

Vergaderjaar 1998–1999

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 1999 en het nader rapport d.d. 15 september 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 1999, no.99.003076, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van de Vreemdelingenwet 2000.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 1999, nr. 99.003.076, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 1999, nr. W03.99.0314/I, bied ik U hierbij aan mede namens de Minister van Justitie.

Algemene opmerkingen

Dit nader rapport wijkt af van de gebruikelijke opzet. In dit rapport wordt namelijk niet alleen ingegaan op het advies van de Raad van State, maar tevens op andere over het voorstel van wet uitgebrachte adviezen.² Dat houdt verband met de bijzondere procedure die bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is gevolgd. Het voorstel van wet is gelijktijdig voor advies aangeboden aan de Raad van State en aan andere colleges en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Deze colleges en organisaties hebben op een eerder tijdstip advies uitgebracht dan de Raad van State. Deze adviezen zijn ook aan de Raad van State gezonden. Aan de hand van deze adviezen is het voorstel van wet aangepast (voor een afzonderlijke reactie op de adviezen die niet tot aanpassing van het voorstel van wet hebben geleid zij verwezen naar de punten 36 en verder van dit nader rapport). Vervolgens is het aangepaste voorstel van wet voor advies aan de Raad van State aangeboden, met het verzoek de eerdere adviesaanvraag buiten behandeling te stellen. Het advies van de Raad van State is dus gebaseerd op het aangepaste voorstel van wet. De overige adviezen die niet eerder tot aanpassing van het voorstel hebben geleid zijn nog niet eerder besproken. Om die reden worden deze adviezen in het onderhavige rapport eveneens besproken voor zover daartoe aanleiding bestaat.

1. Blijkens de toelichting (Inleiding, eerste alinea) kan de voorgestelde nieuwe Vreemdelingenwet niet los worden gezien van de maatregelen, die in

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Deze adviezen en het deel van het nader rapport dat ingaat op deze adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling parlementaire documentatie.

internationaal verband tot stand dienen te komen met het oog op een spoedige harmonisatie (zowel procedureel als materieel) van het Europese asiel- en immigratiebeleid.

De Raad van State onderschrijft deze visie, maar mist de doorwerking daarvan in het wetsvoorstel. Dat gemis leidt tot een aantal ernstige bezwaren tegen dat voorstel, die hierna worden uitgewerkt.

a. Ingevolge artikel 27 kan een verblijfsvergunning asiel (met de daaraan gekoppelde bescherming en aanspraken) niet alleen worden verleend aan de vreemdeling, die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag of die op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voor bescherming in aanmerking komt, maar ook aan de vreemdelingen, genoemd in artikel 27, onder c tot en met f. Daarmee wordt een ernstige distorsie geschapen met het asielrecht van andere Europese landen, hetgeen weinig bevorderlijk lijkt voor de beoogde spoedige harmonisatie van het Europese asielrecht en -beleid. Minstens even verontrustend acht de Raad de aanzuigende werking, waartoe deze constructie kan leiden: vreemdelingen hebben immers als gevolg daarvan in Nederland meer kans om, zonder dat internationale verdragen daartoe nopen, blijvend gevrijwaard te worden van de verplichting om terug te keren naar het land van herkomst.

Om deze redenen adviseert de Raad artikel 27 in heroverweging te nemen in die zin dat de verblijfsvergunning asiel slechts wordt toegekend aan vreemdelingen, die daarop aanspraak kunnen maken op grond van de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag en dat de strekking van dat artikel ten hoogste wordt uitgebreid tot vreemdelingen, die op grond van artikel 3 EVRM voor bescherming in aanmerking komen.

b. De Raad onderkent dat bij opvolging van het hiervoor geformuleerde advies tevens het lot bezegeld is van artikel 40, tweede lid, waarin wordt bepaald dat, indien de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel wordt ingewilligd, in de motivering wordt volstaan met de constatering dat de vreemdeling voor verlening van die vergunning in aanmerking komt.

Die consequentie is echter naar de mening van de Raad niet alleen in het belang van een spoedige harmonisatie van het Europese asielrecht en -beleid, die essentieel is voor de beheersbaarheid van de toestroom van asielzoekers, maar ook met het oog op voorkoming van problemen bij een eventuele latere intrekkingprocedure. Dan moet immers ingevolge artikel 30, onder c, van het voorstel de tot dan toe niet vermelde grond worden genoemd, waarop de verblijfsvergunning asiel destijds werd verleend, en die inmiddels zou zijn vervallen. Met name kan worden verdedigd dat het beginsel van rechtszekerheid eist dat de vreemdeling na de verlening van de verblijfsvergunning van stonde af aan weet welke omstandigheden tot intrekking daarvan zouden kunnen leiden. Het laat zich aanzien dat die wetenschap zal kunnen worden afgedwongen door middel van verzoeken om openbaarmaking van het dossier in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.

Soortgelijke problemen zullen zich kunnen voordoen bij een weigering tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 32, juncto artikel 30, onder c).

Om al deze redenen adviseert de Raad ook artikel 40, tweede lid, van het voorstel in heroverweging te nemen.

c. Ingevolge artikelen 32 kan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd onder bepaalde voorwaarden na drie jaar worden «omgezet» in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Laatstgenoemde vergunning kan dan – blijkens artikel 33 – niet meer worden ingetrokken om de enkele reden dat de grond, waarop de vergunning is verleend, inmiddels is komen te vervallen. De Raad merkt op dat het Vluchtelingenverdrag noch artikel 3 EVRM hiertoe nopen. Uit de toelichting blijkt niet dat die bepalingen zijn afgestemd op het asielrecht van andere Europese landen. Indien dat niet het geval is, wordt ook te dezen een situatie geschapen, die in de eerste plaats niet bevorderlijk is voor de spoedige totstandkoming van een harmonisatie van het Europese asielrecht, en die in de tweede plaats een sterke aanzuigende werking kan hebben: men kan dan immers in Nederland binnen betrekkelijk korte tijd een veel sterkere rechtspositie verkrijgen dan in andere landen. Hoeveel vreemdelingen van die mogelijkheid gebruik zullen maken valt niet te voorspellen.

De Raad adviseert de artikelen 32 en 33 in het licht van het vorenstaande aan een heroverweging te onderwerpen en in ieder geval in de toelichting deze artikelen te bespreken tegen de achtergrond van het Vluchtelingenverdrag, van de harmonisatie van het Europese asielrecht en van de mogelijke aanzuigende werking ervan en daarbij mede te betrekken de te verwachten gemiddelde tijdsduur die gemoeid zal zijn met het doorlopen van alle procedures, die de wet thans mogelijk maakt. De kritiek van UNHCR in zijn advies van 31 mei 1999 op de verwatering van het vluchtelingenbegrip maakt het, voorzover nog nodig, wel duidelijk dat de Nederlandse benadering geen navolging zal vinden op het internationale vlak.

d. Eén van de resultaten van een spoedige harmonisatie van het Europese asiel- en immigratierecht zou kunnen zijn dat een vreemdeling, wiens asielaanvraag om een verblijfsvergunning in een ander Europees land onherroepelijk is afgewezen, niet op dezelfde gronden een dergelijke aanvraag in Nederland kan indienen. De Raad onderkent dat dit pas volledig kan worden gerealiseerd nadat de beoogde harmonisatie is voltooid. Het college ziet echter in de huidige stand van het vreemdelingenrecht in de Schengen-landen gereede aanleiding te adviseren om reeds in dit wetsvoorstel een bepaling in deze zin op te nemen ten aanzien van een in één van de andere Schengen-landen uitgeprocedeerde vreemdeling en aldus ook een inhoudelijke aanzet te geven tot de beoogde spoedige harmonisatie van het Europese asielrecht.

e. Harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid zal meebrengen dat de grensbewaking in Nederland mede zal gaan dienen voor de bescherming van de openbare orde en veiligheid in de andere lidstaten. In verband daarmee dient Nederland met name de reeds in het Schengenverdrag genoemde bevoegdheid te hebben om aan vreemdelingen, die in een ander Schengen-land ongewenst zijn verklaard, op die grond de toegang tot Nederland te ontzeggen. De Raad adviseert een daartoe strekkende bepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

f. Om dezelfde reden ligt het niet voor de hand om bij de beslissing over verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning of over intrekking daarvan, of over verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (artikelen 16, eerste lid, 19, eerste lid, onder b en 30 onder b) het aspect van de openbare orde te blijven beperken tot het enkele criterium van een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf, waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd dan wel oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling. De Raad adviseert in deze bepalingen een criterium op te nemen, dat meer mogelijkheden biedt tot aansluiting bij een in ontwikkeling zijnd Europees openbare-orde-concept.

1.a De Raad van State onderschrijft dat de voorgestelde Vreemdelingenwet 2000 niet los kan worden gezien van de maatregelen, die in internationaal verband tot stand dienen te komen met het oog op een spoedige harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid. De Raad van State mist echter de doorwerking daarvan in het wetsvoorstel.

Zo is de Raad van oordeel dat met de gronden waarop het wetsvoorstel verlening van de verblijfsvergunning asiel mogelijk maakt, een grote afwijking ontstaat van het asielrecht van andere Europese landen. Dit lijkt de beoogde spoedige harmonisatie niet te bevorderen. Voorts is de Raad verontrust over de aanzuigende werking die van het voorgestelde vergunningsstelsel asiel kan uitgaan. De Raad adviseert op grond hiervan om artikel 27 in heroverweging te nemen en de verblijfsvergunning asiel alleen toe te kennen aan vreemdelingen die daarop aanspraak kunnen maken op grond van het Vluchtelingenverdrag en artikel 27 hoogstens uit te breiden tot vreemdelingen, die op grond van artikel 3 EVRM voor bescherming in aanmerking komen.

Met de Raad van State zijn wij van mening dat met de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel geen belemmering voor Europese harmonisatie mag worden opgeworpen. Daarom onderschrijven wij dat, voor wat betreft de gronden voor toelating, zoveel mogelijk aansluiting zou moeten worden gezocht bij gronden die ook in andere Europese landen voorkomen. Daarbij is

het van belang te bezien of het wenselijk is gronden op te nemen die niet op enige verdragsverplichting zijn gebaseerd maar ook of er vergelijkbare gronden voor toelating of niet uitzetting bestaan in de andere Europese landen.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de situatie in Europa aan een nadere bestudering onderworpen. Wat daarbij opvalt zijn de verschillen tussen de landen op het gebied van economische positie, welvaart en de verdeling daarvan, maatschappelijke ordening, rechtsstelsels, sociale zekerheidsstelsels, culturele tradities en politieke verhoudingen. Deze verschillen tussen de landen komen ook tot uitdrukking in de wijze waarop met de toelating van asielzoekers wordt omgegaan, zowel gedurende de procedure als bij toelating en afwijzing.

Het kan hierbij gaan om wezenlijke verschillen. In Nederland is de asielzoeker na het indienen van een asielverzoek – als regel – verzekerd van opvang tot aan het einde van de procedure. In Frankrijk dient de asielzoeker – als regel – zelf in zijn opvang te voorzien. Als in de Nederlandse situatie wordt vastgesteld dat de asielzoeker weliswaar geen vluchteling is, maar toch om andere redenen bescherming tegen terugkeer behoeft, wordt als regel een verblijfsvergunning verleend. Duitsland beperkt zich in dat geval tot het verlenen van een zogeheten «Duldung». Dit is geen verblijfsvergunning, maar een toezegging dat de vreemdeling vooralsnog niet zal worden verwijderd. De plicht voor de vreemdeling om zelf te vertrekken blijft evenwel bestaan. Bovenstaande verschillende benaderingen van het asielvraagstuk zijn een gevolg van de verschillen tussen de Europese landen en bestaan ondanks het gemeenschappelijke kader van internationale verdragen, waartoe de Europese landen zich hebben verbonden.

Naast de bestaande Europese praktijk, die van belang is bij de overweging welke gronden voor toelating in de nieuwe Vreemdelingenwet zouden moeten worden opgenomen, is uiteraard het Regeerakkoord gevolgd.

In het Regeerakkoord is neergelegd dat de nieuwe wet dezelfde toelatingsgronden bevat als de huidige wet.

Wij begrijpen het advies van de Raad van State zo dat de Raad – om de beoogde harmonisatie niet in gevaar te brengen – duidelijker tot uitdrukking wil laten komen dat de verblijfsvergunning op asielgronden slechts wordt verstrekt indien dit noodzakelijk is op grond van internationale verplichtingen. Zien wij het goed dan had de Raad met name de in artikel 27, onder d, genoemde grond op het oog bij de veronderstelde afwijking in Europees perspectief en de aanzuigende werking die daarvan zou kunnen uitgaan. Op grond van bedoelde bepaling komen degenen die thans op grond van de algehele situatie in het land van herkomst op basis van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) worden toegelaten in aanmerking voor een asielvergunning voor bepaalde tijd. Uit het advies van de Raad van State wordt evenwel niet duidelijk of de Raad tevens bedoeld heeft dat deze personen in het geheel niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking kunnen komen.

Rekening houdend met het Regeerakkoord en het feit dat in alle Europese landen regelingen bestaan die voorzien in categorale gronden voor bescherming, al dan niet op verdragen gebaseerd, hebben wij in het licht van de wens van de Raad overwogen of de in artikel 27, onder d, genoemde grond niet zou kunnen vervallen.

Wij zijn het met de Raad van State eens dat, naar mate Europese harmonisatie toeneemt, steeds minder ruimte bestaat voor een specifiek nationaal beleid om bepaalde categorieën vreemdelingen toe te laten zonder dat daartoe een verdragsverplichting bestaat. Thans is evenwel nog maar in zeer beperkte mate sprake van een dergelijk Europees beleid. Te wijzen valt op de inzet van de Nederlandse regering ten tijde van de Kosovo-crisis om te komen tot gemeenschappelijke afspraken over de tijdelijke bescherming van uit Kosovo afkomstige Albanezen. Het was de inzet van de Nederlandse regering om op basis van een gemeenschappelijk optreden te komen tot een Europese vorm van tijdelijke bescherming. Omdat zulks niet mogelijk bleek is op dat moment aan deze categorie vreemdelingen een vvtv verstrekt.

Wij zijn daarom van mening dat, zolang er geen afspraken zijn in Europees verband, deze toelatingsgrond nog niet kan worden gemist. Indien in bovenstaand voorbeeld de mogelijkheid van het verlenen van een vvtv niet

aanwezig was geweest had ofwel een vergunning op andere gronden moeten worden verstrekt (bijvoorbeeld als verdragsvluchteling) ofwel tot afwijzing van alle aanvragen en tot terugzending van Kosovaren moeten worden overgegaan, ofwel ad hoc regelgeving geformuleerd moeten worden. Wij menen daarom dat naar de mate waarin er in Europees verband meer juridisch instrumentarium aanwezig is om aan bepaalde categorieën personen bescherming te verlenen, de grond in artikel 27, onder d, gemakkelijker en op den duur zelfs helemaal, kan worden gemist. In dat geval kunnen, indien er in EU-verband wordt besloten tot tijdelijke bescherming, op basis van dat besluit vreemdelingen behorend tot die categorieën worden toegelaten.

Indien de situatie zich voordoet dat er nog geen besluitvorming in EU-verband heeft plaats gevonden, zou op basis van artikel 41 van het voorstel, het zogenaamde besluitmoratorium kunnen worden ingeroepen.

