen er zijn die kunnen voorkomen dat een vreemdeling, wiens ambassade uiterst traag de aanvraag om reisdocumenten afhandelt, telkens weer op deze grond wordt opgepakt en vastgehouden. Verder vragen de leden van de CDA-fractie wat er gebeurt als binnen die vier weken de door de diplomatieke vertegenwoordiging in het vooruitzicht gestelde vervangende reisdocumenten nog niet aanwezig zijn.

Wij nemen aan dat de vraag van de fractie van GroenLinks betrekking heeft op de toepassing van het tweede lid van artikel 57. De vrees van de fractie van GroenLinks in deze is naar onze mening onterecht. Een vreemdeling zal pas op deze grond in bewaring worden gesteld op het moment dat zijn fysieke verwijdering zeer nabij is. Een herhaaldelijk bevel tot bewaring is niet noodzakelijk aangezien de maximumtermijn van vier weken voldoende is om de benodigde documenten te verkrijgen. Immers als dit niet het geval was, dan was het moment van fysieke verwijdering nog niet zeer nabij en zou inbewaringstelling (nog) niet noodzakelijk zijn. Als toch mocht blijken dat binnen die vier weken de door de diplomatieke vertegenwoordiging in het vooruitzicht gestelde vervangende reisdocumenten nog niet aanwezig zijn, wordt de bewaring opgeheven. Overigens kan de vreemdeling in beroep tegen de beslissing tot inbewaringstelling en vindt er een automatische rechterlijke toets plaats binnen tien dagen na inbewaringstelling.

De leden van het CDA vragen waarop de termijn van vier weken, waarna de bewaring in de aangegeven gevallen wordt opgeheven, is gebaseerd.

Met deze termijn die reeds wordt gehanteerd sinds 1965 en is overgenomen uit de bestaande wetgeving, wordt voor vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld op grond van het eerste lid, onder b, gewaarborgd dat binnen vier weken op de aanvraag wordt beslist, bij gebreke waarvan de bewaring dient te worden opgeheven. Deze termijn dient er dus toe de onzekerheid voor de vreemdeling over de uitkomst van de procedure zo kort mogelijk te laten zijn. Om vergelijkbare redenen is deze termijn in het

voorliggende voorstel eveneens van toepassing op bewaring op grond van het tweede lid.

### **Artikel 58**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in dit artikel sprake is van een «kan-bepaling» inzake de mogelijkheid van verhaal van de kosten van bewaring op de vreemdeling of degene die het wettelijk gezag over hem uitoefent. Zij vragen waarom deze mogelijkheid is genomen en of onder de huidige wet kosten van bewaring op de vreemdeling worden verhaald.

Het ligt vooralsnog niet in de bedoeling om de kosten van bewaring te verhalen op de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger. Het huidige beleid zoals verwoord in de Vreemdelingencirculaire 1994 A6/9.14 blijft gehandhaafd.

Voorts vragen deze leden of het wellicht aanbeveling verdient in de algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid op te nemen om aan de vreemdeling beperkingen op te leggen (bijvoorbeeld inzake briefwisseling en telefoonverkeer) indien het onderzoek wordt tegengewerkt door ongewenste contacten die leiden tot afstemming van het vluchtverhaal of het wegmaken van documenten.

Voor de beantwoording van deze vraag veroorloven wij ons een verwijzing naar paragraaf 53 van het tweede deel van het nader rapport waarin wij hebben aangegeven dat op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in een huis van bewaring de Penitentiare beginselenwet van toepassing is. Ingevolge die wet zijn beperkingen in de contacten met de buitenwereld mogelijk. In de andere gevallen, bijvoorbeeld bij toepassing van artikel 55, zijn naar onze mening beperkingen niet proportioneel ten aanzien van het te dienen doel.

## **HOOFDSTUK 6. VERTREK, UITZETTING EN ONGEWENSTVERKLARING**

### **Artikel 59**

#### *Algemeen*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de minister zich ervan bewust is dat van een asielzoeker die nog geen onherroepelijke negatieve beslissing op zijn asielverzoek heeft ontvangen, niet mag worden verlangd dat hij zich wendt tot de autoriteiten van zijn land van herkomst. Tenslotte is de kans nog aanwezig dat bepaald zal worden dat deze autoriteiten zijn vervolgers zijn, voor wie hij terecht bescherming in Nederland heeft gezocht. Een confrontatie met deze autoriteiten hoeft niet alleen gevolgen te hebben voor zijn persoon, maar ook voor zijn in het land achtergebleven familieleden. Hun vraag is of de minister dit risico, dat ook door de UNHCR naar voren is gebracht onderschrijft. Dit commentaar geldt eveneens voor artikel 61 lid 3.

Indien de minister het belang hiervan onderschrijft, verzoeken de leden van de fractie van GroenLinks de minister aan te geven welke medewerking aan de voorbereiding van het vertrek dan kan worden gevorderd en hoever de inspanningsverplichting van de asielzoeker gaat. Hun vraag is of hierbij voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van de vreemdeling en de consequenties die hij voorziet voor zijn familieleden indien hij hun medewerking nodig heeft voor de verkrijging van documenten uit zijn land van herkomst. Ook vragen genoemde leden of de criteria zoals uitgewerkt door de commissie Van Dijk hierbij nog van

toepassing zijn. Tenslotte vragen deze leden naar de consequenties van het niet of onvoldoende meewerken aan het vertrek tijdens de procedure.

Onder verwijzing naar eerder overleg dat met de Kamer is gevoerd in het kader van de Wet ongedocumenteerden en de notitie terugkeerbeleid benadrukken wij dat de vreemdeling zelf primair verantwoordelijk is voor zijn vertrek en het eventueel verkrijgen van (reis)documenten. Desgewenst zal de Nederlandse overheid een vreemdeling hierbij ondersteuning verlenen. Aangezien de vreemdeling al vroegtijdig in de procedure wordt gewezen op de mogelijke uitkomsten van de toelatingsprocedure en de consequenties die verbonden zijn aan een afwijzende beslissing, wordt van hem verwacht dat hij zich reeds na een eerste negatieve beschikking inspanningen getroost om bijvoorbeeld reis- en identiteitsdocumenten te verkrijgen. Overigens is ook de Wet ongedocumenteerden al een signaal dat een vreemdeling, reeds bij binnenkomst, dient te beschikken over documenten waaruit zijn identiteit blijkt. Het is dus juist dat ook van die vreemdelingen die nog niet volledig zijn uitgeprocedeerd wordt verwacht dat zij zich inspannen om vervangende reisdocumenten te verkrijgen. Dit betekent echter niet persé dat de vreemdeling zich dient te wenden tot de autoriteiten van het land van herkomst. Hij kan ook bijvoorbeeld via familieleden in het land van herkomst trachten documenten te verkrijgen waaruit zijn identiteit blijkt. Verder wordt de vreemdeling ondersteuning aangeboden. Bij deze ondersteuning kan gedacht worden aan bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten (indien noodzakelijk) en deelname aan op terugkeer gerichte cursussen. Tevens zal de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in staat worden gesteld haar activiteiten op regionaal niveau gestalte te geven teneinde de betrokken vreemdeling de IOM-terugkeerregeling aan te bieden. Het nieuwe terugkeerbeleid wijkt af van de adviezen van de Commissie van Dijk. Nu de vreemdeling primair verantwoordelijk is voor zijn terugkeer en het objectieve criterium «buiten schuld» wordt ingevoerd, is het zogenoemde «meewerkcriterium» komen te vervallen. Onder het vernieuwde terugkeerbeleid wordt van de vreemdeling zelf in een eerder stadium van de toelatingsprocedure verwacht dat noodzakelijke stappen worden gezet om na de negatieve beslissing op zijn verzoek om toelating binnen een uiterlijke termijn van vier weken na die beslissing Nederland daadwerkelijk te hebben verlaten. Is dit laatste niet het geval dan eindigt de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid en zal worden overgegaan tot beëindiging van de voorzieningen.

#### *Derde lid*

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen op welke handelingen het klachtrecht ex artikel 9:1 Awb precies van toepassing is. Verder vragen zij of het klachtrecht ook van toepassing is op de handelingen van de IND en zo ja, hoe zinvol dat is nu aan de andere kant de bezwaarprocedure is afgeschaft.

Het toepassingsbereik van artikel 9:1 Awb is onder het wetsvoorstel gelijk aan die onder de huidige wet. Het klachtrecht heeft geen betrekking op besluiten of beschikkingen waartegen bezwaar of beroep mogelijk is.

### **Artikel 60**

#### *Algemeen*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de procedure is wanneer vreemdelingen die illegaal in Nederland worden aangetroffen – bijvoorbeeld in een vrachtauto waarin zij zich verborgen hielden voor de Nederlandse autoriteiten en die kort daarvoor de grens met Nederland is gepasseerd –

te kennen geven een asielerzoek te willen indienen. Specifiek vragen zij hoe in dit verband wordt omgegaan met het Verdrag van Dublin.

Voor de beantwoording van deze vragen verwijzen wij deze leden naar hetgeen hierover bij artikel 44 is opgemerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een vreemdeling die niet in staat is het land te verlaten, omdat hij geen papieren kan verkrijgen doordat de autoriteiten van het land van herkomst of van het land waarnaar hij geacht wordt te vertrekken niet meewerken of omdat er geen autoriteiten zijn waartoe hij zich kan wenden, de mogelijkheid heeft rechtmatig in Nederland te verblijven totdat er wel een mogelijkheid is om te vertrekken. Als dat niet zo is vragen zij naar de consequenties van het niet kunnen vertrekken.

Wij wijzen erop dat een vreemdeling ten aanzien van wie een negatieve beslissing op zijn asielaanvraag is genomen de rechtsplicht heeft Nederland te verlaten zodra hij niet meer rechtmatig verblijft en dat van hem wordt verlangd zelfstandig zijn terugkeer te realiseren. Geeft de vreemdeling geen gevolg aan zijn verplichting tot vertrek dan zullen de aan hem verstrekte voorzieningen van overheidswege worden beëindigd. Hierop geldt slechts een uitzondering voor vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij buiten hun schuld geen gevolg kunnen geven aan hun verplichting tot vertrek. Zij blijven opvang behouden en kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning. Buiten hun schuld dient in dit verband beschouwd te worden als een objectief criterium, te weten dat de vreemdeling niet in het bezit kan komen van een document waarmee hij kan reizen. De vergunning zal worden verstrekt onder beperking, dat wil zeggen dat indien terugkeer op een later moment toch gerealiseerd kan worden, de vreemdeling alsnog geacht wordt terug te keren. Immers, ten aanzien van deze vreemdelingen is vastgesteld dat zij niet voor verblijf in aanmerking komen. Gelet op het feit dat geen landen bekend zijn die geen gevolg geven aan hun volkenrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen, is de groep die in aanmerking kan komen voor deze uitzondering van zeer beperkte omvang. Om die reden komt – naar onze mening – slechts die vreemdeling in aanmerking voor een dergelijke status van wie is vastgesteld dat hij staatloos is en zijn toelating in een derde land niet gewaarborgd is.

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken om een vreemdeling die hoger beroep heeft ingesteld en een verzoek bij de Afdeling heeft ingediend om de behandeling van het hoger beroep in Nederland te mogen afwachten, de kans te geven de behandeling van het verzoek om de voorlopige voorziening af te wachten omdat dit verzoek anders zonder betekenis is. Zij willen weten op welke wijze dit wordt gegarandeerd nu het rechtmatig verblijf kennelijk al is beëindigd voor de vreemdeling. Zij vragen zich af of dit recht niet expliciet in de wet geregeld dient te worden, met bijbehorend recht op voorzieningen en bij voorkeur voorafgaand aan de redelijke vertrektermijn. Indien dit niet in de wet wordt opgenomen, zou de Afdeling verplicht zijn binnen de redelijke vertrektermijn het verzoek om een voorlopige voorziening te behandelen en zij vragen zich af of dat reëel is. De leden van GroenLinks dringen daarom aan op een uitbreiding van het rechtmatig verblijf tot de behandeling van het verzoek om een voorlopige voorziening hangende het hoger beroep.

