

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 augustus 2002 en het nader rapport d.d. 1 oktober 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 mei 2002, no. 02.002321, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers teneinde enkele technische verbeteringen aan te brengen.

Het wetsvoorstel behelst 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, de introductie van een bepaling ter bescherming van de bijzondere persoonsgegevens en enkele andere wijzigingen van meer technische aard. Het wetsvoorstel omvat derhalve meer dan «enkele technische verbeteringen» zoals in het opschrift en de memorie van toelichting wordt gesteld². De uitbreiding van het hoger beroep inzake schadevergoeding bij onrechtmatige bewaring betreft slechts een klein deel van de schadevergoedingszaken bij onrechtmatige bewaring. Het komt de Raad van State voor dat overwegingen van doelmatigheid herziening van het hele stelsel van beroep inzake schadevergoeding wenselijk maken. Verder maakt de Raad enkele opmerkingen van meer juridische aard over de ambtshalve (niet-)verlening van een vergunning-regulier en over de verhouding van de voorgestelde bepaling over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens tot de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 mei 2002, nr. 02.002321, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 augustus 2002, nr. W03.02.0216/l, bied ik U hierbij aan.

¹ 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.

² Algemeen deel en toelichting op artikel I, onderdeel C (slot voorlaatste alinea).

*1. Hoger beroep inzake schadevergoeding in verband met bewaring
Het voorgestelde artikel 95 breidt de mogelijkheid van hoger beroep inzake de toekenning van schadevergoeding bij bewaringszaken uit. Volgens deze bepaling strekt het hoger beroep zich ook uit over de toekenning van schadevergoeding na opheffing van een vrijheidsontnemende maatregel*

(vreemdelingenbewaring), indien het oordeel daarover deel uitmaakt van de uitspraak van de rechtbank. Deze bepaling geeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitdrukkelijk de opdracht ook zelf over de schadevergoeding te oordelen, als zij tot de slotsom komt dat de door de rechtbank onrechtmatig geachte bewaring wel rechtmatig is en de toekenning van de schadevergoeding dus niet terecht. Nu verwijst de Afdeling in zulke gevallen de zaak naar de rechtbank. In de praktijk wordt evenwel niet in elke beroepszaak een verzoek om schadevergoeding gedaan en dus bevat niet elke uitspraak inzake bewaring een oordeel over schadevergoeding. Geconstateerd kan worden dat de voorgestelde regeling minder omslachtig is dan de huidige regeling. Maar onderzocht zou moeten worden of het laten vervallen van artikel 84, onder d, niet de voorkeur verdient¹. Deze bepaling zondert hoger beroep uit tegen de toekenning van vergoeding door de rechter na opheffing van de bewaring. Te betwijfelen valt of de voorgestelde beperkte uitbreiding – zoals de memorie van toelichting stelt – het systeem van rechtsbescherming coherenter maakt.

Opvallend is dat de toelichting slechts het geval noemt dat de staat hoger beroep instelt tegen de uitspraak van de rechtbank. Als bij de rechtbank bij de behandeling van de bewaringszaak ook een verzoek om schadevergoeding is gedaan, zullen de grieven in hoger beroep zowel betrekking kunnen hebben op de bewaring zelf als op de (niet-toegekende) schadevergoeding. Als echter geen verzoek om schadevergoeding bij de rechtbank is ingediend, kan de rechtbank zich daarover niet uitspreken. In de tekst van het voorgestelde artikel 95 en het niet gewijzigde artikel ontbreekt de – ook thans niet in de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) neergelegde – bevoegdheid voor de Afdeling om bij gegrondverklaring van het hoger beroep een schadevergoeding toe te kennen, indien daarom in het kader van het hoger beroep opnieuw is verzocht. Dit betekent dat de vreemdeling zich dan tot de staatssecretaris – nu de minister – zal moeten wenden met een schadeverzoek. Om deze praktische complicatie te vermijden, zou het aanbeveling verdienen om de bevoegdheid terzake in de VW 2000 te regelen.

Indien niet wordt besloten tot het intrekken van onderdeel d van artikel 84 adviseert de Raad in de toelichting te verduidelijken in hoeverre de rechts-eenheid op het gebied van de schadevergoeding bij onrechtmatige bewaring met een beperkte openstelling van het hoger beroep wordt gediend.

1. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is gekozen voor een beperkt stelsel van hoger beroep, hetgeen een zekere beperking in zich draagt van de gebieden waarop door afdelingsjurisprudentie rechtseenheid wordt bereikt. De voorgestelde wijziging van artikel 95 is niet in eerste instantie gericht op uitbreiding van dat beperkte stelsel van hoger beroep, maar op verduidelijking van de verhouding tussen artikel 84 en het bij amendement ingevoegde artikel 95 en het wegnemen van de ongerijmdheid dat de door de rechtbank wegens onrechtmatige vreemdelingenbewaring vastgestelde schadevergoeding ook verschuldigd zou kunnen zijn indien de bewaring nadien in hoger beroep alsnog rechtmatig wordt bevonden. Dat brengt weliswaar noodzakelijkerwijs een zekere, zij het zeer beperkte, uitbreiding van het hoger beroep mee, maar het onderhavige voorstel beoogt niet afzonderlijk hoger beroep open te stellen tegen de toekenning van schadevergoeding indien die te hoog of te laag wordt bevonden. Mij is niet gebleken van een zodanige noodzaak tot bevordering van de rechtseenheid door een verdergaande uitbreiding van het hoger beroep. Om die reden zie ik geen aanleiding om het schrappen van onderdeel d van artikel 84 voor te stellen.

2. *Niet ambtshalve verlenen van een vergunning-regulier*
Het wetsvoorstel regelt de samenloop tussen de (weigerings) asielvergunning en de ambtshalve (niet-)verlening van een vergunning-regulier. De alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) vormen een belangrijke categorie vreemdelingen aan wie ambtshalve vergunning kan worden verleend. Een asielvergunning kan niet meer worden afgewezen op de grond dat iemand reeds ambtshalve een vergunning-regulier is verleend (het voorgestelde artikel 30, tweede lid, VW 2000). De rechtsbescherming die geldt voor de afwijzing asielvergunning is eveneens van toepassing op het niet ambtshalve verlenen van een vergunning-regulier, indien deze niet-verlening in de voornemen-procedure aan de orde is gesteld (het voorgestelde artikel 79, derde lid, VW 2000). De Raad merkt het volgende op.

¹ Artikel 84, aanhef en onder d, luidt: In afwijking van artikel 37, eerste lid, van de Wet op de Raad van State staat geen hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank of van de president van de rechtbank (...)d. over de toekenning van de vergoeding, bedoeld in artikel 106.

a. Volgens de toelichting ondergaat het karakter van de voornemenprocedure met het invoeren van artikel 79, derde lid, slechts een kleine wijziging. Inderdaad blijft de ambtshalve te verlenen vergunning materieel een reguliere vergunning. De beslissing daaromtrent wordt echter ingebed in de procedure van een asiolvergunning. Naar het oordeel van de Raad is het wetstechnisch beter in de bepalingen over de voornemenprocedure zelf ook te vermelden dat deze betrekking kan hebben op de ambtshalve niet-verlening van een vergunning-regulier. Het wetsvoorstel bevat ook geen regeling voor de intrekking van een ambtshalve verleende vergunning, vermoedelijk omdat ervan wordt uitgegaan dat de gewone regels voor reguliere vergunningen hierop van toepassing zijn. De Raad adviseert daarom artikel 39, eerste lid, VW 2000 aan te passen en in de memorie van toelichting de voornemenprocedure bij intrekking van de ambtshalve verleende vergunning nader toe te lichten.