Wij verwijzen hier naar de brief van 28 juli 1999 aan de Tweede Kamer. In deze brief hebben wij aangegeven dat tijdens de komende Europese top te Finland (Tampere, 15 en 16 oktober 1999) door de Nederlandse regering het belang van een regeling inzake tijdelijke bescherming wederom uitdrukkelijk onder de aandacht van de overige lidstaten zal worden gebracht. Overigens zal op weg naar dat geharmoniseerde beleid, nog nadrukkelijker dan voorheen, bij de beoordeling of een land een vvtv-land is, rekening worden gehouden met het beleid ter zake in andere Europese landen.

Naast de onder d genoemde grond in artikel 27 kan ook met betrekking tot de onder c (traumata) en f (alleenstaande, minderjarige asielzoekers; AMA's) genoemde gronden worden gesteld dat aan deze gronden geen verdragsverplichting ten grondslag ligt. Vooropgesteld wordt dat deze categorieën in overeenstemming met het regeerakkoord net als onder de huidige wet, onder bepaalde voorwaarden, moeten kunnen worden toegelaten. Alhoewel niet gebaseerd op enige verdragsverplichting bestaan deze toelatingsgronden ook in andere Europese landen. Uitgangspunt is dus dat deze toelatingsgronden blijven gehandhaafd.

Met betrekking tot deze gronden is ingevolge het advies van de Raad van State besloten om de AMA-grond te verplaatsen naar de reguliere gronden (welke niet in de wet zijn vastgelegd). In de Vreemdelingencirculaire zal beleidsmatige invulling aan deze reguliere toelatingsgrond worden gegeven. Het overbrengen van deze grond naar regulier is vanuit systematisch oogpunt een verbetering. AMA's vragen weliswaar asiel aan maar van hen wordt tijdens de procedure vastgesteld dat zij geen verdragsvluchteling zijn en dat zij geen recht op toelating aan het EVRM kunnen ontlenen. Het ligt dan ook niet direct voor de hand hen wel een vergunning op asielgronden te verstrekken. AMA's zullen bij ambtshalve verlening van die vergunning op reguliere gronden worden vrijgesteld van het mvv-vereiste.

De categorie traumata is naar onze mening echt asielgerelateerd. Het betreft veelal asielzoekers waarvan naasten het willekeurig slachtoffer zijn geworden van geweld. Om die reden wordt deze categorie in het Regeerakkoord dan ook in een adem genoemd met de verdragsvluchteling en degenen die op basis van het EVRM recht hebben op een status met de rechten zoals die thans aan de A-status zijn verbonden.

b. Nu het advies van de Raad vooralsnog slechts zal leiden tot het schrappen van één grond in artikel 27 blijft het oordeel van de Raad met betrekking tot artikel 40, tweede lid, relevant. Daarin wordt bepaald dat, indien de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel wordt ingewilligd, in de motivering wordt volstaan met de constatering dat de vreemdeling voor verlening van die vergunning in aanmerking komt.

Het advies van de Raad geeft ons aanleiding nog zekerder te stellen dat de vermelding van de grond waarop de verblijfsvergunning wordt verleend achterwege kan worden gelaten. Daartoe hebben wij in het tweede lid van artikel 40 artikel 3:47 van de Awb buiten toepassing verklaard. Naar onze mening is het feit dat in het onderhavige systeem in het stadium van het inwilligen van de aanvraag (nog) niet aan een vreemdeling wordt medege-deeld op welke grond hem een verblijfsvergunning wordt verleend goed verdedigbaar.

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

Het niet vermelden van de grond waarop de verblijfsvergunning wordt verleend, is niet in strijd met het Vluchtelingenverdrag of enig ander verdrag. De ratio van onderhavig wetsvoorstel is dat zij die bescherming nodig hebben die ook krijgen. In dat licht zijn de belangen van de Nederlandse samenleving en de belangen van de vreemdeling gewogen. In dat kader zijn de kosten die gepaard gaan met het doorprocederen teneinde te weten te komen op welke grond men is toegelaten afgezet tegen het belang dat de vreemdeling bij doorprocederen heeft.

De rechtszekerheid vereist eerst in het stadium dat de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet verlengd dat ook de vreemdeling inzicht heeft in de grond waarop hem destijds de verblijfsvergunning is verleend. Pas dan heeft de vreemdeling er een rechtens relevant belang bij om te kunnen nagaan of de betreffende grond inderdaad niet meer aanwezig is. Bekendmaking van de grond bij de verlening van de vergunning geeft de vreemdeling daarentegen geen rechtens relevante zekerheid: of, en zo ja, wanneer die grond komt te vervallen en de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of niet-verlengd is ongewis. Bovendien is het ongewis of daadwerkelijk tot intrekking of niet-verlenging zal worden overgegaan.

De Raad wijst nog op de mogelijkheid om door middel van een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) toch inzage te krijgen in de verleningsgronden. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wijst hier op.

Met de Raad zijn wij van mening dat een verzoek om inzage in het dossier toegewezen kan worden tenzij dit in de wet met zoveel woorden zou worden uitgesloten. Desalniettemin doet dit geen afbreuk aan het systeem. Voor zover al uit de ter inzage gegeven stukken kan worden opgemaakt op grond waarvan de vreemdeling de verblijfsvergunning is verleend, zal een eventueel beroep tegen de inwilliging van de aanvraag zonder rechtens relevant belang worden geoordeeld. Er kan immers maar één vergunning verleend worden en aan die vergunning zijn steeds dezelfde rechten en voorzieningen verbonden. Zoals wij in de toelichting al hebben aangegeven levert het eventuele persoonlijke belang van de vreemdeling onvoldoende belang op voor een beroep op de rechter.

c. Voor wat de (vermeende) aanzuigende werking betreft stelt de regering zich op het standpunt dat aanzuigende werking door een veelvoud van factoren wordt bepaald, maar nooit rechtstreeks aan één beleids-element te koppelen is. Over de te verwachten effecten van het voorgestelde volgtijdelijke status-systeem op de instroom kan in het algemeen het volgende worden opgemerkt. Ten opzichte van de huidige situatie is er geen sprake van versoepeling van de toelating van asielzoekers. De toelatingsgronden blijven immers gelijk (momenteel krijgt uiteindelijk circa 30% van de asielzoekers een (tijdelijke) vergunning). De vraag die vervolgens aan de orde is, is wat asielzoekers beweegt om naar Nederland te komen. Is dit het voorzieningen-niveau, de duur van de procedure en de kans die daardoor ontstaat op verblijfs-aanvaarding of de omstandigheid dat er al vrienden en bekenden in Nederland wonen? En welke rol spelen de reisagenten bij de keuze van het land waar asiel wordt gevraagd? Uit onderzoek naar de achtergronden van asielmigratie¹ komt naar voren dat geen volledig beeld bestaat van wat de asielzoeker beweegt om zijn land van herkomst te verlaten en wat daarbij de keuze voor Nederland als asielland bepaalt. Wat de ervaring van afgelopen jaren wél heel

¹ Asielmigratie naar Nederland, patronen van herkomst en bestemming. Onderzoek met financiële steun van de Europese Commissie door Bocker en Havinga van het Instituut voor rechtssociologie van de KUN (1998).

duidelijk heeft gemaakt is dat de mogelijkheden die de huidige Vreemdelingenwet biedt tot het aanspannen van vele – in de tijd vaak opeenvolgende – procedures langdurig feitelijk verblijf in Nederland tot gevolg hebben. Ook wanneer de uitkomst van deze procedures voor betrokkene negatief is, wordt het vertrek door deze proceduretijd in het algemeen bemoeilijkt, en wel meer naarmate het verblijf langduriger is. Door de in het wetsvoorstel gekozen systematiek wordt het procederen niet alleen beperkt tot de kernvraag – blijven of teruggaan – maar wordt ook het aantal proceduremomenten beperkt doordat de afwijzing van de asielaanvraag van rechtswege beëindiging van de opvang en verstrekkingen betekent. Daarmee kan de procedure aanmerkelijk worden versneld. Het vorenstaande in combinatie met het feit dat de nieuwe Vreemdelingenwet gezien moet worden als een onderdeel in een reeks van – mede op het regeerakkoord gebaseerde – maatregelen om het asielvraagstuk beheersbaar te krijgen betekent dat wij bij de afweging voor de keuze van het statusstelsel aan het belang van een heldere en werkbare structuur in de wet doorslaggevend gewicht hebben toegekend.

Zien wij het goed dan vreest de Raad om een tweetal redenen aanzuigende werking.

Ten eerste tengevolge van de door de Raad veronderstelde ernstige distorsie met het asielrecht van andere Europese landen. Hierover hebben wij onder 1 reeds aangegeven dat er naar onze mening geen sprake is van enige Europese uniformiteit en dat de verblijfsgronden die in de huidige wet en in het voorstel zijn opgenomen in grote lijnen overeenkomen met de gronden waarop in andere Europese landen toelating kan worden verkregen, een verblijfsvergunning kan worden verkregen of uitstel van vertrek kan worden verleend. Met betrekking tot het op beleidsgronden toelaten van groepen vreemdelingen in afwijking van hetgeen de meeste andere Europese landen doen zijn wij het met de Raad eens dat daarvan aanzuigende werking zou kunnen uitgaan. Mede met het oog hierop is het beleid in de ons omringende landen een van de indicatoren in het huidige vtv beleid. Een indicator die in de toekomst nog nadrukkelijker gehanteerd zal worden. Aan artikel 27 is een tweede lid toegevoegd op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, indicatoren worden aangewezen die in ieder geval worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie, als bedoeld in het eerste lid, onder d.

Zoals hierboven al gezegd zal naar mate er meer juridisch instrumentarium in EU-verband voor handen is van deze grond minder, of zelfs in het geheel geen gebruik meer worden gemaakt. Een tweede reden waarom aanzuigende werking wordt gevreesd is volgens de Raad het gevolg van het feit dat de vergunning voor onbepaalde tijd, die kan worden verkregen na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een vergunning voor bepaalde tijd, niet meer kan worden ingetrokken om de enkele reden dat de grond waarop de vergunning is verleend is komen te vervallen.

De Raad merkt terecht op dat noch het Vluchtelingenverdrag noch het EVRM daartoe nopen.

De Raad adviseert de desbetreffende bepalingen aan een heroverweging te onderwerpen en in ieder geval in de toelichting op een en ander in te gaan. In de toelichting is al aangegeven dat er onder de huidige wet, wat de mogelijkheden van intrekking betreft, een verschil bestaat tussen het intrekken van de status van verdragsvluchteling en het intrekken van de vtv en de vtv. In de toelichting bij de artikelen 32 en 33 wordt gewezen op de merkwaardige situatie dat (de jure) de status van verdragsvluchteling ten alle tijde en de vtv (die na drie jaar vtv kan worden verkregen) niet intrekbaar is. Met het voorstel wordt deze rechtsongelijkheid weggenomen. Dat de juridische mogelijkheid bestaat om de status van verdragsvluchteling in te trekken wil overigens bepaald nog niet zeggen dat de vluchtelingenstatus ook daadwerkelijk wordt ingetrokken. In de Toelichting zal nog uitdrukkelijk worden verwezen naar het Regeerakkoord. In het Regeerakkoord is met zoveel woorden neergelegd dat de tijdelijke status wordt omgezet in een definitieve status indien drie jaar na het verlenen ervan nog niet tot terugkeer kan worden overgegaan.

In vergelijking met de huidige wet vindt er met betrekking tot houders van een vtv dus geen wijziging plaats. Onder de huidige wet en onder het voorstel zal deze groep na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een vergunning voor bepaalde tijd een vergunning voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend.

d-f. In de onderdelen d tot en met f bepleit de Raad aanpassingen van het voorstel met het oog op de Europese harmonisatie. Daarbij heeft de Raad het oog op de formulering van afwijzingsgronden en de grensbewaking. Het zal duidelijk zijn, dat wij het belang van de Europese harmonisatie onderschrijven. Op dit moment is niet duidelijk hoe het geharmoniseerde vreemdelingenrecht er uit zal zien. Om die reden zijn de mogelijkheden om vooruit te lopen op de harmonisatie beperkt. Zodra de contouren van het geharmoniseerde vreemdelingenrecht zich aftekenen kunnen in de Vreemdelingenwet voorzieningen worden getroffen waarmee verdergaande aansluiting bij de overige lidstaten kan worden bereikt. Zien wij het goed, dan onderkent de Raad dit, waar hij opmerkt dat de mogelijkheid om een aanvraag af te wijzen indien diezelfde aanvraag reeds in een ander Schengenland is afgewezen pas volledig kan worden gerealiseerd nadat de beoogde Europese harmonisatie is voltooid. Een als door de Raad bedoelde bepaling zou immers reeds op dit moment recht moeten doen aan de in de praktijk voorkomende verschillen in interpretatie van de verdragen. Hoe in een dergelijk geval de rechtszekerheid gewaarborgd is, is niet duidelijk. Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van het advies om aansluiting te zoeken bij een in ontwikkeling zijnde Europees openbare-orde-concept.

2. De voorwaarden waaronder verblijfsvergunningen worden verleend of verlengd, zijn op verschillende manieren geformuleerd.

In de artikelen 14 en 16 (verlenen en verlengen van verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd) is sprake van een discretionaire bevoegdheid («kan») tot afwijzen in een aantal met name genoemde gevallen.

In artikel 19 (verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd) is sprake van een beperkte discretionaire bevoegdheid («kan slechts») tot afwijzen in een aantal met name genoemde gevallen. In de artikelen 27, 28 en 29 (verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd) is sprake van een combinatie van een discretionaire bevoegdheid («kan») tot afwijzen in een aantal met name genoemde gevallen en van een gebondenheid («wordt») tot afwijzen in een aantal andere, eveneens met name genoemde gevallen.

In artikel 32 (verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd) is sprake van gebondenheid tot verlening in het daar omschreven geval. De Raad meent dat een meer consistent systeem met name uit een oogpunt van bewijslastverdeling de voorkeur verdient.

Het college merkt daarbij op dat het toekennen van een discretionaire afwijzingsbevoegdheid in bepaalde met name genoemde gevallen als criterium weinig houvast biedt.

De Raad geeft in overweging de formulering van vorengenoemde bepalingen nog eens kritisch te bezien en waar mogelijk te uniformeren.

2. De Raad wijst er op dat de voorwaarden waaronder de verblijfsvergunningen worden verleend verschillend zijn geformuleerd en pleit, waar mogelijk, voor een meer consistent systeem. Daarmee raakt de Raad aan een van de belangrijkste afwegingen in het wetsvoorstel, namelijk die naar de mate waarin de wet ruimte moet laten voor het voeren van een verantwoord vreemdelingenbeleid. Ondanks het restrictieve karakter is voor de toelating op reguliere gronden flexibiliteit, evenals onder de huidige wet, een noodzaak. Dit wegens de enorme diversiteit van de in de praktijk voorkomende gevallen. De noodzakelijke flexibiliteit is voor ons mede aanleiding om in het voorgestelde artikel 19, eerste lid, dezelfde systematiek te hanteren als in artikel 13, derde lid, van de huidige wet is neergelegd, waarbij voor het verblijf voor onbepaalde duur limitatieve weigeringsgronden in de wet zijn opgenomen («kan slechts worden geweigerd»). Deze systematiek biedt enerzijds rechtszekerheid voor de vreemdeling, anderzijds de mogelijkheid om, ondanks de aanwezigheid van een weigeringsgrond, toch een vergunning te verlenen. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de wedertoelating van vreemdelingen die binnen een jaar nadat zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst met een beroep op de Remigratiewet aangeven terug te willen keren naar Nederland. In dat geval zal de betreffende vreemdeling niet onmiddellijk voorafgaande aan de terugkeer naar Nederland vijf aangesloten jaren in het bezit zijn geweest van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Desalniettemin kan er aanleiding zijn deze vreemdeling na terugkeer in Nederland de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. De formulering van artikel 19, eerste lid, staat daaraan niet in de weg.

