

Vergaderjaar 1991-1992

22 735

Wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I. VOORSTEL VAN WET

I.1. De derde zinsnede van de considerans luidde oorspronkelijk:

alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Vreemdelingenwet te wijzigen met het oog op een doeltreffender afdoening van het toenemend aantal verzoeken om toelating hier te lande alsmede in het Wetboek van Strafrecht wettelijke voorzieningen te treffen ter bestrijding van handelingen die het wederrechtelijk verblijf van niet toegelaten vreemdelingen hier te lande begunstigen:

I.2.

Onderdeel A van artikel 1 onder 1. luidde oorspronkelijk:

1. De tweede zinsnede na de aanhef komt te vervallen.

Onderdeel A van artikel 1 onder 3. (thans onder 2.) luidde oorspronkelijk in een tweede zinsnede:

aanvraag om toelating: een door of namens een vreemdeling opgesteld, gedagtekend, ondertekend en toegelicht geschrift waarin om toelating verzocht wordt;

I.3.

Onderdeel B van artikel 1 luidde oorspronkelijk:

Artikel 2 vervalt.

I.4.

De invoeging van twee leden na het tweede lid van artikel 6 van de Vreemdelingenwet kwam in het oorspronkelijk voorstel niet voor.

I.5.

Artikel 12a van de Vreemdelingenwet luidde in het oorspronkelijk voorstel:

Artikel 12a

1. Onze Minister is bevoegd tot verlening, verlenging en intrekking van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf als bedoeld in artikel 9a.

2. De voorwaardelijke vergunning tot verblijf kan worden verleend op aanvraag van de vreemdeling die zich in Nederland bevindt onder een van de volgende omstandigheden:

a. zijn aanvraag om toelating is afgewezen onder de kennisgeving dat hij om redenen die niet aan hem toegerekend kunnen worden voorhands niet voor uitzetting in

aanmerking komt;

b. op zijn aanvraag om toelating is om redenen die de aanvrager niet verweten kunnen worden niet binnen één jaar na de indiening beschikt terwijl hij om redenen die hem niet toegerekend kunnen worden voorhands niet voor uitzetting in aanmerking komt.

3. Bij de in het tweede lid, onder a., bedoelde kennisgeving wordt schriftelijk mededeling gedaan van het recht de in artikel 9a bedoelde voorwaardelijke vergunning aan te vragen en van de aan een dergelijke vergunning verbonden rechtsgevolgen.

4. Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf geldt zolang beletselen voor uitzetting van de vreemdeling bestaan en voor een duur van ten hoogste een jaar. Zij wordt op een binnen vier weken voor het einde van het hem toegestane verblijf ingediende schriftelijke aanvraag van de vreemdeling telkens voor de tijdsduur van ten hoogste een jaar verlengd. Zij doet een eerder ingediende aanvraag om toelating, waarop nog niet onherroepelijk is beslist, vervallen. Dit verval wordt bij beschikking door of vanwege Onze Minister vastgesteld.

5. Bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften vastgesteld betreffende de vorm van aanvragen

om toelating ingevolge dit artikel en hun wijze van indiening.

6. Op de aanvragen om toelating, bedoeld in dit artikel, wordt binnen zes weken beslist.

7. Onze Minister kan op de aanvraag in het geval, als bedoeld in het tweede lid onder b. steeds bij algemene of bijzondere aanwijzing beschikken dat de in dit onderdeel genoemde termijn om klemmende redenen wordt verlengd voor de duur van ten hoogste zes maanden. Hij stelt de verzoeker daarvan in kennis.

8. Een ingevolge dit artikel door Onze Minister genomen beschikking wordt bekend gemaakt door toezending of uitreiking aan de vreemdeling tot wie zij is gericht.

I.6.

Artikel 15c, eerste lid, onder b. en c. van de Vreemdelingenwet luidde in het oorspronkelijk voorstel:

b. de vreemdeling behalve de nationaliteit van het land waaruit hij afkomstig is, de nationaliteit van een ander land bezit terwijl het ernstig vermoeden bestaat dat hij aldaar voldoende bescherming kan krijgen;

c. het ernstig vermoeden bestaat dat een land van eerder verblijf de vreemdeling zal toelaten totdat hij elders duurzame bescherming zal hebben gevonden;

I.7.

Artikel 15d, tweede lid, van de Vreemdelingenwet luidde in het oorspronkelijk voorstel:

2. De beschikking dat de aanvraag om toelating, als bedoeld in het eerste lid, niet ingewilligd wordt houdt mede in dat de vreemdeling die zich in Nederland bevindt, uiterlijk binnen vier weken nadat die beslissing aan hem is toegezonden of uitgereikt het land dient te verlaten, bij gebreke waarvan uitzetting volgt, tenzij de vreemdeling tegen die beschikking een rechtsmiddel waaraan schorsende werking toekomt aanwendt.

I.8.

Artikel 15d van de Vreemdelingenwet kende in het oorspronkelijk voorstel een vierde lid, luidende:

4. Onze Minister kan bij bijzondere aanwijzing beschikken dat

om klemmende redenen de uitvoering van uitzetting wordt opgeschort of geschorst.

I.9.

Artikel 18a van de Vreemdelingenwet luidde in het oorspronkelijke voorstel:

1. Onze Minister kan een vreemdeling wiens aanvraag om toelating niet is ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid ervan bevelen zich op te houden in een bepaalde ruimte of op een bepaalde plaats, ook indien de beschikking tot niet-inwilliging nog niet onherroepelijk is.

2. Op aanvraag van de vreemdeling kan een andere ruimte of plaats worden aangewezen.

3. Het bevel als bedoeld in het eerste lid blijft in elk geval achterwege indien de vreemdeling zich desgelast overeenkomstig artikel 17a in verband met het onderzoek beschikbaar heeft gehouden, doch de beschikking tot niet-inwilliging meer dan vier weken na de indiening van de aanvraag om toelating is genomen.

4. Het bevel als bedoeld in het eerste lid vervalt indien die beschikking in beroep wordt vernietigd of indien het vertrek van de vreemdeling uit de ruimte of plaats nodig is om zich buiten Nederland te begeven.

5. De termijn als bedoeld in het derde lid loopt niet gedurende de tijd, welke de vreemdeling niet heeft voldaan aan de aanwijzing bedoeld in het eerste lid.

6. Een ruimte of een plaats, als bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek ter veiligstelling van de uitvoerbaarheid van uitzetting.

7. Het bepaalde bij of krachtens artikel 7a, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de ruimte of plaats bedoeld in het eerste lid.

I.10.

Artikel 18b van de Vreemdelingenwet kwam in het oorspronkelijk voorstel niet voor.

I.11.

Artikel 22 van de Vreemdelingenwet werd in het oorspronkelijke voorstel als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt het woord «kunnen».

2. Een derde en vierde lid wordt toegevoegd, luidende:

3. Vreemdelingen, die zich erop beroepen dat zij door verwijdering uit Nederland genoopt zouden worden zich onmiddellijk te begeven naar een land waarin zij gegronde reden hebben te vrezen dat zij zullen worden onderworpen aan foltering of aan een onmenselijke of vernederende behandeling of straf worden niet uitgezet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van Onze Minister.

4. Zodra de in het tweede en derde lid omschreven beletselen voor verwijdering uit Nederland zijn vervallen kan Onze Minister alsnog een bijzondere aanwijzing tot uitzetting geven.

I.11

In hoofdstuk IV van de Vreemdelingenwet onderging het oorspronkelijk voorstel de volgende wijzigingen:

a. Het opschrift van Hoofdstuk IV komt te luiden: Bezwaar en beroep, terwijl de onderverdeling in paragrafen vervalt.

b. Artikel 29 komt als volgt te luiden:

1. De vreemdeling tot wie een ingevolge deze wet gegeven beschikking is gericht kan daartegen bezwaar maken tenzij:

a. de beschikking op bezwaar is gegeven;

b. de beschikking strekt tot niet-inwilliging van de aanvraag om toelating wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid ervan en ingevolge deze wet ten laste van de vreemdeling is overgegaan tot vrijheidsbeperking of vrijheidsontneming;

c. de beschikking is gegeven op grond van de artikelen 7a, tweede en derde lid, 17, derde lid, 18, 19, tweede en derde lid en 26;

d. de beschikking een aanwijzing behelst overeenkomstig het bepaalde bij de artikelen 17a of 18a.

2. De artikelen 1, 2, 4, 5 en 14, eerste lid, eerste en tweede volzin, tweede, derde en zesde lid, van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen zijn van overeenkomstige toepassing.

3. Voor de toepassing van dit artikel worden met een beschikking

gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een beschikking te geven, en
- b. het niet tijdig geven van een beschikking.

c. Artikel 30 komt als volgt te luiden:

1. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven.
2. In gevallen waarin de vreemdeling zijn vrijheid is ontnomen kan ook bezwaar worden gemaakt door middel van de schriftelijke verklaring, bedoeld in artikel 451a van het Wetboek van Strafvordering, welk artikel overigens van overeenkomstige toepassing is.
3. Het bezwaar wordt gemaakt door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijke vertegenwoordiger, bijzondere gemachtigde of een advocaat, indien deze verklaart daartoe bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd.
4. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt twee weken.
5. De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop de beschikking aan de vreemdeling is toegezonden of uitgereikt.
6. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen, of, bij verzending binnen Nederland, indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd.
7. Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaarschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien de indiener redelijkerwijs niet geoordeeld kan worden in verzuim te zijn geweest.
8. Het bezwaarschrift is ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en de woon- of verblijfplaats van de indiener;
 - b. de dagtekening;
 - c. een omschrijving van de beschikking waartegen het bezwaar is gericht;
 - d. de gronden van het bezwaar.
9. Indien niet is voldaan aan het achtste lid of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

d. Ingevoegd wordt een artikel 30a, luidende:

Artikel 30a

De termijn voor het geven van een beschikking op bezwaar bedraagt zes weken.

- e. Artikel 31 komt te luiden:
1. Er is een ambtelijke commissie voor de behandeling van de bezwaarschriften, bedoeld in artikel 29.
 2. De benoeming, samenstelling, inrichting en werkwijze van deze commissie worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij kan worden voorzien in de instelling van een of meer subcommissies, welke namens de commissie kunnen optreden.
 3. De commissie kan van het horen van de vreemdeling tot wie de beschikking waartegen bezwaar is gemaakt is gericht afzien indien:
 - a. het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is,
 - b. het bezwaar kennelijk ongegrond is,
 - c. de vreemdeling heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, of
 - d. aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen.

f. Artikel 32 komt te luiden:

Het bezwaar tegen een beschikking die strekt tot uitzetting schorst de uitvoerbaarheid daarvan.

g. Artikel 33 komt te luiden:

De met redenen omklede beschikking op het bezwaar wordt onverwijld schriftelijk aan de indiener van het bezwaarschrift medegedeeld.

h. Ingevoegd wordt een nieuw artikel, luidende:

Artikel 33a

1. Voor het behandelen en beslissen van vreemdelingenzaken vormt en bezet de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage op voorstel van de president enkelvoudige en meervoudige kamers. De meervoudige kamers bestaan uit drie rechters.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsen worden

aangewezen waar de rechtbank ook buiten de hoofdplaats van het arrondissement en buiten het arrondissement terechtzittingen houdt of kan houden.

i. Artikel 34 komt te luiden:

1. De vreemdeling tot wie de beschikking is gericht kan tegen een ingevolge deze wet genomen beschikking op bezwaar of tegen een beschikking waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt, beroep instellen bij de rechtbank te 's-Gravenhage.
2. De artikelen 2, 4, 5, 8 en 15, eerste lid, tweede lid, eerste volzin, en derde lid van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en de artikelen 66, zesde lid, 70, 71, 72, 74 tot en met 98, 100 tot en met 106 en 117 tot en met 120 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.
3. De voorzitter kan beslissen dat het beroep wordt behandeld zonder toepassing van de artikelen 75, 76 en 77 van de Wet op de Raad van State. In dat geval is het bepaalde in artikel 118 van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing.
4. Hangende het onderzoek kan een beschikking die onderwerp uitmaakt van een ingevolge deze wet door de rechtbank te beslissen geschil of waartegen ingevolge artikel 29 een bezwaarschrift is ingediend, ten verzoeken van de vreemdeling tot wie de beschikking is gericht geheel of gedeeltelijk worden geschorst door de voorzitter van de vreemdelingenkamer, op grond dat de uitvoering van de beschikking voor hem een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering van de beschikking te dienen belang. Ook kan op zijn verzoek een voorlopige voorziening worden getroffen ter voorkoming van onevenredig nadeel als in de eerste volzin is bedoeld. De artikelen 107, tweede, derde, vierde en tiende lid, en 108 tot en met 116 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.
5. Voor de toepassing van dit artikel worden met een beschikking gelijkgesteld:
 - a. de schriftelijke weigering een beschikking te geven, en
 - b. het niet tijdig geven van een beschikking.

6. Indien de uitspraak van de rechtbank strekt tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een beschikking, kan zij desgeraden zelf in de zaak voorzien. Overigens is artikel 99 van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing.

7. De uitspraak van de rechtbank is steeds onmiddellijk uitvoerbaar.

8. De rechtbank zendt Onze Minister onverwijld een gewaarmerkt afschrift van haar uitspraak toe.

9. Na de uitspraak zendt de griffier van de rechtbank de stukken van het geding aan Onze Minister.

j. Ingevoegd wordt een nieuw artikel, luidende:

Artikel 34a

1. Tegen een ingevolge deze wet genomen beschikking strekkende tot vrijheidsbeperking of vrijheidsontneming kan de vreemdeling uiterlijk binnen zes dagen na de dag waarop de beschikking aan de vreemdeling is bekend gemaakt of aan hem is verzonden of uitgereikt in beroep komen. De rechtbank hoort de vreemdeling binnen twee weken.

2. Op dit beroep zijn tevens de artikelen 22, 23, eerste, derde en vierde lid, 24, eerste en derde lid, 25, 37, 38, 42, eerste en vierde lid, 45, 46, 48, 49, 50, eerste lid en 585-590 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing. Voorzover daarin rechten toekomen aan de verdachte komen deze aan de vreemdeling toe.

3. Vernietigt de rechtbank een beschikking als bedoeld in dit artikel dan kan zij aan de vreemdeling een vergoeding ten laste van de Staat toekennen. Onder schade is begrepen het nadeel dat niet in vermogensschade bestaat. Het bepaalde bij of krachtens de artikelen 90, 91 en 93 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing. Indien de vreemdeling na het indienen van zijn verzoek is overleden, geschiedt de toekenning ten behoeve van zijn erfgenamen.

k. Ingevoegd wordt een artikel 35, luidende:

Artikel 35

1. Het instellen van beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij de rechtbank te

's-Gravenhage.

2. In gevallen waarin de vreemdeling zijn vrijheid is ontnomen kan ook beroep worden ingesteld door middel van de schriftelijke verklaring, bedoeld in artikel 451a van het Wetboek van Strafvordering, welk artikel overigens van overeenkomstige toepassing is.

3. Het beroep wordt ingesteld door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijke vertegenwoordiger, bijzondere gemachtigde of een advocaat, indien deze verklaart daartoe bepalend te zijn gevolmachtigd.

4. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt, behoudens het bepaalde in artikel 34a, eerste lid, eerste volzin, twee weken.

5. De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop de beschikking aan de vreemdeling is toegezonden of uitgereikt.

6. Het beroepschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen of, bij verzending binnen Nederland, indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd.

7. Ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien de indiener redelijkerwijs niet geoordeeld kan worden in verzuim te zijn geweest.

8. Het beroepschrift is ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener,
- b. de dagtekening,
- c. een omschrijving van de beschikking waartegen het beroep is gericht, en
- d. de gronden van het beroep.

9. Indien niet is voldaan aan het achtste lid of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het beroep, kan dit niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

l. Ingevoegd wordt een artikel 36, luidende:

Artikel 36

Het beroep tegen een beschikking die strekt tot uitzetting schorst de uitvoerbaarheid daarvan.

I.12.

Artikel 45 van de Vreemdelingenwet werd in het oorspronkelijk voorstel als volgt gewijzigd:

Na het woord «commissie» worden de woorden « als bedoeld in artikel 31, eerste lid», ingevoegd.

I.13.

Artikel II van het oorspronkelijk voorstel voegde onder B een artikel 197a aan het Wetboek van Strafrecht toe, luidende:

Artikel 197a

Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijf in Nederland, of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboeten van de vijfde categorie.

I.14.

Artikel III kwam in het oorspronkelijk voorstel niet voor.

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

II.1.

De tweede alinea van paragraaf 1.1.6. kwam in de oorspronkelijke memorie van toelichting niet voor.

II.2.

Paragraaf 1.1.7. van de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde onder b. oorspronkelijk:

b. Die vreemdelingrechtelijke voorziening behoort ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de bestreden beschikking schorsende werking te hebben. Dat wil zeggen: voorzover tenuitvoerlegging van de beschikking zou betekenen dat de vreemdeling buiten de jurisdictie van Nederland die de grondrechten waarborgt, zou geraken, terwijl de vreemdeling een aanmerkelijke kans loopt dat elders bepaalde hem toekomstige grondrechten worden aangetast. De grens-

overschrijdende verwijderingsdaad zou Nederland onder die omstandigheden in de onmogelijkheid brengen alsnog, achteraf, die garanties ten aanzien van de bijzondere persoon na te komen of te doen nakomen. Reeds daarom zou die verwijderingsdaad in veel gevallen onrechtmatig zijn ten aanzien van de beoogd verwijderde. Immers, door de verwijdering zou Nederland, zij het indirect, medewerken aan de voorzienbare schending der gegarandeerde rechten. Wij verwijzen naar RvdW 1990.76 en EVRM-Hof dd 7 juli 1989 CEDH Serie A Vol 161 NJ 1990.158. Die onrechtmatigheid zou dan ingeroepen kunnen worden ex artikel 2 van de Wet R.O. Daarmede zou de rechtsbescherming via het kort geding toch weer sluitstuk worden van het vreemdelingenprocesrecht.

De tweede alinea kwam in het oorspronkelijke punt b. niet voor.

II.3.

Paragraaf 1.2. van de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde onder b.:

b. Wij stellen voor het adagium «niet-toelaten is uitzetten» in de wet te vestigen, daardoor de uitvoeringsorganen te binden en het aantal beslissingsmomenten dat een fysieke verwijderingshandeling voorafgaat aanzienlijk terug terug te dringen. Daardoor dringen wij de mogelijkheid van beroep op de rechter eveneens terug.

II.4.

Paragraaf 1.2. van de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde onder d., aanhef:

d. Wij stellen voor wettelijk uitputtend de rechtspositie van een aantal gedoogden te regelen. Door op formeel-wettelijk niveau aan bepaalde niet-verwijderbare vreemdelingen, die geen zelfstandige gronden voor onvoorwaardelijke toelating kunnen opgeven, een verblijfsrecht te gunnen, waarvan de rechtsgevolgen nauwkeurig worden omschreven, wordt de rechtspositie van deze groep aanmerkelijk versterkt. De wet geeft zo bovendien een verzameling vreemdelingen weer, ten aanzien van wie de overheid een bijzondere inspannings-

plicht heeft om hen te helpen assimileren in onze samenleving. Het beleid zal er mede op gericht zijn deze vreemdelingen na ommekomst van een basiseducatie- en opleidingsperiode in staat te stellen tot volwaardige participatie aan het arbeidsproces.

II.5.

In de oorspronkelijke memorie van toelichting kwam onder paragraaf 1.2.3. de vijfde alinea niet voor.

II.6.

In de oorspronkelijke memorie van toelichting kwam onder paragraaf 1.2.3. in de slotalinea geen verwijzing naar de daar genoemde Kamerstukken voor.

II.7.

In de oorspronkelijke memorie luidde paragraaf 1.2.4.2, genummerd als 1.2.5.2., als volgt:

1.2.5.2. *De in eerste aanleg «uitgeprocedeerde» vreemdeling*

Een vreemdeling kan, welke de stand van de administratieve of processuele afdoening van de oorspronkelijke aanvraag ook zij, een voorwaardelijke vergunning tot verblijf aanvragen, op het moment dat hij ervan in kennis wordt gesteld, dat zijn eerste aanvraag om toelating enerzijds is afgewezen, maar dat er anderzijds redenen bestaan (die overigens niet aan hem kunnen worden toegerekend) waarom hij voorshands niet voor uitzetting in aanmerking komt. De vreemdeling kan nu kiezen: hij persisteert bij de oorspronkelijke aanvraag. Dan procedeert hij door, als de afwijzing nog geen onherroepelijk karakter draagt. Hij draagt daarvoor een zeker risico. Wordt hij niet toegelaten bij onherroepelijke beslissing, dan zal uitzetting volgen. Hij kan ook uit de procedure stappen. Hij raakt dan voortijdig «uitgeprocedeerd», maar wint daardoor wel een imperfecte titel van verblijf. Door die titel aan te vragen boekt de vreemdeling een zekere winst: Hij bekomt nu toegang tot bepaalde welomschreven voorzieningen. De onzekerheid verbonden aan een voortgezette procedure is hij kwijt. Laat hij het op een rechtsgeding aankomen bij de vreemdelingenkamer, dan kan

niet-inwilliging van de oorspronkelijke aanvraag om toelating als vluchteling het onherroepelijk rechtsgevolg zijn. Dan dreigt uitzetting als volkomen automatisch rechtsgevolg, zodra de situatie in het land van herkomst zich daartegen niet (meer) verzet. De vreemdeling heeft dan weinig mogelijkheden meer om zich daartegen in rechte te verweren. Hij kan natuurlijk een nieuwe toelatingsaanvraag indienen; de kans dat deze op korte termijn niet-ontvankelijk wordt verklaard op grond van artikel 15b, eerste lid, aanhef en onder b. (verbod van herhaling van aanvragen om toelating als vluchteling) is thans groot. Het enkele tijdsverloop tussen de indiening van de oorspronkelijke aanvraag en de daarop gegeven eindbeschikking tot niet-willing zal in het algemeen bezwaarlijk als een voor de toelatingsbeslissing relevante noviteit aangemerkt kunnen worden, die de aanvraag thans rechtvaardigt. De tussenliggende bezwaarschriftprocedure is nu op basis van artikel 29 van het voorliggend voorstel meestal uitgesloten, omdat doorgaans ten laste van de vreemdeling een bevel ingevolge de artikelen 17a of 18a van kracht zal zijn. Het is, gelet op de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan, niet heel waarschijnlijk dat een vreemdeling, die heel goed weet «zwak» te staan in zijn vluchrelaas het procesrisico accepteert als hij een redelijk alternatief geboden krijgt in het geval, dat hij toch niet verwijderbaar blijkt wegens de situatie in het land van herkomst. Al tijdens de procedure in de eerste administratieve aanleg pleegt te blijken, dat de vreemdeling behoort tot de «gedoogden» uit categorie b. Sluitsteen van de gevolgde constructie is natuurlijk wel, dat de Minister van Justitie niet op ruime schaal gebruik maakt van de bevoegdheid, neergelegd in het vierde lid van het voorgestelde artikel 15d: het dreigend procesrisico (uitzetting als eindstation) moet bij de afweging van de vreemdeling om te komen tot het besluit in eerste aanleg uit de rechtsgang te stappen bij afwijzing van het asielverzoek door het bestuur, een factor van wezenlijke betekenis zijn. Het spreekt vanzelf dat aan het automatisme «niet-toelaten = uitzetting» een kostenaspect van betekenis verbonden is.