Wij hebben in de memorie van toelichting op bladzijde 86 reeds aangegeven dat de vreemdeling in beginsel niet wordt uitgezet alvorens de rechter zich heeft uitgesproken over het verzoek om voorlopige voorziening. Op deze regel kan – net als nu het geval is – met name een uitzondering worden gemaakt indien sprake is van een tweede verzoek om voorlo-



pige voorziening tenzij er sprake is van nieuw gebleken feiten en omstandigheden die als deze bij de behandeling van het eerdere verzoek bekend waren geweest, mogelijk tot een ander oordeel zouden hebben geleid.

Het mogen afwachten van een voorlopige voorziening is gebaseerd op gentlemen's agreement tussen bestuur en rechterlijke macht en is daarom niet in de wet zelf neergelegd. Het verblijf van de vreemdeling wordt slechts rechtmatig in de zin van artikel 8 indien de Afdeling het verzoek om een voorlopige voorziening toewijst.

#### *Vierde lid*

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op lid 4 van artikel 60. Afzonderlijk bezwaar en beroep tegen de beslissing om de vertrektermijn te bekorten tot minder dan vier weken is niet uitgesloten. Het komt de leden van de VVD-fractie voor, dat dat wel het geval zou moeten zijn.

Anders dan de VVD-fractie hebben wij ervoor gekozen om de bezwaar- en beroepsmogelijkheden niet te schrappen. Op die manier wordt een bevoegdheid voor de bestuursrechter gecreëerd. Zouden de bezwaar- en beroepsmogelijkheden wel zijn geschrapt dan zou de vreemdeling zich tot de burgerlijke rechter kunnen wenden om de rechtmatigheid van het bekorten van de vertrektermijn te laten toetsen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in welke gevallen de minister de vertrektermijn zou willen verkorten. Hierbij wordt door de leden van genoemde fractie aangedrongen op terughoudend gebruik van deze mogelijkheid, aangezien vier weken al erg kort is om enigszins voorbereid terug te keren.

Ingevolge artikel 60, vierde lid kan de vertrektermijn worden verkort in het belang van de uitzetting of in het belang van de openbare orde. Gevallen waarin bijvoorbeeld gedacht zou kunnen worden aan het verkorten van de vertrektermijn in het belang van de uitzetting zijn die gevallen waarin documenten beschikbaar zijn om de terugkeer te realiseren, maar waarbij de geldigheidsduur van die documenten binnen de periode van vier weken zal verlopen. Voor wat betreft de mogelijkheden om het vertrek voor te bereiden verwijzen wij naar onze hiervoor gemaakte opmerkingen over het vernieuwde terugkeerbeleid.

### **Artikel 61**

#### *Algemeen*

De leden van de fracties van CDA, D66, RPF en GPV stellen enkele vragen over de bevoegdheid tot uitzetting en de rechtsbescherming daartegen. In de Memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat tegen de uitzetting als regel geen afzonderlijke rechtsmiddelen openstaan. Het systeem van het wetsvoorstel is immers, dat afwijzing van de aanvraag om toelating van rechtswege meebrengt, dat de vreemdeling verplicht is binnen vier weken Nederland te verlaten, bij gebreke waarvan hij kan worden uitgezet (vgl. de artikelen 25 en 43). Derhalve zal de rechter de vraag of deze rechtsgevolgen (vertrekplicht en uitzetbaarheid) rechtens aanvaardbaar zijn, moeten betrekken bij zijn beoordeling van de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen. Uit het algemene uitgangspunt dat men – behoudens hoger beroep – niet tweemaal hetzelfde geschil aan de rechter kan voorleggen, volgt dan dat tegen de uitzetting niet nog eens afzonderlijk beroep openstaat.

Artikel 70, derde lid, doet aan het voorgaande niet af. Deze bepaling stelt

weliswaar beroep open tegen handelingen van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig, maar het is vaste jurisprudentie dat daaronder slechts rechtens relevante handelingen moeten worden verstaan. Een uitzettingshandeling is als regel niet rechtens relevant, omdat zij slechts de uitvoering behelst van de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen en de rechtmatigheid van die handeling reeds is komen vast te staan door de verwerping van het beroep tegen die beschikking.

Dit ligt anders, indien de situatie ten tijde van de uitzetting zodanig verschilt van die ten tijde van het rechterlijk oordeel over de beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen, dat niet meer kan worden gezegd dat de rechtmatigheid van de uitzetting al is komen vast te staan. Dan kan een uitzettingshandeling een rechtens relevante handeling worden, waartegen ingevolge artikel 70, derde lid, beroep openstaat. In dat geval maakt het, anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, geen verschil meer of het om uitzetting van een asielzoeker of van een andere vreemdeling gaat. Dit laatste volgt uit het systeem van hoofdstuk 7 van de wet. Hoewel afdeling 2 van hoofdstuk 7 het opschrift «Regulier» draagt, is deze afdeling (met inbegrip van artikel 70, derde lid) van toepassing in alle gevallen waarin niet afdeling 3 of afdeling 5 van hoofdstuk 7 van toepassing zijn (artikel 70, eerste lid). Uit de definitiebepaling volgt immers dat alles wat niet asiel is, als regulier wordt aangemerkt. In het hier besproken geval van afzonderlijk beroep tegen uitzetting van een asielzoeker is afdeling 3 (asiel) *niet* van toepassing. Artikel 77, eerste lid, bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat afdeling 3 slechts van toepassing is op beroepen tegen besluiten omtrent *verblijfsvergunningen* asiel. Op andere handelingen jegens asielzoekers is afdeling 3 niet van toepassing, en afdeling 2, met inbegrip van artikel 70, derde lid, derhalve wel.

Anders dan de leden van de fracties van RPF en GPV verwachten wij niet dat te allen tijde met een beroep op gewijzigde omstandigheden beroep zal worden ingesteld tegen uitzettingshandelingen. De vreemdeling zal immers lang niet altijd nieuwe omstandigheden kunnen aanvoeren, en die kans wordt nog kleiner doordat wijzigingen tijdens de procedure bij de rechter door de rechter kunnen worden «meegenomen» (de *ex nunc-toetsing*). Na welk tijdsverloop gewijzigde omstandigheden zich wel kunnen voordoen, kan niet in het algemeen worden gezegd. Beslissend is niet het enkele tijdsverloop, maar of zich een relevante wijziging in de omstandigheden heeft voorgedaan.

Het hiervoor geschetste systeem van de wet vormt ook de achtergrond van de «kan-bepaling» van artikel 61. Hoofdreel is dat de vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijft verplicht is zelf te vertrekken. Hij kan ook worden uitgezet, maar voorop staat de verplichting om zelf het land te verlaten. Daardoor bestaat, zo antwoorden wij de leden van de fracties van RPF en GPV, ook niet het gevaar dat door het enkele niet-uitzetten gedoogsituaties ontstaan waaraan de vreemdeling later rechten kan ontlenen. Omdat op de vreemdeling die een beschikking waarbij de aanvraag is afgewezen heeft ontvangen, van rechtswege de verplichting rust om zelf het land te verlaten, kan hij aan het achterwege blijven van uitzettingshandelingen niet de *gerechtvaardigde* verwachting ontlenen dat hij in Nederland mag blijven. Dat is alleen anders indien *uitdrukkelijk* uitstel van vertrek is gegund.

De fractie van GroenLinks verwijst naar hun commentaar bij artikel 59 lid 2. Voorts vragen deze leden of de minister voldoende inzicht heeft in de redenen waarom uitzetting vaak moeizaam verloopt. Zij vragen ook of de minister bekend is met het rapport «vreemdelingen in de strafrechtstroken» (het VRIS-rapport) over een onderzoek naar de samenwerking tussen alle uitvoerende diensten die bij de uitzetting betrokken zijn. Hierin

zou de conclusie worden getrokken dat een belangrijke oorzaak van een falend uitzettingsbeleid is gelegen in de gebrekkige samenwerking tussen de verschillende diensten. Hun vraag is of de minister deze conclusie onderschrijft en welke maatregelen hij treft om de samenwerking optimaal te maken. De minister wordt voorts gevraagd of hij bereid is het rapport op korte termijn, op zijn laatst tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het verslag, naar de Kamer te sturen.

Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven zullen wij de Kamer afzonderlijk informeren over de resultaten van het VRIS-rapport. Daarin zullen wij ook aangeven of wij de conclusies onderschrijven en welke maatregelen getroffen zullen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de minister ook inzicht heeft in de redenen die vreemdelingen soms hebben om hun terugkeer te frustreren en wijzen erop dat volgens professor Van Kalmthout de belemmeringen die door de vreemdeling worden opgeworpen, soms eenvoudig zijn op te heffen. Ook armlastige ambassades zouden soms niet mee kunnen of willen meewerken aan de verkrijging van reisdocumenten. Deze leden vragen of de minister bereid is om, nu de medewerking van de vreemdeling en van de ambassade cruciaal is, meer onderzoek te doen naar de oorzaken, zodat er voor elke oorzaak een structurele oplossing kan worden gezocht.

Het vernieuwde terugkeerbeleid gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn terugkeer. Teneinde eventuele belemmeringen te kunnen wegnemen, is binnen het vernieuwde terugkeerbeleid voorzien in ondersteuning van de vreemdeling bij het realiseren van zijn vertrek. Wij verwijzen hierbij naar hetgeen wij hierover al hebben opgemerkt bij artikel 59. De medewerking van ambassades wordt, gelet op de volkenrechtelijke verplichting tot terugname van eigen onderdanen, verondersteld. In de huidige praktijk worden overigens de door de ambassades in rekening gebrachte legeskosten voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten voldaan.

#### **Artikel 62**

De leden van de VVD-fractie stemmen in met de aanscherping ten opzichte van de huidige wet. Zij vragen tevens hoe dit beleid zich verhoudt tot de gang van zaken in Duitsland, België, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Op het beleid met betrekking tot verblijf op medische gronden zijn wij hiervoor – bij artikel 13 – reeds uitvoerig ingegaan. Al de genoemde landen kennen een (wettelijke) vorm van uitstel van vertrek indien de vreemdeling om medische redenen niet in staat is om te reizen. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is het daarnaast mogelijk om toegelaten te worden op grond van klemmende redenen van humanitaire aard indien sprake is van een ernstige ziekte of levensbedreigende situatie.

Voorts vragen zij de regering in welke mate asielzoekers een beroep doen op medische voorzieningen en welk bedrag op jaarbasis daar mee is gemoeid. Deze leden vragen de regering deze vragen ook te beantwoorden met betrekking tot statushouders.

Voor het jaar 2000 is ter dekking van de kosten voor medische bijstand aan asielzoekers die gebruik maken van (enige vorm van) opvang een bedrag van 3 118 gulden per opvangplaats begroot. De kosten voor medische bijstand aan statushouders zijn niet afzonderlijk zichtbaar te maken. Deze vreemdelingen zijn namelijk – als regel – voor de

dekking van hun medische kosten verzekerd op grond van de Ziekenfondswet (Zfw) en Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz). Bij uitkeringen krachtens deze wetten wordt niet geregistreerd of de betrokken verzekerde (oorspronkelijk) als asielstatushouder tot Nederland is toegelaten.

De voortgang van het genezingsproces wordt, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, op dit moment onder meer beoordeeld aan de hand van een advies van de medisch adviseur.