Ook bij de toelating op asielgronden bestaat behoefte aan beleidsruimte. De aard van de toelating op asielgronden vereist hiervoor een andere uitwerking. Anders dan bij de reguliere toelating zijn de gronden waarop de vreemdeling voor verblijf op asielgronden in aanmerking komt limitatief in de wet opgenomen (zie het voorgestelde artikel 27).

Aangezien het niet zo kan zijn, dat elke vreemdeling die aan de omschrijving voldoet ook een verblijfsvergunning moet worden verleend, is een facultatieve bepaling aangewezen. Zodoende bestaat enige vrijheid om ingeval een vreemdeling wel voldoet aan de omschrijving van artikel 27, desalniettemin geen verblijfsvergunning te verlenen. Dit is mogelijk, omdat de verdragsverplichting niet inhoudt dat er ook een verblijfsvergunning moet worden verleend, maar alleen dat de vreemdeling niet gedwongen kan worden om terug te keren naar het land van herkomst. In de praktijk blijkt zulks een enkele keer noodzakelijk; men denke aan het geval van de vreemdeling die een oorlogsmisdadiger blijkt te zijn, maar die niet naar het land van herkomst kan worden uitgezet zonder daarmee in strijd te komen met een refolementverbod. In zo'n uitzonderlijk geval biedt de formulering van artikel 27 de mogelijkheid om de vreemdeling niet uit te zetten maar evenmin een vergunning te verlenen. In dat geval blijft de plicht tot zelfstandig vertrek voor de vreemdeling bestaan en zal dus wel tot beëindiging van de voorzieningen worden overgegaan. De verdeling van de afwijzingsgronden voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op asielgronden in facultatieve en imperatieve gronden is eveneens ingegeven door de vraag of afwijzing tot schending van een refolementverbod kan leiden. Wij hebben in het voorgestelde artikel 28 gekozen voor imperatieve afwijzingsgronden omdat in de daar bedoelde gevallen van schending van een refolementverbod geen sprake kan zijn en om die reden zonder nadere afweging de afwijzingsgrond kan worden ingeroepen. Daarmee blijft het aantal beslismomenten beperkt.

De overwegingen die bij de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op reguliere gronden een rol spelen, spelen geen rol bij de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op asielgronden. Om die reden heeft het voorgestelde artikel 32 een imperatief karakter. Hier zij volledigheidshalve opgemerkt dat artikel 32 overeenkomstig de redactionele kanttekening bij het advies van de Raad zal worden gewijzigd. Tot slot wijzen wij op punt 1.c. van dit nader rapport, alwaar wij in zijn gegaan op de opmerkingen van de Raad over de verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op asielgronden na drie jaar.

De Raad gaat thans over tot een artikelsgewijze bespreking van het wetsvoorstel.

Inleidende bepalingen

3. In de artikelen 1, onder h, 3, eerste lid, onder a, 70, tweede lid, en artikel 82, onder b, komt het begrip «visum» voor. Nergens in de wet is gedefinieerd wat onder een visum moet worden verstaan. De Raad adviseert het visum ofwel in de wet te omschrijven en te regelen, ofwel uit de tekst van de wet te schrappen.

3. De Raad merkt terecht op dat het begrip «visum» niet is omschreven en adviseert om hetzij een definitie op te nemen, hetzij het begrip uit het wetsvoorstel te schrappen. Een omschrijving ontbreekt omdat wij menen dat de Vreemdelingenwet daarvoor niet de meest geëigende plaats is. De meest geëigende plaats is de nog te ontwerpen Visumwet; daarop kunnen wij thans niet vooruitlopen. Vooralsnog zien wij geen overwegende bezwaren om af te zien van een omschrijving in de Vreemdelingenwet, daar het een begrip betreft waarvan de strekking in de praktijk voldoende duidelijk is. Wij achten het desalniettemin zinvol om in de toelichting enige aandacht besteden aan het begrip «visum».

4a. Artikel 2 van het wetsvoorstel heeft betrekking op de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). De ACV heeft blijkens artikel 2, vijfde lid, onderdeel a, onder meer als taak het adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake. Uit de toelichting op deze bepaling blijkt dat onder de nieuwe Vreemdelingenwet – meer dan nu het geval is – de nadruk zal komen te liggen op deze algemene advisering over het vreemdelingenbeleid. In artikel 2,

vijfde lid, staat de adviestaak ook voorop (onderdeel a). De Raad wijst erop dat indien de verruiming van de adviestaak van de ACV ertoe leidt dat die taak de hoofdtaak van de ACV wordt, de ACV zal moeten worden gekwalificeerd als een adviescollege in de zin van artikel 1, onderdeel a, van de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet), waarvan de beleidsadviestaak de hoofdtaak is. De Kaderwet, en in het bijzonder hoofdstuk 3 daarvan, is dan ook op de ACV van toepassing (artikel 3 van de Kaderwet).

Artikel 2 van het wetsvoorstel bevat deels overlappingen¹ en deels ook afwijkingen² van hoofdstuk 3 van de Kaderwet.

Mocht de beleidsadviestaak de hoofdtaak zijn, dan dienen de overlappingen te worden geschrapt en dienen de afwijkingen van de Kaderwet deugdelijk(er) te worden gemotiveerd. In dit verband wijst de Raad op de memorie van toelichting bij de Kaderwet waarin wordt vermeld dat als bij de instelling van een adviescollege bij formele wet wordt afgeweken van de kaderregeling, daarvoor vanzelfsprekend een deugdelijke motivering moet worden geboden³.

b. In het vierde lid blijft de vraag onbeantwoord wie er moet antwoorden en of de commissie zo nodig zelf een eigen apparaat kan opzetten en bekostigen om elders, met name in het buitenland, informatie in te winnen. De strekking van deze bepaling ware op deze punten te verduidelijken in de toelichting.

c. Blijkens de toelichting wordt met betrekking tot de inschakeling van de ACV in asielzaken vooralsnog slechts gedacht aan een beperkte categorie zaken. Tot dusver speelde de ACV een belangrijke taak bij het vaststellen van de feiten en de betrouwbaarheid van het relaas van een asielzoeker. Hoe beperkter de rol van de ACV in asielzaken des te meer zullen de lasten en het tijdsbeslag van de controle op het vluchtverhaal bij de rechter komen te liggen, waardoor de rechtsgang onnodig belast dreigt te worden. De toelichting ware aan te passen.

4.a De Raad merkt terecht op dat de Kaderwet adviescolleges van toepassing is op de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV), nu beleidsadvisering de hoofdtaak van de ACV wordt. Gelet hierop zijn de tekst van en de toelichting op artikel 2 met de Kaderwet in overeenstemming gebracht. Omdat de ACV naast beleidsadvisering een beperkt aantal individuele zaken blijft behandelen zal worden bepaald dat de ACV in afwijking van artikel 10 van de Kaderwet uit meer dan 15 leden kan bestaan. Daarbij is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 2 redactioneel nog iets te vereenvoudigen.

Ook in enkele andere adviezen is verzocht aan te geven hoe de taken van de ACV in het kader van de nieuwe wet zullen worden ingevuld. Wij zijn van mening dat de ACV zich onder de nieuwe wet primair moet richten op de beleidsadvisering. Slechts in een beperkt aantal – bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen – gevallen zal de ACV als onderdeel van de asielprocedure advies uitbrengen over (voorgenomen) beschikkingen. Verder wordt thans bezien of de ACV ook dient te adviseren in een beperkt aantal individuele zaken, waarin voor het eerst gewijzigd of nieuw beleid is toegepast. In overleg met de ACV zal worden bepaald binnen welke termijnen en in welke fase van het proces (zowel beleidsmatig als individueel) advisering zal plaatsvinden. Voorzover nodig zal een en ander bij of krachtens amvb worden geregeld.

b. De Raad merkt op dat niet uitdrukkelijk is geregeld wie op een verzoek om inlichtingen van de ACV verplicht is te antwoorden. Wij wijzen er op dat dit ook in de huidige wet – noch in artikel 19 Kaderwet adviescolleges – het geval is en dat zulks in de praktijk nimmer tot problemen aanleiding heeft gegeven. De Raad vraagt voorts of de ACV zo nodig een eigen apparaat kan opzetten en bekostigen om met name in het buitenland informatie in te winnen. Wij menen dat het meer in de rede ligt dat de commissie daartoe, overeenkomstig de huidige praktijk, gebruik maakt van de bestaande kanalen. Gelet op het aantal potentieel betrokken landen zouden de kosten van een eigen apparaat met hetzelfde bereik als het bestaande netwerk van ambassades en andere diplomatieke posten trouwens prohibitief zijn.

c. De verwachting van de Raad, dat de beperktere rol van de ACV in individuele asielzaken tot gevolg zal hebben dat de lasten en het tijdsbeslag van de controle op het vluchtrelaas meer bij de rechter zullen te komen te liggen,

¹ Bijvoorbeeld de benoeming bij koninklijk besluit; artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet.

² Bijvoorbeeld de benoemingstermijn; artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet.

³ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 6.

delen wij niet. Mede ter compensatie van het afschaffen van de bezwaarschrift-procedure – een essentieel element van het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende streven naar bekorting van de procedureduur – is in artikel 37 van het wetsvoorstel de zogenaamde voornemenprocedure neergelegd.

Deze houdt kort gezegd in, dat in het geval van een voorgenomen afwijzing nog een extra controle op de juistheid van die beslissing plaatsvindt, voordat deze definitief wordt. Daardoor zal naar verwachting de kwaliteit van de beslissingen in eerste aanleg zodanig toenemen, dat voor een substantieel zwaardere belasting van de rechter niet behoeft te worden gevreesd.

5. Toegang

a. In artikel 3, eerste lid, onderdeel a, is de toevoeging: «dan wel in het bezit ontbreekt», verwarrend. Tot dusver gold dat een geldig paspoort dat niet voorzien is van het vereiste visum geen geldig document voor grensoverschrijding is. De toevoeging gaat nu de figuur invoeren van een geldig document voor grensoverschrijding dat bij ontbreken van een visum toch niet voldoende is voor grensoverschrijding.

In de huidige wet is de toegang geregeld als een gevolg van de toelating. Tegen die achtergrond werd de toegang veelal beschouwd als een feitelijk gegeven. Door beide op de voorgestelde wijze te scheiden en niet positief de voorwaarden voor toegang te noemen, maar negatief de gronden voor weigering op te sommen, ontstaat een aparte beslissing welke mogelijk een bron van nieuwe procedures wordt. In ieder geval ware in de toelichting hier op in te gaan.

b. In artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel is bepaald dat toegang tot Nederland wordt geweigerd aan de vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld. Aangezien een weigering van de toegang ingrijpende gevolgen kan hebben en het blijkens de toelichting op artikel 3 ook om een niet onbelangrijke voorwaarde gaat als het beschikken over voldoende middelen van bestaan, adviseert de Raad de voorwaarden waaraan de vreemdeling moet voldoen in ieder geval in hoofdzaak in de wet vast te leggen. Ook aanwijzing 25 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) brengt dit met zich.

5.a. De Raad merkt terecht op dat tot dusver de fictie gold dat een geldig paspoort dat niet voorzien is van het vereiste visum geen geldig document voor grensoverschrijding is. In het wetsvoorstel is evenwel gekozen voor een opzet waarin deze fictie niet langer wordt gehanteerd. Ingevolge het wetsvoorstel wordt duidelijk dat als in het document voor grensoverschrijding het vereiste visum ontbreekt dit document niet voldoende is voor grensoverschrijding en dus voor toegang tot Nederland. Deze bepaling laat onverlet dat indien een vreemdeling wegens tijdgebrek en om dwingende redenen geen gelegenheid heeft gehad om een visum aan te vragen, aan hem bij grensoverschrijding alsnog een visum kan worden verstrekt om daarmee ook toegang ingevolge artikel 3 te verkrijgen.

Het advies van de Raad om in de toelichting nader in te gaan op de relatie tussen toegang en toelating is overgenomen. Daarbij kan worden opgemerkt dat ook op grond van de huidige wet tegen de weigering van de toegang rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Wij delen de mening van de Raad dat de voorgestelde wijziging mogelijk een bron van nieuwe procedures wordt derhalve niet.

b. Het advies van de Raad om de belangrijkste voorwaarden voor het verlenen van toegang in de wet vast te leggen is gevolgd. Het betreft het vereiste van voldoende middelen van bestaan.

6. Uit de toelichting op artikel 7 blijkt dat dat artikel ziet op situaties waarbij vreemdelingen langdurig in Nederlandse gevangenissen verblijven. Onduidelijk is of artikel 7 evenzeer betrekking kan hebben op personen die in Nederland gevangen worden gehouden in verband met hun berechting door een internationaal gerecht. Hierop dient in de toelichting te worden ingegaan.

6. In navolging van het advies van de Raad om in de toelichting op artikel 7 in te gaan op het verblijf van personen in Nederlandse gevangenissen in verband met hun berechting door een internationaal gerecht, is de toelichting aangepast. Daarbij is aangegeven dat de vreemdeling die in Nederland gedetineerd is, overeenkomstig de huidige praktijk terzake, geen verblijfstitel nodig heeft. Deze vreemdeling verblijft evenwel niet rechtmatig in Nederland in de zin van artikel 8. Ook artikel 7 kan van toepassing zijn. Vanzelfsprekend zal van de uitzettingsbevoegdheid geen gebruik worden gemaakt zolang de detentie voortduurt.

Rechtmatig verblijf

7a. In artikel 8 worden de categorieën van vreemdelingen opgesomd die rechtmatig verblijf hebben.

- Onder die categorieën vallen gemeenschapsonderdanen. Uit de memorie van toelichting (Algemeen deel, inleiding, tweede alinea, en de toelichting op artikel 8, eerste alinea) valt op te maken dat voor de verblijfsregeling van gemeenschapsonderdanen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 106 nadere regels zullen worden gesteld. Naar de mening van de Raad leent artikel 106 zich echter niet voor het stellen van dergelijke regels. Achtergrond van een bepaling als artikel 106 is om bij nieuwe internationale regelgeving of besluiten versnelde implementatie mogelijk te maken. Daartoe wordt eerst een algemene maatregel van bestuur vastgesteld en wordt nadien de wet in overeenstemming gebracht met internationale verdragen of besluiten waarna de algemene maatregel van bestuur wordt ingetrokken. Bij de aangehaalde verblijfsregels voor gemeenschapsonderdanen gaat het echter om reeds bestaande regels. De materie kan direct in de wet geregeld worden en voorzover delegatie daarvan in de rede ligt zal die een andere basis moeten hebben dan artikel 106. De Raad adviseert daarom het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te passen.*
- Naar de mening van de Raad correspondeert artikel 8, onder i, niet met artikel 12. Immers, ingevolge artikel 8, onder i, heeft de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf gedurende de vrije termijn ingevolge artikel 12 van de wet. Daarentegen blijkt uit artikel 12 dat het de vreemdeling ook gedurende de vrije termijn niet altijd toegestaan is in Nederland te verblijven. De Raad adviseert daarom de tekst van beide artikelen met elkaar in overeenstemming te brengen.*

b. In de toelichting op artikel 8, onderdeel j, wordt verwezen naar de situatie, bedoeld in artikel 62. De Raad ziet niet in waarom voor het intreden van de in dat artikel bedoelde situatie een beschikking een vereiste zou moeten zijn. De Raad is van mening dat dit moet worden ontraden, omdat anders bij een beëindiging van de hiervoor bedoelde situatie opnieuw een beschikking zou zijn vereist, met alle risico's van nieuwe procedures van dien. De Raad adviseert dit onderdeel te schrappen.

