

Nieuwe regelen betreffende:

- a. *de toelating en uitzetting van vreemdelingen;*
- b. *het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden;*
- c. *de grensbewaking.*

(Vreemdelingenwet)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

De commissie van advies die in 1937 een ontwerp tot herziening van het vreemdelingenrecht aan de toenmalige Minister van Justitie aanbood, ving haar beschouwingen in de bijgevoegde memorie van toelichting aan met de opmerking, dat dit recht „in een veelszins merkwaardigen toestand” verkeerde. Hoewel sindsdien, vooral door de internationale rechtsontwikkeling, op verscheidene punten aanvullingen en wijzigingen tot stand zijn gekomen, zijn de grondslagen tot dusver onveranderd gebleven. Het thans ingediende ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet strekt er toe, alsnog tot een fundamentele herziening van dit deel van ons recht te geraken.

Aan de wenselijkheid van zulk een herziening zullen hier geen uitvoerige beschouwingen behoeven te worden gewijd. Hetgeen over dit onderwerp bij verschillende gelegenheden in de Staten-Generaal is opgemerkt, geeft de ondergetekende grond voor het vertrouwen dat het thans in deze genomen initiatief instemming zal kunnen vinden. Uit het hierna (in § 2) volgende overzicht van de bestaande wetgeving en de mededelingen (in § 3) omtrent de voorgeschiedenis van het ontwerp, alsmede uit de aantekeningen bij verschillende onderdelen van de voorgestelde regeling, zal kunnen blijken op welke punten in het bijzonder behoefte aan herziening wordt gevoeld.

Bij het opstellen van het ontwerp is er zorgvuldig naar gestreefd bepalingen te vermijden, waarvan de toepassing onvermijdelijk zou kunnen zijn met een voor Nederland verbindend voorschrift van internationaal recht. Zo kent het ontwerp geen verplichting tot het bij voorbaat niet toelaten van bepaalde vreemdelingen. Evenmin is aan de administratie enige verplichting tot het verwijderen — c.q. tot het beperken of ontnemen van de vrijheid van beweging — van een vreemdeling opgelegd. Wel zijn de bevoegdheden van de administratie in menig opzicht aanzienlijk beperkt, maar die beperkingen strekken uitsluitend ter bescherming van de vreemdeling. (Vgl. ook artikel 48.)

Intussen zullen zich gevallen kunnen voordoen waarin het ontwerp aan het bevoegde gezag vrijheid van beslissing laat ten aanzien van het al dan niet toestaan van verblijf of verder verblijf hier te lande, terwijl die vrijheid ingevolge het bepaalde bij of krachtens een verdrag is ingeperkt. Uiteraard heeft de internationale bepaling dan — conform de artikelen 66 en 67, tweede lid, van de Grondwet — de voorrang. Het is onnodig alle verplichtingen welke voor de administratie voortvloeien uit de voor Nederland geldende voorschriften van verdragen en andere overeenkomsten, nog eens uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Gezien de hoeveelheid en de detaillering van die voorschriften, en de voortdurende ontwikkeling van het internationale recht, zou dat trouwens praktisch ondoenlijk zijn.

Waar nodig is overigens wel aangesloten bij de tekst van een bestaand verdrag. Dit geldt met name voor artikel 6, tweede lid (waarvan de bewoordingen zijn ontleend aan het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen) artikel 8, eerste lid (ontleend aan de overeenkomst van Brussel inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied) en artikel 26 (beperking van de mogelijk-

heid van het in bewaring stellen van een vreemdeling, conform het Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Ook artikel 21, eerste lid onder *d* (ongewenstverklaring van een vreemdeling op grond van het bepaalde bij of krachtens een internationale overeenkomst) kan in dit verband worden genoemd. Het ontwerp gaat voor het overige, in het bijzonder bij de regeling van de status van erkende vluchtelingen (artikelen 10, eerste lid, aanhef en onder *b*, en 15) en bij die van de rechtsmiddelen (artikelen 29—44), aanmerkelijk verder, ten gunste van de vreemdeling, dan hetgeen door enig voor ons land verbindend verdrag wordt geëist.

De ontworpen regeling is voorts zodanig opgezet, dat zij een volledige coördinatie van het Nederlandse beleid met dat van België en Luxemburg mogelijk maakt. Die coördinatie is niet alleen wenselijk met het oog op de politieke en economische banden tussen de Beneluxpartners, maar zij is ook om technische redenen nodig. De opheffing van de personencontrole aan de binnengrenzen, ingevolge de bovengenoemde overeenkomst van Brussel, veronderstelt immers een, althans in hoofdzaak, gelijkgericht beleid ten aanzien van de toelating en uitzetting van vreemdelingen.

Men zou zich kunnen afvragen of bij deze gelegenheid niet gestreefd had moeten worden naar het tot stand brengen van een eenvormige Benelux-vreemdelingenwet. Dit is echter een onderwerp voor studie en overleg op langere termijn; de nodige vernieuwing van het Nederlandse vreemdelingenrecht zou daardoor al te zeer zijn opgehouden. Bij een streven naar unificatie stuit men namelijk op moeilijkheden die niet in korte tijd uit de weg zijn te ruimen. Die moeilijkheden houden o.a. verband met verschillen in de stelsels van administratieve rechtspraak en administratief beroep, met uiteenlopende gezags- en organisatorische verhoudingen, met ongelijkheid van de bestuursrechtelijke terminologie en met het hier te lande niet-bestaan van een systeem van verplichte identiteitskaarten voor eigen onderdanen. Ook België en Luxemburg hebben trouwens nog geen onderling overeenstemmende vreemdelingenwetten.

Hierbij is voorts te bedenken dat een eenvormige vreemdelingenwet op zichzelf geenszins waarborgt, dat de toepassing daarvan eveneens uniform zal zijn. Anderzijds kan op de basis van verschillende wetsteksten zeer wel een gemeenschappelijk beleid worden gevoerd. De wet zal immers in elk geval, gezien de aard van de materie, aan het administratieve gezag vooral op het stuk van de toelating de vrijheid moeten laten tot het voeren van een aan de omstandigheden aangepast beleid.

Met het oog op artikel 3, eerste lid, aanhef en onder *g*, van het Statuut voor het Koninkrijk zou verder nog de vraag kunnen rijzen of regeling bij een gewone wet wel aangewezen is. Ingevolge die bepaling behoort namelijk „het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen” tot de aangelegenheden van het Koninkrijk. Blijkens de officiële toelichting is hiermede echter niet bedoeld de wetgever van het Koninkrijk te verplichten op dit gebied regelen op te treden; beoogd is slechts de bevoegdheid daartoe te scheppen. Zolang de rijkswetgever van die bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt, staat het aan elk van de rijksdelen vrij deze materie voor zijn territorium zelfstandig te regelen. Suriname en de Nederlandse Antillen hebben dan ook hun eigen voorschriften op het stuk van de toelating en uitzetting; de Antilliaanse zijn juist vorig jaar vernieuwd.

§ 2. Bestaande wetgeving

Aan het voorschrift van de Grondwet (artikel 4, tweede lid), dat de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, alsmede de algemene voorwaarden waarop uitleveringsverdragen kunnen worden gesloten, bij de wet geregeld moeten worden, is des tijds uitvoering gegeven bij de — tot dusver niet ingetrokken — wet van 13 augustus 1849, *Stb.* 39, tot regeling der toelating en uitzetting van vreemdelingen¹⁾. De toepassing van

¹⁾ Oorspronkelijk bevatte deze wet ook enige bepalingen omtrent uitlevering. Die bepalingen zijn geschrapt, toen de uitlevering afzonderlijk nader werd geregeld, bij de wet van 6 april 1875, *Stb.* 66. Een ontwerp tot vervanging van laatstgenoemde wet is thans in voorbereiding.

deze wet stuitte echter al spoedig op bezwaren. Zij veronderstelt namelijk als het normale geval, dat vreemdelingen bij binnenkomst hier te lande in het bezit zijn van een geldig buitenlands paspoort, geviséerd door een Nederlandse diplomatieke of consulaire ambtenaar. Verder gaat zij ervan uit, dat de vreemdeling — ongeacht het doel en de voorgenomen duur van zijn verblijf in Nederland — zich onverwijld zal melden bij het hoofd van politie in de plaats van aankomst, voor het verkrijgen van een (binnenlandse) reis- en verblijfspas.

Bij het toenemen van het vreemdelingenverkeer kon een dergelijke regeling niet beantwoorden aan de eisen van de praktijk; de procedure was te omslachtig. Daar kwam bij, dat uitzetting van toegelaten vreemdelingen, d.w.z. van vreemdelingen aan wie een reis- en verblijfspas is uitgereikt¹⁾, volgens de wet van 1849 slechts op zeer beperkte gronden mogelijk is, en dan nog enkel op last des Konings of — bij het ontbreken van voldoende middelen van bestaan — op bevel van de kantonrechter.

Mede doordat de paspoort- en visumplicht voor vreemdelingen in de tweede helft van de vorige eeuw werd afgeschaft, waardoor een in het systeem van de wet essentiële mogelijkheid van voorafgaande selectie geheel kwam te ontbreken, geraakte de afgifte van reis- en verblijfspassen reeds na weinige jaren in onbruik. Dit had tot gevolg dat aan het stelsel van toelating en uitzetting, dat aan de wetgever in 1849 voor ogen heeft gestaan, de bodem ontviel. Toegelaten vreemdelingen, in de zin der wet, komen dan ook al ongeveer sedert een eeuw niet meer voor. In feite bleven alleen de artikelen 9 en 20 van de wet van 1849 — betreffende verwijdering van niet toegelaten vreemdelingen, resp. beroep op de Hoge Raad bij beweerd Nederlanderschap — tot het levende recht behoren.

Deze situatie, waarin zich een praktijk „praeter legem” had ontwikkeld, leverde in de tijd voor de eerste wereldoorlog geen grote moeilijkheden op en gaf, voorzover bekend, ook weinig aanleiding tot klachten. Het wegvallen van de met de toelating samenhangende formaliteiten was voor de vreemdelingen uiteraard een voordeel. Maatregelen van toezicht, zoals registratie en periodieke melding, kwamen destijds niet voor; een voldoende wettelijke grondslag daarvoor bestond trouwens ook niet. En het bezwaar van het gemis aan rechtszekerheid deed zich in het algemeen niet sterk gevoelen, omdat vreemdelingen van behoorlijk gedrag en met voldoende middelen van bestaan niet licht door de overheid werden geweerd of naar elders verwijderd.

Toen echter na het uitbreken van de eerste wereldoorlog veel vreemdelingen hun toevlucht in ons land kwamen zoeken, bleek het in de praktijk gegroeide stelsel van informele toelating en verwijdering op den duur ontoereikend. Het ontbreken van een wettelijke grondslag voor een geregeld toezicht op de hier te lande vertoevende vreemdelingen werd nu meer en meer als een bezwaar gevoeld; in het bijzonder met het oog op degenen die gevaarlijk werden geacht voor de openbare orde en rust, maar wier verwijdering onmogelijk was of om humanitaire redenen niet in aanmerking kwam. Voorts ontstond behoefte aan meer bevoegdheden voor de overheid ter voorkoming van clandestiene grensoverschrijding. Een en ander gaf aanleiding tot het vaststellen van nieuwe wettelijke regelingen, naast de wet van 1849. Aldus kwamen achtereenvolgens tot stand de wet van 17 juni 1918, *Stb.* 410, houdende nadere voorzieningen in de tegenwoordige buitengewone omstandigheden betreffende het toezicht op hier te lande vertoevende vreemdelingen, en de wet van 10 januari 1920, *Stb.* 11, houdende nadere voorzieningen betreffende de grensbewaking.

Op de wet van 1918 berust het bij Koninklijk besluit van 16 augustus 1918, *Stb.* 521, vastgestelde Vreemdelingenreglement²⁾ met zijn systeem van verblijfsvergunningen en bijzondere maatregelen van toezicht. De wet van 1920 opende de

¹⁾ Naar de gangbare opvatting is de afgifte van een reis- en verblijfspas een constitutief element voor toelating in de zin van de wet van 1849. Een hiervan afwijkend standpunt is verdedigd door mr. G. van den Bergh, in diens preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging over de vraag „Is de rechtspositie van den vreemdeling in Nederland voldoende verzekerd?” (Zwolle, 1932).

²⁾ Laatstelijk gewijzigd bij K.B. van 25 juni 1960, *Stb.* 242.

mogelijkheid tot het aanwijzen van bewakingsgebieden¹). Aan de Minister van Justitie is daarbij de bevoegdheid gegeven om de toegang tot, het verkeer binnen en het verlaten van die gebieden te regelen. Voorts kan door hem aan bepaalde personen (niet alleen vreemdelingen) het verblijf in de bewakingsgebieden worden ontzegd.

Hoewel de wetten van 1918 en 1920 als tijdelijk waren gedacht, zijn zij, met enkele inmiddels aangebrachte incidentele wijzigingen, tot dusver van kracht gebleven. Wel werd na de eerste wereldoorlog geleidelijk een meer beperkt gebruik van de in deze wetten verleende bevoegdheden gemaakt. De internationale omstandigheden en de economische situatie leidden er evenwel toe, dat in de jaren dertig het toezicht weer werd verscherpt. In die tijd kwamen ook wettelijke regelingen tot stand betreffende het verrichten van arbeid en het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen. Deze wetten (resp. van 16 mei 1934, *Stb.* 257, en van 22 april 1937, *Stb.* 628), die eveneens tot dusver zijn gehandhaafd, vallen echter buiten het terrein dat door het onderhavige ontwerp wordt bestreken. Zij zullen hier dan ook verder buiten beschouwing blijven, evenals de verspreide, speciaal op vreemdelingen betrekking hebbende, bepalingen die in de algemene wetboeken en in sommige bijzondere wetten voorkomen.

§ 3. Voorbereiding van een nieuwe Vreemdelingenwet

Door de verscherping van het toezicht op vreemdelingen in de jaren dertig en het, meer dan voorheen, stelselmatig restrictieve beleid dat toen werd gevoerd ten aanzien van het aanvaarden van verblijf hier te lande, kreeg het vreemdelingenrecht weer bijzondere aandacht. De wens tot het scheppen van een vaster wettelijk kader, vooral in het belang van de rechtszekerheid, kwam nu duidelijk tot uiting²). In 1935 vond de toenmalige Minister van Justitie dan ook aanleiding een commissie in te stellen — onder voorzitterschap van Mr. J. Donner, destijds raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden — welke tot taak had „te onderzoeken, in hoeverre in wetgeving en praktijk nadere voorzieningen met betrekking tot de houding van de Overheid tegenover de vreemdelingen noodig en gewenscht zijn,” en daaromtrent voorstellen, eventueel vergezeld van een of meer wetsontwerpen met toelichting, te doen.

De Commissie-Donner, die reeds in de inleiding van deze memorie is geciteerd, heeft in 1937 rapport uitgebracht. Het door haar opgestelde ontwerp van een nieuwe Vreemdelingenwet was van beperkte omvang en het liet aan de administratie een zeer ruime mate van vrijheid. Beroep was daarin alleen voorzien bij beweerd Nederlanderschap en bij voorgenomen uitzetting van een vreemdeling aan wie tevoren duurzaam verblijf in het Rijk (door het verlenen van een vestigingsvergunning) was toegestaan. In beide gevallen zou de Hoge Raad bevoegd zijn op het beroep te beslissen.

Een regeringsontwerp, op basis van het voorstel van de Commissie-Donner, is niet tot stand gekomen. Hoewel dat voorstel door de verdere ontwikkeling, in het bijzonder door de evolutie in de opvattingen omtrent rechtsbescherming tegen de overheid, is achterhaald, is het toch van nut geweest bij het voorbereiden van de thans ontworpen regeling. Zo is bijvoorbeeld het hierin gemaakte onderscheid tussen vergunningen tot verblijf en vergunningen tot vestiging aan het voorstel van de Commissie-Donner ontleend.

Na de tweede wereldoorlog eisten de problemen van de praktijk voortdurende bezinning op het te voeren beleid en aanpassing daarvan aan wisselende omstandigheden. De vraag welke rechtsbescherming aan vreemdelingen behoorde te worden gegeven, kon niet los worden beschouwd van de, op-

nieuw in de actualiteit gekomen, algemene kwestie van de verhoogde rechtsbescherming. (Herinnerd zij aan de instelling van de Commissie-De Monchy.) Een beslissing der Regering dienaangaande moest eerst nog worden afgewacht. Daarbij kwam de snel voortschrijdende ontwikkeling van het internationale vreemdelingenrecht, waarvan de mogelijke consequenties voor een nationale wettelijke regeling voorshands niet in voldoende mate waren te overzien.

Het zou te ver voeren in dit verband een volledige opsomming te geven van alle in de laatste jaren tot stand gekomen internationale overeenkomsten welke geheel of ten dele op het terrein van het vreemdelingenrecht zijn gelegen. Naast een groot aantal bilaterale overeenkomsten, vooral ter vergemakgelyking van het personenverkeer (afschaffing visumplicht, erkenning van andere reispapieren dan een geldig paspoort, coördinatie en samenvoeging van grenscontrole, overneming van personen aan de grens) kwamen o.a. de volgende multilaterale verdragen tot stand, bij de voorbereiding en/of de uitvoering waarvan het Ministerie van Justitie mede in verband met daarin voorkomende bepalingen van vreemdelingenrecht was betrokken:

het verdrag van Rome, d.d. 4 november 1950, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Trb.* 1951, 154; goedgekeurd bij wet van 28 juli 1954, *Stb.* 335), waarvan vooral het bepaalde in artikel 5, *j*, is de artikelen 19—56, van rechtstreeks belang voor vreemdelingen is;

het verdrag van Genève, d.d. 28 juli 1951, betreffende de status van vluchtelingen (*Trb.* 1951, 131; goedgekeurd bij wet van 22 maart 1956, *Stb.* 137), ter uitvoering waarvan bij Koninklijk besluit van 10 januari 1957, *Stb.* 3, het Vluchtelingenbesluit is vastgesteld;

het Europese verdrag, d.d. 11 december 1953, betreffende sociale en medische bijstand (*Trb.* 1954, 100), dat verschillende bepalingen omtrent verblijf en repatriëring van vreemdelingen bevat;

het verdrag van New York, d.d. 28 september 1954, betreffende de status van staatlozen (*Trb.* 1955, 42; goedgekeurd bij rijkswet van 13 december 1961, *Stb.* 468);

het Europese vestigingsverdrag, d.d. 13 december 1955 (*Trb.* 1957, 2^f goedgekeurd bij wet van 28 oktober 1959, *Stb.* 395), ter uitvoering waarvan het Koninklijk besluit van 15 maart 1961, *Stb.* 82, is vastgesteld;

het verdrag van Rome, d.d. 25 maart 1957, tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (*Trb.* 1957, 74 en 91; goedgekeurd bij wet van 5 december 1957, *Stb.* 493), waarvan met name de artikelen 48—58, betreffende het vrije verkeer van personen, en de op basis daarvan vastgestelde verordening nr. 15 van de Raad van Ministers van de E.E.G., d.d. 16 augustus 1961 (*Publicatieblad Eur. Gem.sch.* 1961, 57) voor het vreemdelingenrecht van belang zijn;

de overeenkomst van 's-Gravenhage, d.d. 23 november 1957, betreffende zeelieden-vluchtelingen (*Trb.* 1958, 111);

de Europese overeenkomst, d.d. 13 december 1957, nopens het verkeer van personen tussen lidstaten van de Raad van Europa (*Trb.* 1960, 103);

het verdrag van 's-Gravenhage, d.d. 3 februari 1958, tot instelling van de Benelux Economische Unie (*Trb.* 1958, 18 en 1960, 124; goedgekeurd bij wet van 23 maart 1960, *Stb.* 246), waarvan met name de artikelen 1, 2, 55 en 56 betrekking hebben op het vreemdelingenrecht;

de Europese overeenkomst, d.d. 20 april 1959, inzake de afschaffing van visa voor vluchtelingen (*Trb.* 1959, 153);

de overeenkomst van Brussel, d.d. 11 april 1960, inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (*Trb.* 1960, 40; goedgekeurd bij wet van 23 juni 1960, *Stb.* 239).

¹) De aanwijzing van die gebieden geschiedde laatstelijk bij K.B. van 1 juli 1939, *Stb.* 282 (voor het laatst gewijzigd bij K.B. van 21 oktober 1939, *Stb.* 284).

²) Hierboven (noot 1 op blz. 2) werd reeds vermeld dat de Nederlandse Juristenvereniging dit onderwerp destijds aan de orde heeft gesteld. De daarvoor uitgebrachte preadviezen, voor de algemene vergadering van 1932, waren van de hand van mrs. G. van den Bergh en H. van Wageningen.

Hoewel met laatstgenoemde overeenkomst de ontwikkeling van het internationale vreemdelingenrecht nog geenszins tot een voorlopige afsluiting was gekomen, kon nu althans in voldoende mate worden overzien met welke verplichtingen van Nederland rekening zou moeten worden gehouden bij het voorbereiden van een nieuwe Vreemdelingenwet. Bovendien had de Regering inmiddels beslist in welke mate en op welke wijze harerzijds uitvoering zou worden gegeven aan de voorstellen van de Commissie-De Monchy inzake verhoogde rechtsbescherming. Conform die beslissing was in november 1958 het ontwerp van wet Beroep Administratieve Beschikkingen (nr. 5363) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Een en ander leidde er toe, dat in 1961 aan de herhaaldelijk van de zijde der Staten-Generaal kenbaar gemaakte wens om de algehele herziening van het vreemdelingenrecht weder aan te vatten, werd voldaan door het instellen van een met de voorbereiding daarvan belaste werkgroep, bestaande uit Mr. P. Eijssen, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden, en enkele ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Bij de behandeling van de begrotingen van het Departement van Justitie voor 1962 en 1963 heeft de ondergetekende over de instelling van die werkgroep en over de voortgang van de werkzaamheden reeds enige mededelingen gedaan. In de troonrede, bij de aanvang van het lopende parlementaire zittingsjaar, kon — dank zij de voortvarendheid waarmee de werkgroep zich van haar taak heeft gekweten — de indiening van het thans gereed gekomen ontwerp in het vooruitzicht worden gesteld.

§ 4. Opzet van het ontwerp

In overeenstemming met de beginselen welke naar de tegenwoordige opvatting aan een wettelijke regeling van het vreemdelingenrecht ten grondslag behoren te liggen, strekt het ontwerp er niet slechts toe aan het beleid ten aanzien van de toelating, het toezicht en de uitzetting een duidelijke en deugdelijke basis in de wet te verschaffen, maar vooral ook om de vreemdeling zoveel mogelijk rechtsbescherming te geven. Op de wijze waarop het ontwerp in de beoogde rechtsbescherming voorziet, wordt in de volgende paragraaf teruggekomen. Hier moge eerst een globaal overzicht worden gegeven van de voorgestelde regelen van materieel recht.

In het algemeen zal een vreemdeling voor geoorloofde aanwezigheid hier te lande een vergunning (tot verblijf of tot vestiging) behoeven. Van het vereiste van een vergunning zijn vrijgesteld: (1) toeristen en andere vreemdelingen die voor een kort bezoek naar ons land komen (artikel 8), (2) erkende vluchtelingen (artikel 10, eerste lid onder *b*, *j*^o artikel 15) en (3) bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën (artikel 10, tweede lid). De hier genoemde bepalingen zijn alle opgenomen in de afdeling „Toelating” van hoofdstuk II van het ontwerp. Het begrip „toelating” is hierin dus ruim opgevat; alle legaal binnengekomen vreemdelingen zijn in het stelsel van het ontwerp als „toegelaten” te beschouwen.

Voorschriften omtrent het verlenen, wijzigen en intrekken van vergunningen zijn, in afwijking van het systeem van de wet van 1918, niet aan een algemene maatregel van bestuur overgelaten, maar — in het belang van de rechtszekerheid — in het ontwerp zelf opgenomen. *Vergunningen tot verblijf* (artikel 11) gelden niet voor onbepaalde tijd. De termijn waarvoor de vergunning wordt verleend, zal o.a. afhangen van de voorgenomen duur van het verblijf hier te lande; in het ontwerp is daarom geen minimum- of maximumtermijn vastgesteld. Wordt de vergunning voor een kortere dan de gevraagde duur verleend, dan kan de vreemdeling (evenals o.a. bij weigering en intrekking) gebruik van de in het ontwerp voorziene rechtsmiddelen maken. Intrekking zal slechts op bepaalde gronden kunnen geschieden (artikel 12).

Een aanspraak op het verkrijgen van een vergunning tot verblijf is in het ontwerp niet gegeven. In het bijzonder met het oog op de bevolkingssituatie van ons land moet de mogelijkheid openblijven aan vreemdelingen tegen wie op zichzelf geen bezwaren bestaan, en die ook wel de beschikking over voldoende middelen van bestaan hebben of deze kunnen verwerven, niette-

min verblijf hier te lande (anders dan voor een kort bezoek), c.q. voortgezet verblijf, te weigeren. Een dergelijke aanspraak, behalve voor speciale categorieën, is trouwens in geen enkel aan de ondergetekende bekend stelsel van vreemdelingenrecht voorzien. Het scheppen daarvan zou vermoedelijk ook een ernstig beletsel voor harmonisatie van het beleid binnen de Benelux opleveren.

Intussen spreekt het wel vanzelf, dat een vergunning tot verblijf — of het verlenen van de termijn van geldigheid daarvan — niet willekeurig geweigerd mag worden. De weigering zal gebaseerd moeten zijn op gronden aan het algemeen belang ontleend. Bij het nemen van een beslissing zal op alle in aanmerking komende belangen — waaronder in de eerste plaats ook die van de vreemdeling persoonlijk — moeten worden geteld. Voorzover deze belangen tegenstrijdig zijn, zal een redelijke afweging daarvan behoren plaats te hebben. Met het oog op die afweging dient de vreemdeling ook gelegenheid te krijgen zijn argumenten naar voren te brengen. Een en ander volgt uit de eis dat moet worden gehandeld in overeenstemming met de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur (vgl. artikel 34, derde lid).

De telkens wisselende omstandigheden maken een nadere omlijning van het op basis van de wet te voeren toelatingsbeleid onmogelijk. Bij dit beleid, dat overigens aan de parlementaire controle onderworpen zal blijven, moet bovendien mede rekening worden gehouden met de verplichtingen welke Nederland — met name in het kader van de Benelux en van de Europese Economische Gemeenschap — ten aanzien van het toestaan van verblijf of voortgezet verblijf op zich heeft genomen. Hierbij zij er aan herinnerd, dat Belgen en Luxemburgers op grond van de in § 3 genoemde bepalingen van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie in beginsel aanspraak hebben op nationale behandeling. Overigens is te verwachten dat het toelatingsbeleid, met name voorzover het betreft vreemdelingen die afkomstig zijn uit West-Europa, in toenemende mate zal worden beïnvloed door internationale voorschriften en richtlijnen.

Wel kent het ontwerp in beginsel een aanspraak op het verkrijgen van een *vergunning tot vestiging*, en wel ten aanzien van vreemdelingen die reeds gedurende een zeker aantal jaren legaal in ons land hebben gewoond (artikel 13). Deze vergunningen zullen, anders dan die tot verblijf, voor onbepaalde tijd worden verleend. Zij zullen ongeclusuleerd zijn (artikel 13, tweede lid) en de mogelijkheid van intrekking is zeer beperkt (artikel 14, eerste lid). De in het ontwerp geregelde status van houders van vergunningen tot vestiging is vergelijkbaar met die van vreemdelingen in België aan wie aldaar door het bevoegde gezag een identiteitskaart („eenzelvigheidskaart”) is verstrekt.

De mogelijkheid van *erkenning als vluchteling*, door de Minister van Justitie, is voorzien in artikel 15. Dat artikel houdt geen rechtstreeks verband met de bepalingen van het verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Enerzijds is het zo ruim geformuleerd, dat voor de erkenning ook vreemdelingen in aanmerking kunnen komen die geen vluchteling zijn in de (beperkte) zin van dat verdrag. Anderzijds dwingt het artikel, dat facultatief geredigeerd is, op zich zelf niet tot erkenning van hen die wel onder het verdrag van Genève vallen.

Aangezien de verplichtingen die voor Nederland uit het Vluchtelingenverdrag voortvloeien, in de wet niet nogmaals behoeven te worden vastgelegd, zou een imperatief gestelde bepaling alleen betekenis kunnen hebben voor gevallen en situaties waarvoor dat verdrag geen bindende regels geeft. Hoewel het een sympathieke gedachte is, de bescherming van vluchtelingen verder uit te strekken dan tot hetgeen waartoe ons land zich reeds heeft verplicht, moet hierbij uit de aard der zaak toch wel voorzichtigheid worden betracht.

Het probleem van de zorg voor vluchtelingen is helaas van dusdanige omvang, dat het niet door een enkel land, en zeker niet door een klein en dichtbevolkt land als het onze, maar alleen door internationale samenwerking tot een oplossing kan worden gebracht. Op dit laatste is nog eens de nadruk gelegd in een op het asielrecht betrekking hebbende, mede door de

Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen ondersteunde, ontwerp-aanbeveling die in 1960 op de agenda van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties is geplaatst en daarop nog voorkomt. Wanneer wij nu ons zelf, door een imperatieve bepaling in onze nationale wet, zouden nopen tot het verlenen van asiel in een niet voorzienbaar aantal gevallen, zou dit de positie van ons land, bij pogingen om elders toelating te verkrijgen voor vluchtelingen die hier voorlopig onderdak hebben gevonden, aanmerkelijk verzwakken. Aldus zou een onevenredig zware belasting voor Nederland in de hand worden gewerkt.

Het ontwerp kent overigens een sterke rechtspositie toe aan vluchtelingen die met toepassing van artikel 15 zijn erkend. Hun status komt overeen met die van houders van een vergunning tot vestiging; hetgeen veel verder gaat dan de bescherming die het verdrag van Genève biedt.

De op vreemdelingen toe te passen bijzondere maatregelen van toezicht zijn, weer in tegenstelling tot de wet van 1918, die ook de regeling van dit onderwerp goeddeels heeft gedelegeerd, in het ontwerp zelf limitatief opgesomd (artikelen 17—21). *Bewaring* zal alleen mogelijk zijn in gevallen waarin op korte termijn een beslissing omtrent eventuele verwijdering te verwachten is — zij mag alsdan niet langer duren dan dertig dagen — en voorts wanneer de uitzetting wel is gelast, maar nog niet kan worden geëffectueerd (artikel 26). In overeenstemming met artikel 5, derde lid, van het verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden staat hierbij steeds beroep op de gewone rechter open. Die mogelijkheid van beroep is ook geopend bij toepassing van artikel 18 (het opleggen van een beperking van de vrijheid van beweging, welke niet zo ver gaat, dat zij het karakter van bewaring heeft; vgl. de artikelen 40—42).

De grondwettelijke term „*uitzetting*” is in het ontwerp gebezigd voor alle gevallen van verwijdering met de sterke arm uit het Rijk, behalve bij het niet-verlenen van toegang aan de grens. Een onderscheid tussen „*uitleiding*” en „*terugleiding*” is, als zijnde in het stelsel van het ontwerp rechtens irrelevant, dus niet gemaakt. De uitzetting is in de artikelen 22—25 zorgvuldig met waarborgen omgeven.

Het ontwerp strekt mede tot vervanging van de reeds genoemde wet van 1920, betreffende de *grensbewaking*. Hoewel de bevoegdheden tot controle aan de grens en de daarmee samenhangende verplichtingen (aanmelden bij een doorlaatpost, vertonen van reispapieren e.d.) ook op Nederlanders betrekking hebben, leek het toch, gezien het nauwe verband met de toelating van vreemdelingen, het eenvoudigst en meest overzichtelijk de enkele bepalingen die hiervoor nodig zijn in dit ontwerp op te nemen. (Vgl. de artikelen 3, 6, 7 en 44).

§ 5. Rechtsmiddelen

De belangrijkste van de vernieuwingen die het ontwerp introduceert, ligt in de regeling van de rechtsmiddelen tegen beschikkingen op het gebied van het vreemdelingenrecht (artikelen 29—43). Deze regeling komt in grote trekken op het volgende neer.

Van een voor een vreemdeling ongunstige beslissing kan vooreerst *herziening* worden gevraagd aan de Minister van Justitie, ook wanneer die minister zelf reeds in eerste aanleg heeft beslist. (Uitgezonderd zijn de gevallen waarin krachtens de artikelen 40—42 beroep op de gewone rechter openstaat.) De figuur van herziening door het orgaan dat zelf in eerste aanleg heeft beslist, is niet ongewoon. Men denke b.v. aan de mogelijkheid tot indiening van een bezwaarschrift tegen een belastingaanslag. Ook het ontwerp-Beroep Administratieve Beschikkingen kent trouwens deze figuur; nl. in zoverre als het beroep toelaat tegen besluiten die reeds door de Kroon zelf zijn genomen, en voorts doordat het voorziet in de mogelijkheid van herziening door een Minister, op uitnodiging van de voorzitter der Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

In de door het ontwerp geregelde herzieningsprocedure is een belangrijke plaats toegekend aan de *Adviescommissie voor vreemdelingenzaken*, waarvan taak en samenstelling in ar-

tikel 2 zijn geregeld. Haar taak zal ruimer zijn dan die van de bestaande Permanente Vreemdelingen-Adviescommissie (P.V.A.C.) en met het oog op haar rol bij de behandeling van verzoeken om herziening is haar samenstelling aan bepaalde regels gebonden; t.w.: (1) de voorzitter (zowel die van de plenaire commissie als die van een eventueel namens haar optretende subcommissie) moet een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht zijn, en (2) ambtenaren, ongeschikt aan de Minister van Justitie, kunnen niet in de commissie worden benoemd.

In bepaalde gevallen, o.a. wanneer het gaat om het intrekken van een vergunning tot verblijf of tot vestiging, moet de commissie over het verzoek om herziening worden gehoord; voor het overige is haar inschakeling facultatief gesteld (artikel 31, eerste lid). Het staat de commissie vrij harerzijds schriftelijk of mondeling bij de administratie, bij de vreemdeling en/of bij derden de inlichtingen in te winnen die zij nodig acht (artikel 2, vierde lid). Betreft het een verplicht advies van de commissie, dan moet zij de vreemdeling in elk geval de gelegenheid bieden zijn belangen bij haar te bepleiten en/of door een raadsman te doen bepleiten (artikel 31, tweede lid).

Hangende de beslissing op het verzoek om herziening mag in het algemeen niet tot uitzetting van de vreemdeling worden overgegaan (artikel 32). Het gebruik van dit rechtsmiddel heeft dus in zoverre schorsende werking. Van het standpunt van de overheid bezien, kan dit zeer bezwaarlijk zijn, omdat aldus immers het risico ontstaat dat de voorgenomen verwijdering, bij voorbeeld door het verlopen van de termijn van geldigheid van een buitenlands visum voor terugkeer, niet meer kan worden geëffectueerd. Met het oog hierop is in artikel 31, vijfde lid, bepaald dat in spoedeisende gevallen aan de commissie een termijn kan worden gesteld voor het uitbrengen van haar advies. Bij de regeling van de werkwijze der commissie (vgl. artikel 2, vijfde lid) zal hiermede rekening dienen te worden gehouden.

Wanneer de commissie niet over het verzoek om herziening is gehoord, of wanneer de beslissing op dat verzoek afwijkt van haar advies, kan de vreemdeling aan de Kroon *nadere voorziening* vragen. Die bevoegdheid heeft hij bovendien altijd, ook al is in overeenstemming met het advies beslist, wanneer hij sinds een jaar in Nederland woont. (Artikel 34, eerste en vijfde lid.)

De vraag kan rijzen of niet ook voor de overblijvende gevallen — dus die waarin het betreft een conform het advies van de commissie genomen beslissing ten aanzien van een vreemdeling die niet, of nog geen jaar, in ons land woont — in hoger beroep op de Kroon ware te voorzien. Dit zou dan hierop neerkomen, dat voor alle verzoeken om een vergunning tot verblijf (want daar zal het in deze gevallen meestal om gaan) de mogelijkheid van behandeling in drie instanties wordt opengesteld.

Naar het oordeel van de Regering gaat dit te ver. De samenstelling van de commissie, zoals die in het ontwerp is voorzien, waarborgt een beoordeling zonder vooringenomenheid ten gunste van de in eerste aanleg genomen afwijzende beslissing. Als nu de minister en de commissie beide concluderen dat die beslissing gehandhaafd moet blijven, mag men veilig aannemen dat ze in overeenstemming is met een verantwoord beleid. Stellig is de kans gering, dat de Raad van State dan niettemin zou oordelen dat de minister niet in redelijkheid tot de aangevochten beslissing hiet kunnen komen, of dat bij het nemen daarvan anderszins in strijd met een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur is gehandeld. Slechts nadat aan een vreemdeling meer dan kortstondig verblijf in Nederland is toegestaan, en aldus bij hem zekere verwachtingen kunnen zijn gewekt omtrent het verkrijgen van toestemming tot verder voortgezet verblijf, kan er voldoende aanleiding bestaan hem in de gelegenheid te stellen zijn belangen nog eens bij de Raad van State te (doen) bepleiten, hoewel de Minister reeds conform het advies van de commissie afwijzend heeft beslist op een verzoek om herziening.

Voor het overige komt de voorgestelde regeling van het beroep op de Kroon in hoofdzaak met die van het ontwerp-

Beroep Administratieve Beschikkingen overeen. Ten aanzien van de beroepsgronden moge dan ook naar de stukken betreffende dat ontwerp worden verwezen. Op één punt is echter, ten gunste van de vreemdeling, verder gegaan dan in het genoemde ontwerp. Aan het beroep tegen ministeriële beslissingen die niet conform een advies van de commissie zijn genomen, is namelijk, voor wat de mogelijkheid van uitzetting betreft, in beginsel schorsende werking toegekend (artikel 38).

Tenslotte staat, zoals hierboven reeds werd opgemerkt, volgens de ontworpen regeling in bepaalde gevallen *beroep op de rechter* open (artt. 40—43). Dit betekent niet, dat in alle andere gevallen tussenkomst van de burgerlijke rechter uitgesloten zou zijn. De in de Grondwet en de Wet op de rechterlijke organisatie omschreven bevoegdheid van die rechter tot kennisneming van schuldvorderingen (mede voorzover die hun grondslag vinden in een onrechtmatige overheidsdaad) wordt door het ontwerp niet aangetast. (Vgl. ook artikel 39, tweede lid.)

In de gevallen waarin het ontwerp een beroep op de gewone rechter openstelt, is voorzien in een vereenvoudigde procedure, afwijkend van het gewone civiele geding. Meent degene die door de administratie als vreemdeling wordt beschouwd en behandeld, dat hij Nederlander is, dan zal hij zich — evenals thans (vgl. artikel 20 van de wet van 1849 en artikel 4 van de wet van 1918) — rechtstreeks tot de Hoge Raad kunnen wenden teneinde een beslissing van dat rechtscollege over zijn nationaliteit uit te lokken.

De vreemdeling die in bewaring is gesteld, of wiens vrijheid van beweging met toepassing van artikel 18 is beperkt, zal te allen tijde aan de rechtbank opheffing van de op hem toegepaste maatregel kunnen vragen. De wet van 1918 (artikel 2, derde lid) kent deze mogelijkheid eveneens, doch alleen in geval van aanwijzing van een bepaalde verblijfplaats. Voorts voorziet het ontwerp, in afwijking van de wet van 1918, hierbij in de mogelijkheid van hoger beroep op het gerechtshof, alsmede in die van beroep in cassatie.

Bij zijn beslissing zal de rechter zich niet hebben te beperken tot de vraag of het gezag dat de maatregel heeft bevolen daartoe wettelijk bevoegd was, c.q. of het in redelijkheid tot dat bevel heeft kunnen komen. Hij zal tevens hebben na te gaan of (voortgezette) toepassing van de maatregel, objectief beschouwd, in redelijkheid gerechtvaardigd is te achten. De wet van 1918 geeft te dezen geen directief aan de rechter.

Overziet men het totaal van de in het ontwerp geregelde rechtsmiddelen, dan zal kunnen blijken dat met het belang van de rechtsbescherming van de vreemdeling ten volle rekening is gehouden. In het bijzonder door de materieelrechtelijke bepalingen welke de vrijheid van de administratie inperken, en voorts door de mogelijkheid van herziening met inschakeling van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken — waarbij de beoordeling niet beperkt blijft tot een toetsing aan de wet en aan beginselen van behoorlijk bestuur — alsmede door de bepalingen betreffende de schorsende werking in geval van voorgenomen verwijdering, gaat de voorgestelde regeling als geheel in het versterken van de positie van de vreemdeling nog aanmerkelijk verder dan hetgeen zou kunnen worden bereikt bij toepassing van de ontworpen Wet Beroep Administratieve Beschikkingen met behoud, voor het overige, van de bestaande voorschriften.

DE ARTIKELEN

Artikel 1. Van het hoofd van plaatselijke politie wordt, behalve in artikel 1, gesproken in:

1. artikel 4, eerste lid (aanwijzing van de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen);

2. artikel 11, eerste lid onder *b* (bevoegdheid, in de door de Minister van Justitie te bepalen gevallen, tot het verlenen, verlenen en intrekken van vergunningen tot verblijf);

3. artikel 17, derde lid (aanmelding bij het hoofd van plaatselijke politie);

4. artikel 19, derde lid (bevoegdheid tot het verlengen van de termijn gedurende welke een vreemdeling bij vermoeden van ongeoorloofd verblijf kan worden opgehouden).

Met het oog op de taak die deze functionaris bij de toepassing van de voorschriften op het gebied van het vreemdelingenrecht heeft, is — conform artikel 1 van het geldende Vreemdelingenreglement — in het ontwerp als zodanig aangewezen de korpchef van gemeentepolitie, in gemeenten waar deze de rang van hoofdcommissaris of commissaris heeft, en in de overige gemeenten de burgemeester. De benaming „hoofd van plaatselijke politie” is op dit gebied gangbaar en daarom in het ontwerp gehandhaafd. Dat artikel 35 van de Politiewet thans, in andere zin, van „hoofd van de politie ter plaatse” spreekt, lijkt geen overwegend bezwaar.

Artikel 2. De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken kwam reeds ter sprake in § 5 van het algemene deel van deze memorie. Bepalingen omtrent haar taak, samenstelling, inrichting en werkwijze zijn hier opgenomen, en niet in het hoofdstuk betreffende de rechtsmiddelen, omdat haar advies ook zal kunnen worden gevraagd in gevallen waarin het niet om een verzoek om herziening gaat. Het kan wenselijk zijn dat reeds dadelijk, bij de in eerste aanleg te nemen beslissing, een advies van de commissie beschikbaar is.

Artikel 3. Bij „de in het belang van de grensbewaking te treffen voorzieningen” (eerste lid onder *a*) is met name gedacht aan de aanwijzing van doorlaatposten en verdere maatregelen van organisatorische aard, waaronder begrepen de afgifte van grenspassen of dergelijke documenten voor bewoners van het costelijke grensgebied. Eventueel zal ook een strook langs de grens als bewakingsgebied kunnen worden aangewezen met het oog op de controle bedoeld in het eerste lid onder *b*. Het ontzeggen van het verblijf in een bewakingsgebied echter is een maatregel van verder gaande strekking. Een volstrekt verbod om zich in zulk een gebied op te houden is niet te beschouwen als een verplichting opgelegd in het belang van de uit te oefenen controle.

In verband met artikel 28 van de nieuwe Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (*Stb.* 1961, no. 31), dat de mogelijkheid opent smokkelaars te weren uit terreinen van toezicht in de zin van die wet, bestaat geen behoefte meer aan een bepaling omtrent ontzegging van het verblijf in de bewakingsgebieden aan Nederlanders. Van de thans — ingevolge de Grensbewakingswet van 1920 — nog wel bestaande bevoegdheid hiertoe pleegt tegenwoordig geen gebruik meer te worden gemaakt.

De verplichtingen bij grenscontrole (melden bij een doorlaatpost, vertonen van identiteitspapieren, verstrekken van inlichtingen e.d.) moeten uiteraard mede voor Nederlanders gelden; vandaar dat hier algemeen van „personen” wordt gesproken.

Het ligt in de bedoeling om, conform de geldende regeling, de ambtenaren van de marechaussee en de douane (in de havens van Rotterdam de gemeentepolitie) met de grensbewaking te belasten.

Artikel 4. De bepalingen van dit artikel strekken tot handhaving van de bestaande organisatorische en hiërarchische verhoudingen.

Artikel 5. Ministeriële voorschriften — hetzij rechtstreeks op basis van de wet, hetzij ter uitvoering van een daarop gebronde algemene maatregel van bestuur — zijn in de praktijk onmisbaar. Afgezien van de bepalingen waarin nadere regeling krachtens een algemene maatregel van bestuur is toegelaten, dus waarin de mogelijkheid van subdelegatie door de Kroon is geopend, voorziet het ontwerp op vier plaatsen in ministeriële uitvoeringsvoorschriften, t.w. in artikel 6, eerste lid (betreffende documenten voor grensoverschrijding), artikel 11, eerste lid onder *b* (delegatie van de bevoegdheid tot het verlenen etc. van vergunningen tot verblijf), artikel 23, eerste lid (delegatie van de bevoegdheid tot het geven van een last tot uitzetting in de daar bedoelde gevallen) en artikel 23, vijfde lid (beperking van de bevoegdheid van lagere ambtenaren tot het verwijderen

van illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen). In het belang van de rechtszekerheid zijn in artikel 5 enkele bepalingen omtrent de publikatie en het in werking treden van zulke voorschriften opgenomen.

Bij de vaststelling kunnen ook andere ministers dan alleen die van Justitie betrokken zijn. In verband hiermede is uitdrukkelijk bepaald dat de vaststelling moet geschieden in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat. (Vgl. artikel 25 van het geldende Vreemdelingenreglement.)

Artikel 6. Gesproken wordt van „toegang hebben tot het Rijk” en niet van het verlenen van toegang, omdat dit artikel mede betrekking heeft op binnenkomst over de Belgische grens, waar ingevolge de in de §§ 1 en 3 genoemde overeenkomst van Brussel, d.d. 11 april 1960, geen personencontrole meer plaats heeft. Niet voor alle vreemdelingen zullen dezelfde bepalingen omtrent het bezit van reispapieren behoeven te gelden. Zo zullen visumplichtige vreemdelingen een gevisieerd buitenlands paspoort moeten hebben, terwijl andere bijvoorbeeld met een identiteitskaart kunnen volstaan. In bepaalde gevallen (met name voor schepelingen die aan wal gaan) zal zelfs, evenals thans, het bezit van een reisdocument in het geheel niet behoeven te worden geëist. Ten aanzien van schepelingen bestaan trouwens internationale voorschriften.

Het tweede lid volgt de terminologie van het verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. Intussen strekt de bepaling zich niet alleen tot vluchtelingen in de zin van dat verdrag uit; de bewoordingen zijn meer algemeen. Uiteraard zal de hier voorgeschreven speciale machtiging tot het weigeren van toegang niet worden gegeven in gevallen waarin Nederland krachtens het internationale recht verplicht is de vreemdeling te laten binnenkomen. Of zich zulk een geval voordoet, kan op een centrale plaats beter worden beoordeeld dan door een ambtenaar aan de grens. Hetzelfde geldt trouwens voor gevallen waarin Nederland niet tot toelating verplicht is en de vreemdeling niet voldoet aan de normale vereisten voor geoorloofd verblijf in het Rijk (vgl. de artikelen 8—10), maar waarin er niettemin, met het oog op het gevaar waarin hij verkeert (of beweert te verkeren), aanleiding bestaat hem in afwachting van een definitieve beslissing voorlopig door te laten.

Artikel 7. Passagiers van schepen en vliegtuigen hebben in het algemeen wel de vereiste papieren voor binnenkomst. Daar aan de vervoersondernemingen bekend is, althans bekend kan zijn, welke eisen voor toegang tot het Rijk gelden, is het niet onbillijk dat de eventuele kosten voor hun rekening komen, wanneer aan die eisen niet is voldaan en dus toegang aan een passagier wordt geweigerd (uiteraard behoudens mogelijk verhaal op de niet-toegelatene). Ten aanzien van verstekelingen is het een kwestie van risico. Hoewel men natuurlijk niet kan stellen dat de vervoersondernemingen het altijd in de hand hebben het meereizen van verstekelingen te voorkomen, is het duidelijk dat zij daartoe in elk geval meer gelegenheid hebben dan de Staat. Het is dan ook normaal, en internationaal gebruikelijk, dat zij het risico van de kosten van terug- of doorreis van verstekelingen dragen.

Zou de toegang tot het Rijk kennelijk ten onrechte worden geweigerd, b.v. aan iemand die aantoonde houder van een geldige vergunning tot verblijf te zijn — een louter hypothetisch geval overigens; de met de grensbewaking belaste ambtenaren plegen bij twijfel telefonisch overleg met het Ministerie van Justitie, waar voor kwesties omtrent doorlating aan de grens te allen tijde een tot beslissing bevoegde functionaris bereikbaar is — dan zal de vervoersonderneming, zo zij daardoor schade lijdt, een civiele actie wegens onrechtmatige overheidsdaad kunnen instellen. Voor de ten onrechte niet doorgelaten persoon staat trouwens dezelfde weg open, zoals voor iedereen die door een onrechtmatige ambtelijke beslissing of handeling is benadeeld. Het ontwerp bevat dan ook geen speciale regeling voor dergelijke, in de praktijk nauwelijks denkbare, gevallen van geheel ongegronde weigering aan de grens.

Artikel 8. Dit artikel is vooral van belang voor vreemdelingen die niet, als houders van vergunningen tot verblijf etc., voor langere tijd in ons land mogen blijven; dus met name voor hen die hier als toerist, dan wel voor familie- of zakenbezoek komen.

De in het eerste lid omschreven vereisten zijn ontleend aan de hierboven reeds enige malen genoemde Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied. Conform de terminologie van die overeenkomst wordt in het gestelde onder *c* gesproken van „gevaar voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid”. Het zou verwarrend zijn in een nieuwe Vreemdelingenwet andere termen te bezigen, nu voor het gehele Beneluxgebied in een overeenkomst is vastgelegd welke criteria bij de beslissing omtrent doorlating aan de buitengrenzen moeten worden gehanteerd. Weliswaar gaat het in het ontwerp-artikel 8 over de voorwaarden onder welke aan vreemdelingen (kort) verblijf in Nederland is toegestaan, maar het verband met de doorlating is duidelijk. Men kan immers bezwaarlijk een vreemdeling vergunnen over de grens te komen en hem tegelijk verbieden zich in ons land te bevinden. Artikel 6, dat over de toegang tot het Rijk handelt, verwijst dan ook mede naar artikel 8.

De termen „openbare rust” en „openbare orde” zijn dus te verstaan in de zin van de overeenkomst van 11 april 1960. In overeenstemming met onze Beneluxpartners wordt deze overeenkomst aldus geïnterpreteerd, dat o.a. gevaar voor de goede zeden, alsmede schade voor de buitenlandse betrekkingen, geacht wordt onder gevaar voor de openbare rust of de openbare orde begrepen te zijn.

Of een hier op bezoek komende vreemdeling voldoet aan de in artikel 8 omschreven vereisten voor toegestaan kort verblijf, zal bij binnenkomst (anders dan over de zuidgrens) in eerste instantie moeten worden beoordeeld door een met de grensbewaking belaste ambtenaar. In het algemeen zal die beoordeling geen moeilijkheden opleveren. Met toepassing van artikel 3, vierde lid, kunnen hiervoor trouwens algemene aanwijzingen worden gegeven. In twijfelgevallen zal, zo nodig telefonisch, een bijzondere aanwijzing — eveneens gegrond op artikel 3, vierde lid — kunnen worden gevraagd. Heeft een vreemdeling reden om te betwijfelen of hem wel toegang tot het Rijk zal worden verleend, dan kan hij zich desgewenst zekerheid verschaffen door tevoren een vergunning tot verblijf voor de duur van zijn voorgenomen bezoek aan te vragen. Het ontwerp belet niet dat in bijzondere gevallen een vergunning tot verblijf wordt verleend met een geldigheidsduur gelijk aan, of korter dan, de krachtens artikel 8 vast te stellen termijn.