11.8.

In de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde paragraaf 1.2.4.3., genummerd als 1.2.5.3. als volgt:

1.2.5.3. In de procederende vreemdeling na ommekomst van één jaar

De evenbesproken imperfecte titel kan dus pas verkregen na (eerste) afwijzing. Dat betekent, dat de overheid het min of meer in haar macht zou hebben om naar believen deze titel aan de vreemdeling te onthouden. Daartoe zou zij de vreemdeling gewoon maar lang in de eerste aanleg moeten houden en de eindbeslissing uitstellen, totdat de beletselen voor uitzetting met zekerheid zijn vervallen. De wet dient een waarborg te bevatten tegen een dergelijke willekeur. Wij menen, dat ook in het vreemdelingenrecht het beginsel van behoorlijk bestuur, dat binnen redelijke termijn een beslissing wordt verkregen, gelden moet. Daarop komen we nog terug bij de bespreking van het door ons voorgestelde procesrecht ad 1.3.1. onder punt h. Wij stellen daarom voor de gedoogdenstatus ex artikel 9a ook toe te kennen aan de vreemdeling die, om redenen die hem niet kunnen worden toegerekend, na één jaar in de eerste aanleg nog geen eindbeslissing heeft verkregen. Zie artikel 12a, tweede lid, sub b. Ook deze vreemdeling behoeft de titel niet aan te vragen. Hij kan persisteren bij de oorspronkelijke aanvraag om toelating. Hoe «sterker» de gronden waarop die aanvraag gebaseerd is zijn, des te eerder hij zulks zal doen. Maar juist in die gevallen pleegt de procedure niet zo lang te duren. Het moge duidelijk zijn dat chicanerende vreemdelingen, vreemdelingen die zich opzettelijk onvindbaar of stukken kwijt maken, niet in de termen van art. 12a, tweede lid sub b. vallen.

11.9.

In de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde paragraaf 1.2.6., genummerd als paragraaf 1.2.7., vanaf de zesde alinea als volgt:

Stel nu, dat de dader zijn toevlucht te Nederland zou hebben gezocht. De ervaring in het uitleveringsverkeer met de VS leert, dat garanties dat eventuele doodstraffen niet zullen worden geeist of tenuitvoergelegd

inderdaad niet altijd gemakkelijk te verkrijgen zijn. Dan zal Nederland dus in die rechtsbetrekking, gelet op artikel 8 van de Uitleveringswet niet uitleveren. Dat is *een* ding. Iets heel anders is, of uit die staat van zaken automatisch zou moeten voortvloeien, dat de opgeëiste vervolgens een regulier verblijfsrecht verkrijgt. Wij refereren aan het adagium «kwade trouw wordt niet beloond, dat wij hierboven onder 1.1.7. uiteenzetten en dat wij tot grondslag van het Nederlandse asielrecht willen maken. Wat doet de vreemdeling, die in een vergelijkbare situatie als de casus die leidde tot het evenbesproken EVRM-arrest, hier te Nederland asiel aanvraagt wegens dreigende schending van artikel 3 EVRM anders, dan zich beroepen op zijn kwalijke daden die hij in het buitenland beging? Zeker: Nederland zal niet medewerken aan een verwijderingsdaad (hoe ook genoemd) die aangemerkt moet worden als een introductie op een behandeling die strijdt met artikel 3 EVRM. Om dat buiten twijfel te stellen zullen wij artikel 22 Vreemdelingenwet in diervoege aanvullen. Wij verwijzen naar artikel I, onderdeel Q van ons voorstel. Maar het maakt rechtens, dunkt ons, wel veel uit of de vreemdeling niet door eigen delictueel of onrechtmatig gedrag in het buitenland de situatie in het leven geroepen heeft, waardoor hij blootgesteld zou kunnen worden aan een «behandeling» of «bestrafing» in de zin van evengemeld verdragsartikel.

Wij merken weliswaar op dat de CAA de term «straf» weert uit haar artikel 1.3. Volgens ons maakt dat niet uit. Het EVRM-Hof bezag immers de opsluiting in de «death row» in het evenbesproken geval niet zozeer als straf, maar als een *inleiding* tot een straf. Dergelijke, met artikel 3 EVRM strijdige inleidende behandelingen (waarmee als zodanig geen apart leed wordt beoogd) zullen veelal eigen zijn aan de executie van een wrede, onmenselijke of vernederende straf.

De CAA formuleert in het tweede lid van artikel 1.3. uit haar voorstel een exceptie op de regel, vervat in het eerste lid: de toelating kan slechts worden geweigerd om gewichtige redenen aan het algemeen belang ontleend. Zou dat dan niet een rechtsgrond kunnen opleveren om aan de delinquent, die

in het buitenland zijn vergrijp beging, de titel te weigeren? Wij antwoorden, dat de term «algemeen belang» die hier en daar in de Vreemdelingenwet voorkomt, een strikt nationale en territoriale actieradius heeft. Dat is in de memorie van antwoord op het door de Tweede Kamer uitgebrachte voorlopig verslag inzake het voorstel dat leidde tot de huidige Vreemdelingenwet uitdrukkelijk gezegd. Het ging toen om een nadere verduidelijking van artikel 11, vijfde lid, waarin wordt bepaald dat het verlengen van een vergunning tot verblijf, alsmede het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, kan worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend. Wij lezen:

«Bij de toepassing van de wet en van de ter uitvoering daarvan vast te stellen voorschriften zal, voorzover een verdrag of een voor ons land verbindende regeling van een internationale organisatie niet anders bepaalt, uitsluitend worden gelet op Nederlandse belangen en op de bij deze toepassing betrokken vreemdelingen. De nationale belangen van Nederland kunnen uiteraard wel met die van andere landen samenvallen.» (Handelingen II, 1963-1964, 7163, Nr 6 pp 7-8).

Kan nu in redelijkheid volgehouden worden, dat iemand, die in het buitenland ernstige misdrijven heeft begaan *daarom* ook geacht moet worden strijd met een Nederlands belang op te leveren? Men zie de casus, waarover het EVRM-Hof te oordelen had. De opgeëiste persoon beging ernstige misdaden naar het recht van Virginia. De achtergrond van de delicten was, dat blijkt wel uit het feitencomplex, situatief bepaald: er was onmin met de ouders van de vriendin die bezwaren hadden tegen de relatie, met de vriendin bestond een hoogst eigenaardige symbiotische relatie, de vriendin was een gestoorde dominante persoonlijkheid die de opgeëiste persoon zijn identiteit deed verliezen. Kortom: hier ging het om een uniek samen treffen van kwalijke krachten. Zou men nu moeten zeggen: zo iemand, in Nederland verkerend, zou ook hier een gevaar voor het algemeen belang opleveren? Zou dat niet neer komen op het vestigen van een schier onweerlegbaar rechtsvermoeden van toekomstig daderschap?

En als de door de CAA voorziene exceptie niet volgens een dergelijke presumptie mag worden geactualiseerd, hoe moet de administratie dan «bewijzen» dat de aanwezigheid van een delinquent, die zich door zijn delict heeft gemanoeuveerd in een situatie waarin een aanmerkelijke kans bestaat op schending van artikel 3 EVRM door een ander land, een gevaarstelling oplevert voor het nationale algemene belang, waarop de Vreemdelingenwet ziet? Toch blijven wij hechten aan de idee dat in dit soort situaties het extraterritoriale delict de vreemdeling geen verblijfsrecht hier te lande mag verschaffen. Daarom voorzien wij, integendeel, in een voorgestelde toevoeging aan artikel 21 onder d. van het tweede lid, in de mogelijkheid dat de vreemdeling, met het oog op de Nederlandse buitenlandse betrekkingen, tot ongewenste vreemdeling wordt verklaard. Nederland mag, in de verhouding tot andere staten waarmede het rechtshulpbetrekkingen onderhoudt, niet verworden tot gedwongen gastland van lieden die elders de publieke rechtsorde ernstig schokken door daden die ook naar Nederlands recht zware misdrijven zouden opleveren. Zulks zou onze internationale betrekkingen zeer kunnen schaden.

II.10.

In de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde paragraaf 1.3.1. na punt e. als volgt:

e. De rechtsmacht in vreemdelingenzaken wordt geconcentreerd bij de vreemdelingenkamer, voorzien bij artikel 33a van het voorstel. Deze vreemdelingenkamer is *bij uitsluiting* bevoegd tot kennisneming van geschillen, voortvloeiend uit beschikkingen van de Minister van Justitie genomen ingevolge de Vreemdelingenwet, zowel terzake de beschikkingen, die rauwelijks aan beroep zijn onderworpen als met betrekking tot beschikkingen, waartegen eerst bezwaar moet worden ingesteld. Passeert de vreemdeling de fase van de bestuurlijke heroverweging en wendt hij zich direct tot de rechter, dan is hij in zijn beroep niet-ontvankelijk en wijst de rechter ter fine van heroverweging terug. Tot dat doel hebben wij artikel 34 opnieuw geformuleerd. De redactie van het eerste lid is zo gekozen, dat aanwending van de bevoegdheid ex artikel 15d ook voorwerp is, eerst van bezwaar,

daarna van beroep.

f. Bezwaar schorst niet, tenzij executie van de bestreden beschikking strekt tot uitzetting. Beroep schorst evenmin, tenzij de vreemdeling gebruik maakt van de bij artikel 34, vierde lid genoemde mogelijkheden of tenzij executie van de bestreden beschikking zou strekken tot uitzetting. Men zie artikel 36 van het voorstel. Het is natuurlijk niet de bedoeling, wij gaven dat reeds aan, een vreemdeling die binnen de territoriaal bepaalde jurisdictie van Nederland verkeert, via eventueel toe te passen lijfswang te verwijderen van het Nederlandse grondgebied, terwijl hij nog doende is gebruik te maken van zijn recht om zijn verblijfpositie aan een rechterlijk onderzoek te onderwerpen.