7.a. – De Raad merkt terecht op dat artikel 106 bedoeld is voor de totstandkoming van nieuwe regelgeving en niet de grondslag biedt voor de implementatie van reeds bestaande internationale regelgeving. De memorie van toelichting is in die zin aangepast.

Tevens is naar aanleiding van het advies van de Raad een delegatiegrondslag opgenomen voor regels met betrekking tot het rechtmatig verblijf van gemeenschapsonderdanen. Daarbij gaat het niet om de vestiging of beëindiging van dat verblijfsrecht zelf; dat is immers uitsluitend gebaseerd op het gemeenschapsrecht. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze waarop wordt vastgesteld of het verblijfsrecht van de gemeenschapsonderdaan is komen te vervallen of op de geldigheidsduur van aan gemeenschapsonderdanen te verstrekken documenten. Deze delegatiegrondslag is in een nieuwe paragraaf 4 van hoofdstuk 8 neergelegd.

– Het oordeel van de Raad, dat artikel 8, onder i, niet correspondeert met artikel 12, is voor ons aanleiding het betreffende onderdeel te wijzigen. In onderdeel i is thans tot uitdrukking gebracht dat de vreemdeling alleen rechtmatig verblijft indien en voor zolang het verblijf bij of krachtens artikel 12

is toegestaan. Daarmee sluit onderdeel i aan bij de systematiek van het rechtmatig verblijf op grond van een vergunning of als gemeenschaps-onderdaan.

Wij verwijzen op deze plaats naar punt 24 van dit nader rapport, alwaar wordt ingegaan op de relatie tussen het verblijf gedurende de vrije termijn en de vertrektermijn van artikel 60.

b. De Raad is van oordeel dat een beschikking niet noodzakelijk is voor het intreden van de in artikel 62 bedoelde situatie. De Raad adviseert daartoe, zo nemen wij aan, in artikel 8, onder j, de woorden «vastgesteld bij beschikking ingevolge deze wet» te schrappen. Dit advies zal worden overgenomen. Bovendien zal, omdat blijkens de toelichting, artikel 8, onderdeel j, uitsluitend doelt op situaties als bedoeld in artikel 62, dit ter verduidelijking uitdrukkelijk in de wettekst worden neergelegd.

Het schrappen van bovengenoemde woorden neemt niet weg, dat in de praktijk – met name bij de uitvoering van de zogenaamde Koppelingswet – is gebleken dat het wenselijk is dat de vreemdeling kan aantonen dat hij gedurende een bepaalde periode niet kan worden uitgezet en dus rechtmatig verblijf geniet. In de praktijk geschiedt dit door een document te voorzien van een sticker, waaruit blijkt dat en tot welk tijdstip de vreemdeling niet kan worden uitgezet.

Voor de mogelijkheid van beroep maakt het, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, geen verschil of nu bij beschikking of op andere wijze wordt vastgesteld of de gezondheidstoestand van de vreemdeling of zijn gezinsleden zich tegen reizen verzet. Immers, die vaststelling is in ieder geval een handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig, waartegen ingevolge artikel 70, derde lid, rechtsmiddelen openstaan. Er zijn thans ook enkele van dergelijke procedures aanhangig.

8. Ingevolge artikel 9, eerste lid, laatste volzin, verschaft de minister desgevraagd een document aan de vreemdeling die in de vrije termijn verblijft. Uit artikel 12 blijkt dat de vrije termijn, en daarmee het rechtmatig verblijf, wordt beëindigd op het moment dat de vreemdeling de in die bepaling genoemde voorwaarden niet langer in acht neemt. Het hiervoor bedoelde document blijft echter in dat geval in het bezit van de vreemdeling. Een dergelijke discrepantie tussen de feitelijke en de juridische situatie is, gelet op mogelijke fraude en misbruik, onwenselijk. De Raad adviseert de laatste volzin van artikel 9, eerste lid, te laten vervallen.

8. De Raad is terecht van oordeel dat er, als gevolg van nog in omloop zijnde documenten of verklaringen, geen discrepantie behoort te bestaan tussen de feitelijke situatie en de juridische situatie en adviseert om die reden aan de vreemdeling die in de vrije termijn verblijft geen document of schriftelijke verklaring uit te reiken. Wij menen op andere, minder verstrekkende wijze aan de Raad tegemoet te kunnen komen. In het document zelf zal steeds een einddatum worden vermeld. Dat beperkt de mogelijkheid van fraude en misbruik aanzienlijk. Voorts hebben wij in artikel 52, eerste lid, aanhef en onder g, voorgesteld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden voorzien in een verplichting tot het inleveren van het document of schriftelijke verklaring waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Deze verplichting ontstaat zodra het rechtmatig verblijf eindigt.

9. In de artikelen 10 en 11 worden de aanspraken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen gekoppeld aan de rechtmatigheid van het verblijf. Uit de tekst van artikel 8 blijkt echter dat de vraag of op enig moment van de procedure sprake is van rechtmatig verblijf steeds weer anders moet worden beantwoord. Daarom geeft de Raad in overweging in de toelichting in te gaan op de werkbaarheid van deze koppeling in de praktijk van de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen en bij voorkeur de aanspraken op die toekenningen elders op meer eenvoudige wijze te regelen. Ook de beëindiging van die verstrekkingen, bedoeld in artikel 42, eerste lid, dient elders – in casu de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers – geregeld te worden.

9. De Raad geeft in overweging in de toelichting bij de artikelen 10 en 11 in te gaan op de werkbaarheid in de praktijk van de koppeling van aanspraken op

toekenning van verstrekkingen aan rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 en beveelt aan de aanspraken op die toekenning bij voorkeur elders op meer eenvoudige wijze te regelen.

In de toelichting bij artikel 8 is aangegeven dat in het wetsvoorstel de systematiek zoals die is geïntroduceerd bij de koppelingswet zoveel mogelijk is gehandhaafd. Een eerste evaluatie van deze wet is in de herfst van dit jaar voorzien. Tot op heden hebben wij geen aanwijzingen dat de aangebrachte koppeling in de praktijk niet werkbaar zou zijn, althans zou moeten leiden tot aanpassing van de wetgeving. Wij zien op dit moment derhalve geen aanleiding om hier in de toelichting nader op in te gaan.

Wat de opmerking van de Raad betreft om de beëindiging van de opvang niet in de Vreemdelingenwet maar in de Wet Coa te regelen, merken wij op dat zulks zich niet goed verhoudt met de door ons gemaakte keuze om in de Vreemdelingenwet alle gevolgen van een afwijzing en inwilliging van een aanvraag te regelen. Dit overzicht van gevolgen is naar onze mening van groot belang voor de zogenaamde meeromvattende beschikking. Aangezien de wet zelf en niet de Minister van Justitie aan een afwijzing of inwilliging het rechtsgevolg verbindt dat de opvang wordt beëindigd, blijft het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan van het COA volledig gehandhaafd.

Verblijfsvergunning regulier

10. In artikel 13, eerste lid, onderdeel c, is bepaald dat de Minister van Justitie bevoegd is de aan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verbonden beperkingen te wijzigen. Blijkens de toelichting op artikel 13 wordt hiermee bedoeld op het specifieke verblijfsdoel dat is verbonden aan een verblijfsvergunning. Dit verblijfsdoel bepaalt de reikwijdte van de verblijfsvergunning, zodat een wijziging van de beperking feitelijk neerkomt op wijziging van de verblijfsvergunning. Het verdient dan ook aanbeveling in het eerste lid van artikel 13 te bepalen dat de Minister van Justitie bevoegd is de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te wijzigen, hetzij op aanvraag van de houder van de vergunning, hetzij ambtshalve wegens veranderde omstandigheden. De tweede volzin van het tweede lid van artikel 13 kan dan vervallen. De artikelen 21, onderdeel a, en 23, eerste lid, onderdeel c, dienen in dit licht opnieuw te worden bezien.

10. Het advies van de Raad om de artikelen 13, eerste lid, onder c, 21, onder a, en 23, eerste lid, onder c, redactioneel te wijzigen is overgenomen. De formulering waarin de Minister bevoegd is tot «wijziging van de beperkingen» luidt thans dat de Minister bevoegd is «de verblijfsvergunning te wijzigen». Op deze plaats zij verwezen naar punt 12 van dit nader rapport, waarin wordt aangegeven dat alle tijdig ingediende aanvragen om voortgezet verblijf van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) vrijgesteld worden.

11. In de toelichting op artikel 13 wordt opgemerkt dat geen uitdrukkelijke grondslag nodig is voor de mandaatverlening aan de korpschef van de in dat artikel bedoelde bevoegdheden, omdat de aard van de uitzettingsbevoegdheid zich niet tegen het mandaat verzet (artikel 10:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). In artikel 13 is echter geen sprake van de bevoegdheid tot uitzetting, maar van de bevoegdheid te beslissen op de aanvraag voor een verblijfsvergunning. Ook deze bevoegdheid kan echter worden gemandateerd. Artikel 11, eerste lid, van de geldende Vreemdelingenwet bepaalt met zoveel woorden dat een dergelijk mandaat reeds nu mogelijk is. De toelichting dient op dit punt te worden aangepast.

11. De verwijzing in de toelichting bij artikel 13 naar de uitzettingsbevoegdheid betreft een kennelijke verschrijving; in navolging van het advies van de Raad is deze verwijzing geschrapt. Met instemming constateren wij dat de Raad met ons van mening is dat mandaat ook zonder uitdrukkelijke grondslag in de Vreemdelingenwet mogelijk is.

12a. Ingevolge artikel 14, eerste lid, onderdeel a, kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 13 worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige

machtiging tot voorlopig verblijf. Naar aanleiding hiervan merkt de Raad het volgende op:

- In artikel 16a van de huidige Vreemdelingenwet is bepaald dat een aanvraag slechts in behandeling wordt genomen indien de vreemdeling beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Uitzonderingen op die regel zijn slechts in zeer bijzondere gevallen mogelijk (artikel 16a, tweede en zesde lid). Indien het hiervoor onder 2 opgenomen advies van de Raad in zijn algemeenheid niet opgevolgd wordt, adviseert de Raad in ieder geval, artikel 14, eerste lid, imperatief te formuleren en conform de huidige regeling (artikel 16a, zesde lid) in een hardheidsclausule te voorzien. Immers, door de thans ingebouwde redelijkheidstoets zal artikel 14 leiden tot onnodige en te vermijden procedures.*
- Blijkens de toelichting op artikel 14 wordt er kennelijk van uitgegaan, dat een vreemdeling die houder was van een vergunning op asielfronden en daarna een aanvraag op reguliere gronden doet niet over een machtiging tot voorlopig verblijf hoeft te beschikken. Naar de mening van de Raad volgt dit evenwel niet uit de tekst van artikel 14 en is artikel 16 op een dergelijke aanvraag, die geen aanvraag is tot een verlenging van een reguliere vergunning voor bepaalde tijd, niet van toepassing. De Raad adviseert dan ook artikel 14 aan te passen.*

b. Artikel 14, eerste lid, onderdeel f, bepaalt dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien gronden aan het algemeen belang ontleend daartoe nopen. Een soortgelijke bepaling ontbreekt in vergelijkbare bepalingen in het wetsvoorstel. De Raad adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom de in onderdeel f bedoelde grond wel een rol moet spelen bij de toekenning van de vergunning, maar niet meer bij de verlenging en waarom het niet langer daaraan voldoen evenmin een grond voor intrekking kan zijn.

12.a. De Raad is van mening dat de afwijzingsgrond van artikel 14, eerste lid, onder a, imperatief geregeld dient te worden, eventueel met een hardheidsclausule, zodat procedures worden voorkomen. Wij verwachten daarentegen dat met het facultatieve karakter van artikel 14 procedures kunnen worden voorkomen, althans niet zullen toenemen. De toepassing van een hardheidsclausule dient immers beperkt te blijven tot zeer uitzonderlijke situaties. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat over de vraag wat nu dergelijke uitzonderlijke omstandigheden zijn veel geprocedeerd zal worden. Een facultatieve bevoegdheid kan een deel van die procedures voorkomen. Een dergelijke bevoegdheid biedt immers meer mogelijkheden om in gevallen die net buiten het toepassingsbereik van de hardheidsclausule zouden vallen toch een redelijke beslissing te nemen. Daarmee is niet gezegd dat de toepassing van de facultatieve bevoegdheid beduidend ruimer zal zijn. Integendeel, het beleid ter zake blijft restrictief. De beoordeling door de rechter of de beslissing redelijk is, gezien het restrictieve beleid, gaan wij niet uit de weg.

Nu wij vasthouden aan een facultatieve bevoegdheid, menen wij dat er geen plaats is voor een regeling overeenkomstig artikel 16a, zevende en achtste lid, van de huidige wet. In die leden is geregeld dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal jaarlijks wordt gemeld hoe vaak van de hardheidsclausule gebruik is gemaakt. Een dergelijke voorschrift is alleen zinvol bij toepassing van een hardheidsclausule.

De Raad heeft verder nog gewezen op een incongruentie tussen de tekst van en de toelichting op artikel 14. Daarover merken wij op, dat alle aanvragen om voortgezette toelating zullen worden vrijgesteld van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf, ook als de vreemdeling eerst in het bezit is geweest van een vergunning op asielfronden. Ook de aanvraag tot wijziging van een beperking, die beschouwd moet worden als een aanvraag tot wijziging van de vergunning, zal als een aanvraag om voortgezette toelating worden beschouwd en daarmee zijn vrijgesteld van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf. Deze vrijstellingen worden ingevolge het advies van de Raad uitdrukkelijk in artikel 15 opgenomen.

Indien een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning toerekenbaar te laat is ingediend, wordt een dergelijke aanvraag beschouwd als een eerste aanvraag om toelating wordt het mvv-vereiste wel gesteld. Dit in antwoord op

een vraag van de NOvA. Anders dan de NOvA suggereert zien wij hierin onvoldoende aanleiding om de vergunning steeds voor vijf jaar te verlenen.

b. De Raad constateert dat de weigeringsgrond van artikel 14, eerste lid, onderdeel f, niet in vergelijkbare bepalingen in het wetsvoorstel is opgenomen en adviseert een motivering hiervoor in de toelichting op te nemen. Naar aanleiding van het advies zullen wij ook in artikel 16 (aanvraag verlenging van de geldigheidsduur) en in artikel 20 (intrekken verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) een soortgelijke bepaling opnemen. Ingevolge de formulering van artikel 17 is hiermee tevens voorzien in een vergelijkbare intrekingsgrond. Een zelfde redenering is gevolgd t.a.v. artikel 29, derde lid (gewichtige redenen algemeen belang). Deze is ook opgenomen in artikel 30.