### **Artikel 63**

De fractieleden van het CDA vragen waarom in het eerste lid, onderdeel b, en in het tweede lid sprake is van een «kan-bepaling». Zij stellen voor om het woord «kunnen» in het tweede lid te vervangen door «zullen». De leden van de fractie van CDA en VVD verzoeken verder om aan te geven aan welke periode wordt gedacht bij het begrip «redelijke tijd».

In het eerste lid, onder b is sprake van een «kan-bepaling» omdat plaatsing aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij dezelfde onderneming, waarmee de vreemdeling Nederland was binnengekomen, niet altijd mogelijk is. In het algemeen deel van deze nota (paragraaf 1.8) hebben wij de voorwaarden aangegeven waaronder een bepaling imperatief geformuleerd kan worden. Wij zullen echter in de regel gebruik maken van de bevoegdheid om de kosten te verhalen.

De periode waaraan wordt gedacht bij het begrip «redelijke tijd», verschilt van geval tot geval en per vervoermiddel. Een nadere invulling ervan is om die reden niet zinvol.

### **Artikel 64**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de algemene maatregel van bestuur een bepaling dient te bevatten die het mogelijk maakt de kosten van bewaring te verhalen op de werkgever die een vreemdeling heeft tewerkgesteld in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen, dan wel op de garantsteller. Ook zou naar het oordeel van deze leden een bepaling moeten worden gecreëerd om te kunnen overgaan tot inbeslagneming van geld en goederen bij derden (bijvoorbeeld een bank) ter dekking van de kosten van bewaring. Zij vragen wat hierover het oordeel van de regering is.

In paragraaf 54 van het tweede deel van het nader rapport hebben wij aangegeven dat wij in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben besloten niet in een basis voor verhaal van de kosten van bewaring op een werkgever te voorzien. De argumenten die pleiten tegen de introductie van een dergelijke verhaalsmogelijkheid wegen zwaarder dan de veronderstelde voordelen. De preventieve werking van deze verhaalsmogelijkheid zal in werkelijkheid beperkt zijn, terwijl de uitvoeringslasten en de belasting van de rechterlijke macht aanzienlijk zullen zijn.

Een bepaling om te kunnen overgaan tot inbeslagneming van geld en goederen bij derden ter dekking van de kosten van bewaring achten wij om vergelijkbare redenen niet wenselijk. Naar onze mening bestaat in voorkomende gevallen wel de mogelijkheid om in het kader van het verhaal van kosten verband houdend met het verblijf in Nederland op de garantsteller uiteindelijk ook over te gaan tot inbeslagneming.

## Artikel 65

### *Algemeen*

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het aantal gronden op basis waarvan tot ongewenstverklaring kan worden besloten, in proportie is tot de mogelijke gevolgen.

Een ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat een vreemdeling strafbaar is op grond van artikel 197a Sr. indien hij het grondgebied van Nederland betreedt en hij bovendien niet in aanmerking kan komen voor rechtmatig verblijf. Voor elk van de genoemde gronden, die ook in de huidige wet zijn opgenomen, achten wij de maatregel proportioneel tot deze gevolgen. Daarbij merken wij op dat de ongewenstverklaring op aanvraag van de vreemdeling kan worden opgeheven.

### *Eerste lid, onder a*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke wijze en in welke situaties de minister de bepaling opgenomen in lid 1 onderdeel a wil toepassen. Zij vragen ook of dit standaard gaat worden toegepast of dat er criteria voor worden uitgewerkt en zo ja, in welke regelgeving deze worden neergelegd, wat de inhoud ervan is en of ze aan het parlement ter goedkeuring worden voorgelegd. Voorts willen zij antwoord op de vraag wat het doel is van de verruiming van de mogelijkheid om uitgeprocedeerde vreemdelingen zonder criminele antecedenten ongewenst te verklaren. Deze leden vragen onderbouwing van de verwachting dat de dreiging van ongewenstverklaring zal leiden tot een spoedig vertrek uit Nederland en vragen zich af of een ongewenstverklaring niet juist contraproductief zou kunnen werken, nu de betreffende vreemdelingen in het gehele Dublin-gebied niet meer welkom zijn.

Genoemde leden vragen of de minister deze maatregel in overeenstemming acht met het beginsel van proportionaliteit, nu het enkel niet vertrekken uit Nederland de consequentie heeft dat de vreemdeling zes maanden gevangenisstraf kan krijgen, en gedurende tien jaar het gehele Dublin-gebied niet meer kan betreden. Tevens vragen zij of een dergelijke maatregel wel in overeenstemming is met de beleidsprioriteit die bij criminele illegalen ligt. Deze leden stellen dat deze maatregel op indirecte wijze tot het criminaliseren van vreemdelingen leidt, hetgeen deze prioriteit enigszins vertroebelt en vragen of de minister ervan op de hoogte is dat het Openbaar Ministerie geen enkele prioriteit toekent aan de vervolging van ongewenst verklaarde vreemdelingen. Voorts vragen zij of het de minister bekend is dat de rechterlijke macht zelfs het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk verklaart indien een ongewenst verklaarde vreemdeling niet uitzetbaar is, en hem dat niet te verwijten valt. Als dat bekend is vragen zij de minister in welk opzicht rekening wordt gehouden met deze praktijk. Deze leden stellen ook de vraag of de minister het ook mogelijk acht dat vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, toch ongewenst worden verklaard en indien dat het geval is, wat daarvan de bedoeling is. Als dit niet het geval is vragen zij of de minister bereid is dit specifiek op te nemen in de wet, althans in de lagere regelgeving.

Tenslotte vragen zij naar de consequenties van deze uitbreiding van de ongewenstverklaring en of het juist is dat dit een capaciteitsuitbreiding van 50% met zich meebrengt.

Zoals wij hiervoor bij artikel 52 hebben opgemerkt hebben wij ten tijde van het debat over de terugkeernotitie (TK 1998–1999, 26 646, nr. 1) op 20 september 1999 toegezegd de Tweede Kamer schriftelijk te informeren over de criteria voor ongewenstverklaring in het kader van het

vernieuwde terugkeerbeleid, alsmede over de wijze waarop in de praktijk invulling gegeven zal worden aan deze beleidsintensivering. Naar verwachting kunnen wij de Kamer in februari van dit jaar hierover nader informeren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat er gebeurt met de ongewenstverklaring op basis van artikel 65, lid 1, onderdeel a, als een besluitmoratorium wordt afgekondigd voor het land van herkomst, en de vreemdeling op grond daarvan een nieuwe aanvraag indient. Zij stellen dat er dan toch een grond voor rechtmatig verblijf in Nederland is.

Het feit dat een besluitmoratorium wordt afgekondigd voor het land van herkomst en het feit dat de ongewenstverklaarde vreemdeling op die basis een nieuwe aanvraag indient, heeft geen consequenties voor zijn ongewenstverklaring. De vreemdeling in kwestie kan uiteraard een nieuwe aanvraag indienen; echter in dat individuele geval zal op grond van de geldende ongewenstverklaring geen rechtmatig verblijf ontstaan. Dit volgt uit artikel 65, vijfde lid, dat bepaalt dat de ongewenst verklaarde vreemdeling, in afwijking van artikel 8, geen rechtmatig verblijf kan hebben.

De leden van het CDA vragen waarom in onderdeel a wordt gesproken van «een bij deze wet strafbaar gesteld feit» en of dit betekent dat bij andere wetten strafbaar gestelde feiten niet worden meegeteld.

Onderdeel a beperkt zich uitdrukkelijk tot de strafbaar gestelde feiten in de Vreemdelingenwet. De bij andere wetten strafbaar gestelde feiten vallen onder onderdeel b van artikel 65.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen of het niet voor de hand ligt het woord «en» te vervangen door het woord «of» in het eerste lid onder «a». Verder vragen deze leden waarom de ongewenstverklaring niet terugkomt in de afwijzings- en -intrekkingsbepalingen uit de afdelingen 2 en 3 en of het besluit tot intrekking van de ongewenstverklaring ambtshalve of op aanvraag wordt genomen.

De voorgestelde redactionele aanpassing zouden wij niet over willen nemen. Met deze aanpassing zou het mogelijk zijn een rechtmatig hier te lande verblijvende vreemdeling ongewenst te verklaren wegens overtreding van de Vreemdelingenwet. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling. De beslissing tot weigering of intrekking van de vergunning gaat aan de ongewenstverklaring vooraf. Omdat een ongewenst verklaarde vreemdeling ingevolge artikel 65, derde lid, geen rechtmatig verblijf kan hebben, is de ongewenstverklaring niet opgenomen als aparte grond voor afwijzing en intrekking in de afdelingen 2 en 3 van het wetsvoorstel. Wel komen de gronden waarop een vergunning kan worden afgewezen of ingetrokken gedeeltelijk overeen met de gronden waarop een ongewenstverklaring kan worden gebaseerd. Een besluit tot opheffing van de ongewenstverklaring wordt op aanvraag genomen.

#### *Eerste lid, onder b*

De leden van het CDA vragen of het bij (ook buitenlandse) onherroepelijk geworden rechterlijke vonnissen als bedoeld in onderdeel b van lid 1 altijd gevangenisstraffen (van drie jaren of meer) betreft of dat het ook andere vonnissen kan betreffen, bijvoorbeeld een in het buitenland opgelegde doodstraf. Zij vragen of, als dit laatste het geval is, het non-refoulements-beginsel dan aan de orde is.



Bij onderdeel b moet sprake zijn van een veroordeling waartegen een gevangenisstraf van drie jaren moet zijn bedreigd dan wel een opgelegde maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht. Ingeval van in het buitenland opgelegde straffen wordt beoordeeld of het desbetreffende strafbaar feit ook naar Nederlandse recht een misdrijf is, of dit strafbare feit in Nederland een vergelijkbare strafbedreiging heeft en of de strafmaat vergelijkbaar is met de straf die zou zijn opgelegd door de Nederlandse rechter wanneer het delict in Nederland zou zijn gepleegd. Als hieromtrent verschillen bestaan met de Nederlandse situatie, bijvoorbeeld ingeval van de doodstraf, dient te worden beoordeeld of het strafbaar feit, wanneer het in Nederland zou zijn gepleegd en tot een rechtelijke uitspraak zou hebben geleid, reden zou zijn geweest tot ongewenstverklaring. Voordat besloten kan worden tot weigering van verblijf en of ongewenstverklaring dient vastgesteld te zijn dat dit niet in strijd komt met het Verdrag van Genève en het EVRM.

*Eerste lid, onder e*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in welke situatie het belang van de internationale betrekkingen vordert dat een vreemdeling ongewenst wordt verklaard.

Met deze grond is bedoeld te waarborgen dat Nederland niet mag verworden tot een gastland van personen die elders de publieke orde ernstig verstoren door daden die ook naar Nederlands recht zware misdrijven zouden opleveren. In een dergelijk geval zou in het belang van de internationale betrekkingen tot ongewenstverklaring kunnen worden overgegaan.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe onderdeel e van het eerste lid van artikel 65 zich verhoudt tot artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag. Artikel 65, onderdeel e, is niet in strijd met artikel 32. Artikel 65 ziet op ongewenstverklaring. In artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag is een uitzettingsverbod neergelegd ten aanzien van vluchtelingen die rechtmatig op het grondgebied verblijven. De uitzetting is ingevolge dit artikel slechts toegestaan op grond van nationale veiligheid of openbare orde en na een zorgvuldige procedure. Onder openbare orde kunnen ook de internationale betrekkingen worden verstaan. In de Nederlandse situatie gaat verblijfsbeëindiging veelal vooraf aan ongewenstverklaring.

