

Vergaderjaar 1992-1993

22 735

Wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht

Nr. 6

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 22 maart 1993

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I wordt na onderdeel A een onderdeel Aa ingevoegd, luidende:

Aa

Na artikel 1 wordt een artikel 1a ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

Voor de toepassing van deze wet wordt met een beschikking gelijkgesteld een andere handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling.

B

Artikel I, onderdeel B, wordt gewijzigd als volgt:

In de aan het tweede lid van artikel 6 toe te voegen tweede volzin wordt tussen het woord «met» en het woord «grensbewaking» het lidwoord «de» ingevoegd.

C

Artikel I, onderdeel C, wordt gewijzigd als volgt:

a. Onder 1. komt de komma na het woord «volzin» te vervallen.

b. Toegevoegd wordt een derde onderdeel, luidende:

3. In het tweede lid wordt in plaats van het woord «vervoersonderneming» steeds gelezen: «vervoerder».

D

Artikel I, onderdeel D, wordt gewijzigd als volgt:

- a. In het eerste lid van artikel 7a wordt na de woorden «bedoeld in artikel 7, tweede lid, eerste volzin» een komma ingevoegd.
- b. In het derde lid van artikel 7a vervalt het woord «als».
- c. In het vierde lid van artikel 7a worden na het woord «Bij» ingevoegd de woorden «of krachtens».

E

Artikel I, onderdeel F, wordt gewijzigd als volgt:

In onderdeel 1. wordt voor het woord «daaronder» een komma ingevoegd.

F

Artikel I, onderdeel H, komt als volgt te luiden:

Na artikel 12 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 12a

1. Onze Minister is bevoegd tot verlening, verlenging en intrekking van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf.
2. Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt steeds verleend voor de geldigheidsduur van ten hoogste een jaar.
3. Onze Minister kan de geldigheidsduur van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf telkens voor de tijdsduur van ten hoogste een jaar verlengen.
4. Een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt ingetrokken indien de beletselen voor uitzetting zijn opgeheven.

Artikel 12b

1. Onze Minister kan de voorwaardelijke vergunning tot verblijf verlenen aan een vreemdeling die zich in Nederland bevindt en een aanvraag om toelating heeft ingediend, indien naar het oordeel van Onze Minister gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid voor de vreemdeling zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar.
2. De verlening van de voorwaardelijke vergunning tot verblijf op de grond, bedoeld in het eerste lid, heeft tot gevolg dat de oorspronkelijke aanvraag om toelating door het bevoegd gezag onherroepelijk buiten behandeling wordt gesteld tot op het tijdstip dat de intrekking van de vergunning ter kennis van de vreemdeling gebracht mocht zijn.

G

Na onderdeel I van artikel I wordt een nieuw onderdeel I1 ingevoegd, luidende:

Het tweede lid van artikel 14 komt als volgt te luiden:

Een vestigingsvergunning wordt ingetrokken indien de houder daarvan zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt.

H

Artikel I, onderdeel J, komt te luiden:

J

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid worden na het woord «kunnen» en voor het woord «aanvraag» ingevoegd de woorden: op aanvraag.

2. In het tweede lid vervalt de tweede volzin.

I

Artikel I, onderdeel L, wordt gewijzigd als volgt:

a. Na de aanhef wordt in een nieuwe regel de kleine letter «a.» aangebracht.

b. Na de slotzinsnede wordt in een nieuwe regel de kleine letter «b.» aangebracht, gevolgd door het volgende onderdeel:

Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. Onze Minister kan bepalen dat ten laste van vreemdelingen een bedrag wordt geheven terzake van de afdoening van een aanvraag om toelating.

J

Artikel I, onderdeel N, wordt als volgt gewijzigd:

Aan het eerste lid van artikel 18a wordt na het tweede woord «is» toegevoegd de zinsnede:

en zich te gedragen overeenkomstig hem overigens door of namens de bevoegde autoriteit gegeven aanwijzingen

K

Na onderdeel Q van artikel I wordt een nieuw onderdeel Qa ingevoerd, luidende:

Qa

Het vierde lid van artikel 26 komt als volgt te luiden:

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het voor in bewaring gestelde vreemdelingen geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.

L

Artikel I, onderdeel S, wordt als volgt gewijzigd:

In de zinsneden onder b. onderscheidenlijk c. wordt na de woorden «van» onderscheidenlijk «overeenkomstig» ingevoegd het lidwoord «de», terwijl in plaats van «artikel» telkens wordt gelezen «artikelen».