13a. Uit artikel 19, aanhef, kan uit de zinsnede «dan wel als gemeenschapsonderdaan» worden afgeleid dat deze geen verblijfsvergunning voor bepaalde tijd behoeft, maar wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Artikel 15, eerste lid, onder b, wekt evenwel de indruk dat de gemeenschapsonderdaan wel een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd behoeft, maar geen machtiging tot voorlopig verblijf. Tegen die achtergrond behoeven de verschillende bepalingen verduidelijking en differentiatie. Het gemeenschapsrecht heeft onderscheiden implicaties voor verschillende categorieën. Zo nodig ware in de toelichting in te gaan op de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de eis van een verblijfsvergunning voor gemeenschapsonderdanen bedoeld in artikel 1, onderdeel e, sub 1.

b. In artikel 19, eerste lid, onderdeel c, is onduidelijk of wie zich buiten Nederland vestigt tussen het moment van aanvraag en het moment van besluit, wel een verblijfsvergunning krijgt. Dit onderdeel dient te worden verduidelijkt.

c. In artikel 19, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel is bepaald onder welke omstandigheden de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden afgewezen, als de vreemdeling vijf respectievelijk tien jaren aaneengesloten rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van een vergunning voor bepaalde tijd. In deze bepaling wordt – anders dan in artikel 38, eerste lid, van het wetsvoorstel – niet bepaald dat de aanvraag niet eerder kan worden ingediend dan een bepaalde tijd voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Indien een dergelijke beperking ook in artikel 19 is beoogd, dient dit artikel te worden aangepast. Daarnaast regelt dit artikel niet op welke gronden een aanvraag van de vreemdeling voor het verstrijken van de termijn van 5 jaar kan worden afgewezen. Dit zou alsnog moeten gebeuren.

13.a. De Raad adviseert om in de toelichting bij de artikelen 19 en 15 de positie van gemeenschapsonderdanen te verduidelijken en deze bepalingen te differentiëren waarbij zo nodig wordt ingegaan op de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de eis van een verblijfsvergunning. De toelichting bij de desbetreffende bepalingen is gewijzigd. Daarin hebben wij thans aangegeven dat een gemeenschapsonderdaan geen vergunning nodig heeft om rechtmatig in Nederland te verblijven. Daarmee wordt tevens gemotiveerd waarom gemeenschapsonderdanen in deze bepalingen afzonderlijk worden genoemd. Een gemeenschapsonderdaan ontleent zijn verblijfsrecht immers rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht. Een vergunning heeft ingevolge het gemeenschapsrecht slechts een declaratoir karakter. Gelet hierop is in artikel 19 uitdrukkelijk bepaald dat een gemeenschapsonderdaan in aanmerking kan komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd indien hij tenminste vijf jaar als gemeenschapsonderdaan in Nederland heeft verbleven. Het is dus niet vereist dat hij in het bezit is geweest van een vergunning voor bepaalde tijd. Evenmin kan artikel 15, eerste lid, onder b, de indruk wekken dat een gemeenschapsonderdaan een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd behoeft. Deze bepaling beoogt slechts te voorkomen dat als een gemeenschapsonderdaan een vergunning aanvraagt, deze wordt afgewezen vanwege het ontbreken van een mvv indien een expliciete vrijstelling in de wet zou ontbreken. Overigens wijzen wij erop dat deze vrijstelling is overgenomen uit artikel 16a van de huidige wet.

b. De Raad merkt terecht op dat artikel 19, eerste lid, onder c, kan worden verduidelijkt. Daarin hebben wij inmiddels voorzien door schrapping van de woorden «in de periode voorafgaand aan de aanvraag». Zodoende is duidelijk dat verplaatsing van het hoofdverblijf na indiening van de aanvraag maar voordat op die aanvraag wordt beslist, tot afwijzing van de aanvraag kan leiden.

c. De Raad adviseert te verduidelijken of een aanvraag tot verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan worden afgewezen indien die aanvraag voor ommekomst van de vijf dan wel tien jaren is ingediend. Naar de letter bezien bevat artikel 19, eerste lid, alleen afwijzingsgronden die van toepassing zijn indien de vreemdeling op zichzelf wel in aanmerking komt voor verlening van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dus reeds minimaal vijf jaar rechtmatig in Nederland heeft verbleven. Naar onze mening volgt uit het systeem van de wet dat in het andere geval de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt geweigerd. Hetzelfde geldt voor de toepassing van artikel 19, tweede lid. In de toelichting is dit verduidelijkt. Verder kan worden verwezen naar punt 2 van dit nader rapport.

14. Artikel 22, tweede lid, wordt toegelicht als het overnemen van het bepaalde in artikel 16 van de Vreemdelingenwet. Nu wel de bevoegdheid is overgenomen en bij de Minister gelaten, maar de begrenzingen die er thans zijn, worden weggelaten is deze toelichting niet toereikend. De toelichting dient te worden aangevuld.

14. De Raad adviseert om in de toelichting te verduidelijken of ons bij de legesheffing minimum- of maximumbedragen voor ogen staan. Wij willen een onderscheid maken tussen de leges voor de behandeling van de aanvraag en de leges voor afgifte van een document. De eerstgenoemde legesheffing is aan een maximumbedrag gebonden, dat overeenkomt met het maximumbedrag dat thans in de praktijk wordt geheven. Dit bedrag van f 500 is als maximum in de wet zelf neergelegd. De heffing van leges voor de afgifte van een document is niet aan een maximumbedrag gebonden. De hoogte van de leges zal ten hoogste de kostprijs bedragen. Dit zal in de toelichting worden vermeld.

15a. Uit artikel 8 blijkt wie rechtmatig verblijf heeft. De Raad vraagt zich dan ook af wat de meerwaarde is van artikel 25 en 43 ten opzichte van artikel 8. De Raad geeft in overweging deze bepalingen te schrappen, dan wel in de toelichting hierop in te gaan.

b. De tekst en de toelichting op artikel 25, gelezen in samenhang met de artikelen 43, 70 en 77, geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerking. Hoewel in de toelichting op artikel 70 wel over een beschikking tot uitzetting wordt gesproken, lijkt uit de tekst van en de toelichting op de artikelen 25 en 43 te moeten worden afgeleid dat de beslissing tot uitzetting geen deel uitmaakt van de beschikking tot afwijzing van de aanvraag van een vergunning, maar daarvan wel een gevolg is. Nu de beslissing tot uitzetting naar moet worden aangenomen ook niet afzonderlijk op schrift zal worden gesteld, staat daartegen geen beroep open.

Indien het gaat om uitzetting van vreemdelingen wier aanvraag om een reguliere vergunning is afgewezen, staat op grond van artikel 70, derde lid, beroep bij de bestuursrechter open tegen de feitelijke handeling van de uitzetting zelf.

Ten aanzien van vreemdelingen, wier aanvraag om een verblijfsvergunning asiel is afgewezen, is dat niet het geval: zij zullen zich dus kunnen wenden tot de burgerlijke rechter.

De Raad ziet niet in waarom voor vreemdelingen wier aanvraag tot asiel is afgewezen andere mogelijkheden voor beroep zouden moeten gelden dan voor vreemdelingen wier aanvraag om een reguliere vergunning is afgewezen. Dit te meer nu de argumenten welke geleid hebben tot het opnemen van een bepaling als artikel 70, derde lid, evenzeer van toepassing lijken te zijn, indien het gaat om de rechtsgang in asielzaken: ook daar geldt immers het argument dat het onwenselijk is zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter vreemdelingenzaken te laten behandelen. De Raad adviseert daarom artikel 77 aan te passen.

15.a. De Raad vraagt zich af wat de meerwaarde is van de artikelen 25 en 43 ten opzichte van artikel 8. Met de Raad zijn wij het eens, dat er vanuit strikt juridische optiek beschouwd geen meerwaarde is. De meerwaarde zien wij juist in de toepassing van de wet in de praktijk: de met de uitvoering belaste personen en ook de vreemdeling en eventueel de rechtshulpverleners kunnen in één oogopslag overzien wat de gevolgen zijn van de afwijzing van de aanvraag, het buiten behandeling stellen ervan en de niet-verlenging of intrekking van de vergunning. Overigens zal ook de beschikking zelf de nodige informatie bevatten over de van rechtswege intredende gevolgen.

b. De Raad is van mening dat de rechtsgang in asielzaken zich ook moet uitstrekken tot handelingen, bijvoorbeeld inzake de uitzetting van een afgewezen asielzoeker, om te verzekeren dat ook in die gevallen de vreemdelingenrechter en niet de burgerlijke rechter bevoegd is. Wij stellen voorop, dat een uitzonderlijk beroep tegen een handeling ter uitvoering van de meeromvattende beschikking alleen bij wijze van uitzondering mogelijk is. Wij verwijzen naar de toelichting op de artikelen 25, 43 en 77. Voor de uitzonderingsgevallen waarin dit beroep mogelijk is, zijn wij met de Raad van oordeel dat de vreemdelingenrechter, en niet de burgerlijke rechter, bevoegd dient te zijn. Anders dan de Raad menen wij echter, dat dit reeds uit de voorgestelde tekst volgt. In de systematiek van hoofdstuk 7 heeft afdeling 2, waarin ook de gelijkstelling van handelingen met beschikkingen is opgenomen (artikel 70, derde lid) een restkarakter: het is van toepassing in alle gevallen waarin de bijzondere procedures van de afdelingen 3 en 5 niet van toepassing zijn. Nu een uitzettingshandeling geen besluit omtrent een verblijfsvergunning is, is afdeling 3 daarop niet van toepassing (zie artikel 77). Afdeling 2 is van toepassing.

Wat handelingen ter beëindiging van de opvang betreft, stellen wij eveneens voorop dat daartegen slechts in uitzonderingsgevallen beroep openstaat. Voor de uitzonderingsgevallen waarin wel beroep openstaat, achten wij het, mede ter versnelling van de desbetreffende procedures, wenselijk de rechtsgang in asielzaken van toepassing te verklaren. Daartoe zal in de Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000 een wijziging van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers worden voorgesteld, waarbij handelingen en hoofdstuk 7, afdeling 3 van de Vreemdelingenwet 2000 op het beroep daartegen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Artikel 71, eerste lid, dat aan het beroep in asielzaken schorsende werking verleent, zal evenwel van die overeenkomstige toepassing worden uitgezonderd. Nog daargelaten dat niet goed voorstelbaar is hoe de werking van een reeds verrichte handeling kan worden opgeschort, achten wij schorsende werking in dit geval niet wenselijk. De rechter heeft in deze gevallen de afwijzing van de aanvraag reeds beoordeeld op al haar gevolgen, met inbegrip van het van rechtswege intredende gevolg van beëindiging van de opvang. Deze beoordeling geschiedt zelfs ex nunc (zie artikel 81). Indien de rechter het beroep heeft verworpen, zijn er naar ons oordeel geen redenen om aan een eventueel beroep tegen een handeling ter beëindiging van de opvang nog schorsende werking te verlenen.

16. Verblijfsvergunning asiel

In artikel 27, onderdeel e, is – voorzover hier van belang – bepaald dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend aan de vreemdeling die als echtgenoot of echtgenote dan wel minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling. Hoewel dit een voortzetting is van het reeds bestaande geschreven Nederlandse beleid inzake gezinshereniging¹ rijst de vraag waarom de bepaling beperkt is tot de echtgeno(o)t(e) en minderjarig kind van de vreemdeling. Hoewel deze beperking niet voortvloeit uit de tekst van artikel 27, wordt bovendien in de toelichting op artikel 27 gesteld dat onderdeel e alleen geldt voor een echtgeno(o)t(e) die of een minderjarig kind dat dezelfde nationaliteit heeft als de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d. In dit verband wijst de Raad erop dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aan het begrip «family life» als bedoeld in artikel 8 EVRM een ruime uitleg geeft. De Raad adviseert artikel 27, onderdeel e, uit te breiden tot de tot het gezin van de vreemdeling behorende partner en die meerderjarige kinderen, die in een zodanige afhankelijkheidsrelatie staan dat zij geacht worden nog tot het gezin te behoren.

¹ Neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 1994, B7/17.

16. De Raad adviseert de tekst en toelichting van artikel 27, onder e, in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 8 EVRM. De Raad stelt verder terecht vast dat de jurisprudentie van het EHRM een ruimere strekking kan hebben, waardoor ook anderen dan de echtgenoot of echtgenote voor gezinshereniging in aanmerking komen. Zonder aan de toepasselijkheid van deze jurisprudentie afbreuk te willen doen, zijn wij van mening dat de toelatingsgrond van artikel 27, onder e, beperkt moet blijven tot die gezinsleden die ingevolge het Verdrag van Genève in aanmerking komen voor een asielstatus. Dit zijn de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen. Andere gezinsleden, bijvoorbeeld ongehuwde partners, kunnen voor een verblijfsvergunning op reguliere gronden in aanmerking komen, hetzij indien voldaan wordt aan de voorwaarden, hetzij op grond van artikel 8 EVRM.

Los van het advies van de Raad zal, naar aanleiding van verscheidene kritische adviezen van de andere adviesorganen het nareiscriterium van artikel 27, onder e, worden gewijzigd. In die adviezen is gewezen op het feit dat de overheid met deze toelatingsgrond illegale immigratie zou bevorderen door geen machtiging tot voorlopig verblijf voor deze toelatingsgrond te verstrekken. De overheid bevordert tevens overkomst van gezinsleden, terwijl niet vast staat dat het gezin tot Nederland wordt toegelaten. Terugkeer wordt hierdoor ernstig bemoeilijkt. Omdat de mvv-procedure niet openstaat, kan voor de komst naar Nederland geen onderzoek plaatsvinden naar de gezinsband. Verder komen het feitelijk nareiscriterium en de toepassing van de middeleneis indien binnen zes maanden geen feitelijke nareis plaatsvindt mogelijk in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Ook zou de toelatingsgrond door toepassing van de Overeenkomst van Dublin worden uitgehold indien het gezinsleden betreft die via een Dublinstaat naar Nederland zijn gereisd en voor wie een claim wordt gelegd bij die Dublinstaat om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de aanvraag over te nemen. Om enerzijds tegemoet te komen aan deze zwaarwegende bezwaren, maar anderzijds recht te blijven doen aan de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel is besloten om het nareiscriterium te relateren aan de datum waarop de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 26, is verleend aan de hoofdpersoon, maar de termijn te beperken tot drie maanden. Verder is gebleken dat in het wetsvoorstel twee vereisten uit het huidige beleid, zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, hoofdstuk B7/17, nog niet zijn verwerkt. Het betreft het vereiste dat de gezinsleden in het bezit moeten zijn van dezelfde nationaliteit als de hoofdpersoon en de voorwaarde dat met de overkomst van de gezinsleden geen polygame situatie in Nederland mag ontstaan. Het eerste zal in de tekst van het voorstel tot uitdrukking worden gebracht, het tweede zal in de toelichting worden opgenomen.

In navolging van het advies van Vereniging voor Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) wordt voorts in de toelichting opgenomen dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die op grond van artikel 27, onder e, wordt verstrekt, niet kan worden ingetrokken indien het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon wordt verbroken. Dit laat onverlet dat deze verblijfsvergunning wel kan worden ingetrokken indien het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op een moment dat het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon nog in stand is.

17. Artikel 29 schrijft dwingend voor dat het verzoek om een verblijfsvergunning wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij voldoet aan een van de gronden genoemd in artikel 27. Gegeven deze formulering zou in het tweede lid beter gesproken kunnen worden van het onderzoek of het verzoek moet worden afgewezen. Het tweede lid noemt omstandigheden die bij het oordeel of aan het eerste lid is voldaan een rol kunnen spelen. Die omstandigheden hebben een sterk uiteenlopend karakter. De onderdelen a tot en met f noemen omstandigheden die plaatsgevonden hebben nadat het land van herkomst is ontvlucht; gesteld kan worden dat zij van invloed zijn op de betrouwbaarheid van het relaas van de asielzoeker. De onderdelen g en h doelen op een situatie waarin op voorhand al is vastgesteld dat het relaas vermoedelijk ongegrond is, terwijl in de onderdelen i en j omstandigheden worden genoemd die niets afdoen aan de aannemelijkheid van het relaas maar desondanks een reden vormen om bescherming in Nederland te weigeren. Waar mitsdien ook het gewicht dat aan ieder van deze

omstandigheden moet worden toegekend wezenlijk zal verschillen, is de opsomming daarvan zonder nader onderscheid verwarrend en ware te overwegen de verschillende categorieën ook redactioneel te onderscheiden.