## **Artikel 66**

*Eerste lid*

De fractieleden van GroenLinks willen weten welke criteria zullen worden gehanteerd bij de bepaling of een ongewenstverklaring kan worden opgeheven en of de vreemdeling wordt gehoord indien de minister voornemens is het verzoek af te wijzen?

De criteria zullen in het Vreemdelingenbesluit worden neergelegd. Daarbij zal worden aangesloten bij de bestaande criteria. Op grond van het huidige beleid wordt een ongewenstverklaring naar aanleiding van geweldsdelicten of opiumdelicten opgeheven indien de vreemdeling sinds de ongewenstverklaring en het vertrek uit Nederland een ononderbroken periode van tien jaar buiten Nederland heeft verbleven. Ingeval van ongewenstverklaring naar aanleiding van andere misdrijven wordt deze opgeheven indien de vreemdeling sedert de ongewenstverklaring en het vertrek uit Nederland een ononderbroken periode van vijf jaar buiten Nederland heeft verbleven.

Op de opheffing van de ongewenstverklaring die is opgelegd op grond van artikel 65, eerste lid, onder a, zal worden ingegaan in de hiervoor aangekondigde brief aan de Kamer.

De vreemdeling dient de aanvraag om opheffing te onderbouwen met gegevens. In een voorkomend geval kan op grond van artikel 4;7 van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting bestaan de vreemdeling in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen over feiten en omstandigheden die afwijken van die welke hij zelf heeft verstrekt. Mocht het nodig zijn om de vreemdeling te horen dan kan dat ook in het buitenland plaatsvinden, bijvoorbeeld bij een ambassade.

#### *Tweede lid*

De leden van de fractie van het CDA willen weten hoe wordt vastgesteld dat een vreemdeling in het buitenland tien jaar lang geen inbreuk op de openbare orde heeft gemaakt en aan welke rechtsnormen wordt een en ander getoetst, aan die van het buitenland of aan die van Nederland.

Daarvoor wordt als hoofdregel uitgegaan van een daartoe strekkende verklaring van de vreemdeling. Het blijkt op dit moment slechts in zeer weinig gevallen mogelijk om deze verklaring bij de autoriteiten in de landen van herkomst te verifiëren. Daarom zijn wij voornemens de vreemdeling te vragen een verklaring omtrent het gedrag te overleggen. Voor de rechtsnormen verwijzen wij deze leden naar het antwoord bij artikel 65, eerste lid, onder b.

## **HOOFDSTUK 7. RECHTSMIDDELEN**

### **Artikel 67**

De leden van de CDA-fractie vragen of het beleid wordt gehandhaafd dat een verzoek om voorlopige voorziening hier te lande mag worden afgewacht. Deze leden antwoorden wij, dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat als de wet aan het bezwaar of beroep de werking van de beschikking niet opschort, de vreemdeling verplicht is uit Nederland te vertrekken.

Zoals we in de memorie van toelichting op bladzijde 86 reeds aangaven zal de vreemdeling niet worden uitgezet alvorens de rechter zich heeft uitgesproken over het verzoek om voorlopige voorziening.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks, om het AC-criterium in de wet neer te leggen, merken wij op, dat de noodzaak daartoe ontbreekt. Het wetsvoorstel beoogt de gronden waarop een aanvraag kan worden afgewezen zo eenvoudig mogelijk te regelen. Om die reden is het onderscheid tussen kennelijk ongegrond en niet-kennelijk, zoals dat in de huidige wet is neergelegd, niet overgenomen en wordt volstaan met afwijzingsgronden die steeds van toepassing zijn. Of een aanvraag in het AC kan worden afgewezen is enkel afhankelijk van de vraag, of binnen de beschikbare tijd voor de AC-procedure tot die afwijzing kan worden geconcludeerd.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er zo ingrijpend is aan de besluiten bedoeld in artikel 91, dat het niet aan een termijn binden van het beroep daartegen rechtvaardigt. Het gaat in artikel 91 om besluiten tot vrijheidsbeperking of vrijheidsontneming, zo antwoorden wij deze leden. Uit de artikelen 15, tweede lid, van de Grondwet, 5, vierde lid, EVRM en 9, vierde lid, IVBPR volgt dat een ieder die anders dan op rechterlijk bevel van zijn vrijheid is beroofd, te allen tijde het recht heeft zich tot de rechter

te wenden teneinde de rechtmatigheid van zijn vrijheidsbeneming te doen toetsen (het «habeas corpus» beginsel). Dit recht kan niet worden beperkt door het aan een termijn te binden. Het gaat dus niet om praktische belemmeringen, maar om een grondrecht van de vreemdeling. Overigens zal de praktische betekenis van het voorgestelde artikel 67, derde lid, afnemen als gevolg van de eveneens voorgestelde periodieke beoordeling van de vrijheidsontneming. Daardoor zal uiterlijk na drie dagen een beroep bij de rechter aanhangig zijn. Nu is dat uiterlijk na 28 dagen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie.

### **Artikel 68**

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie, of wij hun mening delen, dat louche verblijfsbemiddelaars zoveel mogelijk buiten de belangenbehartiging gehouden moeten worden, antwoorden wij bevestigend. Voor zover deze leden er van uit gaan, dat de belangenbehartiging vaak in handen van dergelijke belangbehartigers is, menen wij een kanttekening te moeten plaatsen. Ons is namelijk niet bekend dat daarvan op grote schaal sprake van is. Als er zich een dergelijk geval voordoet, voorziet de Awb in artikel 2:2 in de mogelijkheid voor de IND om bijstand of vertegenwoordiging door de persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan te weigeren. Voor de rechtbank bestaat ingevolge artikel 8:25 Awb een zelfde mogelijkheid. Daarnaast bestaat geen behoefte aan een regeling in de voorgestelde Vreemdelingenwet. De suggestie van deze leden om de bijzondere gemachtigde van een gedetineerde vreemdeling te verbieden rechtsmiddelen aan te wenden, kunnen wij evenwel niet volgen. De «bijzondere gemachtigde» van artikel 68, eerste lid, is iemand die juist expliciet door de vreemdeling is gemachtigd om een bepaald rechtsmiddel aan te wenden. Hoe en waarom zou die persoon dan vervolgens weer kunnen of moeten worden verboden om datzelfde rechtsmiddel aan te wenden?

### **Artikel 69**

De leden van de fracties van CDA en SGP merken terecht op dat het voorgestelde artikel 69, tweede lid, niet geheel overeenkomt met de in wetsvoorstel 26 850 (uitbreiding aantal nevenzittingsplaatsen) voorgestelde wijziging van artikel 33a, tweede lid, eerste volzin, van de huidige Vreemdelingenwet. Laatstgenoemd wetsvoorstel zou eerder in werking moeten treden dan het onderhavige. Om zo min mogelijk discussie over het wetsvoorstel op te roepen, is in wetsvoorstel 26 850 een beperktere uitbreiding voorgesteld dan in het onderhavige wetsvoorstel. Beperkter, omdat niet is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nevenzittingsplaatsen aan te wijzen buiten de hoofdplaatsen van de arrondissementen, zoals de mogelijkheid om zitting te houden in een Aanmeldcentrum of een Huis van Bewaring.

Zonder de voorziening, zoals voorgesteld in het vijfde lid, zou voor belanghebbenden beroep tegen het besluit tot instelling van het besluitmoratorium mogelijk zijn bij de rechtbank. Wij wezen daarop reeds in ons antwoord op een vraag die in het algemeen deel van het verslag gesteld is (zie paragraaf 6.8). In dat antwoord hebben wij ook uiteengezet, dat onder belanghebbende zowel de vreemdeling als een belangenorganisatie als Vluchtelingenwerk Nederland kan worden verstaan. Eveneens hebben wij in ons eerdere antwoord aangegeven alsnog een termijn voor het doen van uitspraak voor te stellen bij Nota van Wijziging. Aldus in antwoord op de vragen betreffende artikel 69.

## **Artikel 70**

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in asielzaken wel en in reguliere zaken niet ex nunc geoordeeld kan worden, verwijzen wij graag naar paragraaf 6.6 van het algemeen deel van deze nota.

Ten aanzien van het derde lid stellen de leden van de fracties van PvdA en D66 voor om een gelijke regeling ook in afdeling 3 van hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel op te nemen. Daartoe bestaat naar onze mening geen noodzaak. Zoals wij reeds bij de beantwoording van de vragen over artikel 61 hebben aangegeven, staat de rechtsgang in asielzaken alleen open voor besluiten omtrent een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 26 en 31. Tegen handelingen die voortvloeien uit een besluit omtrent een verblijfsvergunning asiel staat alleen in bijzondere gevallen de rechtsgang van afdeling 2 open.

In aanvulling op ons antwoord bij artikel 61, merken wij op dat er slechts één categorie handelingen voorstelbaar is, die de rechtsgang asiel zouden moeten volgen. Hierbij gaat het om de handelingen in het kader van de beëindiging van de verstrekking voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA). In het wetsvoorstel Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 (wetsvoorstel 26 975) is daarom voorgesteld om in de Wet COA op te nemen, dat de rechtsgang asiel ook openstaat indien het gaat om beschikkingen en handelingen die strekken tot het beëindigen van verstrekkingen (hoofdstuk 5, artikel 6, onder B).

## **Artikel 71**

### *Artikel 71, eerste lid*

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de gevolgen voor het drie-jaren-beleid, verwijzen wij korthedshalve naar ons antwoord in het algemeen deel van deze nota, paragraaf 1.12.

### *Artikel 71, tweede en derde lid*

Wij antwoorden de leden van de fractie van GroenLinks, dat in de wet wordt vastgelegd in welke gevallen er schorsende werking is verleend en in welke niet. Hiermee beogen wij te breken met de situatie zoals die onder de huidige wet bestaat, waarin een bezwaar- of beroepschrift twee keer wordt beoordeeld: de eerste keer met het oog op het verlenen van schorsende werking en de tweede keer met het oog op de inhoudelijke beslissing. Zouden wij het voorstel van deze leden volgen, dan gaat het voordeel van het stelsel van opschorting van rechtswege verloren. Dit betekent echter niet, dat de vreemdeling het bezwaar of administratief beroep nooit in Nederland kan afwachten. De vreemdeling kan immers een verzoek om voorlopige voorziening doen, waarna de rechter alle relevante aspecten in zijn oordeel kan betrekken.

### *Artikel 71, tweede lid, onder d*

Ingevolge artikel 2, vierde lid, onder b, adviseert de ACV op verzoek van de minister over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangegeven beschikkingen. Hieruit volgt, dat het enkele verzoek van een vreemdeling om door de ACV te worden gehoord, niet doorslaggevend is voor toepassing van de tenzij-clausule van het tweede lid van artikel 71.

### *Artikel 71, derde lid*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, antwoorden wij, dat uit artikel 1, onder f, van het wetsvoorstel volgt, dat

een herhaalde aanvraag, een aanvraag is waarbij geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn gebleken. In dat geval is er geen schorsende werking van het bezwaar op grond van artikel 71, derde lid. Wij antwoorden deze leden eveneens, dat zal worden beoordeeld of het niet tijdig aanwenden van het rechtsmiddel verschoonbaar was.

### **Artikel 73**

Met de cryptische zinsnede, waarop de leden van de CDA-fractie doelen, hebben wij het volgende beoogd. Onder de huidige wet ontbreekt het onderscheid tussen asiel en regulier. Om die reden moest worden bepaald dat tegen vrijheidsbeperkende maatregelen, voor zover die zijn opgelegd in reguliere zaken, geen bezwaar of administratief beroep openstaat. Bovendien ontbreekt in het huidige artikel 29 een onderscheid tussen bezwaar en administratief beroep. Ingevolge de systematiek van het wetsvoorstel diende ook dit onderscheid gemaakt te worden. Daarbij is nagegaan, of de beschikking (krachtens mandaat) door de minister wordt genomen of bijvoorbeeld door de korpschef krachtens eigen bevoegdheid. In het eerste geval zou bezwaar openstaan, in het laatstbedoelde geval administratief beroep. Overigens zal administratief beroep niet vaak meer voorkomen. De uitsluiting van bezwaar is in artikel 73 neergelegd, de uitsluiting van administratief beroep in artikel 75, tweede lid.

