Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2001–2002

28 267 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot het inwinnen van het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Het onderhavige wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 ten aanzien van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACV). Het betreft een wijziging van artikel 2 en van artikel 118 van de Vreemdelingenwet 2000. Met name voor de wijziging van artikel 118 is het van groot belang, dat deze zo spoedig mogelijk kan worden doorgevoerd. Op dit moment is er namelijk feitelijk een impasse ontstaan, waarin de ACV niet langer in staat blijkt te zijn om te adviseren in «oude zaken» hoewel daartoe ingevolge het overgangsrecht, dat in artikel 118 van de Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd, een verplichting bestaat. Op grond van berekeningen en ervaringsgegevens mag worden aangenomen, dat de ACV nog in tenminste enkele honderden «oude zaken» moet adviseren. Zoals wij in het artikelsgewijze deel van deze toelichting nader uiteen zullen zetten, laat de feitelijke onmogelijkheid waarin de ACV thans verkeert, ons geen andere keus, dan aanpassing van het overgangsrecht terzake. Wij stellen in artikel II voor, om aan deze wijziging terugwerkende kracht te verbinden.

ARTIKELEN

Artikel 2

Artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000 is bij amendement (Kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 37) op verschillende onderdelen gewijzigd. Bij het opstellen van het amendement zijn twee artikelleden met elkaar verward, met als gevolg dat er een volzin is geschrapt die gehandhaafd moest worden terwijl de andere volzin is gehandhaafd, die geschrapt had moeten worden. Het gaat hierbij om het tijdstip waarop de ACV het ontwerp voor een werkprogramma aan de Minister moet zenden (bij vergissing geschrapt) en het maximum aantal leden van de ACV (ten onrechte gehandhaafd). Dit laatste wordt in dit wetsvoorstel alsnog rechtgezet.

KST60302
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2002

Wat betreft het tijdstip waarop het werkprogramma aan de minister moet worden aangeboden, achten wij een wettelijke regeling in afwijking van de Kaderwet adviescolleges niet noodzakelijk. Uit de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken II 2001/02, 28 101, nr. 1) blijkt, naast enkele andere problemen rond het werkprogramma, dat dat tijdstip door diverse adviescolleges niet wordt gehaald. Aan de oorzaken kan echter door overleg met de ambtelijke of politieke leiding van het ministerie het hoofd worden geboden. De meeste adviescolleges zijn overigens van mening dat de totstandkoming van het werkprogramma moet worden verbeterd en verschillende adviescolleges hebben daarover reeds concrete werkafspraken gemaakt.

Het tweede lid, derde volzin, van artikel 2 maakt het thans mogelijk, dat de ACV (naast de Voorzitter) uit meer dan 14 leden bestaat. Deze afwijking van de Kaderwet adviescolleges was noodzakelijk met het oog op de oorspronkelijke advisering in individuele zaken. Dit is echter als gevolg van het amendement beperkt tot advisering in individuele gevallen die op grond van het internationale recht verplicht is.

Artikel 118

Artikel 118 is een bepaling die betrekking heeft op het overgangsrecht van de Vreemdelingenwet 2000. Ingevolge het tweede lid, zoals dat thans luidt, wordt op bezwaarschriften beslist met toepassing van het oude processuele recht. Dit processuele recht omvat het inwinnen van advies van de ACV, zoals dat op grond van artikel 31, tweede lid, van de voormalige Vreemdelingenwet in een aantal gevallen verplicht was.

De onuitgesproken veronderstelling bij deze regel van overgangsrecht is, dat het oude recht ook *daadwerkelijk* kan worden toegepast. Inmiddels is gebleken dat die veronderstelling helaas niet langer opgaat voor het horen van de vreemdeling door de ACV. De reden daarvoor is de volgende. De taak van de ACV om te adviseren over individuele beschikkingen is, door aanvaarding van het amendement Kamp c.s. (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 37) beperkt tot beschikkingen waarvoor advisering ingevolge een verdrag of een Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verplicht is. Dat betreft de individuele zaken waarin de ACV adviseert indien daartoe een internationale verplichting bestaat. In de toelichting op artikel 1.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497, p.77–78) is aangegeven, dat een verplichting alleen wordt aangenomen met betrekking tot richtlijn nummer 64/221/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PbEG 56, de zgn. Coördinatierichtlijn). Kort gezegd, wordt aangenomen, dat advisering alleen verplicht is indien een gemeenschapsonderdaan de toegang tot Nederland wordt geweigerd respectievelijk het verblijf wordt beëindigd wegens inbreuk op de openbare orde. Naar verwachting gaat het voortaan om enkele tientallen zaken per jaar.

