

Vergaderjaar 2001–2002

28 267

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 december 2001 en het nader rapport d.d. 11 maart 2002, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2001, no. 01.003493, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot het horen door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Bij schrijven van 7 december 2001, ontvangen op 12 december, heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Raad van State medegedeeld in het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 15 oktober 2001 geen aanleiding te zien voor aanpassing van het bij de Raad aanhangige wetsvoorstel.*

*Het wetsvoorstel bevat twee wijzigingen met betrekking tot de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) van de Vreemdelingenwet 2000. De mogelijkheid om een groter aantal leden voor de ACV te benoemen dan de Kaderwet Adviescolleges toelaat, komt te vervallen. De tweede wijziging houdt in dat, met terugwerkende kracht, het overgangsrecht wordt gewijzigd in die zin dat voor een groot aantal «oude gevallen» de verplichting om de ACV te horen komt te vervallen.*

*De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband met de in artikel II voorgestelde afschaffing met terugwerkende kracht van de verplichting om de ACV te horen nader dient te worden overwogen, ten aanzien van gevallen waarin op grond van een onherroepelijk geworden uitspraak de ACV moet worden gehoord.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2001, nr. 01.003493, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 december 2001, nr. W03.010321/I, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Zie het advies van de Raad over de wijziging van de Algemene nabestaandenwet (kamerstukken II 1997/98, 25 900, A, blz. 3).

*1. Voorgesteld wordt terugwerkende kracht te verlenen aan de bepaling inzake het vervallen van de verplichting de ACV in bepaalde gevallen te horen (artikel II). Bij het wijzigen van bestaande regels van overgangsrecht dient te allen tijde de grootst mogelijke terughoudendheid in acht te worden genomen.<sup>2</sup> De reden die in het onderhavige geval wordt aangevoerd voor de toekenning van*

*terugwerkende kracht, is de gebleken onmogelijkheid de noodzakelijke ambtelijke ondersteuning voor de ACV te werven. Dit geldt nog sterker, nu het aantal bezwaarschriften dat door de ACV onder vigeur van het thans geldende artikel 118 zou dienen te worden afgedaan, blijkens het advies van de ACV aanzienlijk groter is dan vermeld in de toelichting bij het voorstel. In het advies van de ACV wordt voorts opgemerkt dat indien de expertise die verdwenen is met het vertrek van praktisch alle medewerkers van de oude ACV weer zou moeten worden opgebouwd, daarmee een lange periode zou zijn gemoeid. Bij handhaving van de overgangsbepaling zouden de belanghebbenden in dit opzicht in een nadeliger positie geraken dan bij realisering van de voorgestelde wijziging. Tegelijkertijd wordt in de toelichting erkend dat het niet horen van de ACV gevolgen heeft voor de rechtsbescherming.*

*Gelet op het vorenstaande meent de Raad dat de in het wetsvoorstel voorgestelde oplossing, die ook volgens het college uit een legislatief oogpunt niet fraai is, in deze bijzondere situatie aanvaardbaar is. Wel is hij van mening dat een uitzondering dient te worden gemaakt voor gevallen waarin op grond van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak de ACV moet worden gehoord. Het niet horen van de ACV in die gevallen doet afbreuk aan het beginsel dat in een rechtsstaat rechterlijke uitspraken behoren te worden geëerbiedigd.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.*

1. Met de Raad zijn wij uiteraard zonder meer van mening dat rechterlijke uitspraken behoren te worden geëerbiedigd. Het voorgestelde derde lid van artikel 118 van de Vreemdelingenwet 2000 is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast. Het tweede lid van artikel 118 ziet onder meer op de verplichting om in oude zaken het advies van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in te winnen waar dat ingevolge de (oude) Vreemdelingenwet verplicht was. In het voorgestelde derde lid is die adviesverplichting beperkt tot die zaken waarin ook naar huidig recht advies moet worden ingewonnen. Het betreft zaken waarvoor advisering ingevolge een verdrag of een Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verplicht is (artikel 2, vierde lid, onder b, Vreemdelingenwet 2000). In het aangepaste derde lid wordt deze groep verruimd met zaken waarin advisering ingevolge een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak verplicht is. Het gaat hierbij naar verwachting om enkele tientallen zaken.