### **Artikel 74**

De leden van de CDA-fractie merken terecht op, dat de beslistermijn op het bezwaarschrift ingevolge artikel 74 langer is dan uit de Awb zou voortvloeien. Deze termijn is ongewijzigd overgenomen uit de huidige wet, zo antwoorden wij tevens op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Op termijn zal de informatievoorziening inderdaad worden verbeterd en mag worden verwacht dat de beschikking op het bezwaar sneller genomen kan worden. Deze verbetering zal echter niet van vandaag op morgen gerealiseerd zijn. Vandaar ook dat vooralsnog wordt vastgehouden aan de bestaande beslistermijn, in afwachting van de verbetering van de informatievoorziening.

### **Artikel 75**

Artikel 75 regelt slechts de gevallen waarin, voorafgaand aan het beroep op de rechter, administratief beroep moet worden ingesteld, zo antwoorden wij de leden van de GroenLinks-fractie op hun vraag terzake. Beroep op de rechter ter zake van deze beschikkingen blijft mogelijk.

### **Artikel 76**

Naar aanleiding van de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en GroenLinks merken wij op dat geen hoger beroep is opengesteld in zaken waarin door de president van de rechtbank is «doorgepakt», omdat dit «doorpakken» volgens vaste jurisprudentie slechts kan geschieden in evidente gevallen. Het is derhalve niet nodig in de wet criteria neer te leggen om dit te bereiken. Het is niet juist dat het onder de huidige wet niet tot «doorpakken» is gekomen; wel is het zo dat de bevoegdheid daartoe terughoudend werd gebruikt. Een en ander betekent dat in zaken waarin vragen rijzen die in verband met de rechtseenheid van belang zijn, niet zal worden «doorgepakt». Hoger beroep zou daarom in zaken waarin is «doorgepakt» weinig meerwaarde hebben. Erkend zij, dat ten aanzien van het criterium voor «doorpakken» de rechtseenheid in het geding kan komen, maar wij achten dit beperkte risico voor de rechtseenheid onvoldoende zwaarwegend om de procedure in evidente zaken met een hoger beroepsfase te verlengen.

«Zoveel mogelijk» betekent in de context van artikel 76: «wanneer dit mogelijk is». Bij zijn beoordeling of «doorpakken» mogelijk en verantwoord is, zal de president mede rekening houden met het gegeven dat in dat geval tegen zijn beslissing geen hoger beroep openstaat. Voorts zal doorpakken onder de nieuwe wet minder voorkomen dan onder de oude, omdat «doorpakken» alleen mogelijk is indien bezwaar of administratief beroep openstaat, hetgeen onder de nieuwe wet aanzienlijk minder vaak het geval is.

Gevraagd naar de verwachtingen omtrent het gebruik van artikel 76, antwoorden wij, dat het niet in de rede ligt, om voor de toekomst te verwachten dat er in veel meer gevallen gebruik van zal kunnen worden gemaakt. De wijziging in de tekst ten opzichte van artikel 33b van de huidige wet, hangt samen met het invoeren van de standaard schorsende werking van het bezwaar in reguliere zaken. Deze wijziging zal niet leiden tot een ander gebruik van de bevoegdheid, zo verwachten wij.

#### **Artikel 77**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de termijn verwijzen wij korthedshalve naar paragraaf 6.8 van het algemeen deel van deze nota. Ten aanzien van de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en SGP om in afdeling 3 een met artikel 70, derde lid, vergelijkbare bepaling op te nemen, verwijzen wij eveneens korthedshalve naar ons antwoord op de vraag van diezelfde strekking bij de artikelen 61 en 70.

Ten slotte verwijzen wij naar het algemeen deel van deze nota voor het antwoord op de door de leden van de fractie van GroenLinks gestelde vraag over het tweede lid.

#### **Artikel 78**

De vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over het vervallen van bezwaar in asielzaken, komen overeen met vragen die in het algemeen gedeelte van het verslag over de rechtsmiddelen zijn gesteld. Voor de beantwoording ervan verwijzen wij daarom naar het algemeen deel van deze nota, in het bijzonder paragraaf 6.4. Daarin is ook ingegaan op de distantie van de rechter.

#### **Artikel 79**

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie aangaande het totaalbedrag aan de griffierechten in vreemdelingenzaken, antwoorden wij, dat deze griffierechten niet zijn uitgesplitst naar vreemdelingenzaken en reguliere zaken en evenmin naar asiel en regulier.

Anders dan de leden van de VVD-fractie blijkbaar veronderstellen, worden thans zowel in asielzaken als in reguliere zaken griffierechten geheven.

Waar het ons om gaat, is dat in asielzaken het heffen van griffierechten geen doel dient en om die reden achterwege zou dienen te blijven. Zoals wij in paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de nota reeds aangaven, zullen griffierechten in de toekomst alleen nog in reguliere zaken worden geheven.

#### **Artikel 80**

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat in de memorie van toelichting op bladzijde 77 een onjuistheid is geslopen. Indien het beroep niet-verschoonbaar te laat is ingesteld, dient het inderdaad in alle gevallen niet-ontvankelijk te worden verklaard. Indien reeds bij de behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening kan worden vastgesteld dat de



termijnoverschrijding in de hoofdzaak niet verschoonbaar is, zal ook het verzoek om voorlopige voorziening moeten worden afgewezen. In voorkomende gevallen zal vervolgens moeten worden bezien of het verbod van refoulement zich tegen uitzetting verzet.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van VVD en CDA naar de gevolgen voor het drie-jaren beleid, verwijzen wij graag naar ons antwoord op de vraag van gelijke strekking in paragraaf 1.12 van het algemeen deel van deze nota.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, is in de memorie van toelichting slechts gesteld dat de rechter een verzoek om voorlopige voorziening niet altijd zal honoreren. Deze stelling moet, evenals de stelling dat van de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen niet altijd gebruik zal worden gemaakt, worden gezien in de context waarin zij is geplaatst, namelijk het geval dat het bezwaar of beroep te laat is ingediend. In dat geval zal een verzoek om voorlopige voorziening slechts worden toegewezen, indien er tenminste een indicatie is dat de termijnoverschrijding verschoonbaar zou kunnen zijn. Indien de vreemdeling dit niet enigszins aannemelijk kan maken, is een verzoek om voorlopige voorziening niet zinvol.

Over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding wordt beslist door het orgaan dat beslist over de hoofdzaak. In het geval van een te laat ingediend bezwaarschrift is dat dus de minister – zij het vanzelfsprekend onder controle van de rechter –, in het geval van een te laat ingediend beroepschrift de rechter in de hoofdzaak. Indien een voorlopige voorziening wordt gevraagd, zal de president echter, zoals altijd bij verzoeken om voorlopige voorziening, een inschatting moeten maken van het vermoedelijke oordeel van de minister c.q. de rechter in de hoofdzaak. Het is derhalve niet juist dat uitsluitend de rechter oordeelt over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding; in het geval van een te laat ingediend bezwaarschrift zal in eerste instantie de minister zich daarover een oordeel moeten vormen, zij het dat dit oordeel uiteraard in beroep kan worden aangevochten.

Een en ander laat onverlet dat er soms procedures over de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding zullen plaatsvinden. De enige mogelijkheid om dat geheel te voorkomen zou zijn om ook aan een te laat ingediend bezwaar of beroepschrift automatisch schorsende werking te verbinden. Dat zou echter het niet aanvaardbare gevolg hebben dat de vreemdeling zichzelf weer rechtmatig verblijf zou kunnen verschaffen door het enkele te laat indienen van een bezwaar- of beroepschrift, ook al is de te late indiening evident niet verschoonbaar.

De ex nunc beoordeling van het beroep beoogt het indienen van nieuwe aanvragen hangende de procedure te voorkomen. De vreemdeling zal dan ook pas een nieuwe aanvraag in willen dienen, indien de rechter nieuwe feiten en omstandigheden niet meer in het beroep zal willen betrekken. Dat veelvuldig beroep zal worden ingesteld heeft naar onze mening niet zozeer te maken met de ex nunc beoordeling alswel met de aard van de vreemdelingenzaken. In het algemeen deel van deze nota (paragraaf 6.6) hebben wij daarover desgevraagd een uiteenzetting gegeven. Aldus in antwoord op de vragen van de fracties van RPF en GPV.

Wat zijn de gevolgen van de «automatische» schorsende werking voor het driejarenbeleid, zo vragen de leden van de fracties van VVD en CDA. Deelt de regering de opvatting dat standaard-schorsing bij handhaving van het driejarenbeleid een stimulans is tot doorprocederen en telkens met nieuwe feiten komen, zo vragen de eerstgenoemde leden. De leden van de fractie van het CDA vragen, met verwijzing naar hun opmerkingen bij artikel 71, hoe onder de nieuwe wet wordt omgegaan met het driejarenbeleid en of herziening van het driejarenbeleid wordt overwogen.

Voor de beantwoording van deze vragen over het drie-jaren-beleid verwijzen wij naar paragraaf 1.12 van het algemeen deel van deze nota.

#### *Artikel 80, tweede lid*

De vragen over het tweede lid van artikel 80 van de fracties van PvdA, GroenLinks en D66 beantwoorden wij als volgt. In het algemeen deel van deze nota hebben wij aangegeven dat het opnemen van een afzonderlijk criterium voor afdoening in het Aanmeldcentrum (AC) ten koste zou gaan van de eenvoud van het wetsvoorstel op dit punt. De relevante vraag is of de afwijzing van de aanvraag in stand kan blijven.

Wat de voordelen zijn van het opnemen in de wet van schorsende werking van het beroep tegen de afwijzing in het AC, is ons niet duidelijk. Ingevolge artikel 60, eerste lid, bedraagt de vertrektermijn vier weken. Pas daarna kan de vreemdeling worden uitgezet. Ingevolge artikel 67, tweede lid, kan de vreemdeling binnen één week beroep instellen op de rechter. Dit beroep zal, net als thans het geval is, binnen korte tijd worden behandeld (thans gemiddeld binnen vier weken). Daarmee zal in verreweg de meeste gevallen geen belang meer hebben bij een verzoek om voorlopige voorziening gericht tegen uitzetting, omdat de vertrektermijn in de meeste gevallen eindigt nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan. Wij verwachten dat het verzoek om voorlopige voorziening achterwege zal blijven. Om deze reden bestaat er naar onze mening evenmin behoefte aan een afzonderlijk schorsingscriterium in de wet.

#### **Artikel 81**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent het aanvullen van feiten en rechtsgronden zij kortheidshalve verwezen naar het in het algemeen deel van deze nota opgenomen antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van D66 (paragraaf 6.9.7).

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie merken wij op dat de bevoegdheid van de rechter om ex nunc te oordelen nieuwe aanvragen niet geheel kan voorkomen, maar de kans daarop wel kleiner maakt. Voor een nieuwe aanvraag is immers vereist, dat de vreemdeling nieuwe feiten of omstandigheden aanvoert. Wijzigingen in de feiten of omstandigheden hangende de procedure zijn niet «nieuw» meer als de rechter deze in zijn oordeel heeft betrokken. Heeft de rechter dit niet gedaan, dan kunnen zij weer wel de basis voor een nieuwe aanvraag vormen. Nieuwe aanvragen kunnen ingevolge artikel 4:6 Awb vereenvoudigd worden afgedaan indien geen nieuwe feiten of omstandigheden worden aangevoerd. De minister kan de aanvraag dan afdoen door eenvoudig te verwijzen naar zijn eerdere beslissing; de vreemdeling behoeft ook niet opnieuw te worden gehoord.

