

Vergaderjaar 2002–2003

28 630

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 3 december 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Aangezien het voornamelijk gaat om technische en niet om beleidsmatige bijstellingen, kunnen deze leden akkoord gaan met het wetsvoorstel. Wel hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

De strekking van de tweede alinea van de memorie van toelichting is de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk. Daarin wordt onder andere gesteld dat daar waar het de duidelijkheid ten goede komt, de jurisprudentie wordt verwerkt in de wet. In andere gevallen past terughoudendheid, om niet de indruk te wekken dat jurisprudentie die niet strookt met de beoogde doelen direct tot wetswijziging zal leiden. Inzake de terughoudendheid, die (ook) het overgangsrecht geldt, wordt aangegeven dat de discussie zich concentreert op de vraag of de wetgever de onmiddellijke inwerkingtreding, dan wel de eerbiedigende werking tot uitgangspunt heeft genomen. Zoals verder in de memorie van toelichting wordt aangegeven, heeft de Minister van Justitie, met een beroep op de wet en de wetsgeschiedenis, het eerstgenoemde uitgangspunt verdedigd. In de jurisprudentie wordt die lezing niet altijd gevolgd. Desalniettemin wordt het op dit moment niet noodzakelijk geacht om het in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde overgangsrecht verder uit te schrijven. Kan een nadere toelichting worden gegeven op de inhoud van de tweede alinea in de memorie van toelichting, zo vragen de leden van de fractie van het CDA. Heeft de Raad van State een oordeel uitgesproken over hetgeen daarin aan de orde wordt gesteld? Ontstaat er voor de rechter geen onduidelijkheid, omdat enerzijds wordt gesteld dat de lezing van de Minister van Justitie inzake onmiddellijke inwerkingtreding (ten opzichte van eerbiedigende werking) niet altijd wordt gevolgd en anderzijds het op dit moment niet noodzakelijk wordt geacht het overgangsrecht nader uit te

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. De Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, Eurlings (CDA), Blok (VVD), Cörüz (CDA), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Zeroual (LPF) en Vacature (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), Th. C. De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (LN), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).

schrijven? In welke gevallen wordt de lezing van de Minister van Justitie wel en in welke gevallen wordt deze niet gevolgd?

Gesteld wordt verder, zo merken de aan het woord zijnde leden op, dat de terughoudendheid ten aanzien van jurisprudentiële regelingen ook het overgangsrecht geldt. Voor welke andere onderwerpen geldt het eveneens? Kortom, welke betekenis heeft een en ander voor de rechtspraak? Leidt dit niet tot verwarring, zo vragen deze leden.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie aandacht voor het volgende, waarvan deze leden zich realiseren dat dit niet direct aan de orde is binnen het bestek van het voorliggende wetsvoorstel, maar daarmee naar hun mening wel een raakvlak heeft. Naar deze leden hebben begrepen, is in het kader van de overgang van de vorige naar de huidige Vreemdelingenwet aan enkele honderden vreemdelingen direct een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verstrekt, in plaats van eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Als dit zo is, zou dit volgens deze leden betekenen dat deze statushouders daardoor niet onder het bereik van de Wet inburgering nieuwkomers vallen, en daarmee niet voor (verplichte) inburgering in aanmerking komen. In artikel 1, eerste lid, onder a, punt 1°, wordt onder «nieuwkomer» immers verstaan: «De vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd». De aan het woord zijnde leden menen dat dit ook consequenties heeft voor de vergoeding aan gemeenten voor wat betreft de bekostiging van inburgeringstrajecten. Deelt de regering de zienswijze van deze leden? Zo ja, ligt het dan niet in de rede om in het voorliggende wetsvoorstel ook een wijziging van de Wet inburgering nieuwkomers mee te nemen? Is de regering voornemens op dit punt met een nota van wijziging inzake het voorliggende wetsvoorstel te komen? Zo neen, wil de regering aangeven hoe zij anderszins dit probleem gaat oplossen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers teneinde enkele technische verbeteringen aan te brengen. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van de PvdA kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Opmerking verdient volgens deze leden, in lijn met de opmerkingen van de Raad van State, dat in de titel en in de toelichting van het wetsvoorstel wordt gesuggereerd dat het hier slechts technische wijzigingen betreft. Het wetsvoorstel bevat naast technische wijzigingen echter, zo menen deze leden, een wijziging van de regeling van het hoger beroep in bewaringszaken, de samenloop van de ambtshalve te verlenen reguliere verblijfsvergunning en de imperatieve afwijzingsgronden van de asielvergunning en de introductie van een bepaling ter bescherming van bijzondere persoonsgegevens. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij bereid is dit in de wet beter tot uitdrukking te brengen.