M

Artikel I, onderdeel V, wordt gewijzigd als volgt:

- a. Voor de tekst van artikel 32 wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
- b. In het eerste lid, onder b., wordt na het woord «bezwaar» ingevoegd: of administratief beroep
- c. Toegevoegd wordt een tweede lid, luidende:
 2. Indien aan het eerste lid geen toepassing wordt gegeven, blijven artikel 7:2 onderscheidenlijk artikel 7:16 van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing.

N

Artikel I, onderdeel W, eerste lid, komt te luiden:

1. Artikel 33 komt te luiden:

Artikel 33

Aan de door de commissie, bedoeld in artikel 7: 13 onderscheidenlijk artikel 7:19 van de Algemene wet bestuursrecht, opgeroepen tolken wordt ten laste van het Rijk een vergoeding toegekend. De Wet tarieven in strafzaken is van overeenkomstige toepassing.

O

Artikel I, onderdeel W, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt het woord «drie» vervangen door «vijf».
- b. Artikel 33a, eerste lid, komt te luiden:
 1. In afwijking van artikel 8.1.1.7. van de Algemene wet bestuursrecht is voor beroepen tegen beschikkingen, gegeven op grond van deze wet, de rechtbank te 's-Gravenhage bevoegd.
 - c. Het tweede lid van artikel 33a komt als volgt te luiden:
 2. De rechtbank te 's-Gravenhage kan, voor zover het betreft beroepen tegen beschikkingen, gegeven op grond van deze wet ingesteld, buiten het arrondissement terechtzittingen houden in de volgende nevenzittingsplaatsen: Amsterdam, Haarlem, 's-Hertogenbosch of Zwolle.
 - d. Aan artikel 33a worden twee leden toegevoegd, luidende:
 3. De president van de rechtbank te 's-Gravenhage bepaalt welke zaken op de terechtzittingen van de nevenzittingsplaatsen zullen worden behandeld.
 4. De rechtbank te 's-Gravenhage kan in de nevenzittingsplaatsen alle werkzaamheden, ook buiten de terechtzitting, verrichten waartoe zij ook in het arrondissement bevoegd is.

e. Ingevoegd wordt een artikel 33d, luidende:

Artikel 33d

Beschikkingen omtrent de afgifte van visa of machtigingen tot voorlopig verblijf, gegeven krachtens het Souverein Besluit van 12 December 1813 (Stcrt. 1814, 4) worden, voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, gelijkgesteld met beschikkingen aangaande de toelating, gegeven op grond van deze wet.

f. Ingevoegd wordt een artikel 33e, luidende:

Artikel 33e

Artikel 37 van de Wet op de Raad van State is niet van toepassing op de beslissingen van de rechtbank te 's-Gravenhage in beroepen tegen beschikkingen, op grond van deze wet.

P

Artikel I, onderdeel AA, wordt gewijzigd als volgt:

AA

Artikel 44, eerste lid, komt te luiden:

1. Overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens de artikelen 3, eerste lid, aanhef, en onder b., 6, tweede lid, 7, eerste en tweede lid, alsmede handelen in strijd met het bepaalde in artikel 18, eerste lid, dan wel handelen in strijd met een verplichting opgelegd bij of krachtens de artikelen 7, vierde lid, 7a, eerste en tweede lid, 17, eerste, tweede en derde lid, 17a, 18a, eerste lid of 18b, eerste lid, of 27, derde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

Q

Artikel I, onderdeel BB, wordt gewijzigd als volgt:

Aan het slot van het tweede lid van artikel 48 wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Deze bestuursorganen kunnen daarbij gebruik maken van het sociaal-fiscaal nummer, bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie.

R

Artikel II, onderdeel B, wordt gewijzigd als volgt:

In artikel 197b vervallen de woorden «buiten noodzaak».

S

Artikel III wordt gewijzigd als volgt:

Een derde en vierde lid worden toegevoegd, luidende:

3. Artikel I, eerste en tweede lid, van onderdeel 6 van de Wet van ..., houdende wijziging van de wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) is niet van toepassing op beschikkingen, gegeven op grond van de Vreemdelingenwet, en op de mogelijkheid om daartegen bezwaar te maken of beroep in te stellen.

4. Voor de toepassing van artikel I, derde en vierde lid, van onderdeel 6 van de Wet van ... houdende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten alsmede intrekking van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie) wordt een verzoek om herziening als bedoeld in Afdeling A van de Vreemdelingenwet zoals deze luidde vóór de inwerkingtreding van deze wet, gelijkgesteld met een bezwaar- of beroepsschrift.