De extra toerusting van de rechter en het bestuursorgaan, lijkt op dit moment beperkt te kunnen blijven tot het incorporeren van de mogelijkheid van ex nunc beoordeling in de werkprocessen, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Binnen de IND gaat het daarbij om het waarborgen van de adequate informatie-uitwisseling tussen de procesvertegenwoordiger en de regiodirectie. Hoe de ex nunc beoordeling in de praktijk vorm zal krijgen, hebben wij in het algemeen deel van deze nota reeds aangegeven (wij verwijzen naar paragraaf 6.6 van deze nota). Daaraan voegen wij toe, dat wij de gevolgen voor de werklast van rechter en bestuursorgaan nauwlettend in de gaten zullen houden. De vraag van de CDA-fractie over het ontbreken van de termijn voor het inbrengen van nieuwe feiten en omstandigheden is eveneens reeds in paragraaf 6.6 van het algemeen deel beantwoord.

De verschillende vragen van de fracties van VVD, D66, GroenLinks en SGP over de ex nunc beoordeling beantwoorden wij als volgt.

De vragen over het moment waarop de vreemdeling nieuwe feiten en omstandigheden in de procedure kan inbrengen zijn reeds in paragraaf 6.6. van het algemeen deel beantwoord. Op deze plaats merken wij slechts op, dat er voor de toepassing van artikel 81 alleen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden als die feiten en omstandigheden zijn opgekomen nadat de beschikking op de aanvraag is genomen. De vraag of «bestaande» feiten eerder in de procedure gebracht hadden kunnen of moeten worden, is niet nieuw. Deze vraag speelt namelijk evenzeer onder de huidige ex tunc beoordeling van het beroep. Deze jurisprudentie blijft van belang.

Wij begrijpen de vraag naar de gevolgen van de ex nunc beoordeling voor het recht op schadevergoeding aldus, dat deze leden zich afvragen in hoeverre schadevergoeding kan worden toegewezen terwijl de minister zich niet eerder over de nieuwe feiten en omstandigheden heeft kunnen uitlaten. Wij antwoorden deze leden, dat de bevoegdheid om een beroep ex nunc te beoordelen ten opzichte van de huidige praktijk geen wijziging brengt in de wijze waarop na een gegrondverklaring van het beroep wordt geoordeeld over de aansprakelijkheid en de gehoudenheid tot schadevergoeding van de Staat. Dat volgt uit de gang van zaken die ons voor ogen staat bij de ex nunc beoordeling van het beroep. Indien nieuwe feiten of omstandigheden naar voren komen, zal de rechtbank in ieder geval aan de minister de vraag voorleggen, welke gevolgen deze nieuwe feiten en omstandigheden voor het bestreden besluit hebben. Als de reactie van de minister desalniettemin tot vernietiging van het besluit leidt, bestaat er in dat opzicht geen relevant verschil met een beoordeling ex tunc. De minister heeft zich immers kunnen uitlaten over de (gevolgen van) de nieuw opgekomen feiten en omstandigheden.

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 103 merken wij op, dat dit artikel een bijzondere en exclusieve bevoegdheid voor de vreemdelingenrechter vestigt als het gaat om het toekennen van schadevergoeding na opheffing van de vreemdelingenbewaring.

Ook ten aanzien van de vragen naar de terughoudende rol van de rechter bij de ex nunc beoordeling, verwijzen wij kortheidshalve naar paragraaf 6.6. van het algemeen deel. Hier volstaan wij met de conclusie, dat ook bij een ex nunc beoordeling de rechter terughoudendheid past.

In het algemeen deel (paragraaf 6.6) hebben wij reeds aangegeven dat de rechter bepaalt, wanneer sprake is van «ontoelaatbare vertraging in de afdoening van de zaak». Dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de SGP-fractie.

De leden van de fractie van de SGP wijzen er terecht op dat ook de artikelen 6:18 en 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht de rechter onder omstandigheden mogelijkheden bieden om rekening te houden met nieuwe feiten of omstandigheden. Deze artikelen zien echter slechts op het geval dat het bestreden besluit hangende de beroepsprocedure wordt ingetrokken of gewijzigd. Artikel 81, derde lid, gaat verder: het biedt de rechter ook de mogelijkheid om nieuwe feiten bij zijn oordeel te betrekken als de minister in die feiten (nog) geen aanleiding heeft gezien om het bestreden besluit in te trekken of te wijzigen.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie menen wij dat het moeilijk is om voor de reactie van de minister op in het geding gebrachte nieuwe feiten een vaste termijn te stellen. Voorop staat, dat, zoals ook is bepaald, deze reactie in het belang van een vlotte procedure zo spoedig mogelijk moet worden gegeven. Wat mogelijk is, hangt echter sterk van de aard van de aangevoerde feiten af. Soms zal een reactie binnen enkele dagen kunnen

worden gegeven, maar soms zal onderzoek in het buitenland nodig zijn om een oordeel te kunnen geven over de juistheid van de aangevoerde feiten. Dergelijk onderzoek neemt nu eenmaal enige tijd.

## **Artikel 82**

Op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks betreffende de beperkingen van het recht op hoger beroep en de bewaking van de rechtseenheid zijn wij, mede naar aanleiding van vragen van de fracties van de RPF en het GPV, reeds in het algemeen gedeelte van deze nota ingegaan (paragraaf 6.9). De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, of de Afdeling bestuursrechtspraak de rol van de Rechtseenheidskamer (REK) geheel kan overnemen, beantwoorden wij als volgt. In die gevallen waarin het hoger beroep openstaat, behoeft er naar onze mening geen twijfel over te bestaan dat de Afdeling de rol van de REK over zal kunnen nemen. Waar geen hoger beroep openstaat, kan de REK een rol blijven spelen.

De suggestie van de leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks om ook in vreemdelingenbewaringszaken hoger beroep open te stellen, kunnen wij niet overnemen. Niet alleen zou dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tezeer belasten, maar ook blijven wij van mening dat het in het wetsvoorstel neergelegde systeem van periodieke toetsing van de rechtmatigheid en proportionaliteit van de vrijheidsontneming de vreemdeling een zodanig goede rechtsbescherming biedt, dat het toevoegen van hoger beroep niet nodig is. Daarbij tekenen wij aan, dat de door deze leden geuite opvatting dat alleen bij de eerste toetsing de rechtmatigheid van de bewaring zou worden getoetst, niet juist is. De rechter verricht bij iedere periodieke toets een volledige rechtmatigheidstoetsing, hetgeen ook blijkt uit de artikelen 92, vierde lid en 93, vierde lid, waarin het toetsingscriterium is neergelegd.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks omtrent hoger beroep in zaken waarin is «door-gepakt», verwijzen wij kortheidshalve naar de antwoorden op de vragen gesteld bij artikel 76.

### *Artikel 82, onder c*

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat artikel 82, onderdeel c, er in verbinding met artikel 76 toe leidt dat de beslissing van de eerste rechter over de wijze van afdoening mede bepalend is voor de vraag of tegen zijn beslissing hoger beroep openstaat. Dat is echter bepaald niet ongebruikelijk en geenszins in strijd met het beginsel van «fair trial». In het algemeen bestuursprocesrecht betekent de beslissing van de rechter om een zaak op de voet van artikel 8:54 Awb vereenvoudigd af te doen eveneens dat geen hoger beroep openstaat. In het strafprocesrecht is de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen sedert jaar en dag mede afhankelijk van de keuze van de eerste rechter voor de op te leggen straf.

## **Artikel 83**

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de relatie vreemdelingenrecht en rechtsbijstand. Deze vragen beantwoorden wij als volgt.

Het is al jaren gebruikelijk dat in asielzaken een rechtshulpverlener de vreemdeling bijstaat. Dit heeft te maken met het feit dat er een actieve rechtshulpvereniging is, die asielzoekers bijstaat. De onbekendheid van de asielzoeker met het Nederlandse rechtssysteem en de afhankelijke positie waarin de asielzoeker verkeert zijn hierbij belangrijke factoren.

De rechtshulpverleners zijn ook in reguliere zaken actief, maar verhoudingsgewijs minder dan in asielzaken. In reguliere zaken behartigt de vreemdeling vaker zijn eigen zaken, of schakelt een gemachtigde in, die geen advocaat of medewerker van het Bureau voor rechtshulp is. Een verband met de kosten die aan inschakeling van het Bureau voor rechtshulp verbonden zijn, kan daarbij een rol spelen, omdat deze vreemdelingen niet per definitie minder draagkrachtig zijn.

Er bestaat geen verschil in beschikbaarheid van professionele rechtsbijstand. Wel zijn voor het verlenen van rechtsbijstand aan asielzoekers door de raden voor rechtsbijstand drie aparte Stichtingen Rechtsbijstand Asielzoekers (SRA's) in het leven geroepen. De medewerkers van de SRA's zijn gespecialiseerd in het verlenen van rechtsbijstand aan asielzoekers. Zonodig wordt voor het voeren van procedures gebruik gemaakt van advocaten.

De mogelijkheid tot het verlenen van rechtsbijstand aan asielzoekers is geclausuleerd in artikel 8 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie, antwoorden wij, dat het aanbod momenteel niet tot problemen leidt, maar niet uitgesloten is dat in de toekomst een tekort aan rechtsbijstandverleners gaat ontstaan. Wij volgen daarom de ontwikkelingen.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de SGP vroegen naar de overwegingen om artikel 6:6 Awb (herstel van verzuimen in het hoger beroepschrift) buiten toepassing te verklaren. Dit is gedaan in het belang van een goede voortgang van de procedure. Wij erkennen dat het binnen vier weken opstellen van een volledig – dus niet slechts pro forma – beroepschrift van de rechtshulpverlener van de vreemdeling onder omstandigheden een forse inspanning zal vergen. Wij zijn echter van oordeel dat deze inspanning, gelet het op het zwaarwegende algemeen belang bij het beperken van de procedureduur, in redelijkheid van de vreemdeling en zijn rechtshulpverlener kan worden gevegd. Toestaan van pro forma beroepschriften zou betekenen dat de duur van de hoger beroepsprocedure in een groot aantal gevallen wordt verlengd met minimaal twee weken (dat is de termijn die voor het herstel van verzuimen pleegt te worden geboden; een kortere hersteltermijn zou ook niet zinvol zijn, omdat het door deze fracties gesignaleerde probleem daardoor niet of nauwelijks zou worden weggenomen). Wij achten die prijs te hoog. De rechtshulpverlener moet redelijkerwijs in staat worden geacht binnen vier weken na de uitspraak van de rechtbank overleg met zijn cliënt te voeren. De afspraak daartoe kan immers al na de zitting in eerste aanleg worden gemaakt, aangezien dan als regel duidelijk is wanneer de uitspraak kan worden verwacht.

Anders dan de leden van de fractie van de SGP zien wij niet hoe de uitsluiting van de herstelkans de procesgang zou kunnen belasten met discussies over de ontvankelijkheid van het hoger beroep. Als regel zal de Afdeling bestuursrechtspraak eenvoudig kunnen vaststellen of het hoger beroepschrift aan de wettelijke eisen voldoet.