17. De Raad adviseert om in artikel 29, tweede lid, aan te sluiten bij de terminologie van het eerste lid door in het tweede lid eveneens te spreken van het onderzoek of de aanvraag kan worden afgewezen. Dit advies hebben wij overgenomen.

Voorts acht de Raad de opsomming in het tweede lid zonder onderscheid naar het verschil in karakter van de gronden verwarrend en geeft daarom in overweging het verschil in karakter in redactioneel opzicht te onderscheiden. Het onderscheid in karakter dat de Raad maakt is zinvol, maar behoeft naar onze mening niet in de tekst zelf tot uitdrukking te komen. In de memorie van toelichting geven wij aandacht aan het verschil in karakter tussen de in het tweede lid bedoelde gronden. Bij de duiding van de onderdelen a tot en met f, waarbij het inderdaad gaat om omstandigheden die plaatsvonden na de vlucht uit het land van herkomst en die van invloed zijn op de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal, is de bestaande passage over de relatie tussen het eerste lid en de in het «Handbook on procedures and criteria for determination refugee status» (verder het Handbook) van de UNCHR neergelegde uitgangspunt dat de bewijslast in beginsel bij de vreemdeling rust, verduidelijkt. Dit overigens ook naar aanleiding van de overige adviezen. Kern van de verduidelijking is dat onder de nieuwe wet het zogenaamde mosa-criterium (arrest van de Hoge Raad van 22 juni 1984, RV 1984, 11) niet meer zal worden toegepast. Dit criterium, dat betrekking heeft op de vraag of de vreemdeling hangende de procedure kan worden uitgezet, kan worden verlaten, omdat het beroep in asielzaken reeds uit kracht van de wet de uitzetting opschort. Voor de beoordeling van asielaanvragen geldt dus vanaf inwerkingtreding van de wet nog slechts het criterium dat in het eerste lid van artikel 29 is neergelegd. Hiermee komt tot uitdrukking dat de bewijslast bij de vreemdeling rust. Onder de nieuwe wet zal de vreemdeling het voordeel van de twijfel worden gegund indien het asielrelaas geloofwaardig is. Indien de vreemdeling door het gebruik van een valse identiteit of onjuiste reis- en identiteitspapieren of andere bescheiden de geloofwaardigheid van zijn verhaal aantast, wordt van de vreemdeling verlangd dat hij zich meer inspant dan andere asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te tonen. Daarvan is in ieder geval sprake bij de situaties, bedoeld in artikel 29, tweede lid, onder a, d, e en f.

18. Het in artikel 30 genoemde geval dat betrokkene onherroepelijk is veroordeeld zal zich slechts kunnen voordoen indien betrokkene vrijwel onmiddellijk na binnenkomst een misdrijf begaat en bij veroordeling niet in beroep gaat. Al na drie jaren wordt immers overgegaan tot het vrijwel onaantastbaar maken van de asielstatus. Artikel 30 dient op dit punt te worden heroverwogen. In ieder geval dient de toelichting te worden aangevuld.

18. De Raad constateert terecht dat de mogelijkheid om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te trekken op de grond «openbare orde» beperkt is, indien daarbij als eis geldt dat de veroordeling onherroepelijk moet zijn. Naar aanleiding van het advies van de Raad zal onderdeel b van artikel 30 worden gewijzigd. Net als in de artikelen 14, 29, en 65 waar het gaat om het afwijzen van de vergunning voor bepaalde tijd en de ongewenstverklaring, zal ook voor het intrekken en verlengen van de vergunningen voor bepaalde tijd (artikelen 17, juncto 16 en artikel 30) worden bepaald dat dit mogelijk is indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. De wet en de toelichting zal worden aangepast.

19. In artikel 37, tweede lid, is bepaald dat de minister bepaalt binnen welke redelijke termijn de vreemdeling zijn zienswijze naar voren kan brengen. In het derde lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de termijn, bedoeld in het tweede lid. Het is de Raad niet duidelijk hoe deze twee leden zich tot elkaar verhouden. Hij adviseert hierop in de toelichting in te gaan dan wel het wetsvoorstel aan te passen.

19. De Raad adviseert nader in te gaan op de verhouding tussen artikel 37, tweede en derde lid. In de toelichting zal daartoe worden aangegeven dat in de algemene maatregel van bestuur enige (vuist)regels worden gegeven voor de

bepaling van de redelijke termijn. Daarbij zal uitgangspunt zijn dat de termijn zodanig ruim wordt gesteld dat de vreemdeling een reële mogelijkheid heeft om te reageren. In de algemene maatregel van bestuur zullen tevens enige regels worden gesteld voor het geval de vreemdeling niet binnen de gestelde termijn reageert.

Overigens zijn de artikelen 36, 37 en 39, los van het advies, enigszins gewijzigd. De artikelen 36 en 37 zijn redactioneel verbeterd. In artikel 39 is tot uitdrukking gebracht, dat wanneer de Minister voornemens is de verblijfsvergunning in te trekken, de vreemdeling de gelegenheid krijgt eerst schriftelijk hierop te reageren en daarna zal worden gehoord indien de schriftelijke reactie daartoe aanleiding geeft.

20. In artikel 41 van het wetsvoorstel is bepaald dat met betrekking tot bepaalde – door de minister aangewezen – categorieën vreemdelingen de beslistermijn, bedoeld in artikel 40, eerste lid, kan worden verlengd met ten hoogste een jaar. Over deze bepaling en de toelichting daarop merkt de Raad het volgende op:

a. Tegen deze beslissing kan ingevolge artikel 69, eerste lid, van het wetsvoorstel bezwaar en beroep worden ingesteld. Blijkens de toelichting op artikel 69 wordt in dat artikel juist met het oog op de beslissing, bedoeld in artikel 41, gesproken van «besluiten» en niet van «beschikkingen». Het is naar het oordeel van de Raad van groot belang dat zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van een dergelijke beslissing. De Raad geeft dan ook in overweging om – in afwijking van het normale bestuursprocesrecht – tegen deze beslissingen beroep in eerste en enige aanleg mogelijk te maken bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

b. Anders dan in de toelichting op artikel 41, eerste lid, vermeld staat, brengt naar het oordeel van de Raad de toepassing van dat artikel met zich, dat de in artikel 40, eerste lid, bedoelde termijn, daarnaast niet ook nog verlengd kan worden op grond van artikel 40, vijfde lid, en artikel 4:5 Awb. Zo dit wel wenselijk wordt geacht, zou dat alsnog in de tekst van het voorstel tot uitdrukking moeten worden gebracht.

20.a. De Raad geeft in overweging om, in afwijking van het normale bestuursprocesrecht, beroep in eerste en enige aanleg mogelijk te maken tegen het instellen van het moratorium. Het argument dat op deze wijze zo snel mogelijk zekerheid wordt verkregen over de rechtmatigheid van een dergelijke beslissing spreekt ons aan. Gezien de gevolgen van het besluitmoratorium voor de vreemdeling mag het belang om zo snel mogelijk zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid in dit geval zwaarder wegen dan het belang van uniformiteit in het bestuursprocesrecht. In het wetsvoorstel wordt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State belast met de beoordeling van het besluitmoratorium in eerste en enige aanleg (artikel 69, vijfde lid).

b. De Raad is van oordeel dat uit de tekst van de wet niet volgt dat de beslistermijn eerst met toepassing van het besluitmoratorium kan worden verlengd met een jaar en daarna nog eens met zes maanden op individuele gronden. In de memorie van toelichting hebben wij echter uitdrukkelijk aangegeven dat een dergelijke verlenging wel mogelijk zou moeten zijn. Wij zien onvoldoende aanleiding thans tot een ander oordeel te komen. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat het nodig is om na ommekomst van de eerste verlenging op algemene gronden de beslistermijn nogmaals te verlengen omdat in een individueel geval onderzoek moet worden gedaan naar de aanvraag. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de tekst van artikel 41 de onderlinge verhouding verduidelijkt

21. Toezicht en uitvoering

In artikel 51 wordt de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen de bevoegdheid gegeven woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner. De bevoegdheid strekt zich ook uit tot situaties waarbij van vreemdelingen niet onmiddellijk vastgesteld kan worden of zij wel rechtmatig verblijf hebben en vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder f en g. Naar het de Raad voorkomt is deze bevoegdheid, mede gelet op artikel 8

21. De Raad is van oordeel dat de in artikel 51 voorziene binnentredingsbevoegdheid, mede met het oog op artikel 8 van het EVRM, te ruim geformuleerd is. Daarbij heeft de Raad het oog op situaties waarbij van vreemdelingen niet onmiddellijk kan worden vastgesteld of zij rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onder f en g. Dit oordeel van de Raad noopt ons tot heroverweging van artikel 51, eerste lid: de binnentredingsbevoegdheid is beperkt tot het geval waarin er een redelijk vermoeden bestaat dat in de woning een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Kern van de zaak is dat er een redelijk vermoeden bestaat van (kort gezegd) illegaal verblijf in de betreffende woning en dat het betreden van die woning daarom uit een oogpunt van toezicht noodzakelijk is.

Naar aanleiding van het advies van de NOVA om in de artikelen 25, tweede lid, aanhef en onder c, 43, eerste lid, onder d, en 51 tot uitdrukking te brengen dat de binnentredingsbevoegdheid alleen kan worden gebruikt indien er een noodzaak tot binnentreden bestaat, merken wij het volgende op. Er bestaat geen verschil van inzicht over de beperking die aan het gebruik van de bevoegdheid gesteld moet worden. Voor iedere beperking van grondrechten geldt dat de beperking proportioneel en subsidiair dient te zijn. Om die reden heeft het in de wet opnemen van het noodzakelijkheidsvereiste weinig toegevoegde waarde. In concreto vindt de beoordeling of het binnentreden noodzakelijk is plaats op het moment waarop de machtiging tot binnentreden ingevolge artikel 4 van de Algemene wet op het binnentreden wordt aangevraagd. Als er geen noodzaak kan worden aangenomen, zal de machtiging tot binnentreden niet worden afgegeven. Hiermee is naar onze mening in voldoende waarborgen voor een juist gebruik van deze bevoegdheid voorzien.

22. De in artikel 54 opgenomen bevoegdheid om een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder a, in zijn vrijheid te beperken om reden van openbare orde, past naar het oordeel van de Raad niet in het systeem van het wetsvoorstel; een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan immers niet meer worden ingetrokken en de verlenging daarvan kan niet meer worden afgewezen om redenen van openbare orde (artikel 17 juncto artikel 16). Het verdient aanbeveling artikel 54 aan te passen.

22. De in artikel 54 opgenomen bevoegdheid om een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder a, in zijn vrijheid te beperken om redenen van openbare orde, past naar het oordeel van de Raad niet in het systeem van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van een andere opmerking van de Raad is artikel 30 aangepast (zie punt 18 van dit nader rapport) zodat deze bevoegdheid wel in het systeem van de wet past.

In antwoord op de in het advies van VVN gestelde vraag in welke gevallen de vrijheid van beweging van een vluchteling zal worden beperkt, antwoorden wij als volgt. Artikel 54 komt overeen met artikel 18 van de huidige wet. Ingevolge artikel 18 van de huidige wet is de beperking van de bewegingsvrijheid mogelijk ten aanzien van de vreemdeling aan wie het niet is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven. In de Vreemdelingencirculaire (A5.3) is aangegeven dat van de bevoegdheid slechts bij wijze van hoge uitzondering gebruik zal worden gemaakt. Hierin komt geen verandering na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Dat betekent dat ook ten aanzien van een vluchteling alleen bij wijze van hoge uitzondering de vrijheid van beweging zal worden beperkt zolang die vreemdeling in het bezit is van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

23. Uit de toelichting op artikel 57 kan worden opgemaakt dat het tweede lid van deze bepaling slechts bedoeld is voor die gevallen waarin alle voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden reeds voor handen zijn of op korte termijn aanwezig zullen zijn. De tekst van artikel 57, tweede lid, heeft echter een veel ruimere strekking. De Raad adviseert de tekst van artikel 57, tweede lid, af te stemmen op de toelichting, mede gelet op het feit dat het hier gaat om een zeer ingrijpende bevoegdheid en bovendien, ingevolge

artikel 58, de kosten van bewaring op de vreemdeling kunnen worden verhaald.

23. De Raad adviseert in de tekst van artikel 57, tweede lid, tot uitdrukking te brengen dat de bewaring mogelijk is indien de voor de uitzetting van de vreemdeling noodzakelijke documenten aanwezig zijn of op korte termijn aanwezig zullen zijn. Dit advies nemen wij graag over aangezien dit inderdaad de gevallen zijn die ons voor ogen staan. Artikel 57, tweede lid, is gewijzigd.

De door VVN ten aanzien van de artikelen 55, 56 en 57 (de vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen) naar voren gebrachte bedenkingen, die reeds ten aanzien van de huidige wet (de artikelen 17a, 18a en 18b) naar voren zijn gebracht, zijn voor ons geen aanleiding het wetsvoorstel te wijzigen. Kort samengevat komen deze bezwaren er op neer dat een maximale termijn voor oplegging van een maatregel ontbreekt. Dezerzijds is steeds ten principale betoogd, dat uit het doel van de maatregel de beperking in de tijd volgt. Bovendien zijn deze termijnen in de jurisprudentie nader omlijnd. Wij verwijzen kortheidshalve naar de reactie op de bedenkingen van VVN zoals die bij de totstandkoming van de betreffende artikelen van de huidige wet zijn uiteengezet (kamerstukken II 1990/91, 21 975, nrs. 3, 5, 7 en 2c en kamerstukken II 1992/93, 22 735, nr. 5).

24. Uit artikel 60, eerste lid, onder a, blijkt, dat, indien het visum van een vreemdeling verlopen is, deze nog vier weken in Nederland mag verblijven. Het is de Raad niet duidelijk waarom in dergelijke situaties de vreemdeling nog een termijn van vier weken wordt gegund om Nederland te verlaten. Het college geeft in overweging hierop in ieder geval in de toelichting in te gaan. Onduidelijk is welke beschikking en welke opschorting in artikel 60, tweede lid, worden bedoeld. De Raad heeft de indruk dat hier geen rekening is gehouden met de nieuwe systematiek van artikel 8. In geval van opschortende werking t.a.v. de uitzetting herleeft het rechtmatig verblijf, zodat de termijnen automatisch gaan lopen op het moment dat de opschorting vervalt.

24. Het is de Raad niet duidelijk waarom de vreemdeling wiens visum is verlopen een vertrektermijn van vier weken wordt gegeven. Het advies van de Raad heeft ons tot het oordeel gebracht dat in het door de Raad genoemde geval de vertrektermijn van vier weken niet van toepassing behoort te zijn. De achterliggende gedachte bij de vertrektermijn van vier weken is immers dat de vreemdeling, die langere tijd in Nederland heeft verbleven, enige tijd kan worden gegund om zijn vertrek uit Nederland voor te bereiden. In de meeste gevallen zal de vreemdeling enige banden met Nederland zijn aangegaan, of juist banden met het land van herkomst hebben verbroken. Het verblijf in de vrije termijn is, naar zijn aard gezien, kort verblijf; evenmin zullen banden met het land van herkomst zijn verbroken. Een vertrektermijn is daarom niet nodig. Dit is in artikel 60, derde lid, onder a, opgenomen.

De Raad vraagt zich af welke beschikking en welke opschorting worden bedoeld in artikel 60, tweede lid. Met de «beschikking» is bedoeld de beschikking, waarbij de aanvraag is afgewezen of de verblijfsvergunning is ingetrokken dan wel niet is verlengd. De opmerking van de Raad heeft geleid tot een verduidelijking van dit artikel.