Het in het tweede lid gestelde maximum van zes maanden, voor de termijn van vrij verblijf, dient het belang van de rechtszekerheid. Gedurende die termijn is de positie van de vreemdeling, zolang hem geen vergunning is verleend en voorzover hij niet als vluchteling is erkend, nog niet gestabiliseerd. Door het stellen van een maximum wordt voorkomen dat een vreemdeling na een langdurig verblijf nog steeds als een toerist zou kunnen worden behandeld, met de consequenties voor wat betreft de mogelijkheid van verwijdering.

De te bepalen termijn zal niet voor alle categorieën dezelfde behoeven te zijn. Zo ligt het in de rede die termijn voor visumplichtige vreemdelingen te stellen op de geldigheidsduur van het aan hen verleende (bezoek)visum. In dit verband zij opgemerkt dat door de nauwe samenwerking tussen de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie — geïnstitutionaliseerd in de Visadienst — een volkomen coördinatie van het beleid ten aanzien van de visumverlenging enerzijds en van de toelating anderzijds is verzekerd.

Artikel 9. De zinsnede „tot het tijdstip waarop die vergunning haar geldigheid verliest” is strikt genomen overbodig. Men kan immers slechts als houder van een vergunning worden aangemerkt, indien en zolang die vergunning geldig is. Niettemin lijkt het dienstig de aangehaalde woorden op te nemen, teneinde duidelijk te doen uitkomen dat vergunningen tot verblijf een beperkte geldigheidsduur hebben.

Voor de overzichtelijkheid zijn de bepalingen waarin is aangegeven aan welke vreemdelingen verblijf in het Rijk is toegestaan, in het ontwerp bijeengehouden (artikelen 8—10). Het verlenen, verlengen en intrekken van vergunningen tot verblijf is daarom niet in onmiddellijke aansluiting op artikel 9, maar in de artikelen 11 en 12 geregeld.

Artikel 10. Op het verlenen van vergunningen tot vestiging en op het erkennen van vluchtelingen zal — in aansluiting op hetgeen daarover reeds is opgemerkt in § 4 van het algemene gedeelte — worden teruggekomen in de aantekeningen bij de artikelen 13, 14 en 15.

Het ligt in de bedoeling van de in artikel 10, tweede lid, voorbehouden bevoegdheid gebruik te maken ten behoeve van leden van het gezin van een Nederlander (voorzover zij niet eveneens de Nederlandse nationaliteit bezitten) en van de houder van een vergunning tot vestiging. Nader zal worden gezien of t.z.t. nog andere categorieën kunnen worden vrijgesteld.

Artikelen 11 en 12. In aansluiting op hetgeen reeds in § 4 van het algemene gedeelte over vergunningen tot verblijf is opgemerkt, zij hier nog het volgende aangetekend.

De bestaande verblijfsvergunningen zijn gebaseerd op het Vreemdelingenreglement en dus middellijk op de wet van 1918, die niet de toelating regelt, maar alleen bepalingen omtrent het uit te oefenen toezicht bevat. In overeenstemming met deze grondslag heeft de tegenwoordige vergunning het karakter van een maatregel van toezicht. Dit karakter komt duidelijk tot uiting in gevallen waarin de Minister van Justitie het verblijf van een vreemdeling hier te lande voor onbepaalde tijd heeft aanvaard. Die vreemdeling behoeft dan toch een, telkens slechts voor een bepaalde termijn verleende, verblijfsvergunning van het hoofd van plaatselijke politie. Het vereiste van het bezit van zulk een tijdelijke vergunning is dus een middel tot periodieke controle.

In het systeem van het ontwerp, dat anders dan de wet van 1918 zowel de toelating en de uitzetting als het toezicht regelt, behoort de vergunning tot verblijf niet bij de maatregelen van toezicht, maar bij de vormen van toelating. Al kunnen aan de vergunning zo nodig voorschriften worden verbonden met het oog op het uit te oefenen bijzondere toezicht, primair wordt bij het verlenen van de vergunning beslist omtrent de termijn waarvoor aan de vreemdeling verblijf in Nederland zal zijn toegestaan. (Algemene maatregelen van toezicht, die dus niet van individuele aard zijn, maar voor alle vreemdelingen gelden, c.q. voor een bepaalde categorie, zullen op basis van artikel 17, eerste en tweede lid, kunnen worden genomen.)

De aan de vergunning eventueel te verbinden voorschriften zullen mede kunnen strekken tot het op bepaalde punten concretiseren van de algemene verplichting om zich te onthouden van inbreuken op de openbare rust en de openbare orde, alsmede van activiteiten die gevaar opleveren voor de nationale veiligheid. Bij beperkingen, als bedoeld in het tweede lid van artikel 11, is vooral gedacht aan de mogelijkheid om het verblijf alleen voor een bepaald doel (b.v. het volgen van een universitaire studie) toe te staan. Vervalt dit doel (in het gegeven voorbeeld: doordat de studie is afgebroken), dan zal de vergunning op die grond kunnen worden ingetrokken. Vandaar dat in artikel 12, onder *d*, wordt gesproken van intrekking *ingevolge* een beperking.

De geldende wetten bevatten geen bepalingen omtrent het stellen van zekerheid — hetzij in de vorm van een borgtocht, hetzij in die van een bankgarantie of waarborgsom — voor de kosten die voor de openbare kas kunnen voortvloeien uit het verblijf (bij noodzaak van ondersteuning) of uit een gedwongen verwijdering. In de praktijk wordt dit als een leemte gevoeld. De figuur van een borg („sponsor”) voor een vreemdeling aan wie langdurig verblijf wordt toegestaan, is op het gebied van het vreemdelingenrecht geenszins ongewoon. Hetzelfde geldt voor andere vormen van zekerheid, zoals de storting van een waarborgsom. Artikel 11, derde en vierde lid, voorziet in de behoefte aan een wettelijke grondslag.

Artikelen 13 en 14. In § 4 van het algemene gedeelte werd reeds medegedeeld dat een vreemdeling na verloop van tijd in beginsel aanspraak zal hebben op een vergunning tot vestiging. Wanneer die vergunning eenmaal is verleend, heeft hij, door de beperkte gronden voor intrekking en door de mogelijkheden van beroep daartegen, een sterke rechtspositie.

Aan vreemdelingen die nog geen vijf jaar (na het bereiken van de zestienjarige leeftijd) legaal in ons land hebben gewoond, zal een vergunning tot vestiging steeds geweigerd kunnen worden. De mogelijkheid van eerdere verlening is weliswaar in het ontwerp niet uitgesloten, maar het ligt in de rede dat van die mogelijkheid slechts bij hoge uitzondering gebruik zal worden gemaakt. In de regel zal voor de eerste vijf jaar alleen een vergunning tot verblijf worden gegeven.

Het spreekt wel vanzelf, dat illegaal verblijf hier te lande geen aanspraak op het verkrijgen van een vergunning tot vestiging kan doen ontstaan. Zou een vreemdeling niettemin menen zich op langdurig illegaal verblijf te kunnen beroepen, dan zal er aanleiding zijn hem de vergunning te weigeren wegens ernstige bezwaren in verband met de openbare orde (artikel 13, derde lid, onder *b*).

Dat verblijf vóór het bereiken van de zestienjarige leeftijd bij het berekenen van de in artikel 13, derde en vierde lid, gestelde termijnen buiten beschouwing wordt gelaten, ligt in de opzet van het ontwerp voor de hand. Kinderen die op zeer jeugdige leeftijd met hun ouders naar ons land zijn gekomen, of die hier zijn geboren, en die tien jaar later nog in Nederland wonen, zouden anders in de regel aanspraak hebben op een vergunning tot vestiging voor zichzelf, ook wanneer hun ouders niet van plan zijn in ons land te blijven.

Na tien jaar zullen, voor de beslissing op een verzoek om zulk een vergunning, de middelen van bestaan geen punt van overweging meer vormen (art. 13, vierde lid). Verwijdering na een zo langdurig legaal verblijf in het Rijk komt trouwens in de praktijk zelden of nooit voor. Niettemin is deze bepaling uit een oogpunt van rechtszekerheid van veel belang voor de vreemdeling.

Daar vergunningen tot vestiging, anders dan vergunningen tot verblijf, uitsluitend zijn bedoeld voor vreemdelingen die hier te lande hun hoofdverblijf hebben, is in artikel 14, tweede lid, bepaald dat vestiging in het buitenland het vervallen van de vergunning tot gevolg heeft.

Artikel 15. Verwezen moge worden naar de passage omtrent vluchtelingen in § 4 van het algemene gedeelte.

De leden van het gezin van een erkende vluchteling zijn als zodanig niet vrijgesteld van het vereiste van een vergunning. Voorzover zij met hem zijn meegekomen of hem zijn gevolgd, zal er in het algemeen aanleiding bestaan hen afzonderlijk als vluchteling te erkennen. In dit verband zij herinnerd aan de mogelijkheden van herziening en nadere voorziening, welke volgens het ontwerp mede openstaan in gevallen waarin een verzoek om erkenning als vluchteling is afgewezen (artt. 29—39).

Conform de artikelen 3 en 4 van het geldende Vluchtelingenbesluit (K.B. van 10 januari 1957, *Stb.* 3) is bepaald, dat voor de erkenning van vluchtelingen, en voor het intrekken van erkenningen, overeenstemming tussen de Ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken nodig is.

Artikel 16. De in het eerste en tweede lid van dit artikel bedoelde voorschriften zijn van administratieve aard, zodat de vaststelling daarvan gevoeglijk aan een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële beschikking kan worden overgelaten.

Ten aanzien van de in het derde lid voorbehouden bevoegdheid om, op basis van wederkerigheid, bij algemene maatregel van bestuur leges vast te stellen, zij verwezen naar artikel 10 van het geldende Vreemdelingenreglement, dat in een overeenkomstige (doch ruimere) bevoegdheid voorziet.

Artikel 17. Over de in het ontwerp voorziene maatregelen van toezicht is reeds gesproken in § 4 van het algemene gedeelte. Verplichtingen als bedoeld in artikel 17 zouden eventueel ook kunnen worden opgelegd door middel van de aan een

vergunning tot verblijf te verbinden voorschriften. Dit zou echter in het algemeen een te omslachtige methode zijn. Bovendien is het wenselijk, dat de bevoegdheid tot het opleggen van zulke verplichtingen ook bestaat ten aanzien van vreemdelingen die geen houder zijn van een vergunning tot verblijf.

Bij „identiteitspapieren” (eerste lid onder *a*) is niet alleen te denken aan paspoorten en andere reisdocumenten, maar ook aan speciale legitimatiebewijzen voor hier te lande vertoevende vreemdelingen. Met het oog op het uit te oefenen toezicht zal daaraan behoefte kunnen bestaan.

De verplichting tot aanmelding, bedoeld in het tweede lid, zal — zoals volgt uit de woorden „ten aanzien van” — mede kunnen worden opgelegd aan degenen die huisvesting verlenen aan een (nog niet bij de administratie geregistreerde) vreemdeling, alsmede aan de ouders en verzorgers van minderjarige vreemdelingen.

Tegen oplegging van de in het derde lid voorziene individuele meldingsplicht staat beroep open. (Vgl. de artikelen 29, eerste lid onder *c*, en 34).

Maatregelen van toezicht als in dit artikel omschreven, kunnen ook thans worden genomen. De wet van 1918 volstaat te dezen met een blanco delegatie (artikel 2).

Artikel 18. Toepassing van dit artikel zal aangewezen kunnen zijn in gevallen waarin een vreemdeling gevaar voor de openbare rust¹⁾, de openbare orde of de nationale veiligheid oplevert, maar zijn verwijdering onmogelijk is of op overwegende bezwaren stuit, en bewaring krachtens artikel 26 ook niet, of niet meer, in aanmerking komt. De beperking van de vrijheid van beweging zal b.v. kunnen bestaan uit een verbod om zich buiten een bepaalde gemeente te bevinden, gecombineerd met een gebod om zich telkens te komen melden.

Neemt de vreemdeling de hem opgelegde beperking van zijn bewegingsvrijheid niet in acht, dan begaat hij een strafbaar feit (vgl. artikel 44).

Bij toepassing van deze maatregel staat, zoals ook reeds in de §§ 4 en 5 werd opgemerkt, beroep op de rechter open (artt. 40—42).

Artikel 19. De bevoegdheid tot het staande houden etc. van vreemdelingen bestaat thans, afgezien van de mogelijkheden bij grenscontrole, alleen op grond van het Wetboek van Strafvordering, dus bij redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Nu er door de beperking van de grenscontrole meer kans is dat vreemdelingen hier illegaal verblijven, is het wenselijk dat ook in andere gevallen, bij wijze van steekproef, naar identiteitspapieren kan worden gevraagd; te meer daar het ontwerp matigheid betracht bij het verbinden van strafsancities aan de voorgestelde bepalingen.

De in artikel 19 gestelde termijnen komen overeen met die van het ophouden voor verhoor en van de inverzekeringstelling krachtens het Wetboek van Strafvordering; met dien verstande dat verdere verlenging hier niet is toegelaten.

Artikel 20. Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 2a van het geldende Vreemdelingenreglement.

Artikel 21. De inhoud van dit artikel komt materieel in hoofdzaak overeen met die van artikel 3a van de wet van 1918, welke bepaling is ingevoegd bij de wet van 23 juni 1960, *Stb.* 239. Door de formele ongewenstverklaring wordt het (verdere) verblijf van de vreemdeling als misdrijf strafbaar (artikel 197 Wetboek van Strafrecht).

De laatste zinsnede van het gestelde onder *c* strekt er toe te voorkomen dat de houder van een vergunning dan wel een door de Minister erkende vluchteling, ongewenst zou kunnen worden verklaard op een grond die niet voldoende is voor het intrekken van die vergunning of erkenning.

Tegen de beschikking tot ongewenstverklaring staat volgens het ontwerp beroep open (artikel 29, eerste lid onder *e*, en artikel 34).

¹⁾ Voor het gebruik van de term „openbare rust”, naast „openbare orde”, zij verwezen naar de toelichting op artikel 8.

Artikelen 22—25. Volgens de ontworpen regeling zal voor de uitzetting van een vreemdeling in het algemeen een last van het daartoe bevoegde gezag nodig zijn. Deze regeling waarborgt dat, alvorens verwijdering uit het Rijk plaats heeft, niet alleen wordt nagegaan of het verblijf van de vreemdeling hier te lande inderdaad niet, of niet meer, is toegestaan, maar ook of niet het alsnog toestaan van (voortgezet) verblijf door het bevoegde gezag wordt overwogen; c.q. of niet een verzoek om herziening of nadere voorziening in behandeling is; voorts of aan de vreemdeling geen termijn behoort te worden gegund waarbinnen hij op eigen gelegenheid naar het buitenland kan vertrekken (artikel 24, tweede lid); en ten slotte of de uitzetting op grond van het bepaalde in artikel 25 (voorschots) achterwege moet blijven. Alleen wanneer het verblijf in het Rijk van het begin af steeds ongeoorloofd is geweest, dus in het bijzonder na illegale grensoverschrijding, zal onmiddellijke uitzetting mogelijk zijn, voorzover de Minister van Justitie niet anders zal hebben bepaald (artikel 23, vijfde lid).

Artikel 26. In artikel 5 van het Verdrag van Rome, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is in de mogelijkheid voorzien van detentie van vreemdelingen wier uitzetting is gelast, of ten aanzien van wie een onderzoek gaande is, hetwelk in een last tot uitzetting kan resulteren. De bevoegdheid tot vrijheidsbeneming kan in zulke gevallen niet worden gemist. Het ontwerp regelt de uitoefening van deze bevoegdheid zodanig, dat zij tot het noodzakelijke beperkt blijft. Daarbij stelt het — overeenkomstig het genoemde verdragsartikel — onmiddellijk beroep op de rechter open (artikelen 40—42).

Artikel 27. Op grond van dit artikel zullen vreemdelingen die per schip of vliegtuig zijn aangekomen, en die vervolgens illegaal ons land zijn binnengedrongen, alsmede achtergebleven leden van de bemanning, op dezelfde wijze kunnen worden verwijderd als in het geval waarin aan hen, na aanmelding bij een doorlaatpost, aldaar de toegang tot het Rijk is geweigerd.

Artikel 28. Verhaal van de kosten gemoeid met de uitzetting is naar het oordeel van de ondergetekende in beginsel redelijk te achten. Dat de reiskosten voor rekening van de Staat zouden moeten blijven, ook wanneer de vreemdeling zeer wel tot betaling daarvan in staat is, zou zelfs moeilijk te aanvaarden zijn. Ten aanzien van de kosten der aan de uitzetting eventueel voorafgaande bewaring zou hij althans de mogelijkheid van verhaal niet bij voorbaat willen uitsluiten.

Bij verhaal zal eventueel gebruik kunnen worden gemaakt van een overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens artikel 11, derde en vierde lid, gestelde zekerheid. Voor het overige moge worden verwezen naar de aantekeningen bij de artikelen 11 en 12.

Artikelen 29—33. Aan het rechtsmiddel van de herziening zijn reeds enige beschouwingen gewijd in § 5 van het algemene gedeelte.

Een weigering aan de grens leent zich bezwaarlijk voor een herzieningsprocedure. Voor de mogelijkheden die daarbij wel openstaan, zij verwezen naar de aantekeningen bij de artikelen 7 en 8.

Ook beschikkingen waarbij een last tot uitzetting wordt gegeven, zijn volgens het eerste lid van artikel 29 in het algemeen niet vatbaar voor herziening op verzoek.¹⁾ Dit is in de opzet van het ontwerp logisch, omdat anders een dubbel beroep zou openstaan; zowel tegen de weigering om (voortgezet) verblijf in het Rijk toe te staan — c.q. tegen de beslissing waarbij een vergunning of erkenning is ingetrokken — als tegen de, gelijktijdig of daarna gegeven, last tot uitzetting.

Op het beginsel dat tegen de hier bedoelde beschikkingen geen beroep openstaat, zijn echter twee uitzonderingen gemaakt. De eerste uitzondering (artikel 29, eerste lid onder *f*) heeft betrekking op gevallen welke zich o.a. kunnen voordoen na overlijden van het hoofd van een gezin, waarvan de overige leden ingevolge het bepaalde krachtens artikel 10, tweede lid,

zijn vrijgesteld van het vereiste van een vergunning. Deze uitzondering spreekt wellicht voor zichzelf.

Verder is een uitzondering gemaakt voor de last tot uitzetting van een vreemdeling die al drie maanden zonder verblijfstitel in ons land woont, terwijl de administratie door zijn eigen aanmelding ²⁾ van het begin van die termijn af daarvan op de hoogte was (artikel 27, eerste lid onder g). Deze bepaling strekt er dus toe te voorkomen dat een beslissing omtrent uitzetting nodeloos wordt getraineerd. Anders zou het b.v. denkbaar zijn dat een vreemdeling, die geen houder is van een vergunning tot verblijf, en aan wie het ook niet uit anderen hoofde is toegestaan in Nederland te vertoeven, maar die hier niettemin al geruime tijd (oogluikend) is geduld, plotseling de aanzegging krijgt om het Rijk te verlaten, zonder dat daartegen voor hem enig rechtsmiddel zou openstaan. Hierbij is nog te bedenken dat de feitelijke onmogelijkheid van verwijdering (b.v. wanneer de vreemdeling zich schuil houdt) geenszins belet dat zijn uitzetting reeds dadelijk wordt gelast.

De termijn van zes maanden, vermeld in artikel 29, tweede lid, lijkt wellicht rijkelijk lang voor de behandeling van een verzoek in eerste aanleg. Rekening moet echter worden gehouden met de mogelijkheid van een, in de praktijk niet altijd te vermijden, vertraging als gevolg van het niet aanstonds beschikbaar zijn van gegevens uit het buitenland. Het stellen van een bepaalde termijn is in het belang van de vreemdeling. Hij kan dan weten waar hij met de ontvankelijkheid van een eventueel verzoek om herziening aan toe is, wanneer de beslissing in eerste aanleg lang op zich laat wachten ³⁾.

In overeenstemming met de jurisprudentie van de Kroon in beroepszaken is voor de vraag of een verzoek om herziening tijdig is ingediend (artikel 30, tweede lid; vgl. ook artikel 34, vierde lid) de dag van verzending, en niet die van ontvangst, beslissend te achten.

Inschakeling van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is verplicht in gevallen waarin het om het intrekken van een vergunning of om een daarmee vergelijkbare beschikking gaat (art. 31). Daar toch steeds beroep op de Kroon openstaat wanneer de commissie niet is gehoord, en dan hangende de beslissing op dat beroep in beginsel geen uitzetting kan plaats hebben (art. 38), is er naar het oordeel van de ondergetekende geen voldoende reden om het vragen van haar advies ook in alle andere gevallen verplicht te stellen.

In artikel 32, tweede lid, is een uitzondering gemaakt op het beginsel dat uitzetting achterwege blijft zolang niet is beslist op een verzoek om herziening. Ontbrak die uitzondering, dan zou een vreemdeling het in de hand hebben zijn verwijdering steeds te verijdelen door het aanvragen van een vergunning. De gang van zaken zou dan namelijk als volgt kunnen zijn: (1) Het hoofd van plaatselijke politie gelast de uitzetting van een vreemdeling aan wie het niet (of niet meer) is toegestaan in het Rijk te verblijven; (2) de vreemdeling vraagt onmiddellijk een vergunning tot verblijf; (3) na afwijzing (het beginnen met de tenuitvoerlegging van de last tot uitzetting zou in het algemeen wellicht als een geïmpliceerde afwijzing zijn te beschouwen) vraagt hij terstond herziening, waardoor de mogelijkheid van uitzetting verder zou worden opgeschort; (4) zodra ook het verzoek om herziening is afgewezen, dient hij een nieuw verzoek om een vergunning in; etc. Het is duidelijk, dat dit in elk geval moet worden voorkomen. Bepaald is daarom dat een verzoek om herziening, gericht tegen het weigeren van een vergunning of van een erkenning als vluchteling, dan wel tegen de weigering om de geldigheidsduur van een vergunning tot verblijf te verlengen, alleen dan de mogelijkheid van uitzetting opschort, wanneer het verzoek in eerste

¹⁾ De bevoegdheid van de Minister van Justitie om een genomen beslissing ambtshalve te herzien, wordt uiteraard door het bepaalde in de artikelen 29—33 niet aangetast.

²⁾ Een aanmeldingsplicht kan worden opgelegd met toepassing van artikel 17, tweede lid (algemeen) of derde lid (individueel).

³⁾ Het ontwerp Beroep Administratieve Beschikkingen stelt geen vast tijdstip voor de aanvang van de beroepstermijn bij het achterwege blijven van een beschikking. Dat ontwerp, waarin met allerlei soorten van beschikkingen rekening moet worden gehouden, spreekt van een „redelijke tijd“ (artikel 3).

aanleg tijdig — d.w.z. ten minste een maand voor het einde van de termijn van toegestaan verblijf — is ingediend.

Artikelen 34—39. Na de beschouwingen in § 5 van het algemene gedeelte zullen de bepalingen omtrent nadere voorziening door de Kroon, welke grotendeels zijn ontleend aan het ontwerp Beroep Administratieve Beschikkingen, weinig nadere toelichting behoeven.

Wanneer een vreemdeling hangende de beslissing van de Kroon wordt uitgezet — hetgeen mogelijk zal zijn in de gevallen voorzien in artikel 38, tweede lid — en die beslissing er daarna toe zou strekken dat hem alsnog (voortgezet) verblijf wordt toegestaan, kan eventueel gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot het toekennen van een vergoeding uit 's Lands kas (artikel 39, tweede lid). Algehele uitsluiting van de mogelijkheid van verwijdering zolang de Kroon nog niet heeft beslist, stuift op overwegende bezwaren. Als het verzoek om herziening is afgewezen conform het advies van de commissie, is het naar het oordeel van de ondergetekende volkomen aanvaardbaar, dat de ministeriële beslissing op dat verzoek onmiddellijk effect heeft. Ook in gevallen waarin de mogelijkheid tot uitzetting binnen afzienbare tijd niet meer zou bestaan wanneer de beslissing van de Kroon zou worden afgewacht, moet onmiddellijke verwijdering, conform de afwijzende beslissing op het verzoek om herziening, kunnen plaats hebben. Dat in andere gevallen wel met de uitzetting moet worden gewacht, gaat reeds verder dan de regeling van het ontwerp Beroep Administratieve Beschikkingen, dat geen schorsende werking van rechtswege kent.

Artikelen 40—42. De voorgestelde regeling van het beroep op de rechter, bij beperking van de bewegingsvrijheid krachtens artikel 18 en bij bewaring krachtens artikel 26, komt in hoofdzaak overeen met die van het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van de rechterlijke controle op de toepassing van voorlopige hechtenis. In de wet van 1918 (art. 2, derde lid) is het beroep op de rechtbank slechts uiterst summier geregeld. Voor het overige moge worden verwezen naar hetgeen in § 5 van het algemene gedeelte over dit rechtsmiddel is opgemerkt.

Artikel 43. Een rechtstreeks beroep op de Hoge Raad in geval van beweerd Nederlanderschap is zowel in de bestaande vreemdelingenwetten van 1849 en 1918 (resp. art. 20 en art. 4) als in de Uitleveringswet (artt. 16 en 17) voorzien. Tenzij het beroep klaarblijkelijk van elke grond ontbloomd zou zijn en het dus alleen zou worden ingesteld om het verblijf in Nederland nog wat te rekken, zal een uitzetting, hangende de beslissing van de Hoge Raad, niet in overweging kunnen komen. In het ontwerp is dit niet uitdrukkelijk bepaald, omdat het weinig reëel is te veronderstellen dat de administratie ooit een andere gedragslijn zou volgen. Interventie van de burgerlijke rechter in kort geding zou dan trouwens voor de hand liggen.

Om geheel ongegrond beklag tegen te gaan, is — anders dan in de bestaande wetten — bepaald dat de klager zich tot de Hoge Raad moet wenden door middel van een door een advocaat ondertekende schriftuur.

Artikel 44. Het verblijf van een vreemdeling in het Rijk, buiten de gevallen waarin dit krachtens de artikelen 8—10 uitdrukkelijk is toegestaan, is op zichzelf niet strafbaar gesteld. Dat verblijf behoeft trouwens ook niet illegaal te zijn. Gewezen zij op de mogelijkheid dat aan een vreemdeling — b.v. overeenkomstig artikel 6, tweede lid (het geval van een vreemdeling die er zich bij binnenkomst op beroept vluchteling te zijn) — toegang tot het Rijk wordt verleend, hoewel hij voorshands onder geen der bepalingen van de artikelen 8—10 valt. Verder zij herinnerd aan artikel 24, waarin het gaat om een termijn binnen welke de vreemdeling wiens uitzetting is gelast, op eigen gelegenheid naar het buitenland kan vertrekken. Gedurende die termijn wordt het verblijf niet door een der bepalingen van de artikelen 8—10 gedekt.

Wel ligt het in de bedoeling om vreemdelingen wier verblijf niet krachtens die artikelen is toegestaan, in het algemeen te verplichten zich onverwijld bij de politie te melden (vgl. artikel 17, tweede lid). Het niet-voldoen aan die meldingsplicht is dan wel strafbaar ingevolge artikel 44.

In de aantekening bij artikel 21 werd er reeds aan herinnerd dat het verblijf hier te lande van een ongewenst verklaarde vreemdeling als misdrijf strafbaar is gesteld in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 45. Door deze bepaling wordt vastgelegd, dat de ambtelijke geheimhoudingsplicht mede voor de leden van de Adviescommissie geldt. Schending van die plicht is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikelen 46 en 47. Van de voorgestelde overgangsbepalingen is wellicht de belangrijkste die van artikel 46, tweede lid. Op grond daarvan worden vreemdelingen die, op het tijdstip waarop de nieuwe wet in werking treedt, sedert tien jaar (na het bereiken van de zestienjarige leeftijd) hun geoorloofd hoofdverblijf in het Rijk hebben gehad, van rechtswege houder van een vergunning tot vestiging. De mogelijkheid van het verlenen van zulke vergunningen aan andere vreemdelingen, overeenkomstig artikel 13, en die van intrekking overeenkomstig artikel 14, worden hierdoor uiteraard niet aangetast.

Wanneer een vreemdeling gedurende tien jaar achtereen houder van een verblijfsvergunning, in de zin van het geldende Vreemdelingenreglement, is geweest, zal — behoudens tegenbewijs — kunnen worden aangenomen dat hij in dat tijdvak hier te lande ook zijn hoofdverblijf heeft gehad.

Artikel 48. Uiteraard kan het niet in de bedoeling liggen de algemene beroepsregeling van het ontwerp van Wet beroep administratieve beschikkingen mede van toepassing te doen zijn op het terrein van het vreemdelingenrecht, nu het onderhavige ontwerp daarvoor een eigen beroepsregeling geeft. Alleen beschikkingen betreffende grenspassen en dergelijke documenten (vgl. de aantekening bij artikel 3) kunnen beter onder de algemene regeling worden gebracht, zulks in aansluiting bij de voorgenomen beroepsmogelijkheid ten aanzien van gewone paspoorten.

Artikel 49. Dit artikel bevat een basis voor nationale voorschriften ter uitvoering van een verdrag of andere internationale regeling. Voor zover het nodig is daarbij ten gunste van (bepaalde categorieën van) vreemdelingen af te wijken van de wet, is de bevoegdheid tot zodanige afwijking aan de Kroon toegekend. Hierdoor zal het Nederlandse nationale vreemdelingenrecht gemakkelijker en sneller aan het internationale recht kunnen worden aangepast dan wanneer daarvoor telkens een wet in formele zin tot stand zou moeten komen.

Uiteraard heeft het artikel geen betrekking op gevallen waarin de internationale regeling „self-executing” is.

Dat de wet in het algemeen niet van toepassing zal zijn op vreemdelingen die een bijzondere status bezitten krachtens algemene regelen van volkenrecht of krachtens een internationale overeenkomst, waarnaar ook hun toelating en verblijf hier te lande zich richten, behoeft geen nadrukkelijke vermelding. Genoemd mogen worden diplomatieke, consulaire en andere internationale ambtenaren, diplomatieke koeriers e.d. Deze personen plegen door de Minister van Buitenlandse Zaken in het bezit te worden gesteld van een speciaal identiteitsbewijs, in de praktijk bekend als het „legitimatiebewijs”.

Artikel 50. De bevoegdheid tot afwijking van de wet, in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, bij een door de wetgever achteraf te bekrachtigen algemene maatregel van bestuur, zal veiligheidshalve voorbehouden dienen te blijven. Hierbij zij aangetekend dat artikel 15 van het verdrag van Rome, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in noodsituaties afwijking van de meeste uit dat verdrag voortvloeiende verplichtingen, binnen de grenzen der noodzakelijkheid, toelaat.

Wellicht ten overvloede moge nog worden opgemerkt dat bij een algemene maatregel van bestuur als in dit artikel bedoeld, niet alleen de Minister van Justitie is betrokken. (Men denke bv. aan de coördinatie met de uitoefening van andere buitengewone bevoegdheden welke in de wetgeving zijn voorzien.) Het ligt dan ook in de rede, dat zulk een maatregel slechts op gemeenschappelijke voordracht van verschillende bewindslieden tot stand zal komen.

Artikel 51. Dat krachtens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp ook aan Nederlanders bepaalde verplichtingen (i.h.b. bij grensoverschrijding) kunnen worden opgelegd, lijkt geen bezwaar tegen de korte titel „Vreemdelingenwet”.

Artikel 52. De voorbereiding van de nodige uitvoeringsvoorschriften is inmiddels ter hand genomen, teneinde, wanneer de Staten-Generaal het ontwerp aanvaarden, de nieuwe wet t.z.t. zo spoedig mogelijk in werking te kunnen doen treden.

De Minister van Justitie,

A. C. W. BEERMAN.