#### **Artikel 86**

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van D66 en het CDA geven wij toe dat wij ons ten aanzien van de gevallen waarin het verzet zal worden gedaan, in de memorie van toelichting wellicht wat erg sterk hebben uitgedrukt. Niettemin blijft overeind, dat de vreemdeling bij het doen van verzet weinig te verliezen en veel te winnen

heeft; daarop baseren wij de verwachting dat van een verzetsmogelijkheid op grote schaal gebruikt zou worden gemaakt.

Het uitsluiten van artikel 8:55 van de Awb betekent niet dat de enige mogelijkheid tot het herstel van administratieve misslagen wordt uitgesloten. De rechtspraak erkent, dat de rechter kennelijke verschrijving e.d. ambtshalve (bij zgn. hersteluitspraak) kan corrigeren. Daarnaast bestaat in het uiterste geval nog de mogelijkheid van herziening (artikel 8:88 van de Awb).

### **Artikel 87**

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vroegen naar de beslistermijn van 23 weken. Deze termijn is ontleend aan wetsvoorstel 25 829. Zij is gebaseerd op een analyse van de tijd die minimaal gemoeid is met elk van de stappen in de procedure, in het geval dat een volledige procedure moet worden gevolgd. In dat geval is, zo leert de ervaring, 23 weken eerder aan de krappe dan aan de ruime kant. Daar staat tegenover, dat lang niet in alle gevallen de volledige procedure zal worden gevolgd, zodat de gemiddelde duur van het hoger beroep aanzienlijk lager zal liggen dan 23 weken. Een kwantitatieve indicatie is moeilijk te geven, maar wij verwachten dat een volledige behandeling in ieder geval in aanzienlijk minder dan de helft van het aantal zaken noodzakelijk zal blijken. Aannemelijk is overigens, dat dit aantal in de eerste periode na invoering van de wet iets hoger zal liggen dan daarna, omdat nu eenmaal kort na invoering van een nieuwe wet relatief veel nieuwe rechtsvragen moeten worden beantwoord.

### **Artikel 88**

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de SGP merken wij op dat de in dit artikel besloten liggende afwijking van de Awb is ingegeven door de dwingende noodzaak vertragende incidenten in de procedure zoveel mogelijk te voorkomen. Er zijn geen gegevens bekend over het aantal gevallen waarin in vreemdelingenzaken om wraking is verzocht, maar in het algemene bestuursrecht bestaat de indruk dat het aantal wrakingsverzoeken een stijgende lijn vertoont. Een verzoek tot wraking leidt altijd tot vertraging, zeker als het ter zitting wordt gedaan. In dat geval moet immers het onderzoek ter zitting worden geschorst in afwachting van een beslissing van een andere kamer op het wrakingsverzoek. Als die andere kamer een meervoudige moet zijn, kan die beslissing op zijn vroegst worden genomen na de eerstvolgende zitting van een meervoudige kamer. De onderhavige voorziening zorgt ervoor, dat slechts een zitting van een enkelvoudige kamer behoeft te worden afgewacht. Dat gaat sneller, om de eenvoudige reden dat er in vreemdelingenzaken aanzienlijk meer «enkelvoudige» zittingen zullen zijn dan «meervoudige»; wellicht zal het soms zelfs mogelijk zijn dat het verzoek nog diezelfde dag wordt behandeld door een gelijktijdig zitting houdende andere enkelvoudige kamer.

Het vorenstaande betekent niet, dat er nu aanleiding is artikel 8:18 Awb te wijzigen. De regeling van de wraking berust op een afweging tussen enerzijds de waarborg die is gelegen in een meervoudige handeling, anderzijds het belang van voortgang van de procedure. Deze afweging valt voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken anders uit dan voor bestuursrechtelijke zaken in het algemeen, omdat in dit geval het belang van een vlotte procedure uitzonderlijk zwaar weegt.



## **Artikel 89**

### *Algemeen*

Voor de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde beschouwing over de vormgeving van het hoger beroep in relatie tot het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling verwijzen wij kortheidshalve naar het algemeen deel van deze nota (paragraaf 6.9).

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Afdeling bestuursrecht-spraak rekening kan houden met nieuwe feiten en omstandigheden waarmee de rechtbank rekening had kunnen houden, maar dat niet heeft gedaan. Dat is onder omstandigheden denkbaar. Zoals deze leden terecht constateren, is de rechtbank bevoegd, maar niet verplicht om nieuwe feiten of omstandigheden in haar oordeel te betrekken. Geen enkele rechterlijke bevoegdheid is echter onbegrensd. Het is dus denkbaar – al zal het niet vaak voorkomen – dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot het oordeel komt dat de rechtbank niet in redelijkheid had kunnen weigeren aangevoerde nieuwe feiten of omstandigheden bij haar oordeel te betrekken. In dat geval zal de uitspraak van de rechtbank worden vernietigd. Vervolgens heeft de Afdeling twee mogelijkheden: zij kan de zaak terugwijzen naar de rechtbank (artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State) of zij kan doen hetgeen de rechtbank had behoren te doen (artikel 42 Wet op de Raad van State). In het eerste geval zal de rechtbank alsnog rekening moeten houden met de nieuwe feiten, in het tweede geval zal de Afdeling dat zelf moeten doen. De keuze tussen beide mogelijkheden zal vooral worden bepaald door het antwoord op de vraag of de nieuwe feiten voldoende vaststaan.

De vraag van de leden van de D66-fractie over de verhouding tussen het grievenstelsel en artikel 8:69 Awb hebben wij reeds in het algemeen gedeelte van deze nota beantwoord (paragraaf 6.9.7).

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks kennelijk veronderstellen is de Afdeling wel bevoegd, maar niet verplicht zich in haar uitspraak te beperken tot de inhoud van de aangevoerde grieven (artikel 89, eerste lid, is een «kan-bepaling»). Als regel zal zij dat echter wel doen. Wij achten dit alleszins verantwoord. Gelet op de kwaliteit van de rechtshulpverlening in vreemdelingenzaken zullen als regel de relevante punten wel in de grieven aan de orde worden gesteld. Overigens is ook in het algemene bestuursprocesrecht de tendens, dat de grieven van appellant meer en meer bepalend worden voor de omvang van het geding. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts naar criteria voor het doen van een verkorte uitspraak, waarin tot uitdrukking zou moeten komen dat een verkorte uitspraak tot de uitzondering behoort. Daarvan zijn wij beslist geen voorstander. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat een verkorte uitspraak slechts bij uitzondering wordt gedaan; dat zou de waarde van de verkorte uitspraak als instrument tot bekorting van de procedure grotendeels teniet doen. In onze visie kan en zal de Afdeling een verkorte uitspraak doen in alle gevallen die zich daarvoor lenen, te weten dat de grieven geen aanleiding geven tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, de Afdeling ook ambtshalve geen aanleiding tot vernietiging ziet, en de zaak geen uit oogpunt van rechtseenheid of rechtsontwikkeling belangrijke vragen oproept.

## **Artikel 90**

Anders dan de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks achten wij de bevoegdheid om naar aanleiding van een voorlopige voorziening de hoofdzaak buiten zitting af te doen uit een oogpunt van rechtsbescher-

ming verantwoord in het licht van de rechtsgang in vreemdelingenzaken als geheel. Nogmaals benadrukken wij, dat in het onderhavige wetsvoorstel de rechtsbescherming van de vreemdeling wordt uitgebreid: naast de bestaande rechtsgang in eerste en enige aanleg wordt een, zij het sobere, vorm van hoger beroep ingevoerd. Wij achten deze bevoegdheid voorts absoluut noodzakelijk om de werklast van de Afdeling bestuursrecht-spraak en daarmee de duur van het hoger beroep en van de totale procedure binnen aanvaardbare grenzen te houden. Dat is ook in het belang van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling: juist de mogelijkheid om routinezaken zeer efficiënt af te doen geeft de Afdeling de ruimte om de schaarse capaciteit te concentreren op de zaken die uit een oogpunt van rechtseenheid en rechtsontwikkeling belangrijk zijn (maar niettemin binnen de in vergelijking met andere bestuursrechtelijke zaken krappe termijn van 23 weken moeten worden afgedaan!).

De verwachting dat tegen zo niet 100%, dan toch een zeer groot percentage van de voor de vreemdeling negatieve uitspraken in asielzaken hoger beroep zal worden ingesteld, is gebaseerd op de ervaringen met het beroep in eerste aanleg. Ook in hoger beroep is het immers zo, dat het instellen daarvan de vreemdeling alleen maar winst en nooit verlies kan opleveren. Daarop baseren wij, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie, ook de verwachting dat het relatief vaak zal voorkomen dat zowel het beroep in de hoofdzaak als het verzoek om voorlopige voorziening kennelijk ongegrond is.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, antwoorden wij, dat het door deze leden genoemde percentage gerelateerd is aan het totaal van de ingediende asielaanvragen in het Aanmeldcentrum, dat op 100% gesteld is.

### **Artikel 92**

Zijn de termijnen van artikel 92 niet aan de korte kant, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af. Inderdaad is de termijn waarbinnen de eerste kennisgeving van de opgelegde maatregel aan de rechtbank moet worden gedaan aan de korte kant. Daar hebben wij echter bewust voor gekozen om op korte termijn een rechterlijke beoordeling van de vrijheidsontneming mogelijk te maken. In de toelichting hebben wij aangegeven dat het gevolg daarvan is, dat de IND weinig concrete handelingen ter voorbereiding van de uitzetting zal hebben kunnen verrichten. In de toelichting hebben wij aangegeven, dat daarvan niet het gevolg kan zijn dat de bewaring om die enkele reden zal moeten worden opgeheven, zo beantwoorden wij deze vraag van de leden van de CDA-fractie.

### **Artikel 93**

Of het achterwege laten van een zitting een goed signaal is, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Wij zijn het met deze leden eens, dat het horen van de vreemdeling in het normale geval voor de hand ligt. Onder de huidige wet kan de rechtbank hiervan afzien, hetgeen samenhangt met hetgeen aan de rechter ter beoordeling staat. Het gaat, naast de rechtmatigheid, voornamelijk om de voortgang van de voorbereiding van de uitzetting van de vreemdeling en daarvoor is vooral de IND van belang. Als de rechtbank besluit de vreemdeling niet te horen, kan de vreemdeling hiertegen verzet aantekenen. Artikel 8:55 van de Awb is van toepassing. Op dat verzet zal de vreemdeling in ieder geval worden gehoord. Aldus in antwoord op de desbetreffende vraag.

De leden van de CDA-fractie antwoorden wij, dat het onderzoek naar de mogelijkheid van telehoren is afgerond en dat wij ons thans bezinnen op de vraag of tot invoering ervan zal worden overgegaan.

## **Artikel 95**

Wij antwoorden de leden van de fractie van het CDA dat onderzoek naar het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft aangetoond dat tot nu toe geen sprake is van een afname van het aanbod van advocaten. Wel wordt een toename van specialisatie geconstateerd en een toename van de ervaringsduur van advocaten. Op termijn is een uitstroom te verwachten van de oudere ervaren advocaten. Bezien moet worden of de instroom van jonge advocaten voldoende is om de uitstroom te compenseren en of de ingestroomde advocaten lang genoeg actief blijven in de sociale advocatuur. Naar aanleiding van uitgevoerd onderzoek wordt bezien of en zo ja welke maatregelen noodzakelijk zijn. De huidige kwaliteit van de rechtsgang laat naar onze mening niet te wensen over.

## **Artikel 96**

Ingevolge artikel 34c van de huidige wet is de president van de rechtbank niet bevoegd zelf een of meer raadslieden te kiezen, indien de vreemdeling zelf zijn keuze niet kenbaar kan maken. In de praktijk volstaat deze regeling niet, omdat er niet altijd tijdig iemand kan worden gevonden die voor de vreemdeling kan kiezen. De voorgestelde mogelijkheid voor de president om zelf een of meer raadslieden te kiezen kan in die gevallen nuttig zijn, ook met het oog op de voortgang van de rechterlijke beoordeling. Onder de nieuwe wet zullen de bestaande knelpunten prangender worden, omdat de eerste beoordeling al uiterlijk na 10 dagen plaatsvindt, zo antwoorden wij op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie.