De verwijzing naar de «opschorting» hebben wij bewust algemeen gehouden. Uit de toelichting blijkt dat de opschorting uit de wet of uit een rechterlijke uitspraak kan voortvloeien. Indien de opschorting uit een rechterlijke uitspraak voortvloeit, kan een deel van de vertrektermijn al zijn verstreken voordat de opschorting ingaat. Voorzover de Raad van mening is dat de opschorting van de werking van de bestreden beschikking, gezien de systematiek van artikel 8, betekent dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft, volgen wij de Raad geheel. Het tweede lid beoogt dan ook niet dit (nogmaals) te regelen. Het tweede lid regelt alleen dat na afloop van de opschorting de volle vertrektermijn (doorgaans vier weken) van toepassing is, hetgeen met name van belang is ingeval de opschorting uit een rechterlijke uitspraak voortvloeit. Daarmee is gewaarborgd dat de vreemdeling vier weken de tijd heeft om zijn vertrek voor te bereiden, ook nadat beslist is of uitspraak is gedaan op het bezwaar of beroep. De toelichting is in deze zin verduidelijkt.

25. Ongewenstverklaring

Ingevolge artikel 65, eerste lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel kan een vreemdeling ongewenst worden verklaard indien hij bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd. Niet duidelijk is of ook buitenlandse strafvonnissen kunnen leiden tot ongewenstverklaring. Naar de mening van de Raad dient buiten twijfel gesteld te worden dat buitenlandse vonnissen ook kunnen leiden tot een ongewenstverklaring.

25. De Raad adviseert de redactie van artikel 65, eerste lid, aanhef en onder b, te wijzigen, dan wel de toelichting aan te vullen met het oog op de mogelijkheid om rekening te houden met buitenlandse strafvonnissen. Zoals de Raad terecht opmerkt is met artikel 65 geen wijziging beoogd ten opzichte van de huidige situatie en zal dus ook met buitenlandse strafvonnissen rekening worden gehouden. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

26. In artikel 66, tweede lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat de ongewenstverklaring wordt opgeheven indien de vreemdeling tien jaar buiten Nederland verblijf heeft gehad en zich in die periode geen van de gronden, bedoeld in artikel 65, eerste lid, hebben voorgedaan. Deze verwijzing behoeft verduidelijking. Artikel 65, eerste lid, lijkt van de veronderstelling uit te gaan dat de vreemdeling al dan niet rechtmatig in Nederland verblijft, terwijl artikel 66, tweede lid, uitgaat van een verblijf buiten Nederland. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan. Bovendien dient te worden aangegeven welke betekenis in het kader van artikel 66 wordt toegekend aan een buitenlands strafvonnis.

26. De Raad merkt op dat de redactie van artikel 66, tweede lid, uitgaat van een verblijf buiten Nederland. De Raad adviseert te verduidelijken hoe dit zich verhoudt met de veronderstelling die aan artikel 65, eerste lid, ten grondslag ligt dat de vreemdeling binnen Nederland verblijft. Beoogd is te regelen dat de ongewenstverklaring in elk geval pas wordt opgeheven indien de vreemdeling zich in de afgelopen tien jaar niet schuldig heeft gemaakt aan gedragingen die in Nederland tot ongewenstverklaring zouden hebben geleid. Onder 25 is al aangegeven dat een buitenlands strafvonnis kan leiden tot ongewenstverklaring. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

27. Artikel 67, derde lid, gaat uit van de mogelijkheid voor de vreemdeling om zelfstandig beroep in te stellen tegen vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregelen. Daarentegen brengen de artikelen 92, eerste lid, en 93, eerste lid, met zich dat van rechtswege beroep wordt ingesteld op het moment dat de rechtbank de kennisgeving van de vrijheidsontnemende maatregel dan wel de voortdurende daarvan heeft ontvangen, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. De Raad acht het naast elkaar laten bestaan van beroep van rechtswege en de mogelijkheid om zelfstandig beroep in te stellen niet zinvol en adviseert deze bepalingen opnieuw te bezien.

27. De Raad acht het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid voor de vreemdeling om zelf beroep in te stellen tegen de vrijheidsontnemende maatregel en het beroep van rechtswege niet zinvol en adviseert de artikelen 67, derde lid, en 92 en 93 opnieuw te bezien. Wij zien in het oordeel van de Raad echter onvoldoende aanleiding om de genoemde artikelen te heroverwegen. Enerzijds achten wij het een gerechtvaardigd belang van de vreemdeling om op ieder moment, dus ook voor ommekomst van de drie dagen termijn, zelf beroep in te kunnen stellen tegen de vrijheidsontneming. Anderzijds achten wij het van groot belang dat de vrijheidsontneming ook daadwerkelijk periodiek wordt beoordeeld door de rechter. De voorgestelde regeling, waarbij het een het ander onverlet laat, is wat ons betreft een goed evenwicht. Wij verwijzen wellicht ten overvloede naar de notitie vreemdelingenbewaring (kamerstukken II 1998/99, 26 338, nr. 1, p. 7).

Bezwaar en beroep

28. Artikel 81, eerste lid, bepaalt – kort gezegd – dat de rechtbank een besluit ex nunc kan toetsen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

Een dergelijke mogelijkheid heeft voordelen, zeker nu wordt voorgesteld in asielzaken (waar het hier om gaat) de bezwaarfase te schrappen. Het bestuursorgaan heeft de betrokken besluiten in dat geval niet ex nunc heroverwogen, met als gevolg dat zonder nadere regeling door de rechtbank zou worden geoordeeld over de feiten en omstandigheden die bestonden ten tijde van het nemen van het besluit in primo en die inmiddels kunnen zijn gewijzigd. Aan de mogelijkheid om een besluit ex nunc te toetsen kleven echter ook belangrijke nadelen. Als de nieuwe feiten en omstandigheden eerst in een laat stadium aan de rechter worden voorgelegd¹, kan dit leiden tot een verlenging van de procedure, namelijk in die gevallen dat nader onderzoek noodzakelijk is om de nieuwe feiten en omstandigheden te beoordelen. Kennelijk wordt beoogd dit nadeel in artikel 81, eerste lid, te ondervangen met de zinsnede «tenzij (...) de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd». Onvoldoende duidelijk is echter wanneer sprake is van een ontoelaatbare vertraging in de zin van deze bepaling. In de toelichting op artikel 81 wordt slechts gesteld dat zaken waarin nieuwe feiten en omstandigheden een rol spelen, vanwege het nader onderzoek «langer kunnen duren» dan de behandeling van zaken waarin dat niet zo is. De Raad adviseert in artikel 81 aan te geven tot welk tijdstip nieuwe feiten en omstandigheden uiterlijk kunnen worden ingebracht. In ieder geval dient de tegenpartij voldoende gelegenheid te hebben om – zonder ontoelaatbare vertraging van de procedure – te kunnen reageren op de ingebrachte nieuwe feiten en omstandigheden. De Raad adviseert artikel 81, eerste lid, in deze zin aan te passen.

28. De Raad adviseert om in artikel 81 op te nemen tot op welk tijdstip nieuwe feiten en omstandigheden aan de rechter voorgelegd kunnen worden. Wij geven er echter de voorkeur aan te volstaan met de thans in de wet neergelegde grenzen: het inbrengen van nieuwe feiten of omstandigheden mag niet leiden tot strijd met een goede procesorde, noch tot een ontoelaatbare vertraging van de procedure. Tot op welk tijdstip in de procedure nieuwe feiten redelijkerwijs nog kunnen worden «meegenomen», hangt namelijk sterk af van de omstandigheden van het geval. Niet ieder nieuw feit zal uitvoerig nader onderzoek vergen; denkbaar is zelfs dat het gaat om feiten die van algemene bekendheid zijn (bijvoorbeeld een machtswisseling in het land van herkomst). Met de Raad zijn wij van oordeel, dat de wederpartij voldoende gelegenheid moet hebben om op nieuwe feiten te reageren. Dit volgt uit het beginsel van hoor en wederhoor, dat in het begrip goede procesorde besloten ligt. De daarvoor benodigde tijd kan echter per zaak verschillen. Zo is niet onwaarschijnlijk, dat soms in essentie hetzelfde nieuwe feit (men denke aan een wijziging in de situatie in het land van herkomst) in een reeks van procedures wordt ingebracht. Denkbaar is dan, dat de staatssecretaris weliswaar in de eerste zaken waarin dat geschiedt enige tijd nodig heeft om zijn standpunt te bepalen, maar in latere zaken, als dat standpunt eenmaal is bepaald, zelfs nog in staat en bereid is te reageren als het feit pas ter zitting wordt ingebracht. Dit voorbeeld laat ook zien, dat zelfs het moeten uitstellen van een zitting wel als regel, maar niet altijd, een ontoelaatbare vertraging hoeft op te leveren. In het gegeven voorbeeld kan het per saldo zeer wel doelmatig zijn in de eerste zaken enig tijdverlies te accepteren, als daardoor latere zaken sneller definitief kunnen worden afgedaan. Gelet op deze veelheid aan denkbare situaties en het nog goeddeels ontbreken van praktische ervaring met ex nunc-toetsing, menen wij er verstandig aan te doen de rechter enige ruimte te laten om, zonodig in overleg met partijen, tot een in het concrete geval redelijke en evenwichtige oplossing te komen.

29. In de toelichting op artikel 81 wordt – naar het oordeel van de Raad terecht – gesteld dat de ex nunc-beoordeling veronderstelt dat zowel de rechter als het bestuursorgaan hiervoor voldoende zijn toegerust. In de toelichting zou moeten worden aangegeven hoe dit zijn beslag moet krijgen.

29. Het advies van de Raad om in de toelichting op artikel 81 aan te geven hoe de rechter en het bestuursorgaan voor de ex nunc-beoordeling zullen worden toegerust, kan thans nog niet worden gevolgd. Welke voorzieningen nodig zijn om de ex nunc-toetsing in de praktijk goed te laten verlopen, wordt thans nog in kaart gebracht. De Kamer zal daarover in een later stadium worden geïnformeerd.

¹ Al dan niet met het oogmerk om aldus de procedure te vertragen.

30a. Ingevolge artikel 82 staat ten aanzien van uitspraken van de rechtbank en de president van de rechtbank als bedoeld in artikel 76 geen hoger beroep open. De toelichting stelt daarover dat volgens vaste jurisprudentie «doorpakken» slechts in evidente gevallen kan geschieden en dat in deze evidente gevallen de voordelen van hoger beroep niet opwegen tegen de nadelen van verlenging van de procedure. Deze argumenten overtuigen de Raad geenszins en staan los van de functie die deze beroepsmogelijkheid in het belang van de rechtsbescherming en de rechtseenheid wel degelijk kan hebben. Dientengevolge adviseert de Raad onderdeel c te laten vervallen.

b. Ingevolge artikel 82 zijn ook de besluiten tot verlening van een visum voor een verblijf van minder dan drie maanden uitgezonderd van hoger beroep. Hiervoor wordt als argument aangevoerd dat tegen de weigering van een dergelijk visum relatief weinig beroep wordt ingesteld. Dit argument overtuigt de Raad niet en staat los van de functie die deze beroepsmogelijkheid kan hebben. Dientengevolge adviseert de Raad onderdeel b te laten vervallen.

30. De Raad adviseert twee in artikel 82 neergelegde uitzonderingen op de mogelijkheid van hoger beroep te laten vervallen. Het betreft enerzijds de uitzondering voor zaken waarin de rechter met toepassing van artikel 76 heeft «doorgepakt», anderzijds de uitzondering voor zaken met betrekking tot visa voor kort verblijf. Wij geven er de voorkeur aan deze uitzonderingen in ieder geval vooralsnog te handhaven. Enerzijds omdat het zaken betreft waarin de behoefte aan hoger beroep, om de in de toelichting genoemde redenen, minst genomen minder klemmend is dan in «gewone» zaken. Weigering van een visum voor kort verblijf is van minder belang dan weigering van een verblijfsvergunning. In zaken waarin wordt doorgepakt is er vaste jurisprudentie dat dit slechts in evidente gevallen kan geschieden. De evidentie van het geval maakt de kans dat in een dergelijke zaak uit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtseenheid van belang is, kleiner. Anderzijds speelt een rol dat een goede invoering van het hoger beroep, gelet op de aantallen zaken, van alle betrokkenen en niet in de laatste plaats van de Raad zelf, een forse krachtsinspanning zal vergen. Wij willen dat proces in ieder geval in de beginfase niet nodeloos verder belasten door ook nog hoger beroep in te voeren in bovengenoemde gevallen.

De Raad heeft geen opmerkingen gemaakt over het ontbreken van hoger beroep tegen een uitspraak van de rechtbank op het beroep tegen het besluit tot oplegging of verlenging van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel (artikel 82, onder a). De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), VVN, NOV en Forum hebben daarentegen geadviseerd ook in deze zaken hoger beroep open te stellen. Naar ons oordeel dwingt de aard van de vrijheidsbeperkende maatregelen niet tot openstelling van hoger beroep. Voor de vrijheidsontnemende maatregelen is in de artikelen 91 en verder een afzonderlijke, op de aard van die maatregelen toegesneden regeling voor de rechtsbescherming opgenomen, waarbij is gekozen voor periodieke, ambtshalve beoordeling van het besluit tot oplegging of verlenging van de vrijheidsontneming. Wij gaan er van uit, dat de vreemdeling meer belang heeft bij deze periodieke beoordeling van de vrijheidsontneming dan bij hoger beroep. Daarbij is in aanmerking genomen dat, gelet op de geldende termijnen, tegen de tijd dat uitspraak in hoger beroep wordt gedaan vrijwel steeds alweer een volgend ambtshalve beroep aanhangig zal zijn en daarop in veel gevallen zelfs al weer zal zijn beslist.

De Raad heeft geen kritiek geuit op de mogelijkheid om zaken vereenvoudigd, buiten zitting af te doen. De VVN, Amnesty International (AI) en de ACV hebben hierbij echter grote vraagtekens gezet. Daarbij hebben zij vooral de combinatie van afdoening buiten zitting en het beslissen in de hoofdzaak naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorziening (art. 8:86 Awb) op het oog. Zoals wij reeds in de toelichting aangaven, kan inderdaad niet worden ontkend dat deze regeling binnen het bestuursprocesrecht uniek is. Wij hebben daarbij ook aangegeven dat deze bijzondere regeling enerzijds absoluut noodzakelijk is om het in het regeerakkoord voorziene hoger beroep in de praktijk te realiseren, terwijl anderzijds voor het gemaakte onderscheid tussen vreemdelingenzaken en andere bestuursrechtelijke zaken een voldoende

objectieve rechtvaardiging bestaat. Voorts delen wij niet de opvatting dat de voorgestelde regeling in strijd is met de artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) neergelegde normen voor een eerlijk proces – daargelaten of dat artikel in vreemdelingenzaken wel van toepassing is. Afdoening van het hoger beroep buiten zitting is mogelijk aangezien in het kader van het beroep van de vreemdeling bij de rechtbank reeds een openbare behandeling heeft plaatsgevonden, althans kon worden afgedwongen. Heeft de rechtbank het beroep vereenvoudigd, dus zonder zitting, afgedaan, dan staat daartegen het rechtsmiddel van verzet open (artikelen 8:54 en 8:55 Awb). Op dat verzet wordt de vreemdeling desgevraagd altijd gehoord (art. 8:55, derde lid, Awb). Het is dus niet zo, dat er voor de vreemdeling nooit een gelegenheid is geweest zijn zaak voor de rechter te bepleiten.