*2. In het advies van de ACV wordt voorts opgemerkt dat de samenstelling van de ACV voor de huidige hoofdtaak niet is toegesneden op het afhandelen van meer dan een uiterst beperkt aantal individuele adviesaanvragen. Door het schrappen van artikel 2, tweede lid, derde volzin, kan de ACV niet uit meer dan veertien leden (en de voorzitter) bestaan. Volgens de memorie van toelichting is een grotere ACV niet meer noodzakelijk nu de taak van de ACV is beperkt. In individuele zaken adviseert zij, aldus de toelichting, nog slechts in die gevallen waar dit op grond van het internationale recht verplicht is. De ACV wijst er echter op dat dit niet zal gaan om 15 gevallen (zoals destijds verwacht), maar om 80 à 100 gevallen. Bovendien wijst de Raad op zijn advies onder punt 1 om een uitzondering te maken voor gevallen dat de ACV op grond van een rechterlijke uitspraak moet worden gehoord. Ook dit zal leiden tot een groter aantal door de ACV te behandelen zaken.*

*De Raad adviseert artikel 1, onderdeel A, opnieuw te bezien.*

2. In de individuele adviestaak in zaken waarin advisering ingevolge een verdrag of een Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel ingevolge een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak verplicht is, zie ik ook thans onvoldoende aanleiding om het aantal leden in afwijking van de Kaderwet adviescolleges uit te breiden. Hoewel deze individuele advisering een uitbreiding is van de reguliere taak om te adviseren over hoofdlijnen van beleid, kan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken op grond van artikel 2, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 uit haar midden subcommissies instellen, die in afwijking van de Kaderwet adviescolleges zelfstandig mogen adviseren. Daarnaast kan de Adviescommissie, gelet op artikel 19 van de Kaderwet adviescolleges, voor zover dat nodig is voor de vervulling van haar taak, ambtenaren of andere (deskundige) personen inschakelen. Tenslotte gaat het om een beperkt aantal gevallen, dat gelet op

het overgangsrechtelijke karakter van het voorgestelde artikel 118, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 mettertijd zal afnemen.

*3. In artikel 118, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt bepaald dat op de behandeling van een bezwaarschrift tegen een besluit op grond van de Vreemdelingenwet dat is bekendgemaakt, dan wel een handeling op grond van de Vreemdelingenwet die is verricht voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, het recht zoals het gold voor dat tijdstip van toepassing blijft. In de toelichting wordt ten onrechte de indruk gewekt dat het «oude» recht slechts het «oude» procesrecht betreft. Het gaat hier echter tevens om het «oude» materiële recht. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te passen.*

3. Anders dan de Raad meent, heeft artikel 118 van de Vreemdelingenwet 2000 slechts betrekking op de toepassing van de oude procedurevoorschriften na 1 april 2001. Ik verwijs naar de Memorie van Toelichting op dat artikel (Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 94). Het tweede lid van artikel 118 betekent dat de oude procedurevoorschriften voor de behandeling van het bezwaar, waaronder de regels omtrent het horen van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, blijven gelden voor voor bezwaar vatbare besluiten of handelingen die voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 zijn bekendgemaakt of verricht. Op het bezwaarschrift moet echter worden beslist met inachtneming van de Vreemdelingenwet 2000. Zulks is niet uitdrukkelijk in de tekst van artikel 118 bepaald, omdat het reeds volgt uit de hoofdregel van het algemene bestuursrecht dat in bezwaar ex nunc wordt beslist.

*4. In het opschrift wordt gesproken over het «horen door de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken»; ook in de toelichting op artikel 118 wordt enkele keren gesproken over het horen (van de vreemdeling) door de ACV. Het voorstel heeft echter betrekking op het horen van de ACV. Het opschrift en de toelichting dienen te worden aangepast.*

4. Het opschrift van het voorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren. Toen het wetsvoorstel aan de Raad werd aangeboden, werd de evaluatie van de Kaderwet adviescolleges afgewacht voor wat betreft het tijdstip waarop het werkprogramma van de Adviescommissie aan de minister moet worden aangeboden. Die evaluatie is inmiddels bij brief van 12 oktober 2001 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-generaal gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 101, nr. 1). Uit de evaluatie blijkt dat genoemd tijdstip door diverse adviescolleges niet wordt gehaald. Aan de oorzaken kan echter door overleg met de ambtelijke en/of politieke leiding van het ministerie het hoofd worden geboden. Een wettelijke regeling voor het werkprogramma van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in afwijking van de Kaderwet adviescolleges is daarom niet noodzakelijk.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,  
N. A. Kalsbeek