Als gevolg van deze nieuwe, beperktere taak van de ACV zoals neergelegd in artikel 2, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, is de ACV geconfronteerd met een vrijwel complete uitstroom van medewerkers. Dit betreft bijna alle medewerkers die belast waren met de voorbereiding van adviezen over individuele beschikkingen. Daardoor is de ACV feitelijk niet langer in staat om daadwerkelijk haar oude adviestaak uit te oefenen, laat staan om daarbij redelijke termijnen in acht te nemen. Zoals wij in het algemeen gedeelte al aangaven, zou de ACV nog in tenminste enkele honderden zaken advies moeten uitbrengen. De omvang van het secreta-

riaat, dat is afgestemd op de nieuwe, beperkte adviestaak, is hierop niet berekend.

Vanzelfsprekend zijn wij nagegaan, of er een andere oplossing denkbaar was, dan het aanpassen van het overgangsrecht. Pogingen om voor de oude adviestaak van de ACV opnieuw personeel te werven, zijn gestrand op de krapte van de arbeidsmarkt. De realiteit van de arbeidsmarkt van vandaag de dag laat zien, dat het werven van voldoende juridisch geschoold personeel voor een relatief korte tijd niet haalbaar is. Dat is ook niet verwonderlijk: de voorkeur gaat immers uit naar een aanstelling die uitzicht biedt op een aanstelling voor langere tijd, bijvoorbeeld bij een rechtbank of bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De ACV kan slechts een aanstelling bieden voor de duur van de afhandeling van oude zaken.

Onder deze omstandigheden kan niet langer worden vastgehouden aan het oorspronkelijke overgangsrecht. Om uit de ontstane impasse te geraken stellen wij voor, dat de verplichting om advies van de ACV in tewinnen alsnog komt te vervallen voor zover er geen advisering verplicht is op grond van het internationale recht. Het ligt voor de hand om in die oude zaken, waarin dezelfde internationale verplichting reeds bestaat, de adviesverplichting te handhaven. Dit betreft, het zij nadrukkelijk opgemerkt, naar verwachting slechts enkele tientallen zaken. Deze groep gevallen dient met het oog op het rechtsstatelijke beginsel dat rechterlijke uitspraken behoren te worden geëerbiedigd te worden verruimd met die zaken waarin ingevolge een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak (alsnog) advies van de ACV moet worden ingewonnen. Het gaat daarbij om gevallen waarin het inwinnen van advies op grond van artikel 31, tweede lid, van de voormalige Vreemdelingenwet ten onrechte achterwege is gelaten en alsnog door de rechter is bevolen. Naar verwachting betreft het ook hier slechts enkele tientallen zaken. Uit de aard van het overgangsrecht volgt dat aan deze groep geen nieuwe gevallen kunnen worden toegevoegd.

Wij stellen voor om de adviesverplichting met terugwerkende kracht te laten vervallen tot 1 april 2001. Anders gezegd: vanaf 1 april 2001 bestaat er geen verplichting meer om in oude zaken advies van de ACV in te winnen. De reden hiervoor is dat de ACV feitelijk al sinds 1 april 2001 niet meer in staat is om te adviseren in de oude zaken. Deze terugwerkende kracht voorkomt dat er in een oude zaak alsnog het advies van de ACV ingewonnen zou moeten worden. Zoals hiervoor aangegeven, leidt dat slechts uitzondering indien de rechter een beschikking heeft vernietigd en de Minister heeft opgedragen alsnog het advies van de ACV in te winnen. De terugwerkende kracht zelf volgt uit artikel II.

Wij menen de gevolgen voor de rechtsbescherming van het schrappen van het horen door de ACV enigszins te kunnen compenseren. De Minister van Justitie zal bevorderen, dat de vreemdeling in de zaken waarin advies van de ACV moet worden ingewonnen, door een ambtelijke commissie gehoord zal moeten worden. Dat biedt objectief beschouwd minder waarborgen dan het inwinnen van ACV advies, maar biedt anderzijds meer waarborgen dan het horen door één ambtenaar van de IND. Hoewel wij meteen toegeven, dat het horen door een ambtelijke commissie niet op één lijn gesteld kan worden met het inwinnen van ACV advies «oude stijl», zijn wij wel van mening dat het horen door de ambtelijke commissie bijdraagt aan de rechtsbescherming van de vreemdeling.

Artikel II

De inwerkingtreding is voorzien bij koninklijk besluit. Het spreekt voor zich, dat de onderhavige wet zo snel mogelijk in werking zal treden.

Tevens volgt uit dit artikel de terugwerkende kracht tot 1 april jl. Gevolg daarvan is, dat er vanaf 1 april 2001 alleen nog een adviesverplichting bestaat indien dat op grond van het internationale recht of een reeds onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak verplicht is. In alle andere gevallen is die verplichting sinds 1 april vervallen. De terugwerkende kracht heeft geen gevolgen voor een eventuele reeds aan de vreemdeling toegekende schadevergoeding wegens het niet-horen door de ACV. Deze blijft in stand.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

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