Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

28 630 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers teneinde enkele technische verbeteringen aan te brengen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Op die datum is eveneens in werking getreden de wet van 22 maart 2001 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Na de inwerkingtreding van deze nieuwe wet is gebleken dat er op onderdelen bijstellingen nodig of wenselijk zijn. Het uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel is, dat het moet gaan om technische bijstellingen en niet om bijstellingen van beleidsmatige aard. Dergelijke technische bijstellingen zijn bijvoorbeeld wenselijk ten aanzien van de samenloop tussen de ambtshalve te verlenen reguliere verblijfsvergunningen in relatie tot de imperatieve afwijzingsgronden van artikel 30 van de wet. Daarnaast zijn bijstellingen wenselijk ten aanzien van de geheel nieuwe regeling van het hoger beroep in bewaringszaken ten aanzien van schadevergoeding.

Met de verwerking van jurisprudentie ben ik terughoudend om niet de indruk te wekken dat jurisprudentie die niet strookt met de beoogde doelen direct tot wetswijziging zal leiden. Daar waar het de duidelijkheid ten goede komt, wordt jurisprudentie verwerkt in de wet zelf. Hierbij denk ik met name aan de vertrektermijn (zie de voorgestelde wijziging van artikel 62) en de uitzettingsbevoegdheid (zie de voorgestelde wijziging van artikel 63). De terughoudendheid ten aanzien van de jurisprudentiële ontwikkelingen geldt ook het overgangsrecht (de artikelen 115 en verder van de Vreemdelingenwet 2000). Daarbij concentreert de discussie zich op de vraag of de wetgever de onmiddellijke inwerkingtreding tot uitgangspunt heeft genomen of de eerbiedigende werking. De Minister van Justitie heeft, met een beroep op de wet en de wetsgeschiedenis, het eerstgenoemd uitgangspunt verdedigd. In de jurisprudentie wordt die lezing niet altijd gevolgd. Desalniettemin acht ik het op dit moment niet noodzakelijk om het in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde overgangsrecht verder uit te schrijven.
Bij de voorbereiding van het onderhavige voorstel is advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken ingewonnen[1]. Waar het advies van de Adviescommissie daartoe aanleiding geeft, is het in het voorstel en de toelichting daarop verwerkt.

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

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

KST63705
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2002

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A1

Ingevolge artikel III van de Wet van 14 september 2001, houdende goedkeuring van de op 21 juni 1999 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen en wijziging van de Vreemdelingenwet (Stb. 2001, 432) worden Zwitserse onderdanen, voor zover zij verblijfsrecht ontlenen aan de Overeenkomst, uitdrukkelijk gelijkgesteld met gemeenschapsonderdanen. Dat is neergelegd in artikel 1, onderdeel e, sub-onderdeel 5, van de Vreemdelingenwet 2000. Hoewel ook de gezinsleden van deze Zwitserse onderdanen, die verblijfsrecht ontlenen aan de Overeenkomst maar die niet de Zwitserse nationaliteit hebben, gelijkgesteld zijn met gemeenschapsonderdanen – ik verwijs naar artikel 3 en bijlage I van de Overeenkomst en Kamerstukken II 2000–2001, 27 491 – is dat niet uitdrukkelijk vastgelegd in de tekst van artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000. Om ieder misverstand daarover uit te sluiten, wordt voorgesteld dat alsnog uitdrukkelijk op te nemen in onderdeel e van artikel 1 op gelijke wijze als dat (in de sub-onderdelen 2 en 4) voor de gezinsleden-derdelanders van EU- en EER-onderdanen is gebeurd. Ik wijs er daarbij op dat het nieuwe sub-onderdeel 6 (evenals het huidige sub-onderdeel 5) eerst betekenis zal krijgen zodra de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen in werking is getreden. Tot die tijd zullen Zwitserse onderdanen en hun gezinsleden immers geen verblijfsrecht aan de Overeenkomst kunnen ontlenen.

A2

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om een redactionele verbetering in de sub-onderdelen 2 en 4 aan te brengen.

A3

De wijziging van artikel 1, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 heeft betrekking op de definitie van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De voorgestelde wijziging bestaat uit twee delen. In de eerste plaats is in de definitie ingevoegd dat een mvv ook wordt *aangevraagd* in het land van herkomst of bestendig verblijf. Artikel 16a van de oude Vreemdelingenwet bevatte eenzelfde bepaling. In de Vreemdelingenwet 2000 zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de aanvraag om verlening van een mvv en de behandeling daarvan. Daardoor kan lezing van de tekst van artikel 1, onder h, onbedoeld tot gevolg hebben dat de mvv ook in een ander land dan het land van herkomst of van bestendig verblijf (waaronder Nederland) aangevraagd zou kunnen worden. Omdat dat uiteraard nimmer de bedoeling is geweest, wordt in de tekst van onderdeel h een verwijzing ingevoegd naar de plaats van indiening van de aanvraag. De tweede wijziging stelt veilig dat, indien noch in het land van herkomst noch in het land van bestendig verblijf een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, de mvv ook kan worden aangevraagd en afgegeven in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd. Dichtstbijzijnd is een objectief gegeven (de afstand in kilometers). In veel gevallen zal het gaan om een land dat grenst aan het land van herkomst of bestendig verblijf. In dergelijke gevallen wordt de aanvraag om een verblijfsvergunning niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige (in het land van herkomst of

bestendig verblijf aangevraagde en afgegeven) mvv. Ik stel voor dat in de definitie tot uitdrukking te brengen.