g. De formaliteiten, verbonden aan het maken van bezwaar en het instellen van beroep worden zo geredigeerd, dat a) alleen de vreemdeling in persoon b) of zijn wettelijke vertegenwoordiger, bijzondere gemachtigde of daartoe bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat bevoegd is tot het aanwenden van bezwaar of beroep.

h. Anders dan de CAA stellen wij geen bijzondere termijnen voor in de wettelijke regelgeving nopens de administratiefrechtelijke afdoening van een aanvraag om toelating of van de verwerking van het beroep. Wij menen in onze voorstellen voldoende garanties ingebouwd te hebben om het speedy trial-beginsel aan de vreemdeling te kunnen waarborgen. De vreemdeling kan, allereerst, zich verlaten op het bij artikel 29, derde lid, voorziene systeem van fictieve weigering. Hij heeft het aldus via artikel 15e van het voorliggend voorstel in de hand om de overheid te prikkelen tot snelle afdoening: is er na zes maanden nog niets beslist, dan kan de vreemdeling bezwaar maken. Artikel 30a uit ons voorstel garandeert vervolgens dat de vreemdeling snel bescheid krijgt. Is zijn vluchtrelaas sterk, dan zal hij van deze mogelijkheid ook gebruik maken. Is het vluchtrelaas minder sterk, maar behoort de vreemdeling wel tot de categorie die wij als «gedoogden» aanmerken, dan zal hij het jaar, voorzien bij artikel 12a eerste lid aanhef en onder b. afwachten. Hij

moet dan een beschikking over zijn titel krijgen en wel binnen zes weken, zoals in het zesde lid van artikel 12a wordt bepaald; gebeurt dat niet, dan kan hij, weer wegens de fictieve weigeringsconstructie ex artikel 29, derde lid – nu is er in de wet in artikel 15e een uitdrukkelijke termijn genoemd – bezwaar maken. In artikel 30a, zoals wij voorstellen, wordt de termijn voor de beslissing op bezwaar op zes weken gesteld. Dat artikel 30a geldt ook voor *andere* beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet dan die, welke genomen worden op een asiolverzoek. Voorts wijzen wij nog op artikel 34a, eerste lid, van het voorstel, dat de vreemdeling in geval dat te zijnen laste beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet zijn genomen die strekken tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking, een beroep op de rechter garandeert binnen zes dagen na de dag waarop de beschikking aan de vreemdeling is bekend gemaakt of aan hem is verzonden of uitgereikt conform het bepaalde in artikel 30, vijfde lid, van het voorliggend voorstel. De rechter moet dan de vreemdeling binnen *veertien* dagen horen. Het begrip «vrijheidsbeperking» is ruim en omvat mede de gevallen dat de vreemdeling op enigerlei wijze in zijn vrijheid van beweging is beperkt door een meldingsplicht of de verplichting zich ter fine van onderzoek beschikbaar te houden op een bepaalde plaats of zich te bestemd plaatse op te houden, ook als de aangewezen plaats of ruimte een aanmerkelijke omvang of oppervlakte heeft. In deze gevallen heeft de vreemdeling dus zondermeer mogelijkheden genoeg om zich van een zekere versnelling te verzekeren bij de afdoening van zijn zaak.

II.11.

Paragraaf 2 van de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde na de eerste alinea tweede:

Aangezien het de bedoeling is de herziene Vreemdelingenwet in werking te doen treden vóór 1 januari 1993, het tijdstip waarop de Awb van kracht moet worden, was het nodig een aantal regels, die op den duur in de Awb ondergebracht zullen worden, voorlopig in de Vreemdelingenwet op te nemen. Zij kunnen met het in werking treden van de Awb vervallen. Zowel wat

terminologie als wat de inhoud van de regeling betreft is echter waar doenlijk afgestemd op de Awb, zodat de aanpassing te zijner tijd zonder problemen kan plaatsvinden.

Vandaar bijvoorbeeld de wijziging, die voorgesteld wordt in het tweede lid van artikel 11 van de huidige Vreemdelingenwet. Vandaar ook de begripsomschrijving die wordt toegevoegd aan artikel 1 van die wet, voorzoveel het gaat om een aanvraag om toelating en een samengestelde aanvraag. Volgens gangbaar vreemdelingenrechtelijk taalgebruik zou de term «verzoek» meer voor de hand hebben gelegen. Het gaat hier evenwel om een wenselijke uniformering van de bestuursrechtelijke terminologie waarbij het vreemdelingenrecht zoveel mogelijk behoort aan te sluiten. Daarom wordt ook consequent steeds van een «beschikking» ingevolge de Vreemdelingenwet gesproken, en niet meer van een «besluit» of «beslissing». De term «uitspraak» wijst steeds op een rechterlijk gewijsde, in dit verband: een beslissing van de vreemdelingenkamer in de rechtbank te 's-Gravenhage. Uit dezelfde beweegredenen is het woord «belanghebbende» vervangen door: «vreemdeling tot wie de beschikking is gericht». Men zie de artikelen 29 en 34 uit het voorstel.

Zoals gezegd zal de Vreemdelingenwet aan de Awb moeten worden aangepast wanneer de laatste in werking treedt, omdat een aantal bepalingen dan niet meer nodig is. Zo is het, wanneer de Algemene wet werkt, overbodig om in de Vreemdelingenwet een zelfstandige begripsbepaling te blijven geven van de «aanvraag om toelating». Die omschrijving, die thans voorlopig aan de Vreemdelingenwet wordt toegevoegd, kan dan vervallen. Zo is het ook gesteld met de bepaling ingevolge artikel 15a, vierde lid van het voorstel. Daar wordt bepaald dat de Minister van Justitie kan beschikken dat een aanvraag om toelating buiten behandeling blijft indien de aanvraag niet aan bepaalde formele vereisten voldoet. Wel moet de vreemdeling de gelegenheid hebben gehad om de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Ook hier gaat het om een bepaling, die overbodig is, als de Awb werkt, omdat die wet een

dergelijke bevoegdheid tot buiten behandeling laten van imperfecte aanvragen als algemeen beginsel kent. De bepaling zal dus te zijner tijd weer uit de Vreemdelingenwet moeten worden verwijderd. Zo heeft het voorliggend voorstel op dit punt een voorlopig karakter.

In artikel 34 wordt verwezen naar het procesrecht uit de Wet op de Raad van State. Het is de bedoeling dat het vreemdelingenrecht, als de Awb geheel in werking is getreden – hier hebben wij met name het oog op de in die wet mede op te nemen regeling van het uniform bestuursprocesrecht – in beginsel geen aparte procesregels meer kent, maar gaaf aansluit bij de algemene regelgeving. Dit zal slechts anders zijn indien de aard van het vreemdelingenrecht afwijkingen absoluut onontkoombaar maakt. Een en ander houdt in, dat de verwijzingen naar de Wet op de Raad van State te zijner tijd komen te vervallen, omdat het uniform procesrecht toepasselijk is.

Uit de Awb vloeit voort dat aan het beroep op de rechter steeds een bezwaarschriftprocedure vooraf behoort te gaan. In verband hiermee wordt de huidige herzieningsregeling vervangen door een bezwaarschriftprocedure overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht, die in beginsel steeds gevolgd zal moeten worden.

De bezwaarschriftprocedure kan echter niet worden voorgeschreven in gevallen waarin sprake is van vrijheidsbeneming. Artikel 15 van de Grondwet, waarin het «habeas corpus»-beginsel tot uitdrukking is gebracht, vordert namelijk dat degene aan wie de vrijheid is ontnomen, zich zo spoedig mogelijk tot de rechter moet kunnen wenden ter beoordeling van de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming. Het tweede lid van artikel 15 van de Grondwet bepaalt dat degene aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, aan de rechter zijn invrijheidsstelling kan verzoeken. Hij dient in dat geval door de rechter te worden gehoord binnen een bij de wet te bepalen termijn. Dezelfde grondgedachte treffen we aan in artikel 5, vierde lid, EVRM. Ook hier wordt degenen die zijn vrijheid is ontnomen gearandeerd dat hij toegang heeft tot de onafhankelijke rechter om de rechtmatigheid

van de vrijheidsontneming te doen toetsen. De rechterlijke beslissing moet met een zekere snelheid kunnen worden ingewacht: de Engelse authentieke tekst rept van «speedily» waar het gaat om de rechterlijke beoordeling.

Aangezien het voorschrijven van de bezwaarschriftprocedure met de zojuist genoemde bepalingen van de Grondwet en het EVRM in strijd zou zijn indien er sprake is van vrijheidsbeneming, moet voor die gevallen een andere regeling worden getroffen. Men bedenke in dit verband dat de Awb niet is toegesneden op beslissingen, waarbij sprake is van een vorm van vrijheidsbeneming; ook de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen valt buiten het werkingsgebied van de wet (artikel 1.6 Algemene wet bestuursrecht). Het verdient daarom de voorkeur bij beschikkingen die strekken tot vrijheidsbeneming of tot vrijheidsbeperking een procedure te volgen die aansluit bij de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering, met de garantie van een snelle beslissing door de rechter.

Een en ander is in het voorliggend voorstel geregeld in artikel 34a. Teneinde de vereiste snelheid te waarborgen stellen wij in dat artikel voor dat de vreemdeling bij de rechter in beroep kan gaan binnen een termijn van zes dagen. De rechter hoort de vreemdeling op grond van de bepaling binnen twee weken. Aldus noemt de wet, conform het grondwettelijk gebod, uitdrukkelijk de termijn waarbinnen de rechter de vreemdeling moet horen. De bepaling verwijst in belangrijke mate naaar de waarborgen die het Wetboek van Strafvordering biedt in het geval van toepassing van de voorlopige hechtenis. Deze verwijzingen in artikel 34a van het voorliggend voorstel naar het Wetboek van Strafvordering zullen niet vervallen op het moment dat de Awb in werking treedt. Hier gaat het om beroep tegen beschikkingen van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende aard, weshalve wij de proceswaarborgen, die in de strafvordering ontwikkeld zijn ten aanzien van de toepassing van het dwangmiddel der voorlopige hechtenis, analoog willen doen toepassen ten behoeve van de vreemdeling die zich van beroep op de vreemdelingenkamer heeft

voorzien tegen dergelijke beschikkingen.

De waarborging van het in artikel 15 van de Grondwet neergelegde «habeas corpus»-beginsel vindt mede zijn neerslag in artikel 29 van het voorstel, waarin voor de hier besproken gevallen, waarin op het recht van de vrijheid van de fysieke persoon inbreuk gemaakt wordt, een uitzondering op de verplichte bezwaarprocedure moest worden gemaakt. In artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b. wordt de beschikking tot niet-inwilliging van een aanvraag om toelating wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid die tevens gepaard gaat met vrijheidsbeperking als zodanig uitgezonderd van de bezwaarschriftprocedure. Het aspect van de vrijheidsbeperking – dat samenhangt met die niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid overheerst daarbij zozeer dat ook hier een onmiddellijke toegang tot de rechter aangewezen is. De procedure bij de rechter zal hier overigens, aangezien het geschil primair de afwijzing van de aanvraag betreft, wel de procesregels van de Algemene wet bestuursrecht volgen.

De uitdrukkelijke verwijzingen naar de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, (Wet AROB), in de artikelen 29 en 34 zullen, wanneer de Awb werkt, wel moeten vervallen. Zo wordt in artikel 29, tweede lid, ondermeer verwezen naar artikel 14, eerste lid, eerste en tweede volzin Wet AROB. Die verwijzing is noodzakelijk, om de rechtswaarborg op formeel-wettelijk niveau veilig te stellen, dat de vreemdeling in beginsel op zijn bezwaar wordt gehoord. De Awb vestigt zelf evenwel reeds die hoorplicht als algemeen beginsel in de bezwaarfase, zodat te zijner tijd deze verwijzing zal moeten vervallen. De Awb formuleert uitzonderingen op de algemene hoorverplichting, die zeer goed toepasbaar zijn in het vreemdelingenrecht. Deze uitzonderingen zijn vervat in artikel 6.3.8. van de Awb. Deze formule hebben wij voorlopig opgenomen onder artikel 31 van het voorstel, waar de samenstelling, inrichting en werkwijze van de bezwaarschriftencommissie in vreemdelingenzaken wordt geregeld. Wij verwijzen naar het derde lid van dit artikel. Dit derde lid kan natuurlijk vervallen bij werken van de Awb; voorlopig hebben wij dit artikellid

nodig, omdat artikel 29 verwijst naar artikel 14, eerste lid, eerste en tweede volzin Wet AROB.

II.12.

Paragraaf 5 luidde in de oorspronkelijke memorie van toelichting:

5. De gedoogdentitel

Zoals uiteengezet zullen «gedoogden» ingevolge artikel 9a in verbinding met artikel 12a van het voorstel een voorwaardelijke vergunning tot verblijf van een jaar kunnen verkrijgen. Het betreft hier een novum in het vreemdelingenrecht: tot op heden kende dat geen voorwaardelijke titels van verblijf. De voorwaarde, waaronder de titel geldt, is steeds van rechtswege, dat de beletselen voor uitzetting – die de overheid brachten tot «gedogen» (in beleidsmatige zin, wel te verstaan!) – nog bestaan. Het verval zal bij afzonderlijke ministeriële beschikking moeten worden geconstateerd. Zie het vierde lid van artikel 12a, laatste volzin. Het verval zal niet van rechtswege zondermeer doorwerken in andere vergunningen, die – omdat de vreemdelingenrechtelijke verblijfstitel is vervallen – alsdan ook geacht zouden moeten worden vervallen te zijn. De beschikking, waarin het verval van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt vastgesteld, wordt aan de vreemdeling bekend gemaakt door toezending of uitreiking. Zie het achtste lid van artikel 12a. Vaak zal de vreemdeling er behoefte aan hebben de juistheid van de zienswijze van de administratie, dat beletselen voor uitzetting niet langer bestaan, aan te vechten. Dan zal hij tegen de beschikking, waarin dat verval geconstateerd wordt, bezwaar maken ingevolge artikel 29 van het voorstel. Volhardt de overheid bij haar zienswijze, dan zal de vreemdeling ingevolge het eerste lid van artikel 34 van het voorstel beroep kunnen instellen bij de vreemdelingenkamer. Vernietigt de rechter de bestreden beschikking, dan is – uiteraard – van verval nooit sprake geweest. De bestreden beschikking was immers slechts declaratoir en niet constitutief van strekking. Tot het intrekken of doen vervallen van andere vergunningen of van onthefingen die verleend zijn op basis van het feit, dat de vreemdeling toelating hier te lande heeft verkregen

krachtens de voorwaardelijke vergunning tot verblijf, zal in het algemeen pas kunnen worden overgegaan als de ministeriële beschikking waarin het verval van de gedoogdentitel wordt geconstateerd, kracht van onherroepelijkheid heeft verkregen. Men denke hier met name aan de tewerkstellingvergunning ingevolge de WABW, die verleend moet worden als de beleidsmatig gedoogde vreemdeling in het derde jaar van zijn gedoogd verblijf toelating wil verkrijgen op de arbeidsmarkt. Een gedoogde, die vóór het derde jaar werk wil verrichten, valt zondermeer onder het bepaalde in het derde lid onder b. van artikel 5 WABW: hij beschikt op dat moment niet over een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf. De eventuele aanvraag van een tewerkstellingsvergunning wordt alsdan geacht niet te zijn gedaan. Van het verval van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf zal de minister van justitie het bestuursorgaan, belast met de verstrekking van WABW-vergunningen, onverwijld in kennis stellen. Zijn bevoegdheid daartoe ontleent hij aan artikel 48, eerste lid, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Informatie over het verval van de gedoogtitel is immers onontbeerlijk voor de uitvoering van de WABW. Het ligt voor de hand, dat de Minister van Justitie deze informatie pas verstrekt op het moment dat dit verval in rechte niet meer betwisbaar is: derhalve op het tijdstip dat de beschikking, waarin het verval werd vastgesteld in staat van onherroepelijkheid is gekomen. Het rechtsgevolg van het verval is, dat de vreemdeling niet meer is toegelaten tot Nederland. De WABW-vergunning moet worden ingetrokken op basis van artikel 9 WABW: gebleken is, dat de vreemdeling verder verblijf in Nederland is geweigerd.

Het systeem van het voorstel is, zoals reeds hierboven uiteengezet, dat een «gedoogde» niet eerder dan na vijf jaren feitelijk voortgezet hoofdverblijf hier te lande een vestigingsvergunning kan krijgen. De reden voor deze vijf jaren-termijn is, dat op formeel-wettelijk niveau geen rechtsongelijkheid in het leven geroepen mag worden met hen, die aanstands toelating in Nederland verkrijgen op basis van artikel 9 Vreemdelingenwet. Zij moeten

immers, op basis van artikel 13, derde lid, Vreemdelingenwet, vijf jaren wachten voordat zij onbeperkt vestigingsgerechtigd worden. En hier gaat het dan om vreemdelingen die van het begin af aan hebben beschikt over een onvoorwaardelijke vergunning tot verblijf. Het zijn dus verzoekers om toelating die, relatief, «sterker» stonden dan de «gedoogden» ingevolge artikel 12a van de Vreemdelingenwet. Het zou dan wel het merkwaardig zijn, indien zij ten achter zouden worden gesteld met deze «gedoogden», die

- bijvoorbeeld – reeds na drie of vier jaren worden kunnen uitgroeien naar een permanente titel om verblijf.

II.13

Paragraaf 7 uit de oorspronkelijke memorie van toelichting luidde:

7. De ambtelijke bezwaarschrift-procedure

De artikelen 30–33 van het voorstel regelen de afdoening van bezwaar tegen beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet ten laste van de vreemdeling genomen. Het gaat hier om beschikkingen genomen in, maar ook buiten de eigenlijke asielprocedure om. Het gaat bijvoorbeeld ook om beschikkingen, waarbij een verlenging van een verblijfsvergunning ingevolge artikel 9 Vreemdelingenwet wordt geweigerd of voor een kortere tijd wordt toegestaan dan de vreemdeling heeft gevraagd. Het kan gaan om het stellen van beperkingen ten aanzien van een verblijfstitel, ongeacht of de titel voorwaardelijk of onvoorwaardelijk wordt gegund. Dit betekent, dat de commissie die belast is met de afdoening van het bezwaar een zeer ruime en arbeidsintensieve taakstelling te wachten heeft.

Artikel 30 regelt de formaliteiten waaraan het maken van bezwaar moet voldoen. Het bezwaar zal alleen kunnen worden gemaakt door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijke vertegenwoordiger – hier denken men vooral aan de minderjarige vreemdeling – of bijzondere gemachtigde (die derhalve een bijzondere volmacht moet kunnen vertonen om het rechtsmiddel aan te wenden) dan wel een advocaat. Ten aanzien van de rechtsgeleerde raadsman wordt

de algemene regel gevolgd dat te zijnen aanzien voldoende is dat hij verklaart tot het maken van bezwaar bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd. De redenen daarvoor zetten wij hierboven reeds uiteen ad 1.3.1. onder punt g.

De termijn voor de beschikking op het bezwaarschrift zal zes weken bedragen. Andermaal hebben we hier, zoals reeds uiteengezet, een voorziening om het speedy trial-beginsel veilig te stellen.

De commissie, die de bezwaarschriften moet behandelen, zal op ambtelijk niveau opereren. Zij zal worden samengesteld uit experts op het gebied van het vreemdelingenrecht. Het ligt daarom voor de hand in principe de commissie te doen bemannen met ambtenaren van de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie. De benoeming, samenstelling, inrichting en werkwijze van deze commissie zal nader geregeld worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal kunnen worden voorzien in de instelling van een of meer subcommissies welke namens de commissie kunnen optreden. Deze subcommissies kunnen enkelvoudig van samenstelling zijn, indien de zaak op het eerste gezicht niet ingewikkeld van aard is. Mocht gedurende de behandeling van het bezwaar blijken, dat de aanhangige kwestie ingewikkelder is dan zich liet aanzien, dan zal de enkelvoudige subcommissie de zaak kunnen verwijzen naar een meervoudige subcommissie of de commissie zelf. In de algemene maatregel van bestuur zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de bepalingen van de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht waar algemene bepalingen van processuele aard worden gegeven over de afdoening van bezwaar. Op het bezwaar zal altijd een schriftelijke beschikking worden gegeven, die voorzien moet worden van een deugdelijke motivering. De commissie zal de vreemdeling, tot wie de bestreden beschikking gericht is, steeds horen tenzij het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond, dan wel indien de vreemdeling te kennen heeft gegeven geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. Zie het derde lid van artikel 31 van het voorstel. Daarover

spraken wij reeds hiervoren onder 2. Deze uitzondering op de algemene hoorplicht, die voortvloeit uit artikel 14 Wet AROB (zie hieronder) moest op formeel-wettelijk niveau ingelast worden: bij de algemene maatregel van bestuur, waarop artikel 31, tweede lid, ziet kan uiteraard niet afgeweken worden van voorschriften, opgelegd bij een andere wet in formele zin, zoals de Wet AROB. Uiteraard zal dit artikellid moeten worden herzien, indien de Awb in werking treedt.

Op de bezwaarprocedure zijn van overeenkomstige toepassing verklaard in het tweede lid van artikel 29 uit het voorstel de artikelen 1, 2, 4, 5 en 14 eerste lid, eerste en tweede volzin van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, hierna: wet AROB. De begripsbepalingen van artikel 1 en 2 Wet AROB zijn dus, voor zoveel relevant, van overeenkomstige toepassing op deze vreemdelingenrechtelijke bezwaarschriftprocedure. Dit is vooral van belang bij de interpretatie van het begrip «beschikking» dat bepalend is voor de mate waarin de vreemdeling rechtsingang heeft bij de bezwaarschriftencommissie: hij moet zich dan immers kunnen richten tegen een te zijnen laste genomen beschikking ingevolge de Vreemdelingenwet. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het instellen van beroep op de vreemdelingenkamer ingevolge artikel 34 van het voorstel. Onder beschikking is in dit verband, ingevolge artikel 2 Wet AROB, te verstaan: een schriftelijk besluit van een administratief orgaan gericht op enig rechtsgevolg. Dat het hierbedoelde administratief orgaan belast moet zijn met enige taakstelling ingevolge de Vreemdelingenwet behoeft wel geen betoog. Geen beschikking in de hierbesproken zin zijn besluiten van algemene strekking of rechtshandelingen naar burgerlijk recht. De vreemdeling heeft dus alleen maar recht op beroep of bezwaar indien een bepaalde verplichting voortvloeit uit een beschikking, die ten aanzien van hem in persoon is genomen, niet wanneer het gaat om een rechtsplicht die direct, zonder nadere tussenkomst van overheidswege, uit de wet of uit algemene door de Minister van Justitie krachtens de Vreemdelingenwet gegeven aanwijzingen voortvloeit.

Indien de overheid nalatig blijft met het geven van een beschikking binnen de wettelijk voorgeschreven termijn, staat voor de vreemdeling eveneens bezwaar of beroep open. Dit is neergelegd in de artikelen 29, derde lid en 34, zesde lid van het voorliggend voorstel. In deze bepalingen, die inhoudelijk overeenstemmen met artikel 6.1.3 Algemene wet bestuursrecht, worden de schriftelijke weigering een beschikking te geven en het niet tijdig geven van een beschikking voor de toepassing van de voorschriften ingevolge de Vreemdelingenwet inzake bezwaar of beroep op de vreemdelingenkamer gelijkgesteld met een beschikking. Een beschikking is niet tijdig gegeven, indien de bij of krachtens de Vreemdelingenwet voor die beschikking gestelde termijn is overschreden. Voorts verwijzen wij naar de artikelsgewijze toelichting onder punt S van artikel I. Het daar gestelde geldt evenzeer voor het vijfde lid van artikel 34 uit het voorliggend voorstel, waar de redactie van het derde lid van artikel 29, nu echter voor de fase van het beroep op de vreemdelingenkamer, wordt herhaald. De hierboven besproken algemene plicht om de bezwaarde vreemdeling te horen staat omschreven in artikel 14, eerste lid, eerste en tweede volzin Wet AROB. Voordat op een bezwaarschrift wordt beslist, zo wordt daar bepaald, stelt het administratief orgaan de indiener in de gelegenheid zich in persoon of bij gemachtigde te doen horen. Het stelt zo nodig andere belanghebbenden in de gelegenheid zich in persoon of bij gemachtigde te doen horen.

II.14.

De oorspronkelijke memorie van toelichting kende een afzonderlijke paragraaf, gewijd aan de instelling van beroep op de vreemdelingenkamer. Deze paragraaf luidde:

8. Het beroep

Van alle beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet zal de vreemdeling tot wie de beschikking is gericht in beroep kunnen komen. Is eerst bezwaar mogelijk, dan zal de heroverweging op bezwaar moeten worden afgewacht, voordat beroep mogelijk is. De redactie van het eerste lid van artikel 34 van het

voorstel is zodanig, dat van iedere beschikking, daaronder begrepen het niet tijdig beschikken, ingevolge artikel 29, derde lid van het voorstel, rechtsingang bestaat bij de vreemdelingenkamer. De geconcentreerde rechtsmacht is opgedragen aan de rechtbank te Den Haag. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsen worden aangewezen waar de rechtbank ook buiten de hoofdplaats van het arrondissement en buiten het arrondissement terechtzittingen, ter afdoening van vreemdelingengedingen, kan houden.

Zoals gezegd zal de rechtbank voorlopig het procesrecht hanteren, opgenomen in de artikelen uit de Wet op de Raad van State waarheen artikel 34 uit het voorstel uitdrukkelijk verwijst. Belangrijk is in dit verband vooral de voorziening ingevolge het vierde lid van dit artikel. De vreemdeling zal een voorlopige voorziening kunnen aanvragen met betrekking tot een tot hem gericht beschikking ingevolge de Vreemdelingenwet, indien de uitvoering van de bestreden beschikking voor hem een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het door een onmiddellijke uitvoering te dienen belang. Hij kan ook schorsing van die beschikking aanvragen. De artikelen 107, tweede, derde, vierde en tiende lid, en 108 tot en met 116 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing. Van de vreemdeling zal geen griffierecht worden geheven, ook niet terzake het bodemgeschil. Daarom worden in artikel 34 van het voorstel de leden 5, 6, 7, 8 en 9 van artikel 107 van de Wet op de Raad van State buiten toepassing gelaten, evenals artikel 73 van die wet.

De vreemdeling zal de aanvraag om een voorlopige voorziening richten tot de voorzitter van de vreemdelingenkamer. De aanvraag zal buiten behandeling worden gelaten indien het betrokken orgaan dat de beschikking nam in antwoord op een verzoek vanwege de voorzitter van de vreemdelingenkamer schriftelijk verklaart de uitvoering van de bestreden beschikking op te schorten totdat op de hoofdzaak is beslist, dan wel verklaart de gevraagde voorlopige maatregelen te zullen nemen. De appelland moet dan wel instemmen met niet-voortzetting van de behandeling in beroep.

De vreemdeling die in beroep wenst, zal zijn beroepsschrift dienen te motiveren en daarin de beschikking, waarop het geschil betrekking heeft, moeten aanduiden. Voldoet de vreemdeling niet aan deze bij artikel 72 van de Wet op de Raad van State voorgeschreven vorm, dan zal de voorzitter van de vreemdelingenkamer hem op dat verzuim wijzen en hem uitnodigen dit binnen een bepaalde termijn te herstellen. Een vreemdeling die niet binnen die termijn het door hem gepleegde verzuim herstelt kan in zijn beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

In het vijfde lid van artikel 34 van het voorliggend voorstel wordt het bepaalde ingevolge het derde lid van artikel 29 herhaald: Voor de toepassing van de beroepsregeling worden met een beschikking gelijkgesteld de schriftelijke weigering een beschikking te geven en het niet tijdig geven van een beschikking. De redenen daartoe werden hiervoor onder onder 7 uiteengezet. Ook hier verwijzen wij korthedshalve naar de artikelsgewijze toelichting onder punt S ad artikel I.

II.15.

Paragraaf 11 van de oorspronkelijke memorie van toelichting, gewijd aan de financiële aspecten luidde:

11. Financiële aspecten

Het wetsvoorstel beoogt primair de duur van vreemdelingenprocedures te bekorten en het aantal beslissingsmomenten in het vreemdelingenrecht te verminderen. De uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel leidt daardoor tot besparingen bij de behandeling van asiolverzoeken, in het bijzonder in de fase van bezwaar en van beroep. Deze besparingen zijn nodig om de extra kosten die het wetsvoorstel met zich meebrengt voor de behandeling van aanvragen om toelating op andere gronden dan asiel (gezinshereniging, studie, visa etc.) te compenseren. Hierdoor zal het wetsvoorstel per saldo budgettair neutraal worden uitgevoerd.

II.16.

Paragraaf 12 van de oorspronkelijke memorie van toelichting, gewijd aan de artikelsgewijze toelichting luidde, voorzover betrekking hebbend op artikel I tot onderdeel GG:

12. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

A

In de begripsbepaling van de «aanvraag om toelating» worden formele vereisten opgenomen om op wettelijk niveau duidelijk te tot uitdrukking te brengen, dat de vreemdeling, die toelating wenst, zich heeft te houden aan bepaalde procedurele normen. Van die normen zal hij, op het moment dat hij de aanvraag doet, in kennis worden gesteld. Uit de begripsbepaling blijkt in ieder geval, dat de aanvraag moet worden gedaan bij geschrift, dat de aanvraag moet worden toegelicht – eveneens bij geschrift – en ondertekend. Kan de vreemdeling niet lezen of schrijven, dan zal de aanvraag namens hem worden opgesteld. De vreemdeling zal de aanvraag altijd moeten ondertekenen. Deze begripsbepaling is noodzakelijk in verband met artikel 15a, vierde lid, waar aan de Minister van Justitie de bevoegdheid wordt toegekend, een aanvraag om toelating buiten behandeling te laten, omdat de vreemdeling bij de indiening van de aanvraag niet heeft voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen. Het gaat hier om de eisen, die door de begripsbepaling ingevolge het voorgestelde artikel 1 van de Vreemdelingenwet, worden aangeduid. In verband met deze formeel-wettelijke begripsbepaling zal artikel 52 van het Vreemdelingenbesluit een herschrijving behoeven. Dit artikel geeft op dit moment de externe eisen weer waaraan een verzoek om een titel tot verblijf moet voldoen. Het eist dat de vreemdeling zich bedient van een ingevuld formulier, ondertekend door de vreemdeling of diens wettelijke vertegenwoordiger. Het wijst het gezag aan, bij welk verzoek moet worden ingediend. De Minister van Justitie stelt de modellen van de te bezigen formulieren vast. Materieel zal deze regeling, volgens het voorstel, hetzelfde blijven. Alleen

worden bepaalde eisen, die nu bij het Besluit worden gesteld, ook reeds verwoord op formeel-wettelijk niveau, omdat het niet voldoen aan deze eisen kan leiden tot de beschikking dat de Minister de aanvraag zelfs niet in behandeling neemt. Wij herinneren er aan, dat ook artikel 16 van de Vreemdelingenwet een verruiming verkrijgt in het voorstel, om buiten twijfel te stellen dat de formele wet beperking van de plaatsen waar de aanvraag om asiel moet worden gedaan toelaat.

Het feit, dat de formele wet deze externe eisen thans uitdrukkelijk verwoordt, impliceert mede dat de aanvrager de gelegenheid moet krijgen om aan de eisen te voldoen. Ook dit wordt gestipuleerd in de slotzin van het vierde lid van artikel 15a van het voorstel.

De term «aanvraag om toelating» heeft een brede actieradius. Zij omvat ieder verzoek door of vanwege een vreemdeling om instemming van overheidswege met het feit van zijn verblijf in Nederland. Ook als de vreemdeling vraagt om voortzetting van de instemming, door verlenging van een reeds gegeven verblijfstitel, is er sprake van een aanvraag om toelating. Opnieuw wordt aan de overheid immers de kwestie voorgelegd of zij rechtens nog instemt met de aanwezigheid van de vreemdeling. Het gegeven, dat de vreemdeling bij verlenging van zijn verblijfsvergunning, zijn feitelijk verblijf hier te lande *voortzet*, neemt niet weg dat juridisch de overheid de betrokkene opnieuw toelaat. Dit dient in aanmerking genomen te worden bij de interpretatie van artikel 15e, dat dienovereenkomstig eveneens een ruime actieradius heeft.

De omschrijving van de samengestelde aanvraag om toelating is noodzakelijk om de administratie bevoegd te maken, ingevolge artikel 15a, tweede lid, tot afdoening van een samengesteld verzoek bij één beschikking, waar dit maar enigszins mogelijk is. Bij een pluraliteit van verzoeken om toelating hier te lande, terwijl op een verzoek, dat het eerst of eerder dan de andere is ingediend, nog niet onherroepelijk is beschikt, absorbeert in het systeem van het voorliggend voorstel de eerste aanvraag de overige. Vandaar,

dat in de begripsbepaling een enkelvoud wordt gehanteerd. Er is slechts één aanvraag om toelating, die samengesteld is uit meerdere onderdelen. Het oogmerk van de aanvrager is immers steeds gericht op dezelfde rechtshandeling van overheidswege: instemming door de Minister van Justitie met het verblijf van de aanvrager hier te lande.

B

Aangezien de afdoening van de heroverweging op bezwaar tegen beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet bij uitsluiting wordt opgedragen aan de bij artikel 31 van het voorliggend voorstel bedoelde ambtelijke commissie, dient het huidige artikel 2 der Vreemdelingenwet, waarbij de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is ingesteld en bepalingen worden gesteld nopens de inrichting, samenstelling en werkwijze van deze Adviescommissie, te vervallen. In verband met dit onderdeel B van artikel I van het voorliggend wetsvoorstel vervalt ook de tweede zinsnede volgend op de aanhef van het begripsbepalend artikel 1 van de huidige Vreemdelingenwet, omdat daar immers een wettelijke definitie wordt gegeven van «de commissie» in vreemdelingenzaken, die, gelet op het bepaalde in artikel 31, niet meer geldig is.

C

Het gaat in artikel 6, tweede lid, als voorgesteld, in de eerste volzin om een formeel delict, in de tweede om een materieel delict. In de eerste volzin wordt op de vervoerder een inspanningsplicht gelegd. Verzaking van die plicht heeft natuurlijk een voor de Nederlandse rechtsorde ongewenst gevolg, maar dit gevolg wordt niet als zodanig in de wettekst omschreven. In de tweede volzin wordt een concrete prestatie omschreven, waaraan een zeker gevolg immanent is: de vervoerder zal geen vreemdeling in de Nederlandse rechtsorde aanleveren ten aanzien van wie niet – eventueel via het door de vervoerder genomen afschrift – een oorspronkelijk reisdocument aan te wijzen is dat betrekking heeft op de bevoegdheid van die vreemdeling tot grensoverschrijding. Kan de vreemdeling ter gelegenheid van de grenscontrole geen reis papier tonen, dan is de

vervoerder gehouden een afschrift van het hem, ter gelegenheid van het embarkeren, getoonde document voor grensoverschrijding te vertonen aan de ambtenaar met de grensbewaking belast, indien deze daarom verzoekt. Kan de vervoerder aan dat verzoek niet voldoen, dan is reeds daarmee het delict voltooid. Er is strafrechtelijke aansprakelijkheid. De vervoerder zal, om zich te vrijwaren van strafbaarheid, eventueel strafuitsluitingsgronden moeten invoeren.

De beide rechtsplichten, zowel de formeel geformuleerde als de materiële richten zich tot de vervoerder, niet tot de door de vervoerder geëmployeerde beambte of bediende. Deze vervoerder zal in de meeste gevallen een rechtspersoon zijn, zodat bij de strafvervolgning gebruik zal moeten worden gemaakt van de in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht neergelegde daderschapsconstructie. Wij verwijzen overigens naar het door ons opgemerkte onder de punten 6. en 7. van ons nader rapport inzake de meergemelde Schengen-uitvoeringswet. Gewezen is toen reeds op het feit dat de Vreemdelingenwet het beginsel van de vervoerdersaansprakelijkheid voor documentloze aanvoer van vreemdelingen al kent. De artikelen 7 en 27 van de Vreemdelingenwet gewagen van een medewerkingsplicht aan terugleiding van geweigerde of met het oog op uitzetting aangehouden vreemdelingen.

Bij de invoering van de materiële zorgplicht ingevolge het hier voorgestelde artikel 6 zal Nederland, als partij bij het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationale verkeer ter zee met Bijlagen, gesloten te Londen op 9 april 1965 (Trb. 1966 Nr 162) gelet op standaard 3.15 van Afdeling 3b van de Bijlage op basis van artikel VIII van dat verdrag een notificatie van afwijking uitbrengen. Met betrekking tot de verhouding van de onderwerpelijke zorgverplichting tot Standaard 3.37.1 van bijlage 9 bij het Verdrag van Chicago van 7 december 1944 (Trb. 1973, 109) mogen wij verwijzen naar het Nader Rapport inzake het wetsvoorstel tot Goedkeuring van de op 19 juni 1990 te Schengen tot standgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van Benelux Economische Unie, de

Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, met bijbehorende Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke Verklaring, Kamerstukken II, 1990-1991, 22 140, B, met name het gestelde sub 9, pp 29-33. Het daar betoogde ware als hier ingelast en herhaald te beschouwen.

D

Nu de actieradius van de voorgestelde zorgplichten ten laste van vervoerders uitgestrekt wordt tot alle vervoerders die grensoverschrijdend vervoer doen plegen per vaartuig of luchtvaartuig, diende artikel 7 een geuniformeerde redactie te krijgen, waarbij voor wat betreft de bepaling der vervoermiddelen aangesloten moest worden bij artikel 6 uit het voorstel, dat de delictomschrijving te dezen bevat. Aan de term «vaartuig» werd de voorkeur gegeven boven «schip», omdat de eerste benaming de gangbare is in het strafrecht – men zie ondermeer artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht, waarin de extraterritoriale strafmacht wordt bepaald ten aanzien van luchtvaartuigen en vaartuigen – en «schip» een specimen is van het bredere begrip «vaartuig». Ingevolge artikel 86 van de betekenistitel van het Wetboek van Strafrecht zal de term «schip» overigens te dezen geen obsoliet bestanddeel vormen.

D

De hier geïntroduceerde voorwaardelijke verblijfsvergunning kent algemene voorwaarden en bijzondere. De algemene voorwaarden zijn verdisconteerd in het bijvoegelijk naamwoord «voorwaardelijke» (vergunning tot verblijf). Artikel 9a stipuleert voorts, dat daarnaast bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden. Hier moet men denken aan de voorwaarde, dat de gedoogde zich te bepaaldere plaatse periodiek meldt, zich onderwerpt aan medisch onderzoek (bijvoorbeeld in verband met het vermoeden dat de gedoogde drager is van een besmettelijke ziekte of een virus) of zich onderwerpt aan bepaalde opleiding of scholing. De algemene voorwaarden, waaronder de hier beschrevene

imperfecte verblijfstitel geldt, is neergelegd in het vierde lid van artikel 12a: de vergunning tot verblijf geldt zolang beletselen voor uitzetting bestaan. Bestaan deze beletselen niet meer, dan zijn de algemene voorwaarden ook niet meer vervuld en is de titel vervallen.

G

Artikel 11 moest mede afgestemd worden op het nieuwe fenomeen van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Verder moest in het tweede lid het begrip «verzoek» om toelating worden vervangen door «aanvraag» gelet op het wetsvoorstel inzake de Algemene wet bestuursrecht, die de laatste benaming hanteert. Ook de voorwaardelijke vergunning tot verblijf moet geweigerd kunnen worden op gronden aan het algemeen belang ontleend. Dat geldt ook voor de verlenging van deze titel.

H

Ook artikel 12 moest worden afgestemd op het nieuwe fenomeen van de voorwaardelijke vergunning tot tijdelijk verblijf ten behoeve van de beleidsmatig niet-verwijderbare vreemdeling wiens oorspronkelijke aanvraag om toelating is geweigerd of geacht moet worden geweigerd te zijn. Deze gedoogden moeten uitzetbaar blijven ingeval zij onjuiste gegevens hebben verstrekt die hebben geleid tot het verlenen of het verlengen van de geldigheidsduur van de voorwaardelijke vergunning. Ook indien zij inbreuk hebben gemaakt op de openbare rust of openbare orde, dan wel indien zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid moet de vergunning intrekbaar zijn. Datzelfde geldt, indien de vreemdeling een bijzondere beperking waaronder de vergunning is verleend overtreedt en zich niet houdt aan enig aan de verblijfsvergunning verbonden voorschrift. De grond sub e. geformuleerd in het huidige artikel 12 komt eveneens in aanmerking als titel voor intrekking der vergunning. Het geval sub b. van het artikel zal in het algemeen neer komen op een casus non dabilis: de overheid zal ten aanzien van beleidsmatig niet-verwijderbaren vrijwel nimmer beslissen tot intrekken van de vergunning wegens gebrek aan voldoende bestaansmiddelen. Het leek ons, mede uit wetsystematische

overweging, niet geraden deze grond voor intrekking uitdrukkelijk uit te zonderen. Wij herinneren eraan dat de vreemdeling tegen intrekking van de vergunning altijd de voorziening van bezwaar heeft en het rechtsmiddel van beroep op de vreemdelingenkamer. Willekeurige aanwending van de bevoegdheid ingevolge artikel 12 sub b. zal dus aangekaart kunnen worden voor de onafhankelijke rechter.

Ingevolge het derde lid van artikel 12a zal de vreemdeling die toelating vraagt, op de hoogte worden gesteld van de rechtsgevolgen van het feit, dat hij zijn oorspronkelijk verzoek laat varen en de imperfecte verblijfstitel ex artikel 9a aanvraagt. Het in dit stadium belangrijkste rechtsgevolg wat de vreemdeling betreft natuurlijk het vervallen van zijn oorspronkelijk verzoek. Zijn nieuwe verzoek om een imperfecte titel zou hem in wezen brengen in de situatie van een vreemdeling die een samengestelde aanvraag om toelating doet. Immers, naast de oorspronkelijke aanvraag, waarop nog niet onherroepelijk is beslist, lanceert de vreemdeling een andere aanvraag om toelating. Thans is er echter geen verplichting voor de overheid om op de samengestelde aanvraag zoveel mogelijk in één beschikking te reageren, zoals het tweede lid van artikel 15a vergt, omdat de eerder gedane aanvraag van rechtswege komt te vervallen. Om in de wettekst duidelijk te verankeren, dat de overheid dan niet gebonden is aan de verplichting om op het samengestelde verzoek in één beschikking te reageren, zijn de gevallen voorzien in de artikelen 12a en 13a uitgezonderd van het voorschrift ingevolge artikel 15a.

I

De gedoogdentitels ingevolge artikel 12a, eerste en tweede lid, worden in beginsel na ommekomst van ten hoogste een jaar verleend. Er kunnen echter beletselen bestaan om in alle gevallen onverkort aan die termijn vast te houden. Men denke aan een massaliteit van aanvragen, waarbij de overheid niet in staat is binnen de termijn van dat ene jaar te beschikken op de aanvragen. Over een dergelijke massaliteit spraken wij reeds hierboven onder 1.1.5. Daarom wordt in het zevende lid van artikel 12a aan de Minister van

Justitie de bevoegdheid verleend te beschikken dat om klemmende redenen de termijn met een half jaar wordt verlengd. Dit kan gebeuren bij een bijzondere, maar ook bij een algemene aanwijzing. In het eerste geval heeft de verlenging niet zondermeer betrekking op alle aanvragen, die in de voorliggende periode ter kennis van de Nederlandse overheid zijn gebracht, maar alleen op aanvragen herkomstig van verzoekers met een bepaalde nationaliteit, oorsprong of een bepaald, in de aanwijzing nader te omschrijven, asielrelaas of beroep op een toelatingsgrond.

De gedoogdentitels, voorzien bij artikel 12a, kunnen ook worden aangevraagd door vreemdelingen, die geen asielzoekers zijn, zoals wij reeds aangaven (zie hierboven, 1.2.1. onder punt d.).

De clauseule ex artikel 12a, vierde lid, moet gelezen worden in verbinding met artikel 22, tweede, derde en vierde lid van het voorstel. Doordat gekozen is voor het stelsel van vergunningverlening onder voorwaarde, behoeft het verval van de vergunning niet bij afzonderlijke beschikking te worden geconstateerd. Indien de beletselen voor uitzetting niet meer bestaan, is de verblijfstitel ook van rechtswege vervallen. Een overheidshandeling tot beëindiging van de vergunning zou, zuiver dogmatisch bezien, overbodig zijn. Maar natuurlijk is de rechtszekerheid er mede diens dat de overheid steeds de vreemdeling ervan in kennis stelt dat het verblijfsrecht is vervallen. Die rechtszekerheid speelt hier een bijzondere rol, omdat het verval van de verblijfstitel doorwerkt op de andere vergunningen en ontheffingen die de vreemdeling zijn verleend op basis van de toelating, verkregen op basis van de aanvraag van de voorwaardelijke gedoogtitel. Daarom is kennisgeving van het geconstateerd verval bij ministeriële beschikking dwingend voorgeschreven. Die kennisgeving is niettemin niet meer dan een informatieve handeling. Daaruit mag geen beschikking tot intrekking van de vergunning worden geconstrueerd, zoals bij het intrekken van de «gewone» (dit wil zeggen: onvoorwaardelijke) verblijfsvergunning of vestigingsvergunning.

K

Artikel 15 moest om wetssystematische redenen in het eerste lid een zekere bijstelling ondergaan, zonder dat aan de materiële inhoud zelf werd geraakt. Het voorstel maakt, zoals uitvoerig aangegeven, een onderscheid tussen een «aanvraag» om toelating, een onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag, toegang en toelating. Dat onderscheid wordt in het huidige eerste lid van artikel 15 nog niet gemaakt. Om het artikel te doen aansluiten bij de ingevoegde artikelen 15a tot en met 15d werd in het eerste lid van artikel 15 alleen van de mogelijkheid gerept een «aanvraag» als vluchteling te doen, terwijl het «toelaten» in de daaropvolgende artikelen werd behandeld.

L

Artikel 58 van het Vreemdelingenbesluit zal gedeeltelijk opnieuw geformuleerd moeten worden, gelet op het bepaalde in het derde lid van artikel 15a. In het tweede lid van artikel 58 Vreemdelingenbesluit is reeds bepaald, dat het hoofd van plaatselijke politie de vreemdeling bij vordering kan verplichten bepaalde gegevens in persoon te verschaffen, indien daartoe in het belang van het toezicht op vreemdelingen gegronde redenen bestaan. Inzoverre behelst het derde lid van artikel 15a van het voorliggend voorstel dus geen noviteit. Wel is evenwel nieuw, dat de wet toestaat aan het niet-verschijnen het rechtsgevolg te verbinden dat de aanvraag om toelating geheel buiten behandeling wordt gelaten, omdat de vreemdeling geacht wordt geen aanvraag in de zin der wet te hebben gedaan. Het rechtsgevolg van de beschikking tot buiten-behandeling-laten is, dat de vreemdeling onmiddellijk uitzetbaar wordt, op het moment dat deze beschikking ingevolge de Vreemdelingenwet kracht van onherroepelijkheid heeft verkregen.

In de gevallen, genoemd in artikel 15b, eerste lid, van het voorliggend voorstel, wordt het asielrelaas niet inhoudelijk getoetst. Het gaat om de vaststelling of de aanvraag voldoet aan de extern aan een aanvraag om toelating te stellen vereisten. Daarom wordt in de wettekst gesproken van niet-inwilliging van een aanvraag om toelating wegens

niet-ontvankelijkheid ervan. Dat is de geijkte wijze om een procedureel externe afdoening te omschrijven.

Het zal in het geval, genoemd in artikel 15b lid 1 sub c maar zeer zelden voorkomen dat iemand een tweede asielverzoek indient onder een andere naam, die door huwelijk, adoptie of naamswijziging is verkregen. In deze gevallen is de aanvrager niettemin verplicht in de aanvraag te verwijzen naar zijn oorspronkelijke naam, waaronder een eerdere aanvraag is ingediend, om niet-ontvankelijkheid te vermijden.

In het vierde lid wordt ten aanzien van de uitvoering van de uitzetting vermeden is hier, om te spreken van een «last» tot uitzetting, omdat zulks zou duiden op een afzonderlijke bestuurshandeling tot uitvoering van datgene waartoe een beschikking of uitspraak van administratie onderscheidenlijk vreemdelingenkamer zondermeer verplicht – onderscheiden naar een «schorsing» respectievelijk «opschorting» van de uitvoering van de executorialie titel. Het onderscheid is ontleend aan het bepaalde bij het tweede lid van artikel 465 van het Wetboek van Strafvordering, waar zich een vergelijkbare figuur voordoet. Ook daar gaat het om het uitzonderlijk fenomeen, dat een tot executie verplichtende titel niet (verder) wordt uitgevoerd. Ook daar is daartoe uitdrukkelijke tussenkomst van overheidswege – in casu: de Hoge Raad, als preparatoire revisierechter – noodzakelijk. Ingevolge artikel 15d, vierde lid, zal de Minister een bijzondere aanwijzing tot opschorting of schorsing moeten geven. Bij «opschorting» worden (nog niet ondernomen) executiedaden van de overheid *uitgesteld* (eventueel: tot een nader te bepalen tijdstip); bij «schorsing» worden de reeds ondernomen daden van tenuitvoerlegging of ter inleiding van de tenuitvoerlegging (men denke aan de conservatoire maatregelen ex artikel 18a van het voorliggend voorstel) *gestaakt*.

M

Artikel 16 moest worden gewijzigd om mede te omvatten lagere regelgeving nopens het in artikel 15a bedoelde onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om

toelating. Verder moest worden veiliggesteld, dat de formele wet toelaat dat bij lagere regelgeving slechts bepaalde, plaatsgebonden organen worden aangewezen van de administratie waarbij de aanvraag om toelating moet worden ingediend. Dit om de zogenaamde gecentreerde opvang op slechts vier, nader aangewezen, plaatsen een wettelijke basis te verschaffen. Verschillende artikelen uit het voorstel voeren voor de Minister van Justitie de plicht in kennisgevingen, mededelingen of berichten te doen, die niet noodzakelijkerwijze betrekking behoeven te hebben op de eigenlijk gezegde toelatingsbeschikking. Daarom moest ook onderdeel d. van het huidige eerste lid van artikel 16, dat uitgaat van een beperktere informatieplicht, herschreven worden.

N

Artikel 17a moest worden aangepast aan de nieuwe terminologie.

O

Ook artikel 18a behoefde een dergelijke herschrijving; tevens moest hier de categorie vreemdelingen, waarop de hierbedoelde bevelen betrekking kunnen hebben, nader worden bepaald door te verwijzen naar de beschikkingen tot niet-inwilliging van een toelatingsverzoek op grond van niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Dit betekent een belangrijke verenging van de bij dit artikel gegeven bevoegdheden ten opzichte van het artikel 18a, als voorgesteld bij voorstel 21 975. Het sluit beter aan bij de bedoeling, die ook aan dat artikel ten grondslag ligt, de bevelen ex artikel 18a te beperken tot asielsezoekers wier aanvraag niet steekhoudend is.

S

De redactie van het derde lid van artikel 29 is afgestemd op het stelsel van het voorstel inzake de Algemene wet bestuursrecht, zonder dat inhoudelijk wordt afgeweken van het huidige systeem van fictieve weigeringen. Derhalve stellen wij voor de tekst van artikel 6.1.3. Awb, zoals aangepast bij nota van wijzigingen (Kamerstukken II, 1990/1991, 21 221, nr 6, onder M) over te

nemen met niet meer dan de strikt noodzakelijke aanpassingen aan het systeem van de Vreemdelingenwet. Daarom wordt in het nieuwe derde lid van artikel 29 voor de toepassing van de bezwaarschriftprocedure met een beschikking gelijk gesteld: a) de schriftelijke weigering een beschikking te geven, en b) het niet tijdig geven van een beschikking. Omdat dit niet alleen geldt voor de mogelijkheid van bezwaar, maar ook voor die van beroep op de vreemdelingenkamer, keert dezelfde bepaling terug in artikel 34. Dit is praktisch van belang voor het geval dat de termijn voor de beslissing op het bezwaarschrift is overschreden. Deze aan de Awb ontleende regeling verschilt hierin van artikel 3 Wet AROB, dat zij niet zelf aangeeft wanneer een beschikking «niet tijdig» is gegeven. Zij veronderstelt, dat elders is geregeld binnen welke termijn er beslist moet worden. De Awb geeft daarvoor (voor beschikkingen op aanvraag) een algemene regeling in afdeling 4.1.3. Maar die is aanvullend bedoeld. De termijnstelling van ultimo zes maanden, die nu in het huidige artikel 29, derde lid, Vreemdelingenwet voorkomt, kan de voorrang hebben. Wij menen, dat, gelet op de behoeften van de bestuurspraktijk, aan die termijn moet worden vastgehouden. Daarom keert deze termijn van zes maanden terug in een eerder ingevoegd artikel 15e, dat dan ook in verbinding met het derde lid van het nieuwe artikel 29 moet worden gelezen. Bij overschrijding van de termijn, genoemd in dit artikel 15e, blijft het betrokken bestuursorgaan zelf bevoegd en zelfs verplicht om alsnog een (reële) beschikking te geven, die zowel neer kan komen op inwilliging van de aanvraag (die ook op niet-asielkwesties betrekking kan hebben) als op niet-inwilliging van de aanvraag. In die zin is de termijn dus niet fataal.

T

De termijn van zes weken, voorzien bij artikel 30a van het voorliggend voorstel, begint te lopen vanaf het moment dat het bezwaarschrift is ingekomen bij het bestuursorgaan dat de beschikking gaf. Daartoe zal dat orgaan de datum van binnenkomst moeten minuter op het geschrift dat als bezwaarschrift zal moeten worden aangemerkt op de voet van het bepaalde bij het

achtste lid van artikel 30. Beschikt de administratie niet tijdig op het bezwaar, dan kan de vreemdeling, wenst hij de bestreden beschikking verder aan te vechten, beroep instellen op de vreemdelingenkamer op grond van het bepaalde bij artikel 34, vijfde lid, van het voorliggend voorstel, waarin immers met een beschikking wordt gelijkgesteld: het niet tijdig geven van een beschikking. Het is dus niet zo, dat, bij niet tijdig beschikken op bezwaar, een «gat» ontstaat in de rechtsbeschermingsregeling waardoor de burgerlijke rechter ingevolge artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie competent zou zijn.

Y

Met de term « vreemdelingen-zaken » worden bedoeld: geschilpunten tussen overheid en een bijzonder persoon, die niet de Nederlandse nationaliteit bezit en ook niet krachtens wetsduiding met Nederlander gelijk gesteld moet worden, ontstaan door beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet. Uiteraard is niet bedoeld; iedere rechtsbetrekking in geschil, waarbij een vreemdeling gemoeid is.

FF

Artikel 45 van de huidige Vreemdelingenwet behoeft wijziging, nu in artikel 31 van het voorstel een andere commissie wordt ingevoerd in het wettelijk stelsel, dan waarop artikel 45 aanvankelijk zag.