2a

Het advies van de Raad om in de wet uitdrukkelijk op te nemen dat de voornemenprocedure ook betrekking kan hebben op de ambtshalve niet-verlening van een verblijfsvergunning regulier, is gevolgd. Artikel 39 is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

Het advies om de voornemenprocedure bij intrekking van de ambtshalve vergunning voor te schrijven, is daarentegen niet gevolgd. Met het voorstel wordt niet beoogd de ambtshalve te verlenen verblijfsvergunning regulier in alle procedurele opzichten met de verblijfsvergunning asiel gelijk te stellen. De introductie van de voornemenprocedure bij de ambtshalve niet-verlening van de reguliere verblijfsvergunning dient ter procedurele stroomlijning om een ongewenste samenloop te voorkomen van de beroepsprocedure tegen de niet-verlening van de asiolvergunning en de bezwaarprocedure tegen de ambtshalve niet-verlening van een reguliere verblijfsvergunning. Een dergelijke samenloop zal zich in het algemeen niet voordoen bij de intrekking van de ambtshalve verleende verblijfsvergunning. Die vergunning blijft immers een reguliere vergunning, die slechts kan worden verleend aan de vreemdeling die op geen van de gronden, genoemd in artikel 29, eerste lid, in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel. De vreemdeling aan wie, onder afwijzing van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, ambtshalve een verblijfsvergunning regulier is verleend, kan binnen vier weken beroep instellen tegen de afwijzing van de asielaanvraag. Indien hij dat niet of tevergeefs doet, verkrijgt de afwijzing van de asielaanvraag formele rechtskracht en kan die beslissing in beginsel niet opnieuw aan de orde worden gesteld bij de latere intrekking van de ambtshalve verleende verblijfsvergunning regulier.

b. In de voorlaatste alinea van de toelichting bij artikel 1, onderdeel H, staat dat in de beschikking uitdrukkelijk zal worden ingegaan op de redenen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning-regulier te verlenen en op de zienswijze van de vreemdeling op het voornemen daartoe. Dit volgt niet uit de tekst van de wet. Artikel 42, derde lid, VW 2000 schrijft wel uitdrukkelijk voor dat, bij afwijzing van de aanvraag (asiolvergunning) in de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling.

Onder verwijzing naar aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving adviseert de Raad in de wet voor te schrijven dat in de beschikking uitdrukkelijk wordt ingegaan op de redenen om niet ambtshalve een verblijfsvergunning-regulier te verlenen en op de zienswijze van de vreemdeling op het voornemen daartoe.

2b

Het advies van de Raad om in de wet uitdrukkelijk op te nemen dat bij ambtshalve niet-verlening van de verblijfsvergunning regulier in de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling, is gevolgd. Artikel 42, derde lid, is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

3. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens

Met het voorgestelde artikel 107a (artikel I, onderdeel N, van het wetsvoorstel) wordt het verbod bijzondere persoonsgegevens te verwerken van artikel 16 Wbp opgeheven¹. De Wbp implementeert de privacy-richtlijn² die onder meer voorschriften bevat voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Deze worden uitgewerkt door de artikelen 16 (verbod van verwerking), 17–22 (specifieke uitzonderingen per categorie gegevens voor aangewezenen en voor aangewezen doel), 23 (algemenere uitzonderingen) Wbp en het voorgestelde artikel 107a VW 2000. De Raad betwijfelt of artikel 107a wel voldoet aan de eisen die de privacy-richtlijn stelt. Verder is de verhouding van de voorgestelde bepaling tot de bepalingen inzake bijzondere persoonsgegevens in de Wbp niet duidelijk.

a. Artikel 8 van de privacy-richtlijn bevat een verbod van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en een aantal specifieke uitzonderingen op dit verbod. Artikel 8, vierde lid, van de privacy-richtlijn maakt andere uitzonderingen mogelijk, mits passende waarborgen worden geboden, er redenen van zwaarwegend algemeen belang zijn en de uitzondering bij nationale wet of bij een besluit van de toezichthoudende autoriteit is vastgesteld. In het Europees recht geldt algemeen, dat uitzonderingen restrictief moeten worden uitgelegd. Een bepaling in de VW 2000 die de verwerking van bijzondere gegevens betreft, dient te passen binnen artikel 8 van de privacy-richtlijn. Daarom moet het voorgestelde artikel 107a aan de voorwaarden «redenen van zwaarwegend algemeen belang» en «passende waarborgen» voldoen.

Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is ingevolge het eerste lid mogelijk, «voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering» van de VW 2000. De doelmatige en doeltreffende uitvoering van een formele wet is wel van algemeen belang, maar niet zonder meer van zwaarwegend algemeen belang. Ware dat wel zo, dan zou dat betekenen dat elke uitzondering op het verbod bijzondere gegevens te verwerken mogelijk is, als het maar gaat om doelmatige en doeltreffende uitvoering van een wet. Daarmee zou het hele verbod worden ondermijnd. Bovendien druist een dergelijke ruime uitzonderingsmogelijkheid in tegen de restrictieve uitleg van artikel 8, vierde lid, van de privacy-richtlijn. Volgens de toelichting is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door verschillende personen en instanties noodzakelijk. Het zwaarwegend algemeen belang is volgens de memorie van toelichting de grensbewaking, de toelating en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijven. De Raad acht het wenselijk het zwaarwegend algemeen belang in de wettelijke bepaling zelf te specificeren.

3a

Het advies van de Raad is gevolgd. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 107a zijn de zwaarwegende algemene belangen van de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen gespecificeerd.

b. Persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid worden door de Medisch adviseur die adviseert over de gezondheidstoestand van vreemdelingen verwerkt. Deze verwerking valt niet onder de uitzondering van artikel 8, derde lid, van de privacy-richtlijn. Daarom wordt in het wetsvoorstel wederom gebruikgemaakt van de mogelijkheid die artikel 8, vierde lid, van de privacy-richtlijn biedt en die in iets uitgebreidere vorm is overgenomen in artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, Wbp. De uitbreiding die hier van belang is, bestaat uit de woorden «Onverminderd de artikelen 17 tot en met 22». In artikel 21 Wbp wordt een reeks van personen en instanties opgesomd, voor wie de verwerking van medische gegevens niet is verboden, mits deze noodzakelijk is met het oog op een uitdrukkelijk genoemd doel. De verwerking van gegevens door de Medisch adviseur valt hier niet onder, met uitzondering van hetgeen hij doet inzake vreemdelingenbewaring³. Juist nu zeer gespecificeerde uitzonderingen in de privacy-richtlijn en Wbp zijn neergelegd, is extra aandacht voor de noodzaak voor de verwerking van medische gegevens en de daarbij te treffen passende waarborgen wenselijk. De Raad adviseert artikel 107a op dit punt aan te vullen.

² Richtlijn nr.95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281).

³ Artikel 121, eerste lid, onder e.

c. Artikel 8, vierde lid, van de privacy-richtlijn eist dat «passende waarborgen» worden geboden. Artikel 107a, derde lid, bepaalt dat ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer regels worden gesteld bij ministeriële regeling. Daarbij worden enkele onderwerpen opgesomd die in ieder geval moeten worden geregeld. Voor een deel gaat het daarbij om materie die zich naar haar aard leent voor regeling bij algemene maatregel van bestuur. Ministeriële regelingen dienen beperkt te blijven tot administratieve en technische voorschriften, waaraan geen beleidskeuzes ten grondslag liggen¹. Vooral bij de regeling welke gegevens, aan welke personen of instanties, voor welk doel en op welke wijze kunnen worden verstrekt zijn nog beleidskeuzes nodig. Ook is met de voorgestelde bepaling niet uitgesloten dat in de ministeriële regeling beleidskeuzes worden gedaan inzake andere, niet in de opsomming opgenomen, onderwerpen. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat voor de uiteenlopende taken ter uitvoering van de VW 2000 steeds een andere verwerking nodig is. Dat neemt evenwel niet de noodzaak weg om eventuele beleidskeuzes te maken op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, zoals het geval is in de artikelen 21, vijfde lid, en 22, zevende lid, Wbp, die voor regeling van specifieke waarborgen ook het niveau van een algemene maatregel van bestuur voorschrijven. De gekozen formulering sluit bovendien niet uit dat de Minister van Buitenlandse Zaken een eigen ministeriële regeling terzake vaststelt. De Raad adviseert in artikel 107a, derde lid, de woorden «Bij ministeriële regeling» te vervangen door: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij dient te worden gezien in hoeverre de opsomming in de tweede volzin aanpassing behoeft.

3b en 3c

Het advies van de Raad om artikel 107a aan te vullen op het punt van de verwerking van medische gegevens door de Medisch adviseur en de delegatiegrondslag te wijzigen in «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur», is niet gevolgd. Het feit dat artikel 8, derde lid, van de privacy-richtlijn en artikel 21 van de Wet bescherming persoonsgegevens gespecificeerde uitzonderingen op het verbod op verwerking van medische gegevens bevatten, maakt de verwerking van medische gegevens niet wezenlijk anders dan die van andere bijzondere gegevens (als strafrechtelijke persoonsgegevens) die eveneens onder het algemene verwerkingsverbod van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens vallen. De in artikel 8, vierde lid, van de privacy-richtlijn en artikel 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens geboden mogelijkheid om uitzonderingen op dat algemene verbod te maken, noopt niet tot differentiatie tussen de diverse in artikel 16 genoemde bijzondere gegevens. Om die reden zie ik geen reden om juist ten aanzien van medische gegevens afzonderlijke regelingen in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen. Uiteraard zal het feit dat het hier medische persoonsgegevens betreft in de uitwerking van de daarbij passende waarborgen de vereiste aandacht krijgen. Dat neemt niet weg dat verwerking van de medische en andere bijzondere gegevens met de hoogstmogelijke waarborgen moet worden omgeven. Op grond van het voorgestelde artikel 107a zullen die worden opgenomen in algemeen verbindende voorschriften. Noch de privacy-richtlijn noch de Wet bescherming persoonsgegevens leiden mij tot de conclusie dat de passende waarborgen op een hoger niveau van regelgeving moeten worden geregeld. Wel is de Raad in zoverre gevolgd dat het derde lid thans beter tot uitdrukking brengt dat de desbetreffende regelingen zullen worden vastgesteld door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. In dat verband acht ik het van belang dat delegatie aan de minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, naast voorschriften van administratieve aard en uitwerkingen van details, ook betrekking kan hebben op voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Gelet op het brede scala aan werkzaamheden die een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de verschillende in de Vreemdelingenwet 2000 geregelde belangen meebrengt, het grote aantal daarbij betrokken personen, diensten en instanties, en hun uiteenlopende werkprocessen, kan verwacht worden dat de ministeriële regeling vrij omvangrijk zal zijn. Weliswaar zal zij binnen het door de wet gegeven kader (beleids)keuzen vergen, maar haar karakter zal overwegend technisch van aard zijn. Gegeven het blijvende

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

streven van de overheid naar betere, snelle(re) en efficiënte(re) procedures worden veelvuldige wijzigingen van de regeling verwacht.

d. De Raad gaat ervan uit dat artikel 107a zal gelden naast genoemde bepalingen van de Wbp. Melding bij de Europese Commissie van deze bepaling is op grond van artikel 23, derde lid, vereist. Om geen misverstanden hierover te laten bestaan is het wenselijk in de toelichting op te nemen dat de Minister van Justitie deze regeling zal aanmelden bij de Europese Commissie.

3d

Het advies van de Raad is gevolgd.

4. Motivering van verlaten van eerdere standpunten

Het voorgestelde artikel 63, eerste lid, (artikel I, onderdeel F) is identiek aan het oorspronkelijke artikel 61 van de aan de Raad voorgelegde versie van de VW 2000. De Raad heeft er toen een redactionele kanttekening bij gemaakt: «artikel 61, eerste lid, herzien, nu dat artikellid – anders dan de artikelen 25 en 43 – impliceert dat de minister een afzonderlijk besluit neemt over de uitzetting». Met de toevoeging «ingevolge artikel 27, eerste lid, onder b, dan wel artikel 45, eerste lid, onder b» is blijkens de memorie van toelichting toen beoogd te verduidelijken dat een dergelijke beslissing niet is vereist in de gevallen waarin de bevoegdheid tot uitzetting reeds volgt uit genoemde artikelen. Nu wordt voorgesteld de toevoeging te laten vervallen, omdat door die toevoeging artikel 63 slechts van toepassing zou zijn in de gevallen waarin op grond van de VW 2000 een meeromvattende beschikking is genomen¹. Onder verwijzing naar zijn oude bezwaar adviseert de Raad in de memorie van toelichting duidelijk te maken dat de minister niet een afzonderlijk besluit neemt over de uitzetting.

4

Het advies van de Raad is gevolgd. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is gekozen voor een wettelijk stelsel van toelating en uitzetting, waarin de uitzettingsbevoegdheid van de minister niet afhankelijk is van een separaat besluit. In het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 is de minister bevoegd tot uitzetting, ongeacht de vraag of ten aanzien van de vreemdeling een meeromvattende beschikking is gegeven. De woorden «ingevolge de artikelen 25 en 43» zijn naar aanleiding van het advies van de Raad van 14 juli 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26 732, A, p. 31) in artikel 63, eerste lid, toegevoegd om te verduidelijken dat de uitzettingsbevoegdheid van de minister niet afhankelijk is van een separaat besluit. Achteraf gezien is deze toevoeging minder gelukkig omdat zij indruk kan wekken dat de uitzettingsbevoegdheid slechts ingevolge een meeromvattende beschikking of bij een separaat besluit bestaat. Dat is uiteraard nimmer beoogd; in het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 kan de uitzetting zelf op grond van artikel 72, derde lid, als handeling object zijn van rechtsmiddelen (vgl. Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, 29 mei 2001, JV 2001/166). In de memorie van toelichting is zulks overeenkomstig het advies van de Raad verduidelijkt.

5. De toelichting op artikel I, onderdelen G, H en I, stelt: «In de parlementaire stukken bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is reeds aangegeven, dat het beroep tegen het besluit van de minister kan worden behandeld met toepassing van afdeling 3 van hoofdstuk 7 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr.7, p. 190). Achteraf gezien verdient het de voorkeur, om dit in de wet zelf tot uitdrukking te brengen door in artikel 71, vijfde lid, eerste volzin, een verwijzing naar artikel 45, vierde lid, op te nemen.» Hiermee wordt voorbijgegaan aan een opmerking die destijds in diezelfde nota van toelichting is gemaakt. Toen werd nog gesteld: «Aan sprongberoep, zoals dat mogelijk is tegen het besluitmoratorium, bestaat naar onze mening geen behoefte, zeker niet in de gevallen waarin toepassing van artikel 43, vierde lid, samenhangt met het instellen van het besluitmoratorium. De uitkomst van het beroep tegen het besluitmoratorium zal bepalend zijn voor de uitkomst van het beroep tegen het besluit, bedoeld in artikel 43, vierde lid.» Omdat het niet duidelijk is waarom deze gedachte is verlaten, adviseert de Raad de toelichting op dit punt aan te vullen.

¹ Zie ook de aan dat advies van de Raad gewijde passage in Rb 's-Gravenhage, 4 april 2001, JV 2001, 108, m.nt. PJAMB.

5

De toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast. Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is er van uitgegaan dat het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium veelal gepaard zal gaan met een besluit tot het instellen van een vertrekmoratorium. In dergelijke gevallen kan verwacht worden dat er rechtsmiddelen worden aangewend tegen het besluitmoratorium, omdat dat onder meer tot gevolg heeft dat de beslistermijn wordt verlengd hetgeen van de zijde van de vreemdeling op bedenkingen kan stuiten. Minder voor de hand liggend is echter dat de vreemdeling (ook) bedenkingen heeft tegen het vertrekmoratorium, dat hem juist uitstel van vertrek oplevert. Bovendien zal bij samenloop van een besluit- en vertrek-moratorium de uitkomst van het beroep tegen het besluit-moratorium bepalend zijn voor de uitkomst van het beroep tegen het vertrekmoratorium. Om die reden is bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 aangenomen dat er geen behoefte bestaat om sprongberoep tegen het vertrekmoratorium open te stellen (Kamerstukken II 1999–2000, 26 732, nr. 7, p. 190). Voor het instellen van een vertrekmoratorium is niet vereist dat tevens een besluitmoratorium is ingesteld. Niet kan worden uitgesloten dat rechtsmiddelen worden aangewend tegen een besluit tot het instellen van een vertrekmoratorium, dat evenals het besluit tot het instellen van een besluitmoratorium een besluit van algemene strekking is waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan worden opgekomen. Zonder de voorgestelde wijziging waarin het beroep tegen dat besluit bij wijze van sprongberoep wordt opgedragen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, zou het beroep bij de rechtbank 's-Gravenhage moeten worden ingesteld. Ook hier is sprongberoep gewenst, omdat het van groot belang is dat omtrent de rechtmatigheid van het besluit zo spoedig mogelijk zekerheid bestaat. Volledig uitsluiten van beroep tegen een dergelijk besluit zou slechts leiden tot een beroep op de burgerlijke rechter.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6

Het advies van de Raad om in de Vreemdelingenwet 2000 een omschrijving van «verwerking van persoonsgegevens» als in artikel 1, onder b, van de Wet bescherming persoonsgegevens op te nemen, is niet gevolgd. Een uitdrukkelijke omschrijving in de Vreemdelingenwet 2000 gelijk aan die in de Wet bescherming persoonsgegevens, die gelijke invulling van het begrip «verwerking» in beide wetten zou bewerkstelligen, lijkt mij niet nodig om verwarring of uiteenlopende invullingen te voorkomen, nu artikel 107a juist in het voorstel is opgenomen naar aanleiding van het (anders geldende) algemene verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de Wet bescherming persoonsgegevens. Volledigheidshalve is in de memorie van toelichting opgenomen dat de «verwerking» in het voorgestelde artikel 107a dezelfde betekenis heeft als in de Wet bescherming persoonsgegevens. De overige redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

7

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele verbeteringen in het wetsvoorstel en de toelichting aan te brengen.

a. In de praktijk is gebleken dat behoefte bestaat aan aanvulling van de definitie van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in artikel 1, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000. Daartoe is onderdeel A van artikel I van het wetsvoorstel aangevuld met een derde subonderdeel. In de huidige definitie is niet opgenomen dat een mvv ook moet worden aangevraagd in het land van herkomst of bestendig verblijf of, indien noch in het land van herkomst noch in het land van bestendig verblijf een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd. Daardoor zou lezing van de tekst van artikel 1, onder h, onbedoeld tot het misverstand kunnen leiden dat de mvv ook in een ander land (waaronder Nederland) aangevraagd zou kunnen worden. Dat is uiteraard nimmer de bedoeling geweest.

b. In de praktijk is voorts gebleken dat er behoefte bestaat aan verduidelijking in de tekst van de Vreemdelingenwet 2000 van het regiem van rechtsbescherming tegen beschikkingen van de Minister van Buitenlandse Zaken. De huidige redactie kan ten onrechte de indruk wekken dat afdeling 1 (algemene bepalingen) van hoofdstuk 7 (rechtsmiddelen) niet van toepassing is en dat administratief beroep openstaat bij de Minister van Justitie, hetgeen nimmer de bedoeling is geweest (zie kamerstukken II 1998/1999, 26 733, p. 71). Om die reden zijn in het wetsvoorstel wijzigingen van de artikelen 72 en 77 opgenomen om een dergelijke onjuiste indruk te voorkomen.

c. Verder zijn de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting daarop aangepast aan de het feit dat na aanbieding van het wetsvoorstel de Raad van State niet langer de Minister van Justitie maar de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is belast met de aangelegenheden betreffende Vreemdelingenzaken en Integratie.

d. Tenslotte is de toelichting op het wetsvoorstel aangepast aan voornemen om het zogeheten driejarenbeleid in vreemdelingenzaken te verlaten.

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

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

Ik moge u hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 16 augustus 2002, no.W03.02.0216/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de Vreemdelingenwet 2000 een omschrijving van «verwerking van persoonsgegevens» opnemen als in artikel 1, onder b, van de Wet bescherming persoonsgegevens.
- In artikel I, onderdeel G, «vijfde lid» vervangen door: tweede lid.
- Evenals in de toelichting reeds gebeurt, in het voorgestelde artikel 79, derde lid, (artikel I, onderdeel H) het woord «weigering» vermijden; de bepaling ziet op het niet ambtshalve verlenen.
- In het voorgestelde artikel 79, derde lid, (artikel I, onderdeel H) de woorden «van toepassing» vervangen door: van overeenkomstige toepassing.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel N, de slotzin verduidelijken.