31. In artikel 83, derde lid, van het wetsvoorstel wordt de uit artikel 6:6 Awb voortvloeiende verplichting om de gelegenheid te geven het ontbreken van grieven te herstellen buiten toepassing verklaard. In de toelichting op artikel 83 wordt gewezen op het belang van een snelle voortgang van de procedure. Naar de mening van de Raad zou de argumentatie worden versterkt, wanneer in de toelichting zou worden gewezen op het feit dat in de fase van het hoger beroep reeds een compleet dossier voorligt dat geacht moet worden bekend te zijn bij de appellanten en hun rechtshulpverleners. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

31. Het advies van de Raad is gevolgd. De toelichting op artikel 83, derde lid, is aangevuld.

32. Bijzondere rechtsmiddelen

Artikel 93 heeft betrekking op het voortduren van de vrijheidsontneming. Over deze bepaling merkt de Raad het volgende op:

Het eerste lid van artikel 93 gaat ervan uit dat de vrijheidsontneming na de uitspraak van de rechtbank op het beroep, bedoeld in artikel 92 wordt voortgezet. Een dergelijke voortzetting moet echter, gelet op de artikelen 15 van de Grondwet en 5 EVRM, uitgesloten worden geacht indien de rechtbank de toepassing of de tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd met de wet of anderszins niet gerechtvaardigd acht en het beroep dus gegrond verklaart. Artikel 93, eerste lid, dient te worden aangepast. Voorts verdient het aanbeveling in artikel 92 expliciet de rechter de bevoegdheid te verlenen de maatregel op te heffen of de wijze van tenuitvoerlegging ervan te wijzigen, zoals dat ook is gebeurd ten aanzien van de uitspraak op het beroep tegen de voortdrijving van de vrijheidsbeneming (artikel 93, vierde lid).

32. De Raad merkt op dat uit de tekst van artikel 93, eerste lid, volgt dat de vrijheidsontneming voort zou kunnen duren ook al heeft de rechtbank eerder de opheffing of wijziging in de tenuitvoerlegging ervan bevolen. Het is duidelijk dat zulks niet de strekking van het eerste lid is. Om een dergelijke lezing geheel uit te sluiten, is in het eerste lid uitdrukkelijk een verband gelegd met de eerdere uitspraak waarbij het beroep van de vreemdeling ongegrond is verklaard en de vrijheidsontneming voortduurt. Voorts adviseert de Raad om in artikel 92 uitdrukkelijk te voorzien in de bevoegdheid van de rechtbank om de vrijheidsontneming op te heffen dan wel de tenuitvoerlegging ervan te wijzigen. In een dergelijke bevoegdheid is in de laatste volzin van het vierde lid van artikel 92 reeds voorzien.

33. Afwijken van de wet

a. In artikel 106, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van een voor Nederland bindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie regels kunnen worden gesteld die afwijken van de wet. In de toelichting op dit artikel wordt slechts opgemerkt dat een dergelijke implementatievoorziening ook nu reeds – in artikel 49 – is opgenomen in de Vreemdelingenwet. Naar het oordeel van de Raad is een dergelijke voorziening slechts toelaatbaar indien aannemelijk is dat de termijn voor het uitvoeren van de verdragen en besluiten op objectieve gronden voorzienbaar te kort zal zijn om deze via de normale procedures en op het geëigende niveau van regelgeving te implementeren. In de memorie van

toelichting wordt aan dat aspect in het geheel geen aandacht besteed. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

b. In het derde lid van artikel 106 is bepaald dat zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur een wetsvoorstel wordt ingediend ter vervanging van de algemene maatregel van bestuur. De Raad adviseert deze bepaling aldus aan te passen dat het wetsvoorstel moet worden ingediend op het moment waarop de algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, aangezien op dat moment duidelijk zal zijn hoe de wet uiteindelijk moet komen te luiden.

33.a De Raad constateert dat in de toelichting op artikel 106 niet wordt ingegaan op voorwaarde voor de versnelde implementatie, dat deze implementatie alleen toelaatbaar is indien aannemelijk is dat de voorziene termijn voor het implementeren op objectieve gronden te kort zal zijn om dit via de normale procedures en op het geëigende niveau van regelgeving te doen. Naar aanleiding daarvan hebben wij de noodzaak van de bepaling opnieuw bezien, mede in het licht van het kabinetstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VI, nr. 65). Wij zijn van mening dat het van groot belang is, om ook in onderhavig voorstel in de mogelijkheid te voorzien om versneld gedeelten van de wet buiten werking te kunnen stellen en, vooruitlopend op een wijziging van de wet, een algemene maatregel van bestuur zolang in de plaats te stellen. Dit wordt ook wel aangeduid met «versnelde implementatie». Wij merken op dat uitgangspunt is, dat implementatie van internationale verplichtingen volgens de gebruikelijke procedures moet plaatsvinden en op het geëigende niveau van wetgeving. De bevoegdheid de wet versneld buiten werking te kunnen stellen is naar onze mening, van groot belang met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de daaruit voortvloeiende overgang van asiel en immigratie van de derde pijler naar de eerste pijler. Het is te voorzien dat er in de toekomst besluitvorming zal plaatsvinden omtrent tijdelijke bescherming voor specifieke groepen vreemdelingen. Te voorzien is dat dergelijke besluitvorming ten tijde van een crisis en dus onder hoge tijdsdruk tot stand zal komen. Een voorbeeld van dergelijke besluitvorming is de onlangs tot stand gekomen regeling op grond waarvan tijdelijke bescherming werd geboden aan Kosovaren. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is te verwachten dat vergelijkbare besluitvorming in de vorm van een verordening tot stand zal komen. Teneinde te voorkomen dat groepen die op grond van Brusselse besluitvorming tijdelijke bescherming zullen genieten, een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van de Nederlandse Vreemdelingenwet doen, is het noodzakelijk deze groepen buiten het toepassingsbereik van de Vreemdelingenwet te kunnen houden. Daartoe is het noodzakelijk, om spoedigst na tot standkoming van de verordening hierin (met terugwerkende kracht tot de datum van tot standkoming van de verordening) te kunnen voorzien.

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

b. De Raad adviseert het derde lid van artikel 106 zo aan te passen dat het daar bedoelde wetsvoorstel moet worden ingediend op het moment waarop de amvb wordt vastgesteld, aangezien op dat moment duidelijk is hoe de wet uiteindelijk moet luiden. Met de Raad zijn wij van oordeel dat dit als regel inderdaad wenselijk en mogelijk is. Zoals in het zojuist genoemde kabinetstandpunt uiteengezet, zijn echter gevallen denkbaar waarin een uitzondering op deze regel moet worden aanvaard. Om die reden zijn wij geen voorstander van een dwingende wettelijke koppeling tussen het tijdstip van vaststelling van de algemene maatregel van bestuur en het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel.

34. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

34. De redactionele kanttekeningen hebben wij genummerd (1 tot en met 32). Deze kanttekeningen zijn grotendeels overgenomen. De reden waarom enkele kanttekeningen niet of in gewijzigde vorm zijn overgenomen worden in het onderstaande toegelicht.

– Naar aanleiding van de kanttekeningen 2 en 3 zal de tekst van artikel 4, eerste lid, worden gewijzigd, teneinde de uniformiteit in het woordgebruik in vergelijking met het woordgebruik in hoofdstuk 4 (Toezicht en uitvoering) alsmede hoofdstuk 5, afdeling 5.2 (Toezicht op de naleving) van de Algemene wet bestuursrecht door te voeren. Daartoe is in genoemd artikel sprake van «het toezicht dat redelijkerwijs van hem kan worden gevorderd».

De tekst van artikel 5, derde tot en met vijfde lid, is in artikel 63 verwerkt. Ook hier is de terminologie naar aanleiding van kanttekening 3 gewijzigd in het «verlenen (van) alle medewerking aan de uitzetting van de vreemdeling overeenkomstig het derde lid die de ambtenaar belast met de grensbewaking redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden». In de toelichting zal worden aangegeven dat hiermee vooral terminologische harmonisatie is beoogd.

– Kanttekening 7 wordt niet overgenomen. Wij zijn het met de Raad eens dat strikt genomen met de verwijzing naar het begrip gemeenschapsonderdaan kan worden volstaan. Toch hechten wij eraan hier nog eens uitdrukkelijk te stellen dat de gemeenschapsonderdaan slechts rechtmatig in Nederland verblijft, zolang hij hier verblijft op grond van een regeling terzake.

– kanttekening 10 is overgenomen, met dien verstande dat in artikel 19, eerste lid, ook wordt verwezen naar het rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder c.

– Naar aanleiding van kanttekening 11, die overigens is overgenomen, is naast de wijziging van artikel 22 ook de volgorde van de onderdelen van artikel 35, eerste lid, gewijzigd.

– Hoewel kanttekening 15 er terecht van uit gaat dat de woorden «die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt» in artikel 24, eerste lid, strikt genomen overbodig zijn gezien artikel 8, geven wij er toch de voorkeur deze woorden te handhaven teneinde het systeem daarmee zo duidelijk mogelijk over het voetlicht te brengen.

– Kanttekening 16 hebben wij in gewijzigde vorm overgenomen: het moment waarop beoordeeld wordt of de aanvraag kan worden afgewezen is verschoven van het moment waarop de aanvraag is ingediend naar het moment waarop de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is geëindigd.

– Kanttekening 23 wordt niet overgenomen omdat deze door de Raad voorgestelde inhoudelijke wijziging niet wenselijk wordt geacht. Wij hechten aan de bestaande bewoordingen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

35. Los van het advies van de Raad en de overige adviezen, is artikel 118 van het wetsvoorstel aangepast (mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel). Verder voorziet artikel 52 in een wettelijke basis voor onderzoek naar ziekten, aangewezen bij of krachtens de Infectieziektenwet.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 juli 1999, no. W03.99.0314/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Gelet op aanwijzing 78, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), in artikel 1 de onderdelen k en l omdraaien.
- In artikel 4, eerste lid, en artikel 5, vijfde lid, de zinsneden «het redelijkerwijs te vorderen» en «de redelijkerwijs van hen te vergen» vervangen door «het toezicht dat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden», respectievelijk «de medewerking die redelijkerwijs van hen verwacht mag worden».
- Artikel 5, derde lid, en artikel 63, eerste lid, zoveel mogelijk in één bepaling opnemen, nu daarin een vergelijkbare materie wordt geregeld.
- In artikel 7 «verbindend» vervangen door: bindend.
- In het gehele wetsvoorstel bij de verwijzing naar de verschillende soorten verblijfsvergunningen, bijvoorbeeld in artikel 29, derde lid, duidelijk aangeven naar welke verblijfsvergunning wordt verwezen.
- In artikel 8 het limitatieve karakter tot uitdrukking brengen, mede gelet op aanwijzing 101 Ar.
- Aangezien het begrip gemeenschapsonderdanen in artikel 1, onder e, reeds gedefinieerd is, in artikel 8, onder e, de tekst «indien en zolang ... Europese Economische Ruimte» laten vervallen.
- In artikel 14, eerste lid, tevens de in artikel 16, eerste lid, onderdeel g, vermelde grond opnemen.
- Gelet daarop dat bedoeld zal zijn de aanvraag tot verlenging af te wijzen als de onjuiste gegevens zouden hebben geleid tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag en dat de intrekking mogelijk is als de onjuiste gegevens zouden hebben geleid tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag, de formulering van de artikelen 16, eerste lid, onder c, 17 en 30 aanpassen.
- In artikel 19, eerste lid, «op grond van een vergunning voor bepaalde tijd dan wel als gemeenschapsonderdaan» vervangen door: , als bedoeld in artikel 8, onder a, e dan wel m.
- In het belang van de helderheid verdient het aanbeveling om in artikel 22, eerste lid, de onderdelen b en c om te draaien en zo de laatste zin in te bouwen in het bepaalde onder b.
- In artikel 22, eerste lid, onderdeel b, «de vreemdeling worden gegeven» vervangen door: de vreemdeling gegeven.
- In artikel 23, eerste lid, «beslist» vervangen door: een beschikking gegeven.
- In de artikelen 23, tweede lid, en 40, vijfde lid, het onderzoek door het openbaar ministerie opnemen.
- In artikel 24, eerste lid, de zinsnede «, die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt,» schrappen, nu de rechtmatigheid van het verblijf reeds voortvloeit uit artikel 8.
- Artikel 32 vervangen door: De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van de vreemdeling die direct voorafgaande aan de aanvraag gedurende drie achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten, als bedoeld in artikel 8, onder c, kan slechts worden afgewezen indien zich op het moment van de aanvraag een grond, bedoeld in artikel 30 voordoet.
- In artikel 34 de zinsnede «wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger», vervangen door: wordt, in afwijking van artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger.
- In artikel 40, eerste lid, «beslist» vervangen door: een beschikking gegeven.
- In artikel 41, eerste lid, aanhef, «beslistermijn» vervangen door: termijn.
- In artikel 41, eerste lid, onderdeel c, «te beslissen» vervangen door: een beschikking te geven.
- In artikel 44, eerste lid, onderdeel e, «Koninkrijksaangelegenheden» vervangen door: Koninkrijksrelaties.
- In artikel 48, eerste lid, de zinsnede «zodra dit mogelijk is» laten vervallen, aangezien die tekst overbodig is en tot ongewenste a contrario-redeneringen kan leiden.
- In artikel 50, tweede lid, eerste volzin, de zinsnede «en hij ook daadwerkelijk vertrekt», vervangen door: en hij dat ook voldoende aannemelijk kan maken.
- In artikel 55, tweede lid, de zinsnede «zich te gedragen overeenkomstig

- hem door de bevoegde autoriteit gegeven aanwijzingen», vervangen door: aldaar de aanwijzingen van de bevoegde autoriteit in acht te nemen.
- Aangezien, indien beroep is ingesteld, de werking van de beschikking niet wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken en de formulering van artikel 60, derde lid, bovendien niet overeenkomt met het bepaalde in artikel 71, eerste lid, artikel 60, derde lid, herzien.
 - Artikel 60, vijfde lid, herzien, aangezien de verhouding tussen het vijfde lid en tweede lid van dat artikel onduidelijk is en artikel 71 niet toelaat dat de minister de vertrektermijnen zodanig bekort, dat de vreemdeling nog voordat de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift is verstreken of voordat op het bezwaar of beroep zou zijn beslist, Nederland zou moeten verlaten.
 - Artikel 60, vierde lid, vervangen door:
4. De vreemdeling die onmiddellijk voorafgaand aan zijn binnenkomst in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft gehad dient Nederland onmiddellijk te verlaten.
 - Artikel 61, eerste lid, herzien nu dat artikellid – anders dan de artikelen 25 en 43 – impliceert dat de minister een afzonderlijk besluit neemt over de uitzetting.
 - In artikel 68, eerste lid, «is terzake van het ... van overeenkomstige toepassing.» vervangen door: kan hij het bezwaar, administratief beroep, beroep op de rechtbank of hoger beroep ook instellen door middel van de schriftelijke verklaring, bedoeld in artikel 451a van het Wetboek van Strafvordering; dit artikel is van overeenkomstige toepassing.
 - In artikel 68, tweede lid, de zinsnede «Het bezwaar of administratief beroep, het beroep op de rechtbank of het hoger beroep wordt» vervangen door: In afwijking van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt het bezwaar of administratief beroep, het beroep op de rechtbank of het hoger beroep.
 - In artikel 86, eerste lid, na «8:41,» toevoegen: 8:54, tweede lid,.
 - In artikel 88, na «kamer» toevoegen: waarin de rechter wiens wraking is verzocht geen zitting heeft.