A4

De wijziging van de definitie van «Onze Minister» in artikel 1 vloeit voort uit het feit dat met aangelegenheden betreffende vreemdelingenzaken en integratie, waaronder de taken die in de Vreemdelingenwet 2000 aan de Minister van Justitie zijn opgedragen, voortaan is belast de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

B

De wijziging van artikel 5, derde lid, strekt ertoe duidelijker in de tekst van de wet tot uitdrukking te brengen dat de vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd, Nederland onmiddellijk na afwijzing van de asielaanvraag dient te verlaten. Deze onmiddellijke vertrekplicht van de geweigerde vreemdeling (artikel 5, eerste lid) wordt slechts tijdelijk opgeschort indien de vreemdeling een asielaanvraag indient (artikel 5, derde lid). De reden daarvoor is dat de overheid in staat moet zijn om vast te stellen of er gevaar van refoulement dreigt (zie ook Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 7, p. 95). De verplichting om Nederland onmiddellijk te verlaten herleeft na afwijzing van de aanvraag. Dat is reeds in de toelichting aangegeven (Kamerstukken II 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 18–19). Ik meen dat dat uitdrukkelijker in de tekst van de wet tot uitdrukking moet worden gebracht. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat artikel 5 ten opzichte van artikel 82 een lex specialis is. Artikel 5 van de wet bepaalt immers al dat de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd Nederland onmiddellijk (in voorkomende gevallen: na afwijzing van de asielaanvraag) dient te verlaten. Hoewel dat om die reden niet in artikel 82, vierde lid, hoeft te worden herhaald, meen ik dat dat de duidelijkheid en de overzichtelijkheid wel ten goede zal komen. Een vergelijkbare overlap doet zich overigens voor in de artikelen 45, derde lid, en 82.

C

Artikel 30 van de wet bevat een viertal imperatieve afwijzingsgronden. Doet één van die gronden zich voor, dan dient een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te worden afgewezen. Op grond van artikel 30, aanhef en onder b, wordt een aanvraag afgewezen, indien de vreemdeling reeds rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, of l, van de wet. De gedachte achter dit artikel is, dat de vreemdeling niet met terugzending naar het land van herkomst wordt bedreigd als hij rechtmatig verblijf heeft (zie onder meer Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 3, p. 39). De onuitgesproken gedachte achter de imperatieve formulering van de afwijzingsgrond is, dat de vreemdeling de toepassing ervan zelf in de hand heeft, bijvoorbeeld omdat hij een reguliere verblijfsvergunning heeft aangevraagd. Bij de totstandkoming van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) is er echter ook voor gekozen om enkele reguliere verblijfsvergunningen (met toepassing van artikel 14, eerste lid, onder e, van de wet) ambtshalve te verlenen, dus zonder dat de vreemdeling een daartoe strekkende aanvraag heeft ingediend. Reeds in het nader rapport bij het Vreemdelingenbesluit 2000 is daarom opgemerkt, dat een redelijke wetsuitleg naar de mening van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie meebrengt, dat artikel 30, aanhef en onder b, buiten toepassing blijft ingeval een verblijfsvergunning ambtshalve is verleend (bijvoegsel Staatscourant 2001, nr. 6). Omdat ik die mening deel, stel ik voor, om dat ook in de wet zelf neer te leggen. Ambtshalve verlening komt alleen voor bij reguliere verblijfsvergunningen. Ambtshalve verlenging is niet mogelijk.

In artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn limitatief de gevallen aangewezen waarin een verblijfsvergunning ambtshalve kan worden verleend. Het gaat daarbij steeds om vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend, maar niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Van deze vreemdelingen wordt niet verwacht dat zij, voordat zij een definitief oordeel hebben gekregen op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, bezwaar maken tegen het besluit waarbij ambtshalve een verblijfsvergunning regulier is verleend. Inzet van de bezwaarschriftenprocedure zou in die gevallen slechts zijn de vraag of ten onrechte geen verblijfsvergunning asiel is verleend. Die vraag behoort aan de orde te komen in de beroepsprocedure bij de rechtbank en niet in een (reguliere) bezwaarschriftenprocedure. Dat laatste zou bovendien leiden tot dubbele procedures (bezwaar tegen de verlening van de verblijfsvergunning regulier en beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag) en langere procedures.

De samenloop tussen de imperatieve afwijzingsgrond en de ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning komt het scherpst tot uitdrukking bij de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling. Deze reguliere verblijfsvergunning wordt pas verleend, indien de asielaanvraag van de vreemdeling is afgewezen (zie artikel 3.56 Vb 2000). Als de vreemdeling tegen deze afwijzing van de asielaanvraag in beroep gaat, zou de rechter dat beroep moeten afwijzen op grond van artikel 30, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit beroep van de vreemdeling wordt immers ingevolge artikel 83 van die wet ex nunc beoordeeld. De rechtbank dient dus rekening te houden met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen. De inmiddels ambtshalve verleende reguliere verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.56 Vb 2000, levert een dergelijk nieuw feit op. Het gevolg hiervan is, dat er nooit een inhoudelijke beoordeling door de rechter van de afwijzing van de asielaanvraag plaats vindt, terwijl de vreemdeling daarbij wel een gerechtvaardigd belang kan hebben.. Naar mijn mening zou dat, zoals ook reeds in het nader rapport bij het Vreemdelingenbesluit 2000 (bijvoegsel Staatscourant 2001, nr. 6) is aangegeven, geen redelijke wetsuitleg zijn. De vreemdeling kan op goede gronden van mening zijn, dat er op zijn asielaanvraag een inhoudelijke beoordeling moet volgen, die ook aan de rechter kan worden voorgelegd.

Bij de ambtshalve verlening van de reguliere verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, is de samenloop weliswaar minder goed voorstelbaar, maar niet geheel uit te sluiten. In de praktijk zal er enige tijd overheen gaan, voordat er kan worden geconcludeerd dat de vreemdeling aan de voorwaarden voor verlening van die verblijfsvergunning voldoet.

Met het voorgestelde tweede lid wordt binnen deze limitatief opgesomde gevallen waarin ambtshalve een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend aan de vreemdeling die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, niet gedifferentieerd naar de grondslag van de ambtshalve verlening. In al die gevallen gaat het om een verblijfsvergunning die wordt verleend zonder dat de asielzoeker daarom heeft gevraagd, waarbij een essentiële voorwaarde is dat de asielzoeker niet in aanmerking is gekomen voor de gevraagde verblijfsvergunning asiel. Ongeacht of die reguliere vergunning ambtshalve is verleend omdat de vreemdeling een alleenstaande minderjarige vreemdeling is, of omdat vast staat dat hij niet uit Nederland kan vertrekken, meen ik dat deze ambtshalve verleende verblijfsvergunning in de lopende asielprocedure niet behoort te leiden tot toepassing van de imperatieve weigeringsgrond. Evenmin beoog ik met

het voorgestelde tweede lid een inhoudelijke wijziging van het beleid op grond waarvan dergelijke vergunningen ambtshalve kunnen worden verleend. Dat past niet in het onderhavige voorstel, dat zoals gezegd slechts wijzigingen van overwegend technische aard bevat.

Ik merk uitdrukkelijk op, dat de voorgestelde wijziging alleen gevolgen heeft voor de lopende procedure terzake van de afwijzing van de asielaanvraag die tot de ambtshalve verlening van de reguliere verblijfsvergunning heeft geleid en waarin artikel 30 een rol kan spelen. Anders gezegd: de wijziging heeft alleen gevolg voor de beschikking op de asielaanvraag en op het beroep op de rechtbank terzake van de afwijzing van de asielaanvraag die immers de ex nunc wordt beoordeeld. Het heeft geen gevolg voor de beoordeling van het hoger beroep, omdat het hoger beroep ex tunc wordt beoordeeld. Als de vreemdeling tegen de afwijzing van de asielaanvraag die heeft geleid tot de ambtshalve verleende reguliere verblijfsvergunning, in beroep is gekomen bij de rechter, wordt artikel 30, eerste lid, onder b, van de wet dus niet tegengeworpen. Als de vreemdeling een aanvraag zou indienen tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28, volgend op de aanvraag die tot de ambtshalve verleende reguliere verblijfsvergunning heeft geleid, dan kan artikel 30, eerste lid, onder b, van de wet wel worden tegengeworpen. Een en ander volgt uit het systeem van de wet en behoeft dan ook niet uitdrukkelijk in artikel 30 zelf tot uitdrukking te komen. In die gevallen brengt het wetsvoorstel voor de refugié sur place geen verandering met zich mee. Afwijzing van de aanvraag kan niet leiden tot refoulement. Indien deze vreemdeling een verblijfsvergunning heeft, wordt hij immers niet bedreigd met uitzetting naar een land alwaar hij gegronde vrees voor vervolging zou hebben (refoulement). Eerst indien de geldigheidsduur van die vergunning is verstreken en het rechtmatig verblijf is beëindigd, zal alsnog de vraag aan de orde kunnen komen of er sprake is van refoulement bij gedwongen terugkeer. Kortheidshalve verwijs ik naar hetgeen daarover is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 7, p. 140, 149).

D

Dit betreft een redactionele correctie waarbij een inconsistentie wordt weggenomen. In artikel 23 wordt afgeweken van artikel 2:1, eerste lid, van de algemene wet bestuursrecht. In het vergelijkbare artikel 36 wordt afgeweken van artikel 2:1, eerste en tweede lid, van die wet. Afwijking van artikel 2:1, eerste lid, volstaat.

E en F

De wijziging van de artikelen 39, eerste lid, 42, derde lid, houden verband met de stroomlijning van de procedure in die gevallen waarin de asielaanvraag is afgewezen en waarin ook niet ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning is verleend. Door die voorgestelde stroomlijning ondergaat het karakter van de voornemenprocedure een kleine wijziging. Ik verwijs naar de toelichting op onderdeel L.

G

Ik stel voor om aan het derde lid van artikel 62 een nieuw onderdeel c toe te voegen. Omwille van de leesbaarheid is het derde lid opnieuw vastgesteld. Het voorgestelde onderdeel c heeft betrekking op het volgende. Onder de voormalige Vreemdelingenwet werd de vreemdeling wiens asielverzoek in het Aanmeldcentrum werd afgewezen sinds jaar en dag een zogenaamde nul-dagen-termijn gegund om zelfstandig te vertrekken.

Dat had feitelijk tot gevolg, dat deze vreemdeling meteen na afwijzing van zijn aanvraag uitzetbaar was (tenzij hij tijdig een verzoek om voorlopige voorziening indiende). Hoewel de systematiek van de vertrektermijnen in de nieuwe wet afwijkt van die van de oude wet, is nimmer beoogd, onder de nieuwe wet een vertrektermijn van vier weken te gunnen (de standaard vertrektermijn van vier weken neergelegd in artikel 62, eerste lid). In het vierde lid van artikel 62 is de mogelijkheid neergelegd om de vertrektermijn te bekorten. De nul-dagen-termijn ingeval van een afdoening in het Aanmeldcentrum wordt op dit vierde lid gebaseerd. Uit de uitspraak van de rechtbank te 's-Gravenhage van 17 april 2001 (JV 2001, 171) volgt dat de rechtbank deze wetstoepassing niet onredelijk oordeelt. Uit een wetssystematisch oogpunt acht ik het wenselijk, om deze categoriale verkorting tot nul dagen in het derde lid, in een nieuw onderdeel c, expliciet tot uitdrukking te brengen. Een vertrektermijn van nul dagen zal in deze gevallen niet leiden tot uitkomsten die ongewenst zijn.

Ongewenste uitkomsten van een nul-dagen-termijn kunnen na afwijzing van de asielaanvraag op grond van artikel 30, onder a of d, van de wet, niet geheel worden uitgesloten. Het gaat daarbij om de zogenaamde Dublin-zaken en de terug- en overnameovereenkomsten, waarin de vreemdeling aan een ander land wordt overgedragen. Afhankelijk van de onderliggende overeenkomst kan er een termijn worden afgesproken waarbinnen het claimakkoord moet worden geëffectueerd. In die gevallen kan op grond van artikel 62, vierde lid, een kortere vertrektermijn dan vier weken worden gegeven, die zonodig nul dagen bedraagt.

H

De wijziging van artikel 63, eerste lid, heeft tot doel de tekst van de wet met die van de toelichting in overeenstemming te brengen. De huidige verwijzing in artikel 63, eerste lid, naar de artikelen 27 en 45 wekt ten onrechte de indruk dat daarin alleen een bevoegdheid tot uitzetting is neergelegd, indien daaraan een zogenaamde meeromvattende beschikking ten grondslag ligt. Dit is nimmer beoogd. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is immers gekozen voor een wettelijk stelsel van toelating en uitzetting, waarin de uitzettingsbevoegdheid van de minister niet afhankelijk is van een separaat besluit. In het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 is de minister bevoegd tot uitzetting, ongeacht de vraag of ten aanzien van de vreemdeling een meeromvattende beschikking is gegeven. De verwijzing naar de artikelen 27 en 45 is naar aanleiding van het advies van de Raad van 14 juli 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26 732, A, p. 31) in het huidige artikel 63, eerste lid, toegevoegd om te verduidelijken dat de uitzettingsbevoegdheid van de minister niet afhankelijk is van een separaat besluit. Achteraf gezien is deze toevoeging minder gelukkig omdat zij indruk kan wekken dat de uitzettingsbevoegdheid slechts ingevolge een meeromvattende beschikking of bij een separaat besluit bestaat. Dat is uiteraard nimmer beoogd; in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 kan de uitzetting zelf op grond van artikel 72, derde lid, als handeling object zijn van rechtsmiddelen (vgl. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 mei 2001, JV 2001/166). Hoewel een dergelijke beperkte uitleg in de jurisprudentie niet is gevolgd (ik wijs op de uitspraak van 4 april 2001 van de rechtbank te 's-Gravenhage, gepubliceerd in JV 2001, 108), ben ik van mening dat van de gelegenheid gebruik moet worden gemaakt om de tekst van artikel 63, eerste lid, te wijzigen om ieder misverstand te voorkomen. De strekking van het artikel blijft dezelfde. Ik wijs er op dat de hierbedoelde «bij de wet gestelde termijn» uiteraard ook kan inhouden dat de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten (Kamerstukken II 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 64).

J en K

De onderdelen J en K strekken tot redactionele aanpassing van de artikelen 72 en 77. In de praktijk is gebleken dat daaraan behoefte bestaat. De aanpassing van artikel 72, tweede lid, strekt er toe in de tekst van de Vreemdelingenwet 2000 beter tot uitdrukking te brengen dat op de rechtsbescherming tegen beschikkingen omtrent visa (en daarmee machtigingen tot voorlopig verblijf) niet alleen afdeling 2 (specifieke bepalingen omtrent de rechtsmiddelen regulier) maar ook afdeling 1 (algemene bepalingen) van toepassing is. Hoewel uit de toelichting (zie kamerstukken II 1998/1999, 26 733, p. 70–71) buiten twijfel blijkt dat met artikel 72, tweede lid, bedoeld is artikel 33d van de voormalige Vreemdelingenwet in het nieuwe stelsel te incorporeren, roept de huidige redactie van artikel 72, tweede lid, vragen op omtrent het al dan niet van toepassing zijn van de algemene bepalingen van afdeling 1 (algemene bepalingen). Om een dergelijke onduidelijkheid te voorkomen wordt voorgesteld de redactie van artikel 72, tweede lid, aan te passen. Verder wordt voorgesteld in artikel 77, eerste lid, uitdrukkelijk op te nemen dat geen administratief beroep bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie openstaat tegen visum- en mvv-beschikkingen gegeven door of namens de minister van Buitenlandse Zaken. Hoewel dat geen beschikkingen ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn waarvoor de administratieve beroepsgang in artikel 77 is bedoeld (zie kamerstukken II 1998/1999, 26 733, p. 71), is het wenselijk om te voorkomen dat die indruk ten onrechte wordt gewekt.

I, L en M

De voorgestelde wijziging van de artikelen 71, tweede lid, 79, tweede lid, en 82, tweede lid, onder c, hebben betrekking op het zogenaamde sprongberoep op de Afdeling bestuursrechtspraak. Deze wijzigingen strekken ertoe het sprongberoep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open te stellen inzake het vertrekmoratorium (het vertrekmoratorium is geregeld in artikel 45, vierde lid). Dat houdt in, dat er beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is er van uitgegaan dat het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium veelal gepaard zal gaan met een besluit tot het instellen van een vertrekmoratorium. In dergelijke gevallen kan verwacht worden dat er rechtsmiddelen worden aangewend tegen het besluitmoratorium, omdat dat onder meer tot gevolg heeft dat de beslistermijn wordt verlengd en dat van de zijde van de vreemdeling op bedenkingen kan stuiten. Minder voor de hand liggend is echter dat de vreemdeling daarnaast (ook) bedenkingen heeft tegen het vertrekmoratorium, dat hem juist uitstel van vertrek oplevert. Bovendien zal bij samenloop van een besluit- en vertrekmoratorium de uitkomst van het beroep tegen het besluitmoratorium bepalend zijn voor de uitkomst van het beroep tegen het vertrekmoratorium. Om die reden is bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 aangenomen dat er geen behoefte bestaat om sprongberoep tegen het vertrekmoratorium open te stellen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 7, p. 190). Voor het instellen van een vertrekmoratorium is echter niet vereist dat tevens een besluitmoratorium is ingesteld. Niet kan worden uitgesloten dat rechtsmiddelen worden aangewend tegen een besluit tot het instellen van een vertrekmoratoium, dat evenals het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium een besluit van algemene strekking is waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan worden opgekomen. Zonder de voorgestelde wijziging waarin het beroep tegen dat besluit bij wijze van sprongberoep wordt opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, zou het beroep bij de rechtbank 's-Gravenhage moeten worden ingesteld. Ook hier is sprongberoep

gewenst, omdat het van groot belang is dat omtrent de rechtmatigheid van het besluit zo spoedig mogelijk zekerheid bestaat. Volledig uitsluiten van beroep tegen een dergelijk besluit zou slechts leiden tot een beroep op de burgerlijke rechter.

E, F en L

De toevoeging van een nieuw derde lid aan artikel 79 heeft procedurele stroomlijning tot doel. Thans is het zo, dat er tegen de afwijzing van de asielaanvraag beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank maar dat tegen de weigering om ambtshalve de reguliere vergunning te verlenen (als dat aan te merken valt als een besluit) de bezwaarschriftprocedure moet worden doorlopen alvorens beroep op de rechtbank kan worden ingesteld. In artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn de gevallen waarin een reguliere verblijfsvergunning ambtshalve kan worden verleend, limitatief aangewezen (ik verwijs ook nog naar de toelichting bij onderdeel C). Er is een inhoudelijke samenhang tussen het oordeel in de reguliere zaak en dat in de asielzaak. De verblijfsvergunning kan slechts ambtshalve worden verleend als de asielaanvraag is afgewezen (zie bijvoorbeeld artikel 3.56 van het Vreemdelingenbesluit 2000 met betrekking tot de verlening van de verblijfsvergunning onder de beperking verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling). De constatering dat er na drie jaren nog niet onherroepelijk op een asielaanvraag is beslist, kan tijdens de lopende asielprocedure worden gedaan. Vanwege een dergelijke samenhang is het praktischer dat dezelfde rechtgang openstaat. Uit het voorgestelde nieuwe derde lid, volgt dat dat de rechtsgang is die in asielzaken wordt gevolgd. Concreet betekent dat, dat er geen bezwaarschriftprocedure vooraf gaat aan het beroep op de rechtbank, dat de vreemdeling geen griffierecht betaalt terzake van het beroep tegen de weigering om de reguliere verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen en dat het beroep tegen die weigering ex nunc wordt beoordeeld en schorsende werking heeft. Op die wijze kan aan de onzekerheid van de vreemdeling of hij in Nederland kan blijven of niet, eerder een einde komen, hetgeen conform de doelstelling van de Vreemdelingenwet 2000 is.

De ex nunc beoordeling kan ertoe leiden, dat de weigering om de reguliere verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen niet hoeft te worden vernietigd, indien op het moment waarop de rechter het beroep beoordeelt er geen grond voor verlening meer is. Dat kan het geval zijn, als de vreemdeling inmiddels meerderjarig is geworden. Naar het zich laat aanzien zal de ex nunc beoordeling geen gevolgen hebben voor de mogelijkheid om de verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met het verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken (zie artikel 3.4, eerste lid, onder w, van het Vreemdelingenbesluit 2000) ambtshalve te verlenen. De constatering dat de vreemdeling niet buiten zijn schuld kan vertrekken, zal in de regel pas na afloop van de asielprocedure gemaakt kunnen worden.
De opschortende werking van de beroepsprocedure tegen de weigering om ambtshalve de reguliere vergunning te verlenen heeft geen concrete gevolgen, nu de vreemdeling al schorsende werking heeft in het kader van zijn beroep op de rechtbank gericht tegen de afwijzing van zijn asielaanvraag. De vreemdeling verblijft dan ook als regel rechtmatig in Nederland (artikel 82 van de Vreemdelingenwet 2000).

Uit de voorgestelde wijziging van artikel 79 volgt, dat de bezwaarschriftprocedure alleen buiten toepassing blijft, indien de voornemenprocedure zich ook heeft uitgestrekt tot de weigering om de reguliere verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen. De voornemenprocedure is in de artikelen 39 en 41 dwingend voorgeschreven en in de artikelen 3115 tot en met 3119 van het Vb 2000 nader uitgewerkt. De voornemenprocedure

beoogt het vervallen van de bezwaarschriftprocedure in asielzaken gedeeltelijk te compenseren. Ik stel voor, dat het voornemen niet alleen ziet op de voorgenomen afwijzing van de asielaanvraag of intrekking van de verblijfsvergunning asiel, maar ook, in daartoe aangewezen gevallen, op de voorgenomen weigering om de reguliere vergunning te verlenen. Het zal niet in alle gevallen mogelijk of zinvol zijn om het voornemen ook de ambtshalve te verlenen reguliere vergunning te laten omvatten. Het onderzoek naar de vraag of de vreemdeling in aanmerking komt voor een reguliere verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met het feit dat de vreemdeling niet buiten zijn schuld uit Nederland kan vertrekken wordt pas zinvol indien op de vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag een vertrekplicht is komen te rusten. Onder het huidige beleid kan het wel zinvol zijn om in het voornemen in te gaan op de mogelijkheid om de reguliere verblijfsvergunning te verlenen indien een minderjarige vreemdeling een asielaanvraag indient. Op dat moment kan het zinvol zijn om na te denken over de vraag of de reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend mocht de asielaanvraag worden afgewezen.
In de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie van 1 mei 2001 inzake de voortgang van de implementatie van het ama-beleid is de mogelijkheid opgenomen het onderzoek naar het al of niet ambtshalve verlenen van deze reguliere verblijfsvergunning pas ter hand te nemen nadat de beschikking op de asielaanvraag is gegeven. Of het voornemen zich uitstrekt tot de beoordeling van de reguliere verblijfsvergunning, bepaalt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Maar als de Minister besluit, dat het voornemen zich niet tot de reguliere verblijfsvergunning uitstrekt, dan verbindt de wet daar het gevolg aan, dat de gewone reguliere rechtsgang openstaat.

Uit de voorgestelde wijziging van artikel 79 volgt, dat de bezwaarschriftprocedure alleen buiten toepassing blijft, indien het voornemen ook de voorgenomen weigering van de reguliere verblijfsvergunning omvatte. Ook indien de vreemdeling vervolgens geen beroep zou instellen tegen de afwijzing van zijn asielaanvraag of de intrekking van diens verblijfsvergunning asiel, maar wel tegen de weigering de reguliere verblijfsvergunning ambtshalve te verlenen, wordt de rechtsgang van hoofdstuk 7, afdeling 3 gevolgd. Op die wijze is gewaarborgd, dat er na de voornemenprocedure steeds dezelfde vervolgprocedure openstaat. In de beschikking zal uitdrukkelijk worden ingegaan op de redenen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning regulier te verlenen en op de zienswijze van de vreemdeling op het voornemen daartoe. Tenslotte volgt uit het voorgestelde derde lid van artikel 79 dat het karakter van de voornemenprocedure een kleine wijziging ondergaat, omdat in zich daartoe lenende gevallen voortaan ook het voornemen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning regulier te verlenen aan de orde kan komen. Hoewel dat reeds volgt uit het derde lid van artikel 79, zijn de artikelen 39 en 42, derde lid, voor alle duidelijkheid aangepast.

Voor wat het overgangsrecht betreft, stel ik in artikel II voor om het bezwaar te laten vervallen in die gevallen waarin de asielaanvraag na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is afgewezen. Ook in die gevallen geldt, dat het bezwaar alleen vervalt indien het voornemen ook betrekking had op de weigering om ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning te verlenen. In de praktijk wordt reeds thans de werkwijze gevolgd, waarbij het voornemen zich ook uitstrekt tot de bedoelde weigering om ambtshalve een reguliere verblijfsvergunning te verlenen.

M

De wijziging van artikel 82, vierde lid, strekt tot verduidelijking, waarop ik in de toelichting op onderdeel B ben ingegaan.

N

In de opsomming van artikel 93, eerste lid, wordt de verwijzing naar artikel 55, eerste lid toegevoegd. Op grond van artikel 55, eerste lid, dient de vreemdeling zich op een door de Minister van Justitie aangewezen plaats op te houden in verband met het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag. Tevens kunnen er aanwijzingen worden gegeven aan de vreemdeling. Artikel 55, eerste lid, komt vrijwel overeen met artikel 17a van de voormalige Vreemdelingenwet. Onder deze oude wet kon er tegen de aanwijzing rechtstreeks beroep worden ingesteld op de rechtbank, dus zonder voorafgaand bezwaar. Bij de totstandkoming van de nieuwe wet is niet beoogd daarin verandering te brengen. Artikel 55, eerste lid, ontbreekt echter in artikel 93, eerste lid. De in het tweede lid van artikel 93 neergelegde uitzondering op de bezwaarschriftprocedure is dus niet van toepassing. Door in artikel 93 artikel alsnog een verwijzing op te nemen naar artikel 55, eerste lid, kan de oude situatie worden hersteld waarbij de vreemdeling direct in beroep kan komen bij de rechtbank.