## **Artikel 98**

De toevoeging van een of meer raadslieden geschiedt altijd door het bureau rechtsbijstandvoorziening, zo antwoorden wij de leden van de GroenLinks-fractie. Meestal zal de vreemdeling zelf om toevoeging verzoeken, waarbij het bureau ook een eigen toetsing zal verrichten. Het verzoek wordt in de praktijk vrijwel altijd gehonoreerd. Ingevolge het voorgestelde artikel 96 kan de president de toevoeging ook bevelen. In dat geval zal het bureau een eigen toetsing achterwege kunnen laten.

## **Artikel 101**

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, of wij bekend zijn met klachten van advocaten over het regime van het Huis van Bewaring, antwoorden wij, dat ons dergelijke klachten niet hebben bereikt. In opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch en de Stichting Rechtsbijstand Asiel 's-Hertogenbosch wordt momenteel onderzoek gedaan naar rechtsbijstand in bewaringszaken in het ressort 's-Hertogenbosch. In dit onderzoek komen ook de bezoekmogelijkheden aan de orde.

## **Artikel 103**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de hoogte van de toegekende vergoeding aan vreemdelingen antwoorden wij, dat door de Vreemdelingenkamers en ook door de IND aansluiting is gezocht bij een richtlijn van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Deze richtlijn houdt in, dat ingeval bewaring onrechtmatig wordt geacht de vreemdeling recht heeft op f 200,- per dag dat hij in een politiecel heeft verbleven en f 150,- per dag dat hij in een Huis van Bewaring heeft verbleven. Ten overvloede wellicht merken wij op, dat het voorgestelde artikel 103

een bijzondere en exclusieve bevoegdheid vestigt voor de vreemdelingenrechter ten aanzien van de schadevergoeding terzake van de onrechtmatige inbewaringstelling van een vreemdeling.

## **HOOFDSTUK 8. ALGEMENE EN STRAFBEPALINGEN**

### **Artikel 104**

Voor het antwoord op de vraag wanneer het verstrekken van gegevens de persoonlijke levenssfeer raakt, verwijzen wij korthedshalve naar het rapport inzake de evaluatie van de koppelingswet, zoals dat op 29 december 1999 aan de Kamer is toegezonden. Wij achten het overleg met de Kamer over deze evaluatie meer aangewezen dan de behandeling van dit wetsvoorstel, waarbij wij zullen aantekenen, dat eventuele wijzigingen zullen worden meegenomen in het wetsvoorstel.

### **Artikel 105**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, wijzen wij er op, dat de strafbepalingen in het voorgestelde artikel 105 zijn overgenomen uit de huidige wet. Daarin wordt niet gedifferentieerd zoals deze leden voorstellen. De voordelen van een differentiatie staan ons niet helder voor ogen, reden waarom wij vooralsnog vasthouden aan het huidige systeem.

Wat de leden van de GroenLinks-fractie bedoelen met hun vraag of wij rekening houden met de lage prioriteit van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, is ons niet geheel duidelijk. Een lage prioriteit betekent immers niet per definitie dat de strafbaarstellingen zelf overbodig zijn. In ieder geval zien wij hierin geen aanleiding om een wijziging in deze strafbepalingen voor te stellen.

De strafbaarstelling als overtreding betekent, dat de gedragingen niet zo ernstig zijn, dat zij als misdrijven aangemerkt behoren te worden. Wij zullen daartoe ook geen voorstel doen; de ook voor de huidige wet gemaakte keuze voor strafbaarstelling als overtreding blijft wat ons betreft valide.

### **Artikel 106**

Wij begrijpen de vraag van de leden van de CDA-fractie aldus, dat zij vragen of op grond van artikel 106 toepassing van het besluitmoratorium achterwege kan blijven. Het voorgestelde artikel 106 voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur van de wet af te wijken. Afhankelijk van de rechtsvorm van de regeling inzake tijdelijke bescherming (verordening, richtlijn) en de inhoud ervan, moet worden bezien of implementatie nodig is en zo ja, of artikel 41 daarvoor als basis kan dienen. Omdat uitwerking van de resultaten van de Europese top van Tampere thans onderwerp van bespreking in Brussel is, is het thans weinig zinvol op zo'n regeling vooruit te lopen. Daarom kan de vraag of het besluitmoratorium buiten toepassing kan blijven thans niet worden beantwoord.

Het voorkomen van aanzuigende werking speelt geen rol bij het geheel of gedeeltelijk buiten toepassing laten van de wet ingeval er een Europese regeling tot stand is gebracht, zo beantwoorden wij de betreffende vraag van de leden van de CDA-fractie.

#### *Artikel 106, eerste lid*

De leden van de CDA-fractie vragen of regelgeving waarbij ten nadele van

vreemdelingen wordt afgeweken bij formele wet moet gebeuren. Het antwoord daarop luidt bevestigend voorzover het gaat om de implementatie van bijvoorbeeld richtlijnen. De bestaande situatie wijzigt niet.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie, antwoorden wij, dat met de formule «naar het gevoelen van de Ministerraad», overeenkomstig het gebruik terzake, bedoeld wordt «na overeenstemming in de Ministerraad». Daarmee sluit de formulering aan bij de wijze waarop besluitvorming in de Ministerraad plaatsvindt.

### **Artikel 108**

De leden van de SGP vragen in welke gevallen aan de vergelijkbare bepaling in de thans geldende wet toepassing is gegeven en of het niet mogelijk en uit oogpunt van rechtszekerheid wenselijk is een meer begrensde afwijkingsmogelijkheid op te nemen.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie, antwoorden wij, dat van de met artikel 108 van het wetsvoorstel vergelijkbare bepaling tot nog toe geen gebruik is gemaakt. Juist omdat tevoren niet goed voorzienbaar is welke buitengewone omstandigheden aanleiding kunnen zijn voor het opstellen van de algemene maatregel van bestuur, achten wij een begrenzing van deze afwijkingsmogelijkheid niet voor de hand liggend. Wij wijzen er op, dat aan toepassing van artikel 108 toepassing van artikel 107 vooraf gaat. In artikel 107 is uitdrukkelijk voorzien in parlementaire betrokkenheid.

## **HOOFDSTUK 9. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 110**

#### *Artikel 110, eerste lid*

De CDA-fractie vraagt wat de in het eerste lid bedoelde omzetting van rechtswege van verblijfstitels concreet betekent en wat de praktische gevolgen voor de werklust in de asielketen zijn.

De omzetting van rechtswege houdt in, dat een vergunning die onder de huidige wet is verleend, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt beschouwd als een vergunning die onder de nieuwe wet is verleend, met de daaraan gekoppelde rechten en verplichtingen. Daartoe zijn geen afzonderlijke handelingen nodig. Daarin schuilt het grote voordeel van deze omzetting van rechtswege.

Waar wel afzonderlijke handelingen voor nodig zijn, is het omwisselen van de documenten waaruit de vergunning blijkt. Deze omwisseling kan van belang zijn voor het bewijs van de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Op welk moment en op welke wijze de documenten zullen worden omgewisseld is op dit moment in studie. Met de omwisseling van de documenten zullen, net als thans bij de afgifte van de documenten, de vreemdelingendiensten worden belast.

Andere gevolgen voor de werklust in de keten betreffen het verstrekken van voorzieningen. Nu dit wordt geregeld in de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000, die eveneens bij de Kamer is ingediend, verwijzen wij korthedshalve naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.

#### *Artikel 110, vierde lid*

De leden van de VVD-fractie merken weliswaar terecht op dat het vierde lid van artikel 110 tot gevolg heeft dat een groep vreemdelingen enige

jaren eerder een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgt, dan onder het regime van de huidige wet het geval zou zijn geweest, maar verliezen daarbij naar onze mening teveel uit het oog dat deze vergunning, juist omdat er geen beperking aan is verbonden, feitelijk niet intrekbaar is. Daarmee hebben deze vreemdelingen *feitelijk* reeds vanaf het moment waarop de vergunning tot verblijf zonder beperkingen is verleend een verblijfsrecht van onbepaalde duur, zo antwoorden wij ook de leden van de CDA-fractie. Omdat wij deze consequentie met de aan het woord zijnde leden minder gelukkig vinden, stellen wij in artikel 13, tweede lid, voor dat de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd steeds onder beperking wordt verleend.

### **Artikel 111**

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er voor is gekozen de oude inkomenseis nog drie jaar te handhaven.

Voor de in artikel 111 bedoelde personen betekent de nieuwe inkomenseis een verzwaring; zij zullen onder de nieuwe wet dus minder snel in aanmerking komen voor gezinshereniging dan onder de oude. Nu daardoor enigermate een inbreuk wordt gemaakt op verwachtingen die betrokkenen aan de oude wet ontleenden, is het redelijk deze verzwaring niet onverhoeds in te voeren, maar een zekere overgangstermijn te bieden. De lengte van zo'n overgangstermijn is natuurlijk altijd enigszins arbitrair; een keuze voor twee of vier jaar was ook denkbaar geweest. Drie jaar lijkt echter een redelijk compromis tussen de belangen van betrokkenen en het belang van de uitvoeringsorganisaties om niet al te lang twee regelingen naast elkaar te moeten toepassen.

### **Artikel 112**

Artikel 112 regelt dat op aanvragen waarop ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe wet nog niet is beslist, wordt beslist met inachtneming van het nieuwe materiële recht. Bij afwijzing volgt dus een meermovattende beschikking-«nieuwe stijl», bij toewijzing een verblijfsvergunning-«nieuwe stijl».

Anders dan de leden van de SP-fractie menen wij dat uit de onder het oude recht bestaande praktijk van specificatie van toelatingsgronden geenszins zonder meer een recht op specificatie kan worden afgeleid. Waar het om gaat is dat de materiële rechtspositie van degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet reeds in het bezit waren van een verblijfstitel, door het gekozen overgangsregime niet verslechtert en in veel gevallen zelfs verbetert.

### **Artikel 113**

Anders dan de leden van de SP-fractie achten wij het overgangsregime voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf geenszins in strijd met het vertrouwensbeginsel. In de eerste plaats is een achteruitgang in rechtspositie door nieuwe wetgeving geenszins per definitie in strijd met het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel vergt veeleer een afweging tussen de met de nieuwe wetgeving gediende algemene belangen en de door de oude wetgeving gewekte verwachtingen (zie N. Verheij, *Vertrouwen op de overheid; het vertrouwensbeginsel in het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, pre-advies Nederlandse Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht in Nederland en België, Deventer 1997, pagina 47–59). In de tweede plaats is in het onderhavige geval helemaal geen sprake van een achteruitgang in rechtspositie. Ook onder het oude recht bestond de bevoegdheid tot intrekking van een A-status en dus a fortiori tot hertoetsing bij de verlening daarvan. Dat van



deze bevoegdheid in de praktijk maar sporadisch gebruik werd gemaakt, doet daaraan, anders dan deze leden menen, niet af.

### **Artikel 118**

Naar aanleiding van de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA merken wij op dat er op dit moment geen voornemens zijn om de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 op enigerlei gefaseerd in werking te laten treden. Bij een gecompliceerd wetgevingsproject als het onderhavige is het echter als regel verstandig om die mogelijkheid met het oog op onvoorziene omstandigheden open te houden.

### **III BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

De vragen van de fracties bij de bijlage van de memorie van toelichting worden beantwoord in paragraaf 7 van het algemeen gedeelte van deze nota.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen