

Vergaderjaar 1999–2000

**26 732**

**Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)**

**26 975**

**Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000)**

**Nr. 14**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2000

Verwijzend naar het wetgevingsoverleg van 17 april jongstleden (26 732, nr. 12) doe ik u zoals toegezegd schriftelijk toekomen de antwoorden op vragen die tijdens het wetgevingsoverleg niet beantwoord zijn. Ook zijn, zoals toegezegd, vragen van de fractie van GroenLinks beantwoord (onderwerp 1 van het overleg betreffende) die niet tijdens het wetgevingsoverleg zijn gesteld. Deze vragen worden beantwoord voor zover die al niet impliciet of expliciet zijn beantwoord naar aanleiding van vragen van andere fracties.

Op 14 april jongstleden stuurde de vaste commissie mij een brief waarin zij vroeg naar een toezegging die ik heb gedaan tijdens de behandeling van de justitiebegroting op 4 november 1998. Bij die gelegenheid zegde ik toe de Kamer vóór het voorjaar 1999 te zullen informeren over de invloed van het Verdrag van Amsterdam op het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Deze toezegging is op 28 juni 1999 gestand gedaan toen de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede namens mijzelf, een nota van de regering aan de Kamer stuurde met betrekking tot de Nederlandse inbreng voor de speciale Europese Raad van Tampere. In deze nota stelde de regering te streven naar een politiek akkoord over een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel en migratie, ter concretisering van de in het Verdrag van Amsterdam en in het Actieplan voor «een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid» neergelegde uitgangspunten. In de nota en de daaropvolgende debatten met uw Kamer die in de aanloop tot de Europese Raad te Tampere gehouden zijn, werd onder meer stil gestaan bij onderwerpen als een gemeenschappelijke asielprocedure, Europese verantwoordelijkheidsdeling, tijdelijke bescherming van ontheemden, de ontwikkeling van een EU-terugkeerbeleid, en een geharmoniseerde benadering van het integratiebeleid. De invulling die de Nederlandse regering aan deze onderwerpen wenst te geven, is zowel in de debatten als in de genoemde nota naar voren

gebracht. Het laat zich thans echter moeilijk voorspellen hoe deze en andere asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen de komende jaren binnen de Europese Unie nader zullen worden uitgewerkt en welke gevolgen dit concreet zal hebben voor het nationale vreemdelingenbeleid. Wat wel vaststaat, is dat nationale regelgeving in de toekomst steeds vaker zal moeten worden afgestemd op gemaakte afspraken in Europees verband. Maar omgekeerd geldt ook dat nationale regelgeving invloed zal hebben op de totstandkoming van een Europees asiel- en migratiebeleid.

De Staatssecretaris van Justitie  
M. J. Cohen

## Artikelsgewijze beantwoording van de vragen gesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 17 april 2000

De fractie van de SGP vraagt met betrekking tot de herhaalde aanvraag waarom in *artikel 1, onder f*, niet is verwezen naar het eerste lid van artikel 4:6 in plaats van naar het tweede lid.

Als een aanvraag een herhaalde aanvraag is heeft dit in het wetsvoorstel tot gevolg dat het beroep geen schorsende werking heeft. Het is de bedoeling dat dit gevolg zich alleen voordoet indien de IND in de primaire beschikking heeft geoordeeld dat er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn. Dat staat in het tweede lid van artikel 4:6. Een verwijzing naar artikel 4:6, eerste lid, heeft dan geen zin omdat daarin alleen is bepaald dat er nieuwe feiten en omstandigheden moeten worden aangedragen.

De fractie van RPF/GPV stelt dat *artikel 5, eerste lid*, in samenhang met artikel 105 de facto illegaal verblijf in Nederland strafbaar stelt. Hoe verhoudt zich dit tot eerdere uitspraken van de staatssecretaris op dit punt. Is de staatssecretaris van mening veranderd of zijn er nieuwe feiten en omstandigheden? De fractie van de SP sluit zich aan bij deze vraag.

Wij zijn het niet met de fractie van de RPF/GPV eens dat artikel 105 illegaal verblijf strafbaar stelt. Strafbaar is het niet voldoen aan de in artikel 5 opgenomen verplichting om Nederland onmiddellijk te verlaten indien de toegang tot Nederland is geweigerd.

Een zelfde constructie is in de huidige wet neergelegd in artikel 44 in samenhang met artikel 7.

De fractie van GroenLinks vraagt waarom in *artikel 8* de term «uitsluitend» wordt gehandhaafd, terwijl het al een imperatieve bepaling is? Is deze bepaling geschikt om flexibel met situaties en eventuele verdragsverplichtingen om te kunnen gaan?

Artikel 8 van het wetsvoorstel beoogt een limitatieve opsomming te geven van de gronden van rechtmatig verblijf. Met het woord uitsluitend komt dit tot uitdrukking.

De fractie van de RPF/GPV heeft gevraagd naar de mogelijkheden of onmogelijkheden voor toeristen in de vrije termijn (*artikel 8, onderdeel i*) om werkzaamheden te verrichten. Komen toeristen niet voor werk in aanmerking?

Het is toeristen niet verboden om in Nederland te werken in de vrij termijn. Het is wel noodzakelijk dat zij voldoen aan de eisen zoals die zijn gesteld in de Wet Arbeid Vreemdelingen. De werkgever moet bijvoorbeeld in het bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning.

Zou bij toepassing van *artikel 8, onderdeel k*, bij vreemdelingen die hier steeds legaal hebben verbleven, niet aanspraak op voorzieningen en verstrekkingen mogelijk moeten zijn? Gaat de staatssecretaris zijn toezegging gestand doen dat Dublinclaimanten na zes maanden wachttijd weer recht hebben op opvang, vraagt de fractie van GroenLinks.

Inmiddels hebben wij besloten om personen die op grond van artikel 17 van de Rijkswet een verzoek hebben ingediend tot vaststelling van de Nederlandse nationaliteit in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier. Omdat deze personen met deze vergunning reeds rechtmatig verblijf houden als bedoeld in artikel 8, onder a, is het niet langer noodzakelijk te voorzien in een aparte grond voor rechtmatig verblijf in onderdeel k. Bovendien geeft het bezit van een

verblijfsvergunning aanspraak op reguliere voorzieningen. Bij nota van wijziging zal onderdeel k dan ook komen te vervallen en zullen de onderdelen l en m worden hernummerd.

Op de vraag of de Staatssecretaris zijn toezegging gestand zal doen om Dublinclaimanten na zes maanden weer aanspraak te kunnen laten maken op opvang, luidt ons antwoord als volgt.

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor justitie van 9 februari jongstleden hebben wij aangegeven dat indien na zes maanden na ontvangst van het claimakkoord nog altijd geen Dublinbeschikking is genomen en daarbij geen sprake is van manifest bedrog en er geen geldige reden is aan te wijzen voor deze lange behandeldingsduur het asielverzoek in Nederland wordt behandeld. Wanneer de asielaanvraag in een dergelijk geval alsnog door Nederland in behandeling wordt genomen, betekent dit dat de betrokken asielzoeker wordt toegelaten tot de opvang. Dit beleid is neergelegd in de TBV 1999/111 en inmiddels verwerkt in de Vreemdelingencirculaire. De TBV is ingegaan op 9 juni 1999 en van toepassing op alle zaken waarin bovengenoemde termijn aan de orde is. Er is thans geen sprake van nieuw beleid.

De fractie van de PvdA heeft gevraagd of de regering kan ingaan op het verlenen van bijstand tot reclassering aan illegalen (*artikel 10*).

De reclassering is in het algemeen terughoudend met het doen van een aanbod aan een illegaal in Nederland verblijvende persoon. Aan gedetineerde illegalen kan in crisissituaties een passend aanbod worden gedaan. (zie ook p. 100 nota naar aanleiding van het verslag)

De fractie van de VVD verneemt graag of artikel 6 EVRM van toepassing is op het verlenen van rechtsbijstand aan illegalen.

Gesteld wordt dat wij in de nota naar aanleiding van het verslag bij *artikel 10* verwijzen naar artikel 6 van het EVRM, terwijl wij in de nota bij artikel 41 stellen dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op vreemdelingen-zaken.

In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij in antwoord op een vraag van de VVD op pagina 100 gesteld dat artikel 10 (koppelingswet-artikel) betekent dat, wanneer is voldaan aan de condities die zijn neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand, ook illegaal verblijvende vreemdelingen aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand *in civiele en bestuursrechtelijke gedingen*.

Met betrekking tot de verhouding tussen het moratorium en artikel 6 van het EVRM hebben wij gewezen op het feit dat uit oude jurisprudentie van de afdeling rechtspraak van de Raad van State blijkt dat artikel 6 EVRM niet van toepassing wordt geacht in *vreemdelingenzaken*. De Raad van State oordeelt dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op de toelatingsvraag.

*Artikel 12a* levert bij de fractie van de SGP de volgende vragen op.

- a. Valt tijdelijke bescherming/opvang van groepen ontheemden onder internationale verplichtingen?
- b. Zijn er nog andere groepen denkbaar dan arbeid en studie?

*Artikel 12a* is een kapstokartikel dat in algemene zin aangeeft op welke gronden een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts kan worden ingewilligd.

Op het gebied van asiel zijn in *artikel 12a*, onderdeel a, genoemde internationale verplichtingen die nopen tot het inwilligen van een aanvraag neergelegd in *artikel 27*, eerste lid (met name onder a en b). In *artikel 27* is niet

bepaald dat een vergunning voor bepaalde tijd asiel wordt verleend aan de vreemdeling die bescherming geniet op grond van een regeling inzake tijdelijke bescherming. Zoals het voorstel er thans uitziet valt tijdelijke bescherming en de opvang van ontheemden dus niet onder de onder a, genoemde internationale verplichtingen omdat het geen verplichtingen betreft die tot het verlenen van een vergunning nopen.

Arbeid en asiel hebben wij genoemd als voorbeelden waarmee een Nederlands belang kan worden gediend. Andere voorbeelden zijn verblijf in het kader van uitwisseling, verblijf als au pair of verblijf als niet geprivilegieerde NAVO-vreemdeling.

De fractie van GroenLinks vraagt waarom in *artikel 13, tweede lid*, niet is gekozen voor een kan-bepaling? Betekent dit niet dat er na verloop van tijd uitzonderingen gecreëerd moeten worden? Ten aanzien van artikel 13, tweede lid, vraagt de fractie van GroenLinks voorts onder welke beperking vreemdelingen op grond van het driejarenbeleid een status krijgen? De staatssecretaris stelt dat ook een vergunning in het kader van de discretionaire bevoegdheid altijd onder beperkingen wordt verleend. Welke beperking wordt bijvoorbeeld gehandhaafd bij mensen die op humanitaire gronden een vergunning krijgen? Welke vergunning krijgen mensen die buiten hun schuld niet terug kunnen keren? Duurt hun beperking ook vijf jaar?

De staatssecretaris zegt dat opvang behouden blijft als is voldaan aan het «buiten schuld» criterium, aldus de fractie van GroenLinks.

Hoe verloopt de verdere procedure voor deze mensen, zij maken toch aanspraak op een verblijfsvergunning? Toetst de COA standaard of aan het buiten schuld criterium is voldaan? Op welke wijze wordt dit objectieve criterium verder uitgewerkt? Acht u het mogelijk dat het ook van toepassing kan zijn op onderdanen van autoriteiten? Als vast komt te staan dat ze iemand niet terug willen? En hoe zit het met gebieden waar geen autoriteiten zijn, dus waar ook geen reisdocumenten verkregen kunnen worden (Noord-Irak, Somaliland)? Hoe is daar dan de weder-toelating gewaarborgd? En hoe zit het met asielzoekers die geacht worden een vestigingsalternatief te hebben in een ander land, en dat land verstrekt geen papieren voor deze mensen (Afghanen die naar Pakistan worden verwezen)? Dan is toch ook voldaan aan het «buiten schuld» criterium?

Artikel 13, tweede lid, is imperatief geformuleerd omdat wij de vergunning zonder beperking niet meer willen laten terugkomen. De hoofdregel in het reguliere toelatingsbeleid is immers dat de vergunning onder beperking wordt verleend, omdat het verblijf van een reguliere vreemdeling altijd is verbonden aan een specifiek verblijfsdoel, ook als wordt toegelaten op humanitaire gronden. Dit laat onverlet dat de minister van Justitie een discretionaire bevoegdheid heeft om een vergunning te verlenen. Dit volgt uit artikel 13, eerste lid, dat bepaalt dat Onze Minister bevoegd is een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen. Wij hebben in de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit aangegeven dat wij overwegen het doel en de beperkingen verband houdende met het doel op te nemen in het Vreemdelingenbesluit. Een van de beperkingen, waaraan wij denken houdt verband met «tijdsverloop asiel». De opsomming zal niet limitatief worden; een bevoegdheid om voor een ander doel of onder een andere beperkingen een reguliere verblijfsvergunning te verlenen kan in de praktijk niet worden gemist. Daarmee komt de hiervoor genoemde discretionaire bevoegdheid van Onze Minister tot uitdrukking.

De vraag welke vergunning wordt verleend indien mensen buiten hun schuld niet kunnen terugkeren beantwoorden wij als volgt. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zal in de praktijk vaststellen of al dan niet aan

het objectieve criterium «buiten schuld» is voldaan. Indien gedurende de toelatingsprocedure door de IND wordt vastgesteld dat de betrokken vreemdeling niet in aanmerking komt voor toelating en tevens wordt vastgesteld dat aan dit criterium is voldaan, zijn wij voornemens een reguliere vergunning voor bepaalde tijd ambtshalve te verlenen. Met betrekking tot de vraag of vreemdelingen terug kunnen keren naar landen waar geen autoriteiten zijn merken wij op dat de vraag of terugkeer mogelijk is niet afhangt van een positief antwoord op de vraag of er autoriteiten aanwezig zijn. De praktijk wijst uit dat personen op vrijwillige basis terugkeren naar zowel Noord-Irak als naar Somaliland.

De fractie van de SGP verwijst naar bladzijde 30 van de nota naar aanleiding van het verslag waarin is vermeld dat in het vreemdelingenbesluit wordt bepaald in welke omstandigheden een vergunning op grond van tijdsverloop kan worden verkregen (*artikel 13, tweede lid*). De fractie van de SGP vraagt of het klopt dat daarin in de hoofdlijnennotitie nog niet op is ingegaan. Tevens is gevraagd of op korte termijn kan worden aangegeven hoe het driejarenbeleid in relatie tot het wetsvoorstel moet worden gezien.

In de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit is op pagina 7 (onder h) «tijdsverloop asiël» opgenomen als een van de beperkingen waaronder een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verkregen. Wij hebben in de hoofdlijnennotitie gesteld dat wij overwegen deze beperkingen in het Vreemdelingenbesluit uit te werken. Indien wij daartoe overgaan zullen de voorwaarden die aan deze vergunning worden gesteld, net als de voorwaarden die aan de andere beperkingen worden gesteld, in het Vreemdelingenbesluit verder worden uitgewerkt. Daarbij blijft het huidige beleid zoals dat thans is neergelegd in de vreemdelingen-circulaire uitgangspunt. Wij hebben gesteld dat onderhavig wetsvoorstel geen aanleiding is het driejarenbeleid te wijzigen. Wij hebben daarbij uitdrukkelijk gesteld dat het niet de bedoeling is dat de mogelijke verlenging van de beslistermijn ten gevolge van het invoeren van het besluit-moratorium meetelt voor het tijdsverloop, omdat de vreemdeling niet in onzekerheid verkeert omtrent zijn verblijfspositie: hij weet dat het maximaal een jaar duurt voordat de aanvraag verder wordt behandeld. Wat dat betreft is de situatie te vergelijken met de oude TROO (=onthemden)-regeling. In een van de eerste REK-zaken over het driejarenbeleid is vastgesteld dat de periode gedurende welke de vreemdeling een TROO-document had (en er niet was overgegaan tot inhoudelijke behandeling van de aanvraag) niet meetelde voor de driejarentermijn. Zie ook Vc A4/6.22.2, waarin deze lijn met zoveel woorden ook is neergelegd.

De fractie van GroenLinks stelt verschillende vragen over de in *artikel 13, derde lid*, bedoelde geldigheidsduur van de vergunning.

Wij verwijzen naar pagina 8 van de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit waar wij hebben gesteld dat een en ander thans nog wordt gezien. In dit verband zijn ook de reeds aan de Kamer toegestuurde AMA notitie en de nota over de rechtspositie van vrouwen van belang. Met betrekking tot bewijsproblemen, die ook buiten de schuld van de vreemdeling, gaten in het verblijfsrecht tot gevolg kunnen hebben, wijzen wij op het bij nota van wijziging aan artikel 24 toegevoegde derde lid. Indien de vreemdeling de gegevens waaruit blijkt dat aan de voorwaarden wordt voldaan niet tijdig heeft ingediend maar hem dit niet is toe te rekenen, wordt de vergunning in aansluiting op de eerdere verblijfsvergunning verleend.

Met betrekking tot *artikel 14* vraagt de fractie van GroenLinks te motiveren waarom wordt afgezien van het creëren van wettelijke waarborgen voor

vreemdelingen die al langer legaal in Nederland verblijven, met name de tweede generatie?

Bij nota van wijziging hebben wij in artikel 12a de pijlers van het toelatingsbeleid in de wet opgenomen. Wij zijn zoals hierboven al gesteld, voornemens om deze pijlers uit te werken in het Vreemdelingenbesluit. Dit betekent dat zowel de verblijfsdoelen, alsook de voorwaarden die daaraan zijn verbonden in het besluit zullen worden opgenomen. Heel concreet betekent dit dat een belangrijk deel van de beleidsregels, die thans in de vreemdelingencirculaire zijn neergelegd, zal worden verheven tot algemeen verbindend voorschrift. Dat geldt ook voor regels ten aanzien van tweede generatie migranten.

De fractie van GroenLinks constateert met betrekking tot *artikel 14, eerste lid, onderdeel d*, dat voor gezinsleden van een houder van een permanente status het openbare orde-criterium niet meer wordt versoepeld. Een inhoudelijke reactie wordt gevraagd op de veronderstelling dat de regering met deze aanscherpingen in de klem kan komen met artikel 8 EVRM als een gedwongen gezinsscheiding plaatsvindt doordat een kind een strafbaar feit heeft gepleegd.

De bestaande uitwerking van deze weigeringsgrond zoals thans neergelegd in de Vreemdelingencirculaire wordt neergelegd in het Vreemdelingenbesluit.

Een afwijzing van een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf wordt altijd gemotiveerd, waarbij in het kader van artikel 8 EVRM altijd de algemene en de individuele belangen worden afgewogen. Beantwoording van de vraag of de inmenging in het gezinsleven op grond van het tweede lid van artikel 8 is gerechtvaardigd in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, vergt een dergelijke afweging. Overigens begrijpen wij niet goed hoe het criterium in artikel 14, eerste lid, onderdeel d «gevaar voor» weinig waarborgen voor de mensen die al legaal verblijf hebben, zou bieden. Artikel 14 bepaalt wanneer een aanvraag tot het verlenen van een vergunning voor *bepaalde tijd* kan worden afgewezen.

Verskillende woordvoerders hebben gevraagd naar de in *artikel 15, onder c*, genoemde noodzakelijke medische zorg.

De fractie van D66 stelt voor dit onderdeel als volgt te wijzigen: «de vreemdeling bij wie het onthouden van medische zorg met het oog op de gezondheidstoestand medisch niet verantwoord is te achten». Deze fractie vraagt verder of staatssecretaris het er mee eens is dat onderscheid wordt gemaakt tussen toegang tot medische zorg en toelatingsbeleid.

De fractie van de RPF/GPV vindt het merkwaardig dat dit er toe kan leiden dat de lat voor de toegang tot medische zorg hoger wordt gelegd voor mensen die van wie nog moet worden vastgesteld dat zij rechtmatig in Nederland verblijven dan voor mensen van wie al is vastgesteld dat zij niet rechtmatig verblijven.

In artikel 15, eerste lid, onder c van het voorstel is bepaald dat een aanvraag voor een vergunning tot verblijf niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) indien verlening van zorg in Nederland medisch noodzakelijk is. Deze vrijstellingsbepaling is gelijk aan artikel 16a, derde lid, onder d, van de huidige Vreemdelingenwet. In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 88 en 89) is aangegeven dat in het huidige beleid met betrekking tot het mvv-vereiste uitdrukkelijk is bepaald dat het bij medisch noodzakelijke zorg in dit verband moet gaan om medische zorg die onvoorzienbaar is en noodzaakt tot verblijf in Nederland in afwachting van de beslissing op de



aanvraag. Er is in dit verband dus uitdrukkelijk een relatie tussen de gezondheidstoestand van betrokkene en de redelijkheid waarin kan worden verlangd dat betrokkene alsnog in het bezit komt van een mvv. Wij achten wijziging van het voorstel in de door de fractie van D66 gewenste zin niet echt noodzakelijk.

Met betrekking tot de vraag van de fractie van RPF/GPV naar de relatie tussen de toegang tot de medische zorg en het vreemdelingenbeleid merken wij het volgende op.

Alle in ons land legaal en illegaal verblijvende vreemdelingen hebben toegang tot medisch noodzakelijke zorg. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen met en zonder verblijfsvergunning en vreemdelingen met of zonder een mvv.

Daarvan staat los dat op grond van artikel 14 van het voorstel een aanvraag voor een verblijfsvergunning kan worden afgewezen indien de vreemdeling niet over een mvv beschikt. Deze eis wordt onder meer gesteld om medisch toerisme te voorkomen. Alleen indien het niet verantwoord is om terug te reizen naar het land van herkomst om alsnog in het bezit van een mvv te komen, wordt op deze regel een uitzondering gemaakt.

Er is dus geen sprake van het hoger leggen van de lat voor noodzakelijk medische zorg. Die lat ligt voor een ieder gelijk.

De fractie van GroenLinks stelt dat tijdens het recente overleg over het mvv-vereiste is toegezegd dat de niet-tijdigheid niet zou worden tegengeworpen bij een wijziging van de beperking. Kan de Kamer op dit punt een nota van wijziging tegemoet zien zo dat het woord «tijdig» in *artikel 15, lid 1, sub f* wordt geschrapt?

In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij verwezen naar de brief van 31 januari jongstleden aan de Tweede Kamer inzake de evaluatie van het wettelijk mvv-vereiste. Daarin is aangegeven dat het mvv-vereiste niet geldt bij toerekenbaar te laat ingediende aanvragen om verlenging. Tijdens het AO in de Tweede Kamer op 29 maart jongstleden hebben wij aangegeven dat het in het algemeen zo is dat indien er geruime tijd is verstreken tussen het aflopen van de vergunning en de aanvraag om verlenging, deze redelijkerwijs niet meer kan worden aangemerkt als een aanvraag om voortgezette toelating en mitsdien de mvv-plicht geldt. Voorts hebben wij aangegeven dat dit ook geldt in die gevallen waarin de vreemdeling wijziging vraagt van de beperking waaronder de vergunning tot verblijf is verleend. Het mvv-vereiste wordt niet tegengeworpen indien de aanvraag om voortgezette toelating binnen een redelijke termijn is ingediend.

Gelet op het voorgaande kan het begrip «tijdig» in artikel 15, lid 1, sub f, niet worden geschrapt. In het Vreemdelingenbesluit zal nader worden uitgewerkt wanneer een aanvraag om verlenging van een vergunning tot verblijf al dan niet tijdig is ingediend (redelijke termijn).

Met betrekking tot *artikel 16, eerste lid, onderdeel b*, vraagt de fractie van GroenLinks hoe lang de termijn zal zijn, waarbinnen een betrokkene die bij een aanvraag tot verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding, dit document alsnog kan overleggen?

Deze termijn zal zodanig lang zijn dat de vreemdeling daarmee enig respijt wordt geboden indien de ambassade traag is met de afgifte van een document.

Ook in de huidige situatie dient een vreemdeling te beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding, indien hij in aanmerking wil komen voor een vergunning tot verblijf op reguliere gronden (het



paspoortvereiste). Dit vloeit voort uit artikel 54 Vreemdelingenbesluit en artikel 28, zesde lid, van het Voorschrift Vreemdelingen. De vreemdeling, die niet voldoet aan het paspoortvereiste, wordt in de gelegenheid gesteld om binnen een door de vreemdelingendienst vast te stellen termijn alsnog in het bezit te komen van een paspoort (artikel 4:5, lid 1 Awb). In de regel zal hij zich daartoe kunnen wenden tot de vertegenwoordiging van het land van herkomst in Nederland. Al naar gelang de vreemdeling gemakkelijker of moeilijker aan een paspoort zal kunnen komen, zal de redelijke termijn korter of langer zijn. In de praktijk wordt in ieder geval een termijn van twee weken als minimum gehanteerd.

De fractie van GroenLinks pleit er voor om bij verlenging en intrekking van de verblijfsvergunning (*artikel 16, eerste lid, onderdeel e, en artikel 17*) «gevaar voor» te vervangen door «inbreuk op». Als volgens de regering slechts sprake is van de uniformering van het bestaande openbare orde-criterium, waarom is dan voor een afwijkende wettelijke omschrijving gekozen?

Naast deze vraag heeft de fractie van GroenLinks nog een aantal vragen gesteld met betrekking tot de in de wet opgenomen formuleringen op het terrein van het openbare orde-criterium bij verlening, verlenging en intrekking van een vergunning tot verblijf voor zowel asiel als regulier.

Wij wijzen erop dat de thans in het wetsvoorstel gehanteerde terminologie – materieel gezien – het bestaande onderscheid tussen de verlening enerzijds en anderzijds de verlenging of intrekking van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dan wel de vergunning voor onbepaalde tijd handhaaft. Zoals wij in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag hebben aangegeven is en blijft de thans gehanteerde glijdende schaal immers van toepassing op de verlenging en de intrekking van genoemde vergunningen (regulier en asiel). De glijdende schaal is alleen niet van toepassing bij de beslissing op de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (regulier en asiel).

Houdt de regering bij de aanvraag tot verlenging van de vergunning bij het inkomensvereiste (*artikel 16, eerste lid, onderdeel d*) in lagere regelgeving rekening met de duur van het verblijf en de mate van inburgering? Als dat niet het geval is, hoe verhoudt dit zich dan tot de uitgangspunten van het integratiebeleid van het ministerie van BZK, volgens welk beleid inburgering en de opbouw van rechten hand in hand dienen te gaan? De fractie van GroenLinks mist in de wet een rechtvaardigingsgrond voor het uitstel op inburgering en integratie voor reguliere vreemdelingen die pas na vijf jaar voor een permanente verblijfsvergunning in aanmerking kunnen komen. Ten opzichte van asielgerelateerde statushouders wordt een nieuwe rechtsongelijkheid geïntroduceerd.

Op verschillende manieren wordt in het beleid rekening gehouden met de duur van het verblijf in Nederland. Wij verwijzen onder meer naar de nota over de rechtspositie van vrouwen die aan de Tweede Kamer is toegezonden. In deze nota wordt voorgesteld om na drie jaar verblijf op grond van huwelijk of relatie voortgezet verblijf toe te staan zonder dat getoetst worden aan het middelenvereiste. Wij zijn voornemens om dit in de lagere regelgeving neer te leggen. De duur van het verblijf speelt ook een belangrijke rol bij de beëindiging van het verblijf op grond van openbare orde. Bij de toepassing van de glijdende schaal, die in het vreemdelingenbesluit zal worden neergelegd, wordt de duur van het verblijf immers gerelateerd aan de hoogte van de opgelegde straf.

Verder wordt in het algemeen bij de beslissing in individuele zaken omtrent het niet verlengen van de geldigheidsduur van een vergunning of de intrekking daarvan rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokken vreemdeling waaronder de duur van het verblijf

in Nederland. Verder merken wij op dat het principe van de opbouw van rechten in het wetsvoorstel – net als in de huidige wet – expliciet tot uitdrukking komt in het verkrijgen van aanspraak op een vergunning voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan – net als nu – na tien jaar rechtmatig verblijf niet meer worden geweigerd vanwege het ontbreken van voldoende middelen van bestaan. Naar onze mening is het vorenstaande in overeenstemming met het integratiebeleid van het ministerie van BZK.

Met betrekking tot het verschil tussen asiel en regulier voor wat betreft de periode na welke men in aanmerking komt voor een vergunning voor onbepaalde tijd, verwijzen wij naar de paragrafen 1.2.1. en 3.2. van de nota naar aanleiding van het verslag.

De fractie van de RPF/GPV vraagt waarom bij regulier (*artikelen 18 e. v.*) de terminologie niet gelijkgetrokken met bewoordingen in artikel 38.

Wij verwijzen de fractie van de RPF/GPV naar pagina 37 van de nota naar aanleiding van het verslag waar wij in antwoord op een vraag van leden van de fractie van RPF en GPV hebben gesteld dat wij de vraag of het volgtijdelijke vergunningensysteem ook voor reguliere zaken geldt, bevestigend hebben beantwoord. Dat volgt uit artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het eerste lid bepaalt in welke gevallen de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, als bedoeld in artikel 18 van het wetsvoorstel, kan worden afgewezen van de vreemdeling die niet gedurende een tijdvak van vijf jaren aaneengesloten rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad op grond van artikel 8, onder a, c, e, dan wel m. Anders gezegd, indien de vreemdeling de aanvraag indient vóórdat de termijn van vijf jaren is verstreken, kan die aanvraag steeds worden afgewezen.

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

Wij hebben inzake het voorstel van de fractie van D66 met betrekking tot het niet verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd (*artikel 19*) als de inburgering niet is afgerond, gesteld dat wij dit voorstel zouden bestuderen. Tevens hebben wij gesteld daarbij de conclusies van Tampere met betrekking tot de positie van derdelanders te zullen betrekken.

Wij hebben inmiddels hierover contact met de minister voor grote steden en integratiebeleid. Wij zullen de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk mededelen wat het resultaat is van dit overleg.

De fractie van de SGP merkt terecht op dat in *artikel 19, eerste lid, en onder f* aangebrachte wijziging niet correct is. Wij zullen deze verschrijving bij nota van wijziging herstellen.

De fractie van GroenLinks stelt dat indien *artikel 20, onder b*, zich ook uitstrekt tot gegevens waarvan de vreemdeling niet wist dat hij ze moest verstrekken of gegevens van derden waarop de vreemdeling geen invloed heeft gehad, deze bepaling een sterk punitief karakter heeft. Deze fractie vraagt of dat ook de bedoeling is? Verdient een verjaringstermijn van bijvoorbeeld 10 jaar, omwille van de rechtszekerheid niet de voorkeur?

Met de intrekking van de verblijfsvergunning wordt slechts beoogd de situatie te herstellen zoals die rechtens zou zijn geweest indien wel de juiste gegevens zouden zijn verstrekt. De intrekking is gericht op het ongedaan maken van de gevolgen die aan de onjuiste gegevens zijn verbonden. Met de intrekking van de vergunning wordt dan ook nadrukkelijk niet beoogd enig leed toe te voegen. Zij is louter van reparatoire en niet van punitieve aard (zie nota naar aanleiding van verslag pagina 26).

De fractie van de PvdA vraagt waarom niet in de wet is opgenomen dat het verstrekken van onjuiste gegevens na twaalf jaar niet meer wordt tegengeworpen. Ook de fractie van de SGP vraagt daar naar.

Het feit dat het verstrekken van onjuiste gegevens niet meer wordt tegengeworpen als twaalf jaren zijn verstreken, niet in het voorstel is terug te vinden komt voort uit de systematiek van de wet. Het verstrekken van onjuiste gegevens is een van de gronden waarop een vergunning niet wordt verleend, verlengd of ingetrokken. Net als alle andere gronden worden deze verder uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit. Wij verwijzen naar pagina 9 van de hoofdlijnen van het Vreemdelingenbesluit waar met betrekking tot verschillende gronden staat aangegeven hoe deze in het besluit zullen worden uitgewerkt.

De fractie van D66 vraagt waarom de legeshoogte van fl 500 in *artikel 22* van de wet is neergelegd. Gevraagd wordt waarom dat niet in lagere regelgeving kan.

Wij hebben op dit punt de huidige wet gevolgd. Er is overigens geen materiële reden om dit bedrag in de wet op te nemen. Wij zullen het voorstel bij nota van wijziging aanpassen.

Met betrekking tot *artikel 23* vraagt de fractie van GroenLinks waarom bij reguliere vreemdelingen niet gewoon de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht worden aangehouden? Een jaar lijkt onnodig en onwenselijk lang. Als een verlenging al nodig zou zijn, is een verlenging met drie maanden voldoende.

De fractie van GroenLinks gaat er met deze vraag kennelijk van uit dat de Awb beslistermijnen geeft. Dat is maar beperkt waar. Artikel 4:13 Awb gaat namelijk uit van termijnen die in de bijzondere wetten zijn neergelegd. De «redelijke termijn» van artikel 4:13, tweede lid, Awb geldt alleen als er geen termijn in de bijzondere wet is neergelegd. De nieuwe Vreemdelingenwet bevat echter wel een beslistermijn, net als de huidige wet. Deze beslistermijn is onder de huidige en de nieuwe wet 6 maanden. Van een afwijking van de Awb is derhalve geen sprake. Wij zijn van mening dat slechts in uitzonderingsgevallen gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn met maximaal zes maanden te verlengen. Ook indien nader onderzoek of advies van derden nodig is, is het streven erop gericht om dit binnen de normale beslistermijn te doen plaatsvinden. Het wetsvoorstel moet echter de mogelijkheid bieden om de beslistermijn te verlengen onder andere om te voorkomen dat een beslissing genomen zou moeten worden zonder voldoende gedragen onderzoek. Het besluit om de beslistermijn te verlengen zal gemotiveerd moeten worden. Tegen een besluit tot verlenging kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. De motivering en de rechtsmiddelen waarborgen naar onze mening dat deze bepaling niet te gemakkelijk zal worden in geroepen.

De fractie van GroenLinks stelt vele vragen over de uitwerking van *artikel 27* in het Vreemdelingenbesluit. Zo wordt gevraagd naar de gevolgen van toepassing van artikel 1F van het vluchtelingenverdrag. Gevraagd wordt of

de staatssecretaris nog criteria gaat uitwerken voor de gevallen die onder artikel 27, eerste lid, onderdeel c, kunnen vallen, of wordt volstaan met de uitwerking van het traumatabeleid in de circulaire?

Wij verwijzen naar het gestelde op pagina 10 van de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit waar wij stellen dat in het Vreemdelingenbesluit inhoudelijke bepalingen zullen worden opgenomen over de toepassing van artikel 27 van het voorstel, voor zover het niet gaat om toepassing van verdragen. Wij stellen daar uitdrukkelijk dat ook het traumata beleid in het besluit zal worden uitgewerkt. Ook hebben wij aangegeven dat overeenkomstig het huidige beleid zal worden ingegaan op de gevolgen van toepassing van artikel 1F van het vluchtelingenverdrag.

De fractie van de SGP stelt met betrekking tot *artikel 27, onder e*, dat in de nota naar aanleiding van het verslag een ruimere uitleg aan deze bepaling wordt gegeven dan op grond van de wettekst voor de hand lijkt te liggen. Er is in het lid zelve sprake van feitelijk nareizen binnen drie maanden, terwijl in de nota naar aanleiding van het verslag de termijn van drie maanden alleen betrekking heeft op het aanvragen van een mvv. De fractie van de SGP vraagt hierover uitleg.

De termijn van drie maanden heeft niet alleen betrekking op het aanvragen van een mvv. Wij hebben in de nota naar aanleiding van het verslag op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks slechts willen aangeven dat indien er een mvv wordt aangevraagd binnen drie maanden nadat de vergunning is verleend, in dat geval de datum van de aanvraag van de mvv geldt als de datum waarop het verzoek om toelating op grond van onderdeel e is gedaan. Indien men dus eerst na ommekeer van de termijn van drie maanden in het bezit wordt gesteld van een mvv zal het nog altijd mogelijk zijn op grond van onderdeel e een verblijfsvergunning te verkrijgen. Indien geen mvv wordt aangevraagd en men niet binnen drie maanden na het verlenen van de vergunning is nagereisd, wordt geen vergunning verleend.

Wij hebben de fractie van GroenLinks toegezegd schriftelijk te antwoorden op de vraag naar het verschil tussen «familieleden» en «gezinsleden», «leden van het gezin».

Waarom wordt bij artikel 27 *sub e* de eis gesteld van gehuwd zijn? Zou een vaste partner niet ook voor gezinshereniging in aanmerking moeten komen? En het meerderjarig kind dat feitelijk tot het gezin behoort en eventueel afhankelijke ouders die steeds bij het gezin hebben ingewoond? Moeten die alleen achterblijven? Zou de staatssecretaris ook willen reageren op het oordeel van de UNHCR dat een te strikte interpretatie van het begrip gezin niet in overeenstemming is met het Handboek en verschillende Excom-Conclusies (24, uit 1981 en een van vorig jaar)? Het Handboek hanteert een ruimere interpretatie van het begrip familieleden? De eis dat familieleden dezelfde nationaliteit moeten hebben doet afbreuk aan het belang van de gezinseenheid. Met name als men zich niet kan vestigen in het land van nationaliteit van het ene gezinslid, kan de eis een scheiding van gezinsleden betekenen.

De begrippen familie- en gezinsleden vloeien voort uit art. 8 EVRM, waarin het recht op respect voor het familie- en gezinsleven wordt beschermd. Het begrip «familie- en gezinsleden» is de Nederlandse vertaling van het in art. 8 EVRM neergelegde term «family life». Dit zijn derhalve juridische begrippen, in tegenstelling tot het begrip «leden van het gezin» dat slechts een feitelijke betekenis heeft. Hiermee worden de personen aangeduid die een gezin vormen, namelijk de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kind(eren) of de ouder en minderjarige kinderen.

Ingevolge het handboek van de UHNCR dienen de gezinsleden, te weten de echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen van een vluchteling ook in aanmerking te komen voor een vergunning tot verblijf asiel. Andere afhankelijke gezinsleden, ongeacht hun nationaliteit, kunnen in aanmerking komen voor gezinshereniging indien zij voldoen aan de reguliere voorwaarden voor toelating op die grond.

In het kader van de beoordeling van gezinshereniging wordt getoetst aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Uitgangspunt bij de toets aan artikel 8 EVRM is dat dit artikel voor de staat geen algemene verplichting meebrengt de domiciliekeuze van echtparen te eerbiedigen of gezinshereniging op haar grondgebied mogelijk te maken door immigratie toe te staan. Het Europese Hof heeft in twee arresten aangegeven, dat er een «fair balance» moet worden gezocht tussen de belangen van de Staat aan de ene kant en de belangen van de vreemdeling aan de andere kant. De Staat heeft daarbij een «certain margin of appreciation». Om te bepalen waartoe de Staat wel gehouden is, moeten de feiten en omstandigheden van het individuele geval onderzocht worden. Deze overweging kan ertoe leiden dat in voorkomende gevallen het belang van de overheid om de toelating van de gezinsleden te weigeren minder zwaar weegt dan het belang van de vreemdeling om zijn gezins- en familieleven in Nederland uit te oefenen.

De fractie van D66 heeft gevraagd waarom er geen afspraken worden gemaakt over uit te nodigen vluchtelingen en de opvang in de regio. Waarom zou Nederland niet met Pakistan afspraken kunnen maken dat de Afghanen die naar Nederland komen naar Pakistan kunnen worden teruggestuurd. (*artikel 28/29*).

Pakistan is een van de landen waarvoor de EU-commissie invulling gaat geven aan het onderhandelingsmandaat ten behoeve van het sluiten van terug en overname overeenkomst. Dit vloeit voort uit een clause in de samenwerkingsovereenkomst die is gesloten tussen de EU en Pakistan. Deze clause opent de mogelijkheid voor het starten van onderhandelingen terzake. Daarnaast wijzen wij op activiteiten van de High level working group in Brussel ten aanzien van Afghanistan. Ook hierbij is aandacht voor Pakistan. Voor wat betreft de opvang in de regio verwijzen wij naar onze reactie op het voorstel van de fractie van de RPF inzake opvang in de regio. Deze reactie werd als bijlage gevoegd bij de terugkeernotitie.

In deze bijlage is aangegeven dat de uitvoering van het voorstel van de fractie van de RPF om de opvang van asielzoekers evenals de indiening en de beoordeling van asielaanvragen in de regio te laten geschieden op juridische en praktische bezwaren stuit. Dit voorstel zou een radicale breuk betekenen met de huidige praktijk waarin asielaanvragen in Nederland worden ingediend en beoordeeld. Het uitgangspunt van het huidige beleid is ook thans dat opvang in de regio de voorkeur geniet. De Nederlandse regering draagt dan ook in financiële zin bij aan door UNHCR verzorgde opvang en beoordeling van asielaanvragen in de regio, waarbij tevens getracht wordt voor vluchtelingen een duurzame oplossing te zoeken. Het recht om in Nederland asiel aan te vragen op basis van het Vluchtelingenverdrag kan echter niet worden teniet gedaan door bepalingen in de Nederlandse wetgeving. In de bijlage bij de terugkeernotitie is reeds aangegeven dat het uitsluiten van asielaanvragen in Nederland een wijziging van het Vluchtelingenverdrag vergt, hetgeen, naast de aldaar genoemde praktische bezwaren ten aanzien van het voorstel van de fractie van de RPF, een bijkomend juridisch bezwaar is. Het op andere wijze voorkomen van asielaanvragen in Nederland zou neerkomen op een opzegging van het Vluchtelingenverdrag van de kant van Nederland. Dit is, zoals reeds eerder is gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 30) wenselijk noch haalbaar. Het Vluchtelingenverdrag is ondertekend

en geratificeerd door meer dan 140 staten. Daarmee is het Vluchtelingenverdrag wereldwijd de basis voor de bescherming van vluchtelingen. Daarnaast vormt het Vluchtelingenverdrag de basis en het uitgangspunt voor Europese harmonisatie in het kader van het Verdrag van Amsterdam. Ook de Overeenkomst van Dublin, inzake de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek in de Europese Unie, is op de toepassing en de naleving van het Vluchtelingenverdrag gestoeld. Opzegging van het Vluchtelingenverdrag zou derhalve het streven naar Europese harmonisatie van het asiel- en vluchtelingenbeleid doorkruisen. Overigens verwijzen wij naar het gegeven dat opvang in de regio reeds de realiteit is; meer dan 90% van de vluchtelingen wereldwijd wordt thans in de regio opgevangen.

De fractie van de RPF/GPV heeft gevraagd in het kader van het weglaten van de tenzij clausule in *artikel 28, onder a*, in te gaan op de onlangs tot stand gekomen uitspraak van het Hof. Ook de fractie van de SP heeft daarnaar gevraagd.

Wij hebben tijdens het wetgevingsoverleg van 17 april jongstleden aangegeven de behandeling van deze zaak ten gronde te willen afwachten. Dat was niet juist. De uitspraak van het Hof behelst een zogenaamde niet-ontvankelijkheidsbeslissing. De zaak is kennelijk ongegrond afgedaan en zal derhalve niet meer ten gronde aan de orde komen.

Met betrekking tot deze uitspraak wijzen wij er overigens op dat hierover reeds vragen zijn gesteld door het Lid Halsema, ingezonden op 17 april (nr. 2990010180). Deze vraag, die ook werd gesteld tijdens het Wetgevingsoverleg, zal zo spoedig mogelijk separaat worden beantwoord naar aanleiding van de bovengenoemde vragen van mevrouw Halsema.

De fractie van de RPF/GPV heeft gesteld het antwoord van de regering op een vraag van de PvdA of de regering van zijn bevoegdheid gebruik zal maken asielverzoeken te behandelen, zodat gezinsleden niet van elkaar zullen worden gescheiden, niet bevredigend te vinden. De fractie van de RPF/GPV wil graag vernemen of het de intentie van de regering is deze asielverzoeken zelf te behandelen.

Totstandkoming van onderhavig voorstel is geen aanleiding om het in de circulaire neergelegde beleid op dit punt te wijzigen. De toepassing van de Overeenkomst van Dublin kan er in voorkomende gevallen toe leiden dat gezinsleden voor langere tijd worden gescheiden. Wij zijn van oordeel dat een dergelijke situatie zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. De oplossing voor dit probleem dient naar ons idee evenwel in Europees en niet in nationaal verband te worden gezocht. Vorig jaar mei leek een besluit van de EU-lidstaten op dit punt binnen handbereik. Maar als gevolg van een voorbehoud van één lidstaat bleef een akkoord op het laatste moment uit. Dit voorbehoud is nog altijd niet opgeheven. Op initiatief van Nederland wordt momenteel naar een oplossing gezocht die voor alle lidstaten aanvaardbaar is. Bilaterale onderhandelingen hierover hebben laatstelijk op 17 april in Brussel plaatsgevonden en zullen deze maand worden voortgezet. Behalve in het kader van dit ontwerp-besluit zal het onderwerp van gezinsleden ook aan de orde komen bij de uitwerking van artikel 63 lid 1 onder a van het Verdrag van Amsterdam. Volgens dit artikel moeten de lidstaten criteria en instrumenten aannemen voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van en derde land wordt ingediend in één van de lidstaten. De Commissie heeft inmiddels toegezegd nog dit jaar met een voorstel voor een communautair rechtsinstrument te komen om de overeenkomst, in elk geval op delen, te herzien. Vooruitlopend op dit voorstel heeft de



Commissie eind maart een werkdocument over de werking van de overeenkomst gepresenteerd. Daarin wordt de scheiding van gezinsleden als gevolg van de bepalingen van de overeenkomst als een serieus probleem genoemd. Nederland onderschrijft de analyse van de Commissie op dit punt en zal de Commissie verzoeken voor dit probleem een oplossing te vinden bij de uitwerking van het voorziene voorstel voor een communautair rechtsinstrument.

Met betrekking tot *artikel 28, onder b*, vraagt de fractie van GroenLinks of het voor iemand met een afhankelijke status, die in aanmerking komt voor een vergunning op zelfstandige gronden, niet mogelijk moet zijn om een aanvraag in te dienen?

Bij de weigeringsgrond van artikel 28, onderdeel b staat de bescherming tegen terugzending voorop. Omdat de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning, ongeacht het doel waarvoor deze is afgegeven, is hij beschermd tegen terugzending naar het land van herkomst. Er is dan geen noodzaak om een vergunning voor bepaalde tijd asiel te vragen respectievelijk te verlenen. Vanuit het perspectief van de vreemdeling kan het wellicht wenselijk zijn om een «steviger» verblijfsbasis te hebben in Nederland door middel van een zelfstandige verblijfsvergunning, maar die wens behoeft naar wij menen niet te worden gehonoreerd met een inhoudelijke behandeling van de aanvraag. Pas op het moment dat de vreemdeling niet meer in het bezit is van de verblijfsvergunning kan er sprake zijn van een situatie waarin het refoulementsverbod een rol speelt. Op dat moment kan de vreemdeling dan een aanvraag doen voor de vergunning tot verblijf asiel, en zal deze inhoudelijk worden beoordeeld.

De fractie van de SP stelt voor de terminologie van *artikel 28, onder d*, te wijzigen. Ter voorkoming van refoulement moet ook vastgesteld worden dat landen de verplichtingen die zij aangaan naleven.

Ten aanzien van *artikel 28, onderdeel d*, vraagt de fractie van GroenLinks waaruit overtuigend kan blijken dat niet wordt gerefouleerd als er in het land geen juridische waarborgen bestaan tegen refoulement waartegen door een asielzoeker geprocedeerd zou kunnen worden? Moet er altijd sprake zijn van een ondertekening van het verdrag dan wel van een terugnameovereenkomst? Of kunnen asielzoekers ook naar hun land worden teruggestuurd zonder dat in ieder geval één van de twee is getekend? Welke voorwaarden voor verblijf gelden bij terugzenden op grond van onderdeel d? Dezelfde als onder het huidige artikel 15e – niet doorreis – en waar worden deze criteria vastgelegd?

Wij verwijzen naar ons antwoord op pagina 141 van de nota naar aanleiding van het verslag op onder andere de vraag van leden van de SP-fractie, waarom de woorden «dan wel anderszins heeft verplicht artikel 33 van het vluchtelingenverdrag, (...) na te leven» niet kunnen worden geschrapt.

Deze zinsnede is opgenomen omdat met deze passage non-refoulement wordt gewaarborgd. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld een terug- en overnameovereenkomst wordt gesloten met een land dat geen partij is bij een of meerdere van de genoemde verdragen, waarin een refoulement verbod voorkomt. Van een dergelijk land, dat geen partij is bij een van de genoemde verdragen, kan zijn gebleken dat het niet refouleert. Ook kan bij de terug- en overnameovereenkomst zijn overeengekomen dat vreemdelingen die op basis van de overeenkomst worden overgenomen, bescherming tegen refoulement zullen genieten, doordat betrokkenen in ieder geval niet zullen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Op deze manier kan er geen sprake zijn van het (indirect) schenden van enig refoulement verbod. Ook zou overeengekomen kunnen worden dat vreemdelingen die op basis van een dergelijke overeenkomst worden



overgedragen een zeker niveau van behandeling zouden moeten genieten, bijvoorbeeld het niveau dat aan andere vreemdelingen in dat land of aan eigen nationalen wordt gegeven.

Wij wijzen er wellicht ten overvloede op dat het hier dus veelal om juridisch verbindende afspraken gaat in terug- en overnameovereenkomsten of andere verdragen.

Wij verwijzen deze leden volledigheidshalve bovendien naar het gestelde onder paragraaf 48 van het tweede gedeelte van het nader rapport, waar naar aanleiding van voorstellen van VVN en AI is ingegaan op de nieuwe afwijzingsgrond van artikel 28, aanhef en onder d. Daar wordt het volgende gesteld: «Naar onze mening is het niet nodig om de voorgestelde aanpassingen over te nemen omdat in het sluiten van een overnameovereenkomst met een land en de parlementaire goedkeuring van een dergelijke overeenkomst voldoende waarborgen liggen besloten voor een goede behandeling van teruggekeerde uitgeprocedeerde vreemdelingen en het verbod van (indirect) refoulement.»

Met uitgeprocedeerde asielzoekers wordt hier dus mede bedoeld op asielzoekers wier verzoek in het AC is afgedaan op grond van artikel 28, onder d, terwijl de beroepsprocedure niet in Nederland mag worden afgewacht. Bij parlementaire goedkeuring van een dergelijke overeenkomst kan aan de orde komen of een dergelijke overeenkomst voldoende waarborgen in zich draagt dat de aanvraag van vreemdelingen, afkomstig uit dat land, op grond van artikel 28, onderdeel d, kan worden afgedaan. Dit laat uiteraard de mogelijkheid onverlet dat een dergelijke overeenkomst in elk geval kan worden gebruikt in het geval na een inhoudelijke beoordeling is komen vast te staan, dat op de vreemdeling geen der refoulement verboden van toepassing zijn.

In beginsel zijn staten en niet regeringen gebonden aan verdragen. Een machtswisseling als zodanig is dus geen reden om aan te nemen dat een land niet meer aan zijn verdragsverplichtingen voldoet. Als er concrete aanwijzingen zijn dat landen niet voldoen aan hun verdragsverplichting zal niet op grond van artikel 28, onder d, worden afgewezen.

Wij hebben de fractie van de SGP toegezegd te kijken naar de formulering van het eerste en tweede lid van *artikel 29*.

Deze fractie vraagt of niet duidelijker kan worden aangegeven dat imperatief voorop staat tenzij er sprake is van refoulement?

Wij menen het uitgangspunt dat imperatief voorop staat tenzij er sprake is van refoulement juist te hebben gerealiseerd in het onderscheid tussen artikel 28 en artikel 29. Artikel 28 kan imperatief worden geformuleerd omdat daar geen refoulement dreigt.

Artikel 29, eerste lid, moet in relatie tot het tweede lid worden gelezen. Artikel 29, eerste lid is ook nog imperatief gesteld maar wordt noodzakelijkerwijs door het tweede lid genuanceerd. Indien ook het tweede lid imperatief zou worden gesteld zou schending van het refoulement verbod zich kunnen voordoen.

De fractie van GroenLinks stelt de vraag waarom in *artikel 29, eerste lid*, niet is gekozen voor het Mosa-criterium?

Het Mosa-criterium wordt niet meer toegepast omdat dit criterium betrekking heeft op de vraag of betrokkene hangende de procedure kon worden uitgezet. Dit criterium kan worden verlaten nu het beroep standaard schorsende werking heeft. Voor beoordeling van asielaanvragen geldt nog slechts het criterium dat in het eerste lid is neergelegd. Voorzover wordt bedoeld dat de huidige wet artikel 15c, eerste lid, onderdeel a het Mosa-criterium bevat, zij er op gewezen dat het hier om een criterium voor kennelijke ongegrondheid gaat; de kono-gronden komen in het wetsvoorstel niet meer terug.

De fractie van GroenLinks onderschrijft de opmerking van de fractie van de PvdA dat vier varianten worden gegeven op de «derde landen-exceptie». Zal bij ondertekening van het Vluchtelingenverdrag en EVRM of bij een terugnameovereenkomst dit artikel zonder inhoudelijke toets worden toegepast en zijn in de andere gevallen onderdelen h en i aan de orde?

Welke criteria legt de regering dan aan bij het bepalen met welk land zij terugnameovereenkomsten sluit? Zal ze dat alleen doen als ze garanties heeft over de materiele naleving van de refoulementbeginselen?

Wij verwijzen naar het antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 143 op onder andere de vraag over de verhouding tussen artikel 28, onderdelen a en d en artikel 29, tweede lid, onderdelen g, h, en i. In artikel 28, onder a, is voorzien in het weigeren van de aanvraag omdat een ander land van de Europese Unie verantwoordelijk is voor het afhandelen van de aanvraag op grond van de Overeenkomst van Dublin. In artikel 28, onder d, is voorzien in het weigeren van de aanvraag indien een vreemdeling kan worden overgedragen op grond van een verdragsverplichting tussen een land van eerder verblijf en Nederland. In artikel 29, tweede lid, onder g, h, en i, is voorzien dat de omstandigheid dat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst, dan wel uit een veilig derde land, dan wel dat de vreemdeling in een land van eerder verblijf zal worden toegelaten, wordt betrokken bij het oordeel of er een grond voor het verlenen van de vergunning is.

Terug- en overname-overeenkomsten worden in de praktijk meestal namens de Benelux gesloten en vloeien voort uit de wens van een derde staat om te komen tot versoepeling of afschaffing van het voor dat land vigerende visumregime. De Benelux stelt in die gevallen als eis dat er afspraken worden gemaakt over terug- en overname. Een ander criterium om een terug- en overname-overeenkomst af te sluiten, is het versoepelen van samenwerking tussen de overeenkomst sluitende partijen bij de terug- en overname van onderdanen of onderdanen van derde landen die via hun grondgebied naar Nederland zijn gekomen.

Sinds 1998 is in Benelux-verband een standaardtekst voor te sluiten terug- en overnameverdragen opgesteld waarmee de onderhandelingen worden aangegaan met derde landen. In deze standaardtekst wordt expliciet aangegeven dat de bepalingen van het verdrag geen afbreuk doen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en EVRM.

De regering heeft de voorwaarden opgesomd wanneer aan *artikel 29, tweede lid, onderdeel i*, is voldaan. Er is geen garantie dat een vluchteling in dat land ook de rechten heeft die het Vluchtelingenverdrag vereist. Acht de regering dat geen probleem? Is het niet beter deze voorwaarden in het Vreemdelingenbesluit op te nemen, zo vraagt de fractie van GroenLinks.

Een aanvraag kan worden afgewezen op basis van artikel 29, tweede lid, onder i, als de betrokken asielzoeker in het land van eerder verblijf zal worden toegelaten totdat hij elders duurzame bescherming heeft gevonden. Deze bepaling komt overeen met de huidige niet-ontvankelijkheidsgrond van artikel 15c, eerste lid, onderdeel c. Er is geen wijziging van de toepassing van deze grond beoogd. Er is evenmin reden om aan te nemen dat de bestaande jurisprudentie niet van toepassing zou zijn.

Zal het openbare orde-criterium van *artikel 29, tweede lid, onderdeel j*, een verdragsvluchteling alleen worden tegengeworpen als 1F van toepassing is? Ook bij 3 EVRM zal de lat zeer hoog moeten liggen; is de algemene formulering van onderdeel j, als de invulling per geval anders is, nog wel gepast, vraagt de fractie van GroenLinks.

Voor een verdragsvluchteling gelden de openbare orde criteria uit het Vluchtelingenverdrag. Naast artikel 1F, dat onder meer ziet op de niet-politieke misdrijven die gepleegd zijn buiten het land van toevlucht (lees: buiten Nederland), kan ook artikel 33, tweede lid, van het Verdrag een rol spelen. Dit artikel ziet op de misdrijven gepleegd in het land van toevlucht. Daarbij gaat het om bijzonder ernstige misdrijven waardoor de vreemdeling een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land. Er is in internationaal verband geen norm vastgesteld waaruit blijkt wat onder «bijzonder ernstig misdrijf» moet worden verstaan, maar te denken valt aan drugsmokkel en -verkoop op grote schaal, de levensdelicten en misdrijven waarbij de lichamelijke integriteit in het geding is (verkrachting, ernstige mishandeling, brandstichting met gevaar voor personen en dergelijke).

De fractie van de VVD heeft gevraagd naar de logica van de lijst van veilige derde landen (*artikel 29*).

Allereerst merken wij op dat wij met het voorstel geen wijziging beogen in de regeling van veilige derde landen en veilige landen van herkomst. Wij vinden dat het werken met lijsten voor toepassing in de praktijk duidelijker is dan het omschrijven van criteria in de wettekst. Indien er geen lijsten zouden zijn maar een inhoudelijke omschrijving van wat een dergelijk land is, zou dit in de uitvoering betekenen dat in ieder geval steeds moet worden nagegaan of een land partij is bij het vluchtelingenverdrag het EVRM of het anti-folterverdrag. Bovendien zou moeten worden nagegaan of deze verdragen ook worden nageleefd. Het ligt voor de hand dat op grond van een dergelijke wettelijke bepaling, met het oog op de uitvoering, vervolgens een lijst zou worden vastgesteld van landen die aan deze wettelijke omschrijving voldoen.

Overigens wijzen wij er op dat de regelingen inzake veilige derde landen en veilige landen van herkomst onderwerp zijn van de Europese resoluties, aangenomen in Londen op 30 november en 1 december 1992. In het kader van het Verdrag van Amsterdam zal een communautair rechtsinstrument inzake Europese asielprocedures tot stand worden gebracht, waarin naar verwachting eveneens het concept van veilige derde landen en veilige landen van herkomst zal worden verwerkt.

De fractie van de VVD heeft gevraagd of de staatssecretaris bereid is kritischer te zijn dan tot nu toe bij de beoordeling van de vraag of het ontbreken van documenten al dan niet aan de vreemdeling is toe te rekenen (*artikel 29*).

In het wetsvoorstel wordt op twee manieren getracht het aantal ongedocumenteerden terug te brengen.

Allereerst tast de vreemdeling door het gebruik van een valse identiteit of onjuiste reis- en identiteitspapieren of andere bescheiden de geloofwaardigheid van zijn verhaal aan. In dat geval wordt van hem verlangd dat hij zich meer inspant dan andere asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te tonen. In de memorie van toelichting (p. 40–41) hebben wij aangegeven dat daarvan in ieder geval sprake is bij de situaties bedoeld in artikel 29, tweede lid, onder a, d, e en f (ongedocumenteerden). Ten tweede hebben wij bij nota van wijziging de bevoegdheid om in het kader van het onderzoek naar de aanvraag te kunnen fouilleren uitgebreid. Op grond van het gewijzigde artikel 53, tweede lid, van het voorstel bestaat deze bevoegdheid indien de vreemdeling te kennen geeft een aanvraag te willen doen. Op deze manier kan tot fouilleren worden overgegaan bij het maken van de afspraak voor het doen van de aanvraag in het AC.

Overigens zullen dit soort zaken net als onder de huidige wet, zoveel mogelijk in het AC worden afgedaan.

De fractie van het CDA heeft gevraagd waarom in *artikel 29* mensensmokkel geen reden tot afwijzing van een vergunning is?

De fracties van de RPF/GPV en VVD vragen of veroordeling tot mensensmokkel niet altijd tot weigering of intrekking van de vergunning moet leiden.

Wij antwoorden deze fracties dat mensensmokkel strafbaar is gesteld in artikel 197A van het Wetboek van Strafrecht. Als een vreemdeling wordt veroordeeld voor dit strafbaar feit is op grond van de Vreemdelingenwet afwijzing van de aanvraag op grond van de openbare orde mogelijk. Tevens kan dit een grond voor intrekking van de vergunning zijn. Dit hangt af van de toepassing van de glijdende schaal op dat specifieke geval, waarbij de duur van het verblijf wordt gerelateerd aan de ernst van het strafbaar feit. In het algemeen is veroordeling voor dit feit voldoende voor intrekking van de vergunning.

De fractie van GroenLinks vindt het onbevredigend dat de intrekkingsoorzaken (*artikel 30, eerste lid*) in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt. Met betrekking tot artikel 3 EVRM en klemmende redenen van humanitaire aard zijn er nooit intrekkingen geweest. In welke gevallen kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de humanitaire gronden niet langer aanwezig zijn? Een dergelijke conclusie stelt zware motiveringseisen, ten aanzien van zowel de verlening als de intrekking, anders kan een rechter nauwelijks toetsen.

In het wetsvoorstel is bij nota van wijziging in het tweede lid bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het eerste lid onder a, b en d. Hieruit volgt dat ten aanzien van de intrekkingsoorzaak genoemd in het eerste lid, onder c, (intrekking in het geval de grond voor verlening, bedoeld in artikel 27, is komen te vervallen) geen nadere regels zullen worden gesteld in lagere regelgeving.

De vraag in welke gevallen intrekking kan plaatsvinden op de gronden genoemd in artikel 27, eerste lid, zal in ieder individueel geval worden beoordeeld. Indien intrekking aan de orde is zal de beschikking waarmee de vergunning wordt ingetrokken de grond bevatten waarop de vergunning is verleend en de reden waarom hij wordt ingetrokken. Op deze wijze is zeker gesteld dat de beschikking voldoende is gemotiveerd.

Is de regering het met D66 eens dat de kern van de voornemenprocedure (*artikel 37/39*) in de wet moet worden opgenomen?

Wij zijn van mening dat uitwerking van de voornemenprocedure zoals wij voorstellen in de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit past in het systeem dat op grond van een wettelijke basis op een aantal onderwerpen nadere uitwerking plaats vindt in de lagere regelgeving.

Wij hebben toegezegd schriftelijk in te gaan op de vraag of een voorhangprocedure zou kunnen gelden voor wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit met betrekking tot de voornemenprocedure. Op de vraag van de fractie van het CDA of bij een toekomstige wijziging van het Vreemdelingenbesluit op het gebied van de voornemenprocedure een voorhangprocedure zal gelden, antwoorden wij als volgt.

Uitgangspunt van ons staatsrecht is dat er geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde wetgeving wordt opgenomen. In de regel wordt dan ook vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. Op dit uitgangspunt kan een uitzondering worden gemaakt. Wij

wijzen er in dit verband op dat als bijlage bij de hoofdlijnennotitie Vreemdelingenbesluit, de integrale tekst van het Vreemdelingenbesluit ten aanzien van de voornemenprocedure, ter informatie aan de Kamer is toegezonden. Mede gelet op het feit dat een voorhangprocedure betekent dat een eventueel noodzakelijke wijziging de nodige tijd kost, zien wij niet goed in waarom wijziging van de voornemenprocedure zou moeten worden voorgehangen.

Wij verwijzen met betrekking tot de vragen van de fractie van GroenLinks over de voornemenprocedure naar de hoofdlijnennotitie. Als bijlage bij die notitie is de voorgenomen integrale tekst inzake de voornemenprocedure opgenomen.

De aanvraag bedoeld in *artikel 38* kan pas vier weken voor het verstrijken van de vergunning voor bepaalde tijd worden ingediend. In artikel 3.00 van het ontwerp vreemdelingenbesluit staat, zo hebben wij begrepen, dat de aanvraag eerder dan vier weken voor het verstrijken moet zijn ingediend, anders is het verblijf niet rechtmatig. Wanneer, zo is de vraag, moet de statushouder de aanvraag indienen?

In artikel 38 is bepaald dat de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel pas vier weken voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingediend. Dat is een voorschrift met een organisatorische achtergrond om te voorkomen dat aanvragen te vroeg worden ingediend. Wij zijn voornemens om in het vreemdelingenbesluit als uitgangspunt op te nemen dat het indienen van de aanvraag voor afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning betekent dat de vreemdeling rechtmatig verblijft op grond van artikel 8, onder g, van het wetsvoorstel, ook nadat de vergunning voor bepaalde tijd is afgelopen.

De fractie van D66 heeft gevraagd of een beslistermijn van zes maanden in *artikel 40, eerste lid*, voor IND wel reëel is. Wordt de uitzondering van het vijfde lid niet de regel.

Wij hebben de fractie van de RPF/GPV toegezegd schriftelijk de vraag te beantwoorden over verlenging van de beslistermijn *in artikel 40, vijfde lid*,

Reagerend op de vragen van deze fracties, antwoorden wij, dat wij de beslistermijn van zes maanden wel degelijk reëel vinden. Wij zien niet in waarom de verlengingsbevoegdheid van artikel 40, vijfde lid, dat anders maakt. Voordat de beslistermijn daadwerkelijk kan worden verlengd, moet immers voldaan zijn aan de voorwaarden. Daarbij gaat het om advies van of onderzoek door derden dat nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. Door het opnemen van deze voorwaarden komt naar onze mening voldoende duidelijk naar voren dat het de bedoeling is dat deze verlenging eerder uitzondering dan regel blijft.

De beslistermijn van zes maanden is overgenomen uit de huidige wet. In de huidige systematiek wordt de beslistermijn vaak overschreden, omdat er allerlei vertragende factoren een rol spelen. In een deel van de gevallen wordt de termijn overschrijding veroorzaakt doordat er een onderzoek door derden is ingesteld. Voornamelijk betreft het in de asielzaken een onderzoek door het Ministerie van Buitenlandse Zaken; dat Ministerie heeft in 1999 in 1295 gevallen een individueel ambtsbericht uitgebracht. Een individueel ambtsbericht zal veelal in de eerste aanlegfase worden gevraagd, waarvoor de beslistermijn zes maanden is, maar het kan ook in de bezwaarfase zijn. Ook aanvragen om een medisch onderzoek vormen een aanleiding voor overschrijding van de beslistermijn. De Medisch Adviseur van de IND heeft in 1999 ongeveer 3000 adviezen uitgebracht, waarvan een deel betrekking heeft op asielaanvragen. De IND heeft in 1999 42 203 asielbeslissingen in eerste aanleg genomen en 19 713 beslis-

singen in de bezwaarfase. De individuele onderzoeken worden dus slechts in een zeer klein percentage van alle gevallen ingesteld. (Voor een goed begrip: stel dat alle individuele ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de eerste aanlegfase zijn gevraagd, dan zou dat in 1999 dus in 3 procent van de gevallen zijn gebeurd).

De fracties van D66, CDA, SGP, RPF en GPV hebben gevraagd in te gaan op de relatie tussen artikel 40, tweede lid, van het wetsvoorstel en de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), alsmede de Wet persoonsregistraties (WBP) en de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens (WPR). Deze leden hebben in dit kader voorts vragen gesteld over de minuut van een beschikking.

Reeds in het nader rapport onder paragraaf 1b hebben wij betoogd dat inzage in het dossier op grond van de WOB mogelijk lijkt. In de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij uiteengezet dat het dossier alle informatie zal bevatten op grond waarvan de vergunning is verleend zonder dat uitdrukkelijk met zoveel woorden blijkt op welke grond de vergunning is verleend. De minuut van een beschikking maakt van dit dossier geen deel uit.

In de minuut van een beschikking licht de beslismedewerker voor zijn resumptor kort toe hoe hij tot zijn concept-besluit is gekomen. De minuut maakt derhalve deel uit van het interne besluitvormingsproces van de IND en waarborgt een zorgvuldige en kwalitatief goede besluitvorming. Een verzoek om inzage in de minuut van de beschikking op grond van de WOB zal worden afgewezen. Daartoe wijzen wij er allereerst op dat de WOB een algemeen, publiek belang bij openbaarmaking beschermt en uit dien hoofde een uitzonderingsgrond kent in het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de privacy, van in dit geval de vreemdeling. Het verstrekken van informatie uit interne stukken kan voorts geweigerd worden op de grond dat het stukken betreft ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen.

Volledigheidshalve hebben wij er in de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 41) op gewezen dat een Europese richtlijn, tot stand gekomen op 24 oktober 1995, de vreemdeling een recht op kennisneming geeft van hem betreffende persoonsgegevens die door de staat worden verwerkt. Dit recht op kennisneming kan buiten toepassing worden gelaten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen, in dit geval de staat.

De wijze waarop een beschikking tot stand komt, met behulp van een minuut, waarborgt de kwaliteit van het besluit. Om een zorgvuldige, kwalitatief goede besluitvorming mogelijk te maken is het noodzakelijk dat medewerkers van de IND vrijelijk persoonsgegevens kunnen uitwisselen, zonder vrees dat van dergelijke gegevens door betrokkene later wordt kennis genomen. Indien door het honoreren van verzoeken om kennisneming van een intern stuk zoals de minuut van een beschikking het gevaar ontstaat dat in het intern ambtelijk verkeer niet meer alle relevante gegevens worden vastgelegd en uitgewisseld, komt de zorgvuldigheid van de wijze waarop een besluit tot stand komt in het geding. Het verzoek om kennisneming van de minuut van een beschikking zal dan ook worden geweigerd omdat door het recht op kennisneming daarvan de vereiste zorgvuldigheid in de besluitvormingsprocedure, en daarmee de kwaliteit van de besluitvorming wordt bedreigd.

Het is derhalve niet uitgesloten dat procedures op grond van de WOB of de WPR/WBP aanhangig gemaakt zullen worden met het doel inzicht te



verkrijgen in de gronden waarop de verblijfsvergunning is verleend. Uit het bovenstaande moge blijken dat wij dergelijke procedures met vertrouwen tegemoet zien.

Wij hebben de fractie van de RPF/GPV toegezegd te bekijken of er meer expliciet een relatie kan worden gelegd tussen de c grond van *artikel 41* en de aanhef, waardoor wordt verduidelijkt dat het om bepaalde categorieën vreemdelingen gaat en niet om beperkt capaciteit van IND.

Wij zijn van mening dat uit de bewoordingen van de aanhef van dit artikel voldoende duidelijk is dat voor bepaalde *categorieën vreemdelingen* de termijn van zes maanden kan worden verlengd met ten hoogste een jaar. Omdat deze verlenging van de termijn slechts mogelijk is met betrekking tot individuen behorend tot bepaalde categorieën vreemdelingen is duidelijk dat de gronden waarop het moratorium kan worden ingeroepen ook in dat verband moeten worden gelezen. Alle drie de gronden kunnen worden ingeroepen met betrekking tot bepaalde categorieën personen, op grond van voor Nederland externe factoren.

De fractie van de RPF/GPV vraagt of in artikel 42, tweede lid, het woord aangetoond wel terecht wordt gebruikt?

Hierop antwoorden wij dat artikel 42, tweede lid, woordelijk is overgenomen van artikel 24 van het huidige Voorschrift Vreemdelingen. De daar gebruikte formulering ziet zowel op de inwilliging van reguliere aanvragen als van asiel aanvragen. In de praktijk functioneert dit voorschrift naar wens; wij zien geen reden om te veronderstellen dat dat onder het wetsvoorstel anders wordt. Wij wijzen er nog op, dat eerst nadat de aanvraag van de vreemdeling die asiel wenst is beoordeeld en is vastgesteld dat de vreemdeling zijn asielrelaas voldoende aannemelijk heeft gemaakt, de vraag naar de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 26, actueel wordt. Aan artikel 42 kan dus geen argument worden ontleend om te veronderstellen dat de vreemdeling zijn asielrelaas moet aantonen.

Wij hebben de fractie van de VVD toegezegd met een positieve grondhouding te bestuderen of wij zullen rapporteren over de meeromvattende beschikking (*artikel 43*).

De systematiek van de meeromvattende beschikking houdt in dat de rechter in de beoordeling van de beschikking de vraag moet betrekken of de uit de beschikking voortvloeiende rechtsgevolgen rechtens aanvaardbaar zijn. Hierover zal worden gerapporteerd in de rapportage asielketen. Na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet zal deze rapportage asielketen worden aangepast aan de nieuwe systematiek van de nieuwe wet. De rapportage inzake de meeromvattende beschikking zal hiervan onderdeel uitmaken.

Met betrekking tot *artikel 43* vraagt de fractie van GroenLinks of de staatssecretaris niet bevreesd is voor een vacuüm in de rechtsmiddelen als deze rechten alleen nog maar afhankelijk zijn van de toelatingsprocedure? Wat als relevante nieuwe feiten en omstandigheden een grond vormen voor een nieuwe aanvraag, kan dan behoud van opvang in sommige situaties niet wenselijk of zelfs nodig zijn? Wil de staatssecretaris met deze bepaling ook afwijken van de gewoonte om kerkasiel te respecteren? Moet het niet onomstotelijk vaststaan dat de uitzetbare vreemdeling zich op een bepaalde plaats bevindt, ter voorkoming dat voorbarig woningen worden binnengevallen?



Wij kunnen deze vraag niet goed plaatsen, omdat in artikel 43 geen rechten worden toegekend of ingetrokken. In artikel 43 worden rechtsgevolgen gekoppeld aan de afwijzing van een aanvraag, ongeacht het soort aanvraag (eerste aanvraag, herhaalde aanvraag, tweede aanvraag waarin nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangevoerd zonder dat die rechtsgrond voor verlening vormen). Artikel 43 kan niet zo gelezen worden, dat het indienen van nieuwe aanvragen is uitgesloten. Integendeel: in de nota naar aanleiding van het verslag hebben wij aangegeven dat het indienen van nieuwe aanvragen feitelijk niet kan worden uitgesloten. Elke aanvraag wordt beoordeeld om te bezien of afwijzing tot refolement kan leiden. Wij zien in de systematiek van artikel 43 geen aanleiding voor wijziging van het uitgangspunt dat in het Rva is neergelegd, waarbij de opvang niet openstaat voor de indiener van een tweede aanvraag. Wel stellen wij een uitzondering voor in artikel 43, vierde lid, van het wetsvoorstel.

Het in artikel 43 geregelde rechtsgevolg van beëindiging van de opvang heeft alleen betrekking op de verstrekkingen die bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers worden geboden; kerkasiel pleegt daar niet onder te vallen.

Vanzelfsprekend is de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder de toestemming van de bewoner niet ongeclausuleerd. In de eerste plaats is een machtiging vereist op grond van de algemene wet op het binnentreden. Het rechtsgevolg dat in artikel 43, eerste lid, onder d, genoemd is, wordt in artikel 51, tweede lid, herhaald. Op de uitoefening van die bevoegdheid is artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing: de ambtenaar maakt slechts van zijn bevoegdheden gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Concreet betekent dit dat de ambtenaar slechts bevoegd is de woning te betreden indien hij er redelijkerwijs van uit kan gaan dat zich daarin de vreemdeling bevindt die kan worden uitgezet. Het betekent niet dat het onomstotelijk vast moet staan, dat die vreemdeling zich daar bevindt. Wij wijzen er op dat de bevoegdheid om woningen te betreden ook in de huidige wet is opgenomen in artikel 28, tweede lid (de formulering «elke plaats» houdt in dat ook een woning zonder toestemming van de bewoner kan worden betreden). Hieruit volgt naar onze mening, dat de tekst van artikel 43 geen aanleiding geeft voor de veronderstelling dat kerkasiel niet langer zal worden gerespecteerd.

De fractie van GroenLinks vraagt wat er gebeurt als een verzoek om een voorlopige voorziening hangende hoger beroep nog niet is afgehandeld binnen vier weken, wat zeer goed denkbaar is. De vreemdeling is nog rechtmatig in Nederland, hij mag de behandeling van het verzoek afwachten, maar wordt wel al op straat geknikkerd. Is dat wel handig of humaan? Kan dat rechtmatig verblijf ook niet beter expliciet bij artikel 8 sub h worden geregeld? Nu is het alleen maar een «gentlemen's agreement» dat de eerste vovo mag worden afgewacht. Zou hij niet de vovo in de opvang moeten kunnen afwachten? En wat als hij al op straat is gezet en de vovo wordt toegewezen? Krijgt hij dan weer nieuwe opvang?

In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 212) hebben wij aangegeven dat het verzoek om voorlopige voorziening in hoger beroep in Nederland kan worden afgewacht. Daarbij gaat het om voortzetting van het huidige beleid, dat het eerste verzoek om voorlopige voorziening in Nederland mag worden afgewacht. Voorts zal de bestaande praktijk dat de vreemdeling in die periode in de opvang mag verblijven worden voortgezet. Op de vervolgvraag antwoorden wij dat toewijzing van het verzoek om voorlopige voorziening zonodig kan inhouden dat de vreemdeling wederom tot de opvang wordt toegelaten.

Is het niet gerechtvaardigd om besluiten houdende handhaving van de opvang zoals bedoeld in *artikel 43, vierde lid*, aan de kamer voor te

leggen? Gelden hierbij dezelfde criteria als bij het besluitmoratorium? Of is het denkbaar dat deze niet tegelijkertijd zullen plaatsvinden? Gelden hier ook de criteria van artikel 27, eerste lid, onderdeel d (bijzondere hardheid)? In dat geval zouden ze toch onmiddellijk voor een status in aanmerking moeten komen?

Zoals wij in de memorie van toelichting (p. 53) hebben aangegeven strekt het vierde en vijfde lid van artikel 43 ertoe het huidige uitstel vertrek beleid in gewijzigde vorm voort te zetten. Wij hebben daar ook gesteld dat een situatie waarin uitstel van vertrek wordt verleend valt te vergelijken met een situatie als bedoeld in artikel 41, eerste lid, onder a.

Wij verwijzen tevens naar het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag bij artikel 43, vierde lid.

In het geval wij voornemens zijn op grond van artikel 43, vierde lid, voor bepaalde categorieën de opvang niet te beëindigen zullen wij de Kamer op een zelfde wijze betrekken als wij onder de huidige wet doen in het geval wij voornemens zijn uitstel van vertrek aan bepaalde categorieën personen te verlenen.

## **Hoofdstuk 7 Rechtsmiddelen**

De fractie van de VVD is van mening dat een asielzoeker in Nederland slechts één juridische procedure zou moeten mogen voeren. Die procedure betreft de asiel aanvraag met eventueel een beroep en hoger beroep. Deze fractie vraagt welke andere procedures overigens nog gevoerd kunnen worden en vraagt of de staatssecretaris in het bijzonder kan ingaan op artikel 60, vierde lid, dat betrekking heeft op het verkorten van de vertrektermijn.

In de Nederlandse grondwet is geregeld dat iemand die beweert dat hij door de overheid op onrechtmatige wijze is behandeld, altijd toegang heeft tot de rechter. Wij kunnen slechts bepalen of dat de vreemdelingenrechter is of de burgerlijke rechter. De eerste heeft zoals bekend onze voorkeur. Iedere bevoegdheid van de overheid schept onvermijdelijk een kans op procedures.

De fractie van GroenLinks vraagt waarom in *artikel 67, eerste lid*, de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift in afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht op vier weken is gesteld. Terecht wordt daarbij opgemerkt dat afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht slechts bij uitzondering gerechtvaardigd zijn. In het onderhavige geval ligt deze rechtvaardiging in de dwingende noodzaak om in het vreemdelingenrecht de duur van procedures zoveel mogelijk te bekorten. Om die reden geldt ook op grond van de huidige wet reeds een bezwaar- en beroepstermijn van vier weken.

De fractie van de SGP heeft gevraagd waarom wordt vastgehouden aan systeem nevenzittingsplaatsen? (*artikel 69*)

De voornaamste reden voor handhaving van het systeem waarbij de Rechtbank den Haag als enige bevoegd is, is dat een dergelijk systeem de mogelijkheid biedt om de zaken centraal te verdelen. Met handhaving van dit systeem wordt een onevenredige verdeling van zaken over verschillende rechtbanken voorkomen. Gezien de fluctuaties in zaakaanbod is de mogelijkheid om zaken te verdelen van belang. Dit mede met het oog op het beperken van de doorlooptijden.

In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks kan worden bevestigd dat ingevolge *artikel 70, derde lid*, ook rechtens relevante handelingen in de asielprocedure voor beroep vatbaar zijn. Dat artikel 70, derde

lid, niettemin is geplaatst in afdeling 2 van hoofdstuk 7, houdt verband met de in dat hoofdstuk gekozen wetsystematiek. De procedurele bepalingen voor asielzaken gelden slechts voor procedures over *verblijfsvergunningen* asiel (zie artikel 77, eerste lid). Voor procedures over alle andere besluiten en handelingen, dus ook over handelingen in het kader van de asielprocedure die niet een beslissing omtrent een verblijfsvergunning inhouden, gelden de procedurebepalingen voor reguliere zaken.

Naar aanleiding van *artikel 71* bepleit de fractie van GroenLinks om aan het bezwaar tegen de weigering of intrekking van een verblijfsvergunning regulier ook schorsende werking toe te kennen indien de weigering of intrekking geschiedt op de grond, dat de vreemdeling is veroordeeld wegens een ernstig misdrijf, dan wel anderszins een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Naar ons oordeel is automatische schorsende werking in deze gevallen niet wenselijk. Het gaat hier immers om gevallen die zo ernstig kunnen zijn, dat het Nederlands belang vordert dat betrokkene onmiddellijk kan worden uitgezet. Bovendien is het openbare orde criterium door de zogenaamde «glijdende schaal» voldoende geobjectiveerd om een verantwoorde toepassing mogelijk te maken.

*Artikel 71, derde lid*, bepaalt dat het bezwaar tegen de weigering of intrekking van een verblijfsvergunning regulier geen schorsende werking heeft indien dit bezwaar te laat is ingediend. In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 7, blz. 215) hebben wij daaraan toegevoegd, dat zal worden beoordeeld of het niet tijdig indienen van een bezwaarschrift verschoonbaar was. Naar aanleiding daarvan vraagt de fractie van GroenLinks aan de hand van welke criteria dit zal worden beoordeeld.

De criteria die daarvoor gelden zijn dezelfde criteria die gelden voor de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding in het bestuursrecht op grond van artikel 6:11 Awb, zoals die in omvangrijke jurisprudentie zijn uitgekristalliseerd. De vreemdeling dient eerst zelf aannemelijk te maken dat er een grond is waarop de verschoonbaarheid kan worden aangenomen. Daarna zal het bestuursorgaan beoordelen of in het concrete geval de termijnoverschrijding voor risico van de vreemdeling moet blijven. De verschoonbaarheid kan gelegen zijn in een fout van het bevoegde bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan, maar ook in een (persoonlijke) omstandigheid van de indiener zelf. Wij merken op, dat de verschoonbaarheid zo snel mogelijk aan de hand van de gebruikelijke criteria zal worden beoordeeld met het oog op de vraag of het te laat ingediende bezwaarschrift schorsende werking toekomt.

In *artikel 74* wordt de termijn voor de beslissing op een bezwaarschrift tegen een beslissing die krachtens mandaat door of namens de korpschef is genomen, gesteld op zestien weken. De fractie van GroenLinks constateert terecht dat dit een ruime verlenging is van de termijn van zes tot tien weken die in het algemeen voor de beslissing op een bezwaarschrift geldt. In de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1999/2000, 26 732, nr. 7, blz. 215) is aangegeven, dat deze termijn ongewijzigd is overgenomen uit de huidige wet en nodig is omdat de informatievoorziening in deze zaken enige tijd neemt. Daarmee werd bedoeld op het feit, dat in deze gevallen het dossier door de korpschef aan het ministerie moet worden gezonden, en ook tijdens de procedure soms nadere informatie zal moeten worden opgevraagd bij de korpschef. Daarbij is overigens ook aangegeven, dat het streven er op is gericht om de informatievoorziening en daarmee de termijn waarbinnen wordt beslist, in de toekomst te verbeteren. Het is juist dat de indiener juist minder tijd krijgt om een bezwaarschrift in te dienen dan uit de Awb zou volgen, maar aan

de zijde van de indiener speelt dan ook niet een vergelijkbaar informatieprobleem.

Naar aanleiding van de vragen van de fractie van GroenLinks over *artikel 76* zij opgemerkt, dat de formulering «zoveel mogelijk» ongewijzigd is overgenomen uit de huidige wet. Deze is in de jurisprudentie uitgelegd als «waar dit mogelijk is», hetgeen neerkomt op: «als redelijkerwijs geen nader onderzoek nodig is». Rechter maken dus inderdaad een terughoudend gebruik van deze mogelijkheid tot «doorpakken».

De fractie van de SP heeft gevraagd of voorzieningen ophouden als men in beroep of hoger beroep gaat.

Wij veronderstellen dat met voorzieningen wordt bedoeld voorzieningen voor aanvragers van een vergunning voor bepaalde tijd asiel. Asielzoekers hebben recht op voorzieningen op grond van het Rva, gedurende de tijd dat zij rechtmatig in Nederland verblijven. Op grond van *artikel 8*, onder g, verblijft men rechtmatig in Nederland in afwachting van een beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel, terwijl ingevolge de wet of een rechterlijke beslissing uitzetting achterwege dient te blijven. Gedurende het beroep in Nederland blijft op grond van *artikel 80* uitzetting achterwege. De voorzieningen lopen tijdens het beroep dus door. Het hoger beroep kent geen schorsende werking op grond van de wet. Wel kan hierom in een voorlopige voorziening worden gevraagd. Indien krachtens een dergelijke rechterlijke beslissing uitzetting achterwege blijft lopen de voorzieningen eveneens door. Indien de voorlopige voorziening niet is toegewezen en het hoger beroep dus niet in Nederland mag worden afgewacht worden de voorzieningen op grond van de Rva beëindigd omdat men niet langer rechtmatig in Nederland verblijft.

De fractie van GroenLinks vraagt naar de ratio van de in *artikel 80* neergelegde uitzonderingen op de schorsende werking van het beroep. Deze uitzonderingen betreffen enerzijds de AC-afdoening, anderzijds de afwijzing van een herhaalde aanvraag. De AC-procedure is naar haar aard gericht op snelle afdoening. Daarbij past geen schorsende werking. Het beroep betreft hier immers gevallen, die zo duidelijk liggen dat met behoud van de vereiste zorgvuldigheid binnen 48 uur kon worden vastgesteld dat de aanvraag moet worden afgewezen.

De uitzondering voor herhaalde aanvraag betreft, ingevolge de definitie waarnaar de fractie ook verwijst (*artikel 1*, onder f, jo. *artikel 4:6*, tweede lid, Awb), alleen die gevallen waarin geen relevante nieuwe feiten zijn aangevoerd. Indien het beroep ook in die gevallen schorsende werking zou hebben, zou de vreemdeling door het enkele indienen van een herhaalde aanvraag, ook als deze evident kansloos is, weer voor de duur van een beroepsprocedure rechtmatig verblijf krijgen. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Wordt echter vastgesteld dat er wel «nova» zijn, dan heeft een eventueel beroep conform de hoofdregel weer wel schorsende werking.

De fractie van de VVD vreest dat de toepassing van het driejarenbeleid bij de overgang van de huidige naar de nieuwe wet zal leiden tot iets dat veel lijkt op een generaal pardon. Wij hebben de VVD toegezegd omtrent de achterstanden in bezwaar met cijfers te komen waaruit duidelijk wordt hoeveel van deze zaken, mede door toedoen van de schorsende werking in beroep (*artikel 80*) zullen leiden tot een vergunning op grond van tijdverloop. De benodigde gegevens worden voor zover mogelijk thans vergaard. Wij zullen de Kamer zo spoedig mogelijk informeren.

Naar aanleiding van *artikel 82* worden door de fractie van GroenLinks twee vragen gesteld. Naar aanleiding van de eerste vraag merken wij op

dat ook op het gebied van de vreemdelingendetentie op zich zelf behoefte bestaat aan rechtseenheid. Mede tegen de achtergrond van artikel 5 EVRM, hechten wij echter ook aan de periodieke toetsing van de rechtmatigheid van (het voortduren van) de detentie door de rechtbank. Aldus dient zich de vraag aan, of zowel periodieke toetsing als hoger beroep mogelijk zouden moeten worden. Dat zou echter bij iedere detentie een zodanig aantal procedures opleveren, dat van een onevenredige belasting van het rechterlijk apparaat zou moeten worden gesproken. Alles afwegende is er daarom, mede in het licht van de toch al grote belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voor gekozen om van hoger beroep af te zien.

Naar aanleiding van de tweede vraag antwoorden wij dat de mogelijkheid van hoger beroep in AC-zaken meebrengt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich kan uitspreken over de vraag of een aanvraag (binnen 48 uur in het AC) al dan niet zorgvuldig is afgedaan.

In antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks over het schrappen van de mogelijkheid om hoger beroep in het stellen op nader aan te voeren gronden (*artikel 83*), kan slechts worden herhaald hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1999/2000, 26 732, nr. 7, blz. 221) is gesteld. Gegeven het dwingende algemeen belang bij het beperken van de totale procedureduur, mag van alle betrokkenen een bijdrage worden geleverd. In dat kader kan ook redelijkerwijs van rechtshulpverleners worden geleverd, dat zij binnen vier weken een volledig beroepschrift formuleren, zeker nu de zaak zich reeds in het stadium van hoger beroep bevindt en zich dus als regel geen nieuwe geschilpunten meer zullen voordoen. Als regel zal immers juist hoger beroep worden ingesteld omdat de vreemdeling zich niet kan vinden in het oordeel van de rechtbank omtrent hetgeen in eerste aanleg is aangevoerd. Tenslotte valt niet in te zien hoe de verhouding tussen de beslistermijn in bezwaar en de termijn voor het instellen van hoger beroep strijd met het beginsel van «equality of arms» zou kunnen opleveren, reeds omdat twee verschillende situaties worden vergeleken. In bezwaar is artikel 6:6 Awb wel van toepassing, en in hoger beroep geldt de afwijking van artikel 6:6 ook voor het geval de minister in hoger beroep gaat.

Het oordeel van de fractie van GroenLinks dat de optelsom van afwijkingen van het algemeen bestuursprocesrecht een bedreiging vormt van de noodzakelijke rechtseenheid kan niet worden onderschreven. Integendeel, zonder deze afwijkingen zou de rechtseenheid onvoldoende kunnen worden gerealiseerd. Nogmaals zij benadrukt, dat een en ander steeds moeten worden gezien tegen de achtergrond van de naar bestuursrechtelijke maatstaven enorme aantallen zaken waarom het in het vreemdelingenrecht gaat. Als al die zaken volgens de gewone bestuursrechtelijke procedure zouden moeten worden behandeld, zou de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot een veelvoud van haar huidige omvang moeten worden uitgebreid. Nog los van de kosten en de vraag of dat praktisch überhaupt mogelijk zou zijn (het aanbod van gekwalificeerde personen is eindig), is het van algemene bekendheid dat een zo groot rechterlijk college niet meer goed in staat is de rechtseenheid te bewaken. De kans is dan immers groot, dat de jurisprudentie van de verschillende kamers binnen het college uiteen gaat lopen. De introductie van een procedure die het mogelijk maakt om de omvang van de Afdeling binnen de grenzen van het werkbaar te houden, en bovendien de Afdeling in staat stelt zich te concentreren op de zaken die uit een oogpunt van rechtseenheid van belang zijn, is derhalve juist een *conditio sine qua non* voor een daadwerkelijke bijdrage aan de rechtseenheid.