T

Na artikel II wordt één artikel toegevoegd, luidende:

Artikel IIA

Indien het bij Koninklijke Boodschap van 13 juli 1992 ingediende voorstel van wet tot aanwijzing van documenten dienende ter vaststelling van de identiteit van personen alsmede van enige gevallen waarin de identiteit van personen aan de hand van deze documenten kan worden vastgesteld (Wet op de identificatieplicht) kracht van wet heeft gekregen, wordt de Vreemdelingenwet als volgt gewijzigd:

In artikel 49, tweede lid, wordt de letter «b» vervangen door: a.

Toelichting

Onderdeel A

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder «besluit» verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Ingevolge het tweede lid van dat artikel wordt onder «beschikking» verstaan een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing daarvan.

Een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is en die niet in enig geschrift is vevat valt dus buiten de werking van de Awb. Dat zou betekenen dat bepaalde beslissingen ingevolge de Vreemdelingenwet buiten het bereik van de Awb zouden vallen en – in het verlengde daarvan – ook buiten het systeem van rechtsbescherming ingevolge het voorliggende wetsvoorstel. In dat verband valt te denken aan de uitzetting van vreemdelingen ten aanzien van wie geen last tot uitzetting is voorgeschreven of de weigering van de toegang van vreemdelingen welke evenmin in enig geschrift is vevat. In deze gevallen zou de vreemdeling geen toegang hebben tot de bezwaar- of beroepsprocedure of de administratieve rechter waardoor de competentie van de burgerlijke rechter weer in beeld zou kunnen komen. Voor volkomen feitelijke handelingen geldt mutatis mutandis hetzelfde. Daarom is het noodzakelijk het beschikkingsbegrip voor de toepassing van de Vreemde-

lingenwet uit te breiden. Daarin voorziet het nieuwe artikel 1a, dat met «beschikkingen» in bestuursrechtelijke zin gelijk stelt handelingen ongeacht hun vorm, dus ook die welke niet in enig geschrift zijn vervat.

Onderdeel D

In zijn nader rapport van 12 januari 1993 (Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht Nr. 264314/92/6) inzake de algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van het Reglement regime grenslogies gaf de tweede ondertekenaar van deze nota al aan, dat voorgesteld zou worden artikel 7a van de Vreemdelingenwet zodanig te wijzigen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels zouden kunnen worden gesteld. Aanvulling van het reglementsregime bij door de minister van Justitie vast te stellen nadere regelen – ook wel het «huishoudelijk reglement van de inrichting» genoemd – afgestemd op het specifieke logies of hospitium naar ligging, ruimtelijkheid of plaats is, zoals ook in de nota van toelichting op het Reglement wordt aangegeven, bepaald noodzakelijk gebleken. Aangezien het huidige artikel 7a van de Vreemdelingenwet niet voorziet in een dergelijke subdelegatie van regelgevende bevoegdheid wordt voorgesteld in het voorgestelde vierde lid van artikel 7a na het woord «bij» in te voegen «of krachtens».

Onderdeel M

De Awb bevat twee cumulatieve algemene beginselen met betrekking tot de behandeling van een bezwaar of administratief beroep. Deze kunnen, gelet op het bijzondere karakter van het vreemdelingenrecht hier slechts alternatief worden gebezigd. We hebben het hier over het beginsel dat aan een ingediend bezwaar of beroep geen schorsende werking is verbonden en over het beginsel dat degene die het bezwaar of het administratief beroep heeft ingesteld in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. In het vreemdelingenrecht sluit toepassing van het eerste beginsel (het onthouden van schorsende werking, resulterend in het vertrek van de vreemdeling uit Nederland) per definitie de toepassing van het tweede beginsel (de vreemdeling in de gelegenheid stellen te worden gehoord) uit. Daarom is het noodzakelijk in de gevallen waarin geen schorsende werking aan het bezwaar of het administratief beroep is verbonden, het in de Awb verankerde beginsel van de hoorplicht buiten toepassing te laten. Het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 32 strekt daartoe.

Onderdeel N

De Awb bevat bepalingen met betrekking tot het horen van getuigen en deskundigen, alsmede de vergoeding van daarmee verband houdende kosten. Deze bepalingen zijn van toepassing op de hoorzitting terzake van het bezwaar of het administratief beroep in het kader van de Vreemdelingenwet. Hieromtrent behoeft dus de Vreemdelingenwet geen regeling te bevatten. De Awb bevat echter op dit punt geen voorziening inzake het inschakelen van tolken en de vergoeding van de door hen gemaakte kosten. Aan vreemdelingenrechtelijke procedures is echter eigen, dat vrijwel steeds gebruik zal moeten worden gemaakt van de diensten van een tolk. Daarom wordt voorgesteld in artikel 33 van die wet een voorziening op te nemen in aanvulling op de Awb, die deze materie overigens regelt.