O

De wijziging van artikel 94, tweede lid, derde volzin, betreft het herstel van een kleine omissie. Hiermee wordt de tekst in lijn gebracht met die van artikel 8:59 van de Algemene wet bestuursrecht. De strekking van het artikel (de oproeping door de rechtbank van de vreemdeling dan wel de raadsman) verandert niet.

P

De verhouding tussen artikel 84 en het bij amendement (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 30) ingevoegde artikel 95 behoeft verbetering. Dit heeft enerzijds betrekking op de gevolgde systematiek voor het openstellen van het hoger beroep, anderzijds op vraag of er hoger beroep mogelijk is terzake van de vergoeding, bedoeld in artikel 106 (de schadevergoeding die door de rechtbank kan worden toegekend na opheffing van de vreemdelingenbewaring).

Artikel 84 bevat een beperking van de zaken waarin hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. In onderdeel a van dat artikel wordt van het hoger beroep uitgezonderd een besluit of een handeling op grond van artikel 6, eerste lid, hoofdstuk 4 of hoofdstuk 5. Dit omvat onder andere vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen. Artikel 95, *eerste lid*, bevat hierop echter een uitzondering en stelt wel hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank die betrekking heeft op de oplegging van een vrijheids*ontnemende* maatregel als bedoeld in de artikelen 6, 58 en 59. Ik acht het niet gewenst en evenmin noodzakelijk om thans de gehele systematiek van hoofdstuk 7, afdeling 5, te wijzigen. Ik meen, dat het wel zinvol is om in artikel 95, *eerste lid*, de verhouding tot artikel 84 beter tot uitdrukking te laten komen. Om die reden stel ik voor om in artikel 95, *eerste lid*, tot uitdrukking te brengen dat de openstelling van het hoger beroep een afwijking vormt van artikel 84, onder a.

Artikel 84, onder d, bepaalt dat er geen hoger beroep openstaat tegen de toekenning van de schadevergoeding, bedoeld in artikel 106. Het bij amendement ingevoegde artikel 95, *tweede lid*, verklaart artikel 84 echter

buiten toepassing, waardoor de indruk ontstaat dat er wel hoger beroep mogelijk is terzake van de schadevergoeding. Bij de totstandkoming van de wet is beoogd dat er geen hoger beroep mogelijk is terzake van de door de rechtbank opgelegde schadevergoeding als bedoeld in artikel 106 van de wet. De achtergrond hierbij was, dat de Afdeling bestuursrechtspraak moest worden behoed voor een te grote werklast. Reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is gebleken, dat deze uitsluiting van hoger beroep niet in alle gevallen gelukkig is. Als de rechtbank de opheffing van de vreemdelingenbewaring beveelt als gevolg van het eerste daartegen ingestelde beroep, dan kan de rechtbank de vreemdeling een schadevergoeding toekennen. De Staat kan tegen deze uitspraak in hoger beroep opkomen voor zover het de opheffing van de bewaring betreft. Als de Afdeling vervolgens de uitspraak van de rechtbank vernietigt, zou daarmee ook de grondslag voor de schadevergoeding zijn ontvallen. Het hoger beroep omvat echter niet de toegekende schadevergoeding; deze blijft verschuldigd. Om die reden stel ik thans in artikel 95 een beperkte uitbreiding van het hoger beroep voor, inhoudende dat in hoger beroep ook de toekenning van de schadevergoeding aan de orde kan komen.
De voorgestelde wijziging strekt er echter niet toe om afzonderlijk hoger beroep mogelijk te maken tegen de toekenning van de vergoeding, bijvoorbeeld omdat de toegekende vergoeding te laag of te hoog zou zijn. Anders gezegd zal de toekenning van de vergoeding alleen aan de orde kunnen komen samen met de beoordeling van de bewaring zelf. Ook dan zal er een grief geformuleerd moeten worden over de toekenning van de vergoeding. Hierom verwachten wij, dat de werklast voor de Afdeling beperkt zal blijven terwijl het systeem van rechtsbescherming door het wegnemen van de hierbovengenoemde anomalie coherenter zal zijn. Mij is niet gebleken dat de rechtseenheid op het gebied van schadevergoeding wegens onrechtmatige bewaring door de vorming van afdelingsjurisprudentie moet worden verhoogd met een verdergaande uitbreiding van het hoger beroep.

De wijziging van artikel 95, *derde lid*, stelt zeker, dat in het onverhoopte geval dat er een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak, daarvoor geen griffierecht verschuldigd is op grond van artikel 41 van de Wet op de Raad van State. Een dergelijk griffierecht zou zich niet verdragen met artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

Q

De wijziging van artikel 100 betreft het herstel van een verschrijving.

R

Ingevolge artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden tenzij de Wbp anders bepaalt. Onder bijzondere persoonsgegevens worden krachtens artikel 16 van de Wbp verstaan persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging alsmede strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag. Ingevolge artikel 23, aanhef en eerste lid, onder e, van de Wbp is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. In dat geval dienen passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer te worden

geboden en dient de verwerking bij wet te worden voorzien. Het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 107a dient daartoe.

De toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 gaat gepaard met verzameling door en uitwisseling van persoonsgegevens van en naar verschillende personen en instellingen. Zowel de (onder de minister van Justitie ressorterende) Immigratie- en Naturalisatiedienst, als ook de ambtenaren belast met de grensbewaking en met het toezicht op vreemdelingen, verzamelen en verstrekken gegevens over personen waarbij het in een aantal gevallen gaat om (bijzondere) persoonsgegevens. Verder worden bij de uitvoering van de wet ook adviezen van derden ingewonnen. Daarbij valt te denken aan de Medisch adviseur die adviseert over de gezondheidstoestand van vreemdelingen en de Minister van Buitenlandse Zaken die in de individuele ambtsberichten adviseert over het asielrelaas. Naast het tweede lid, biedt ook het derde lid van het voorgestelde nieuwe artikel 107a de passende waarborgen vereist door artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wbp. Voorzover het de toepassing van de Vreemdelingenwet 2000 betreft, mogen de bijzondere persoonsgegevens uitsluitend door de in het tweede lid aangeduide personen worden verwerkt.

Ingevolge het derde lid worden bij ministeriële regeling binnen het kader van het eerste en tweede lid nadere regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. De uiteenlopende taken waarvoor het verwerken van persoonsgegevens ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 noodzakelijk is, brengt mee dat de diverse personen en instanties die de wet uitvoeren of daarbij betrokken zijn, persoonsgegevens, waaronder bijzondere gegevens, verwerken voor uiteenlopende doeleinden. Al deze verwerkingen zijn gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemene belang van de grensbewaking, de toelating en uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijven. Niet alle taken rechtvaardigen echter eenzelfde verwerking. De artikelen 8, 9 en 21 van de Wbp bieden de grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor de uitoefening van de taken. De persoonsgegevens mogen echter uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of een daarmee verenigbaar doel. Gezien de verschillende, zeer uiteenlopende taken, moet ervoor gezorgd worden dat gegevens die in het kader van een bepaalde taak worden verzameld niet zonder meer worden gebruikt voor de uitoefening van een andere taak. Daarbij is immers een ander doel in het geding. Om te voldoen aan deze eis wordt dat bij ministeriële regeling gewaarborgd. Dit betekent onder andere dat moet worden bepaald wie toegang hebben tot welke gegevens. Tevens moet worden geregeld op welke wijze de gegevens door passende technische en organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan ICT-beveiliging en fysieke afsluiting van opslagruimten en zones. Ook zal de regeling moeten voorzien in het toezicht op de naleving van deze regeling.
Deze regeling zal op grond van artikel 23, derde lid, Wbp worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Tenslotte wordt gewezen op artikel 79, tweede lid, van de Wbp waarin een overgangsregime is neergelegd voor de verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens die reeds plaatsvonden op 1 september 2001. Voor de aanpassing van de verwerking van bijzondere gegevens aan paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens geldt een termijn van drie jaar, zodat in de periode voor inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 107a, die binnen die termijn wordt verwacht, geen sprake zal zijn van een situatie die in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens is.

ARTIKEL II

Voor een toelichting op het overgangsrecht op het vervallen van de bezwaarschriftenprocedure tegen de niet ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier, verwijs ik naar de toelichting op artikel I, onderdeel L.

ARTIKEL III

Nu de Vreemdelingenwet 2000 sedert de publicatie (Stb. 2000, 495) enkele malen op een aantal punten is gewijzigd, is het publiceren van een integrale tekst van die wet wenselijk.

ARTIKEL IV

Sinds enkele jaren is de opvang van asielzoekers een zaak die onder verantwoordelijkheid valt van de Minister van Justitie en niet, zoals artikel 1, onder a, van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet COA) nog steeds bepaalt, van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De overdracht van taken en bevoegdheden tussen beide ministers heeft al in 1994 plaatsgevonden bij koninklijk besluit van 5 september 1994, Stb. 682. Het is staande staatsrechtelijke praktijk, dat er bij koninklijk besluit taken van de ene minister aan de andere kunnen worden overgedragen. Deze praktijk is gebaseerd op artikel 44, eerste lid, van de Grondwet waarin is bepaald dat bij koninklijk besluit ministeries worden ingesteld.
Tot voor kort heeft deze wijze van overdracht van ministeriële taken en bevoegdheden nimmer aanleiding gegeven tot twijfel over de taken en bevoegdheden die door de Minister van Justitie worden uitgeoefend met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Echter, op 13 maart 2001 heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, anders geoordeeld (JV 2001, 107). Kort gezegd, redeneerde de rechtbank, dat een hogere regeling niet door een lagere regeling kan worden gewijzigd. De praktijk om bij koninklijk besluit ministeriële taken en bevoegdheden over te dragen, vond geen steun in artikel 44, eerste lid, van de Grondwet. Hoewel deze lezing door de Afdeling bestuursrechtspraak niet is gevolgd (uitspraak van 10 oktober 2001, gepubliceerd in JB 2001/295), acht ik het zinvol, om ter gelegenheid van de indiening van het onderhavige wetsvoorstel de Wet COA aan de overdracht van taken en bevoegdheden aan te passen om zo verdere misverstanden te voorkomen. Ik benadruk, dat dit geenszins impliceert, dat de staande staatsrechtelijke praktijk waarbij ministeriële taken en bevoegdheden worden overgedragen, onvoldoende grondslag zou vinden in de Grondwet.

ARTIKEL V

De inwerkingtreding is voorzien bij koninklijk besluit. De onderhavige wet zal zo snel mogelijk in werking treden.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
H. P. A. Nawijn