Voorts brengen leden van de PvdA-fractie onder de aandacht dat de Raad van State niet alle thans voorgestelde wijzigingen van advies heeft kunnen voorzien. De onder 7 van het nader rapport voorgestelde wijzigingen heeft de regering eerst na de totstandkoming van het advies toegevoegd. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij alsnog de Raad van State wil kennen in haar laatste voorgestelde wijzigingen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het streven van de regering om te komen tot een heldere verblijfsprocedure delen de leden, mits de rechtvaardige proceduregang niet in het gedrang komt. Deze leden

betreuen het dat een aantal voorgenomen maatregelen die gepresenteerd worden als technische verbetering, niet aan de voorwaarden van een rechtvaardige procedure lijken te kunnen voldoen.

De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken nogmaals het te betreuen dat het driejarenbeleid afgeschaft wordt. Daarmee vervalt een belangrijke prikkel voor de overheid om binnen redelijke termijn een beslissing te geven over verblijfsrecht. De leden verzoeken de regering nogmaals af te zien van enige stap die tot afschaffing van het driejarenbeleid zou kunnen leiden.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn het met het advies van de Raad van State eens dat het wetsvoorstel meer behelst dan enkele technische verbeteringen. De leden van de SP-fractie hebben diensgevolge een aantal vragen aan de regering.

In het nader rapport onder punt 7d wordt melding gemaakt van het feit dat de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel is aangepast aan het voornemen om het zogeheten driejarenbeleid in vreemdelingenzaken te verlaten. Bij brief van 18 november (kamerstuk 28 641 nr. 9) heeft de vaste commissie voor Justitie de voorzitter van de Tweede Kamer laten weten dit beleidsvoornemen pas te willen behandelen na het aantreden van het nieuwe kabinet. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij de mening deelt dat het voorbarig is vooruit te lopen op een wijziging van dit driejarenbeleid.

Artikelsgewijs

Artikel 1

A3

In onderdeel A van het wetsontwerp wordt voorgesteld artikel 1 lid 3 onderdeel h van de Vreemdelingenwet 2000 zodanig te wijzigen dat veilig wordt gesteld dat bij het ontbreken van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van bestendig verblijf, ook elders een machtiging tot voorlopig verblijf kan worden aangevraagd. De regering voegt aan de huidige bepaling de woorden toe «of bij gebreke daarvan, het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd». De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering toe te lichten waarom zij niet heeft gekozen voor de zinsnede «een aangrenzend land». De woordkeuze «dichtstbijzijnde land», kan onnodige discussies opleveren, zo menen deze leden, over wat in een concreet geval het meest dichtstbijzijnde land is. Zo kan de grens naar de meest dichtbij gelegen ambassade gesloten zijn of voor de vreemdeling moeilijk te overschrijden zijn. De leden van de fractie van de PvdA vragen hierop een reactie van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen uit het voorgestelde artikel 1 onderdeel h dat een machtiging tot voorlopig verblijf door de vreemdeling in persoon in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf moet worden aangevraagd. Dat kan problematisch worden voor gezinsleden van in Nederland erkende vluchtelingen die niet in het herkomstland verblijven, maar naar bijvoorbeeld buurlanden zijn afgereisd ten einde door te reizen naar Nederland. Kan de regering helderheid verschaffen over de toekomst van de referentenprocedure, zo vragen deze leden.

Voorgesteld wordt de definitie van een machtiging tot voorlopig verblijf zodanig te wijzigen dat de deze ook moet worden aangevraagd bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het land van herkomst

of bestendig verblijf (overeenkomstig de oude Vreemdelingenwet). Daarnaast wordt aan de definitie toegevoegd dat de machtiging tot voorlopig verblijf in persoon moet worden aangevraagd. Dit stond niet in de oude wet, zo menen de leden van de fractie van de SP. Deze leden vragen de regering waarom dit niet in de memorie van toelichting wordt toegelicht. Volgens de aan het woord zijnde leden, is de praktijk voor vluchtelingen die gezinshereniging willen realiseren echter als volgt. De procedure tot een machtiging tot voorlopig verblijf wordt in werking gezet door aan de Vreemdelingendienst in Nederland te verzoeken of deze een advies aan de Visa-dienst wil uitbrengen, de zogeheten referentprocedure. In de herkomstlanden van vluchtelingen bevinden zich over het algemeen geen diplomatieke vertegenwoordigingen van Nederland. Dit betekent dat gezinsleden van vluchtelingen (vaak illegaal) de grens moeten overschrijden en verblijven in een naburig land, waar zich wel een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging bevindt, om de procedure tot een machtiging tot voorlopig verblijf af te wachten. De referentprocedure is hierbij essentieel omdat daarmee het grootste deel van het onderzoek naar de toelating in Nederland kan plaatsvinden nog voordat de gezinsleden naar de diplomatieke vertegenwoordiging zijn afgereisd. Nu uitdrukkelijk in de definitie is opgenomen dat de machtiging tot voorlopig verblijf in persoon bij de diplomatieke vertegenwoordiging moeten worden aangevraagd, zijn de leden van de SP-fractie van mening dat het van groot belang is dat bij de behandeling van dit voorstel wordt bevestigd dat de referentprocedure blijft bestaan. Zodat vluchtelingen de mogelijkheid blijven houden de aanvraag voor hun gezinsleden in Nederland te doen, waardoor de verblijfsduur van gezinsleden van vluchtelingen in naburige landen wordt bekort en zij pas de grens overschrijden als duidelijk is dat de kans groot is dat een machtiging tot voorlopig verblijf zal worden afgegeven. Deelt de regering de zienswijze van deze leden? Zo nee, waarom niet?

C

Ingevolge artikel 83 van de Vreemdelingenwet 2000 moet het beroep van de vreemdeling ex nunc worden beoordeeld. De leden van de CDA-fractie vragen of dit altijd gebeurt. Blijkt in de praktijk dat de rechtbank te allen tijde rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen? Zo nee, welke complicaties kan dit dan tot gevolg hebben in relatie tot het onder C gestelde?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan reageren op het volgende, door Vluchtelingenwerk Nederland te berde gebrachte, praktijkprobleem. In de praktijk komt het voor dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie niet uit eigen beweging overgaat tot ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning, terwijl wel aan de voorwaarden wordt voldaan. Kan het aanvragen van een dergelijke vergunning tot gevolg hebben dat de afdoening van het asielvzoek onder artikel 30 Vreemdelingenwet gaat vallen?

G

Naar aanleiding van de toelichting op artikel 1, onderdeel G, vragen de leden van de CDA-fractie hoe de vertrektermijn voor Dublinclaimanten en vreemdelingen die op grond van terug- en overnameovereenkomsten aan een ander land kunnen worden overgedragen, moet worden beoordeeld. Is en blijft het uitgangspunt ook hier een zelfstandige terugkeer? Met andere woorden, in hoeverre worden claimakkoorden geëffectueerd langs de weg van zelfstandig vertrek, dan wel vertrek onder toezicht of gedwongen vertrek? Licht het niet in de rede om juist ten aanzien van deze categorieën vertrek onder toezicht dan wel gedwongen vertrek als

uitgangspunt te hanteren en met het oog daarop deze vreemdelingen in een vorm van bewaring te houden, zo vragen deze leden.

L

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe in de beschikking aangegeven wordt welke toetsingskaders worden toegepast. Het belang van duidelijke besluitvorming speelt te meer bij alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's). De weigering van verlening van een verblijfsvergunning aan AMA's hoeft naar het oordeel van de regering niet te worden vernietigd indien er op dat ogenblik geen reden is tot vergunningverlening. Deze leden vragen de regering de consequenties van deze voorgenomen maatregel te expliciteren.

M

De leden van de fractie van Groenlinks vragen wat dit onderdeel betekent voor asielzoekers die onder de werking van een vertrekmoratorium vallen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering op dit onderdeel in te gaan op de volgende vraag. Door wijziging van artikel 71 vijfde lid, wordt inzake het vertrekmoratorium sprongberoep opengesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op grond van het voorgestelde artikel 82, tweede lid onder c, heeft dit sprongberoep geen schorsende werking. De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom hiervoor is gekozen. Het is immers denkbaar dat er sprongberoep wordt ingesteld tegen de intrekking van het vertrekmoratorium. De intrekking betekent onder meer dat voor uitgeprocedeerde asielzoekers de opvang (weer) beëindigd zal worden. Kan de regering aangeven wat de ratio achter deze bepaling is, zo vragen deze leden.

P

Zien de leden van de CDA-fractie het correct dat, de in de toelichting op onderdeel P van artikel 1, besproken beperkte uitbreiding van het hoger beroep in verband met toekenning van schadevergoeding, met name wordt voorgesteld in het belang van de Staat? In hoeveel gevallen, en ter hoogte van welke bedrag, heeft sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 de rechtbank aan vreemdelingen schadevergoeding toegekend in verband met opheffing van een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming? In hoeveel gevallen heeft de vrijheidsontneming standgehouden in hoger beroep, maar hebben betrokken vreemdelingen wel schadevergoeding ontvangen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat het in het wetsvoorstel gaat om technische bijstellingen en niet om bijstellingen van beleidsmatige aard. Deze leden vragen of dit ook geldt voor het voorgestelde in artikel 95 lid 1 en 2. Het komt deze leden voor, dat het instellen van hoger beroep in geval van een uitspraak inzake een vrijheidsontnemende maatregel niet een technische wijziging is, maar een beleidsmatige wijziging. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is er immers voor gekozen om hoger beroep niet in te stellen voor vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering een nadere motivering van dit voorstel.

Met betrekking tot het instellen van hoger beroep inzake de toekenning van de schadevergoeding, zij het dat dit alleen samen met de beoordeling van de bewaring zelf aan de orde kan komen, hebben de leden van de VVD-fractie mutatis mutandis dezelfde opmerking. Ook op dit punt ontvangen de leden van de VVD-fractie graag een nadere motivering van

de regering. Het gaat hier immers om een beperkte uitbreiding van de mogelijkheden tot hoger beroep.

Met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 95 van de Vreemdelingenwet, die de mogelijkheid van hoger beroep inzake de toekenning van schadevergoeding bij bewaringszaken uitbreidt, vragen de leden van de PvdA-fractie de regering nader toe te lichten waarom zij het advies van de Raad van State niet heeft gevolgd op het punt van het ontbreken van het verzoek om schadevergoeding bij de rechtbank. De Raad van State wijst er op dat in het geval geen verzoek om schadevergoeding bij de rechtbank is ingediend, de rechtbank zich daar niet over kan uitspreken. De bevoegdheid ontbreekt dan voor de Afdeling om bij gegrondverklaring van het beroep schadevergoeding toe te kennen, indien daarom in het kader van het hoger beroep opnieuw is verzocht. Dit leidt ook tot de praktische complicatie dat de vreemdeling zich dan tot de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal moeten wenden met een schadeverzoek.

R

Naar aanleiding van de toelichting op onderdeel R van artikel 1, vragen de leden van de CDA-fractie of er signalen uit de praktijk zijn dat het waarborgen van de zwaarwegende algemene belangen van de grensbewaking, de toelating en uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijven, belemmeringen ondervindt ten gevolge van de werking van de artikelen 8, 9 en 21 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) die de grondslag bieden voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor de uitoefening van de taken?

De in het toegevoegde artikel 107a opgenomen regeling zal op grond van artikel 23, derde lid, Wbp worden aangemeld bij de Europese Commissie. De leden van de fractie van het CDA vragen wat dit inhoudt. Betreft het slechts een verplichte formele kennisgeving, of kan een oordeel van de Europese Commissie een nadere wijziging van de Nederlandse regelgeving tot gevolg hebben?

Met betrekking tot onderdeel R van het wetsvoorstel dat een nieuw artikel 107a invoert vragen de leden van de fractie van de PvdA wie er precies worden bedoeld met *derden* in artikel 107a lid 2. Vallen daaronder alleen overheidsinstellingen en ambtenaren of ook anderen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet zoals luchtvaartmaatschappijen?

De voorzitter van de commissie,
Van Blerck-Woerdman

De griffier voor dit verslag,
Franke