Het voorgestelde artikel 33a is opnieuw geredigeerd, overeenkomstig de vergelijkbare wijzigingen die in de tweede nota van wijziging bij wetsvoorstel 22 495 zullen worden opgenomen. In plaats van de formulering «beroepen op grond van deze wet ingesteld» is thans gekozen voor «beroepen tegen beschikkingen, gegeven op grond van deze wet». Daardoor wordt beter tot uitdrukking gebracht dat het beroepsrecht als zodanig niet voortvloeit uit de Vreemdelingenwet, maar uit artikel 8.1.1.1 van de Awb.

In dit verband willen wij er op wijzen dat, waar in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel herhaaldelijk wordt gesproken over de vreemdelingenkamer bij de rechtbank te 's-Gravenhage, daarmee telkens wordt bedoeld op een of meer van de kamers voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken, bedoeld in het in wetsvoorstel 22 495 voorgestelde artikel 55c van de Wet RO. De term «vreemdelingenkamer» is als zodanig dus geen wettelijke term.

In de wetstekst hebben wij thans de constructie met nevenzittingsplaatsen neergelegd. Wij verwijzen naar het daaromtrent gestelde in § 3.3. van de memorie van antwoord. Anders dan bij de (wettelijke) «verwijzingsconstructie» gaat de bevoegdheid van de rechtbank te Den Haag niet over naar de rechtbank waarheen is verwezen. In het geval van het houden door de rechtbank te 's-Gravenhage van een terechtzitting in een van de nevenzittingsplaatsen blijft de bevoegdheid bij de rechtbank (van de «hoofdplaats»). De zaak eindigt dus ook met een uitspraak van *die* rechtbank. De tekst van artikel 33a is ontleend aan het huidige artikel 43 van de Vreemdelingenwet (zoals ingevoegd bij de Wet van 19 februari 1990, Stb. 95) in verbinding met het recente Besluit nevenzittingsplaatsen (Stb. 1992, 315). In geval van een nevenzittingsplaatsconstructie is, anders dan in geval van een verwijzingsconstructie (zie artikel 8.1.3.1, derde lid, Awb) geen instemming vereist van de rechter die de zaak moet berechten en afdoen. Het blijft immers gaan om uitspraken van de Haagse rechtbank en de rechters in de nevenzittingsplaatsen fungeren in hun hoedanigheid als rechter-plaatsvervanger in die rechtbank.

De president van de Haagse rechtbank bepaalt welke zaken op de terechtzittingen van de nevenzittingsplaatsen moeten worden behandeld.

De wetstekst sluit uit dat de rechter op de nevenzittingsplaats de zaak als het ware op eigen initiatief «terugwijst» naar Den Haag of een andere nevenzittingsplaats. Verder kan de Haagse president bepalen in welke omvang de zaak ter kennisneming komt van de nevenzittingsplaats. Het voorstel kent immers een splitsing van het vreemdelingenrechtelijke geding in een «hoofdzaak» (de toelating) en een «bijzaak» (de uitzetting).

De voorgestelde inlas van artikel 33d (waarin beschikkingen ingevolge het Souverein Besluit 1813 over de voorlopige machtiging tot verblijf, voor wat betreft het toepasselijk procesrecht, geheel worden gelijk gesteld met beschikkingen ingevolge de Vreemdelingenwet aangaande de toegang, de toegangsverschaffing, het verblijf en de toelating) is noodzakelijk, omdat de machtigingen tot voorlopig verblijf de strekking hebben een inleiding te zijn op de eigenlijke «toelating». Het gaat dus om een beschikking, die ten nauwste samenhangt met de inwilliging van de aanvraag om toelating. De procedures moeten hier daarom gelijk getrokken worden. Indien de vreemdeling de weigering door de Minister van Buitenlandse Zaken van een machtiging tot voorlopig verblijf wenst

te bestrijden dient zulks ter uitsluitende kennisneming te zijn van de vreemdelingenkamer ingevolge artikel 33a van de Vreemdelingenwet. Uiteraard richt het bezwaar c.q. het beroep tegen de weigering een visum of een machtiging tot voorlopig verblijf te verstrekken zich tegen de minister van Buitenlandse Zaken, onder wiens verantwoordelijkheid de bezwaarschriftprocedure tegen deze weigering wordt afgehandeld en die als verweerder in de procedure bij de Vreemdelingenkamer optreedt.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto