

Vergaderjaar 1992–1993

22 735

Wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht

Nr. 10

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 22 juni 1993

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel I, onderdeel A, wordt een derde onderdeel toegevoegd, luidende:

3. De punt achter het woord «behandeld» wordt vervangen door een puntkomma.

B

Artikel I, onderdeel D, wordt gewijzigd als volgt:

a. Voor de aanhef wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. In het tweede lid van artikel 7a wordt in de tweede volzin in plaats van «de vreemdeling» gelezen: die vreemdeling, onmiddellijk waarna een tussenzin wordt ingelast, luidende: dan wel de vreemdeling die niet aan de in het eerste lid bedoelde verplichting voldoet,

c. Toegevoegd wordt een onderdeel 2, luidende:

2. Na het vijfde lid van artikel 7a worden twee nieuwe leden toegevoegd, luidende:

6. Indien een vreemdeling vier weken in een beveiligde ruimte of plaats als bedoeld in het tweede en derde lid, heeft doorgebracht, zonder overeenkomstig artikel 34a, eerste lid, een beroep te hebben ingesteld tegen deze maatregel, geeft Onze Minister aan de rechtbank, bedoeld in artikel 33a, onverwijld kennis van het voortduren van de vrijheidsbenaming.

7. Een kennisgeving als bedoeld in het zesde lid, wordt gelijkgesteld met een eerste beroep als bedoeld in artikel 34a, tweede lid.

C

Artikel I, onderdeel J, onder 1., komt te luiden:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waarin zij gegronde redenen hebben te vrezen voor vervolging wegens hun godsdienstige of politieke overtuiging of hun nationaliteit, dan wel wegens het behoren tot een bepaald ras of tot een bepaalde sociale groep, kunnen een aanvraag doen om toelating als vluchteling bij Onze Minister.

D

Artikel I, onderdeel K, wordt gewijzigd als volgt:

a. Aan artikel 15b, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het eind van onderdeel d door een puntkomma, een nieuw onderdeel e ingevoegd, luidende:

e. de vreemdeling krachtens de artikelen 9 tot en met 10 toelating geniet.

b. In het tweede lid van artikel 15d wordt tussen de woorden «binnen» en «vier» ingevoegd de woorden: een door Onze Minister nader te bepalen termijn van ten hoogste

c. Aan het slot van het derde lid, onder c., van artikel 15d wordt na «verblijf» een komma ingevoegd en toegevoegd de zinsnede: daaronder begrepen voorwaardelijke vergunningen tot verblijf, of van een vergunning tot vestiging.

E

Artikel I, onderdeel L, wordt gewijzigd als volgt:

onderdeel b komt als volgt te luiden:

Het tweede lid komt als volgt te luiden:

2. De vreemdeling is, in door Onze Minister nader te bepalen gevallen en volgens nader door Onze Minister te geven regeling, een bedrag van ten minste fl. 50,- en ten hoogste fl. 1000,- verschuldigd terzake van de afdoening van een aanvraag om toelating, bij gebreke van betaling waarvan artikel 15d, derde lid, aanhef en onder a, van toepassing is.

F

Artikel I, onderdeel V, komt te luiden:

Artikel 32 komt te luiden:

Artikel 32

1. Gedurende de periode dat het bezwaar of het administratief beroep aanhangig is, blijft uitzetting achterwege indien:

a. de vreemdeling een aanvraag heeft gedaan, als bedoeld in artikel 15, tenzij er in redelijkheid geen twijfel over kan bestaan dat geen gevaar bestaat voor vervolging als omschreven in dat artikel;

b. de vreemdeling enige andere aanvraag om toelating heeft gedaan terwijl er aanleiding bestaat om aan te nemen dat het bezwaar of het administratief beroep, dat gericht is tegen de beschikking die strekt tot weigering van toelating, een redelijke kans van slagen heeft.

2. Indien Onze Minister bepaalt dat uitzetting op grond van het eerste lid niet achterwege blijft, is artikel 7:2 onderscheidenlijk artikel 7:16 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

G

Artikel I, onderdeel Y, wordt gewijzigd als volgt:

In het tweede lid van artikel 35 wordt tussen het woord «lid» en de komma ingevoegd: van artikel 33a

H

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

- a. In de aanhef wordt het woord «vijf» vervangen door «zes».
- b. Artikel 33c, tweede lid verval, alsmede de aanduiding «1» voor het eerste lid.
- c. Na artikel 33e wordt een artikel 33f ingevoegd, luidende:

Artikel 33f

Het griffierecht bedraagt fl. 50,- indien beroep wordt ingesteld tegen een beschikking waarbij een aanvraag om toelating als bedoeld in artikel 15, eerste lid, is afgewezen of tegen een beschikking als bedoeld in artikel 34a, eerste lid.

I

Na artikel IIA wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIB

Indien het bij Koninklijke Boodschap van 6 april 1993 ingediende voorstel van wet tot invoering van de Politiewet 19 .. en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (invoeringswet Politiewet 19 ..) kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden, wordt de Vreemdelingenwet gewijzigd als volgt:

Na artikel 4 wordt ingevoegd een artikel 4a, luidende:

Artikel 4a

De met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaren alsmede de korpsbeheerder nemen de door Onze Minister met betrekking tot uitzetting en bewaring van vreemdelingen gegeven algemene en bijzondere aanwijzingen in acht.

Toelichting

Onderdeel A

Deze aanpassing is noodzakelijk, omdat de uitvoeringswetgeving inzake de Uitvoeringsovereenkomst behorende bij het Schengenakkoord inmiddels het Staatsblad heeft bereikt (Stb. 1993, 141). Daardoor is de redactie van artikel 1 van de Vreemdelingenwet veranderd.

Onderdeel B

Op basis van artikel 7a, eerste lid, in zijn huidige redactie, zijn niet alleen vreemdelingen, die «toelating» verzoeken terwijl op de aanvraag niet onmiddellijk kan worden beslist verplicht zich op aanwijzing van de grensbewakingsautoriteit op te houden in een aangewezen ruimte of plaats. Dezelfde plicht geldt ook voor de vreemdelingen aan wie, zonder dat zij die «toelating» verzoeken aanstonds de toegang wordt geweigerd terwijl zij niet onmiddellijk vertrekken.

Nu in het gewijzigde artikel 7a, eerste lid, de verplichting ex lege wordt gevestigd voor *iedere* vreemdeling om per retourreis het land te verlaten indien verdere toegang wordt geweigerd terwijl het hun niet krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van de wet is toegestaan hier te lande te verblijven, dient een voorziening te worden getroffen voor hen die niet aan deze verplichting kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat de retourvlucht reeds is vertrokken of omdat niet aanstonds kan worden voorzien in de verschaffing van geldige reisdocumenten terwijl de vreemdeling zich – bij voorbeeld ter fine van transit – heeft bediend van falsificaten. Ook moet men hierbij denken aan vreemdelingen die zich ter fine van verdere toegangsverschaffing bedienen van een verlopen of anderszins ongeldig visum. Tot slot kan het hier gaan om vreemdelingen die weigerachtig zijn om te voldoen aan de in het eerste lid genoemde «vertrekverplichting» en, bij eventuele toepassing van lijfswang om hen aan boord van de retourvlucht te brengen, zodanig verzet bieden dat de veiligheid van de vlucht of de openbare orde op de luchthaven daardoor in gevaar komt of kan komen. De voorgestelde inlas heeft ten doel buiten iedere twijfel te stellen dat de huidige op artikel 7a, eerste lid, gegronde praktijk om deze categorie zolang te verwijzen naar een tegen ongeoorloofd vertrek beveiligde ruimte of plaats rechtens kan worden voortgezet. Doordat artikel 7a, in de nieuw voorgestelde redactie niet meer met zoveel woorden spreekt over vreemdelingen die zich (zonder dat zij toelating vragen en zonder dat zij zulks **materialiter** beogen) «indien hun de toegang is geweigerd en zij niet onmiddellijk vertrekken» dienen op te houden in een (eventueel tegen ongeoorloofd vertrek beveiligde) ruimte of plaats, zou het voorliggend voorstel op dit punt tot een interpretatie aanleiding kunnen geven waarvan een volstrekt onbeoogde beperking van de doelgroep, waarvoor het artikel oorspronkelijk geschreven is, het gevolg zou kunnen zijn.

Onderdeel C

Door een misslag in onderdeel J van de eerste nota van wijziging werd in het eerste lid van artikel 15 tweemaal het woord «aanvraag» ingelast. Ter rechtzetting daarvan is het lid opnieuw geformuleerd, waarbij de redactie is aangepast aan die van de artikelen 15a tot en met 15c van het wetsvoorstel.

Onderdeel D

Subonderdeel a

Door deze invoeging wordt de idee dat bij een samengestelde aanvraag om toelating de inwilliging van één onderdeel der aanvraag de overige onderdelen doet vervallen nader uitgewerkt, specifiek voor het asielrecht. Indien een asielzoeker toelating geniet op basis van de artikelen 9, 9a of 10 van de wet, behoort overigens zijn verzoek, indien hij daarbij persisteert, niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Subonderdeel b

Het komt geraden voor de Minister van Justitie in nader te omschrijven gevallen de bevoegdheid te geven de termijn van vier weken waarbinnen de vreemdeling, wiens aanvraag om toelating is afgewezen, verplicht is op eigen gelegenheid het land te verlaten te verkorten. In gevallen van kennelijk misbruik van asielrecht kan een termijn van vierentwintig uur zelfs aangewezen zijn.

Subonderdeel c

In de eerste nota van wijziging hebben wij voorgesteld de regeling het «verval van rechtswege» van de vestigingsvergunning, voorzien bij artikel 14, tweede lid, in het geval dat de verblijfsgerechtigde zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt, te vervangen door een regeling, waarbij in dat geval de verblijfstitel uitdrukkelijk bij beschikking moet worden ingetrokken. Dit is in lijn met de voorgestelde wijziging van de in de artikelen 12a en 12b voorgestelde «gedoogdenstatus» waarbij ook het in het oorspronkelijk voorstel voorziene «verval van rechtswege» van de verblijfsstatus (bij opheldering van de algehele situatie in het land van herkomst) is geschrapt en vervangen door een «intrekkingsconstructie» bij aan de vreemdeling kenbaar te maken beschikking. Het is consequent om aan de uitdrukkelijke intrekking van de vestigingsvergunning bij gebleken hoofdverblijf buitenslands dezelfde rechtsgevolgen te verbinden als aan de overige intrekkingen of niet-verlening van een verblijfsvergunning. Dat geldt voor de voorwaardelijke verblijfsvergunning even goed als voor de vestigingsvergunning. Daartoe strekt de voorgestelde inlas van de woorden «daaronder begrepen voorwaardelijke vergunningen tot verblijf, of van een vergunning tot vestiging» aan het slot van het derde lid van artikel 15d.

Onderdeel E

Wij formuleerden het tweede lid van artikel 16 opnieuw om buiten iedere twijfel te stellen dat niet-betaling van de voorgeschreven leges leidt tot het buiten behandeling laten van de aanvraag.

Gelet op de redactie van het Awb-artikel, dat spreekt van «enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag ...» wordt in de formele wetstekst vastgelegd dat de vreemdeling verplicht is de geheven leges te voldoen ter gelegenheid van de indiening van de aanvraag. Deze verschuldigdheid ontstaat terzake van de afdoening van de aanvraag. Ook bij niet-inwilliging van het aangevraagde bestaat die schuld.

In afwijking van artikel 4:5 Awb is in dat geval op basis van het opnieuw geformuleerde artikel 16, tweede lid, Vreemdelingenwet, geen afzonderlijke aanmaning nodig om de vreemdeling alsnog in staat te stellen de leges te voldoen. Voorkomen moet immers worden, dat de vreemdeling, geconfronteerd met een dergelijke aanmaning, eerst weer alle rechtsmiddelen ingevolge de Vreemdelingenwet gaat aanwenden tegen deze aanmaning, bijvoorbeeld omdat daaruit blijkt dat de administratie van mening is dat de vreemdeling een hoger tarief moet voldoen dan is toegelaten in asielzaken. Omdat de wetstekst de Minister de bevoegdheid geeft een differentieel tarief te hanteren in vreemdelingenzaken, zou de vreemdeling zeker via een aparte beroepsgang tegen de aanmaning – waaraan het beschikkingskarakter niet valt te ontzeggen – kunnen trachten in het voor hem gunstigste tarief terecht te komen. Dat zou de afdoening van de aanvraag om toelating uiteraard op zeer onwenselijke wijze kunnen vertragen.

Bij gebreke van de betaling – de termijn waarbinnen betaald moet

worden, zal te voorzien zijn in de ministeriële regeling – is de vreemdeling onmiddellijk uitzetbaar. Ook dat wordt door deze inlas wettelijk gefixeerd. Voor de asielzoeker zal in alle zaken een laag bedrag worden geheven van fl. 50. Het tarief is overigens, zoals aangestipt, differentieel van aard. Het maximum verschuldigd bedrag kan fl. 1000,- zijn in de gevallen, waarin aan de aanvrager ook het bestaansmiddelenvereiste onverkort kan worden tegengeworpen. Aangezien het woord «kan» in artikel 22, eerste lid, van de wet blijft gehandhaafd, is de Minister niet ex lege **gehouden** in alle gevallen waarin niet is voldaan aan de plicht om leges te betalen ook daadwerkelijk uit te zetten. Een rechtspolitieke belangenafweging blijft steeds aangewezen bij de beslissing om ter fine van verwijdering het geweldsmonopolie van overheidswege aan te wenden.

Onderdeel F

Naar aanleiding van dienaangaande door de leden van de D66-fractie gemaakte opmerkingen, hebben wij artikel 32 opnieuw geformuleerd, teneinde beter tot uitdrukking te brengen dat er hier geen sprake is van enige discretionaire ruimte om al dan niet schorsende werking te verlenen indien voldaan wordt aan de voorwaarden zoals deze in het eerste lid zijn neergelegd. Uiteraard komt het – zoals de leden van de D66-fractie terecht stellen – aan de Minister van Justitie toe om te bepalen of aan deze voorwaarden is voldaan. Voorts is – naar aanleiding van een opmerking van de leden van de PvdA-fractie – in artikel 32 het schorsingscriterium in asielzaken nader gepreciseerd, waardoor het geheel aansluit bij het zogenaamde Mosa-criterium zoals dat thans in de Vreemdelingencirculaire is neergelegd.

Artikel 32, eerste lid, aanhef en onder b. is alleen toepasselijk indien de bestreden beschikking strekt tot «weigering van toelating», dus: tot het onthouden van de instemming van de Minister van Justitie met het feit van bestendig verblijf in Nederland (zie de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting, p. 43, ad artikel I, onderdeel A). Heeft de vreemdeling «toelating» verkregen op een *andere* grond dan waarop de aanvraag oorspronkelijk steunde dan is er uiteraard geen reden om alsnog afzonderlijk te beschikken over «schorsende werking» van het bezwaar. Vandaar dat het lidwoord «de» hier wordt vermeden vóór de term «toelating».

Onderdeel G

De inlas beoogt buiten twijfel te stellen dat de bij artikel 35, tweede lid, omschreven beperkte verzameling personen die tot het instellen van beroep ingevolge deze wet bevoegd zijn geldt voor ieder beroep op de vreemdelingenkamer. De huidige redactie zou het misverstand kunnen doen ontstaan dat het beperken van de groep beroepsgerechtigden slechts slaat op beroepen in zaken waarin aan de vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet ook zijn vrijheid is ontnomen.

Onderdeel H

Subonderdeel b

Onder meer door de wijziging van artikel 15d bestaat geen behoefte meer aan een bijzondere beroepstermijn in het geval van beschikkingen als bedoeld in artikel 29, aanhef en onder a.

In vreemdelingenzaken wordt aangesloten bij het stelsel van de Awb. Derhalve zijn ook griffierechten verschuldigd op de voet van art. 8.2.1.1. Awb, zoals gewijzigd bij tweede nota van wijziging inzake het voorstel van wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie. Aangezien ingevolge de voorliggende herziening van de Vreemdelingenwet via art. 35, tweede lid, een beroep op de vreemdelingenkamer alleen ingesteld kan worden door de vreemdeling in persoon, geldt dus steeds het tarief van fl. 200,- per zaak, zoals voorzien in het derde lid onder b. van art. 8.2.1.1. Awb.

Omdat in asielzaken, een laag tarief verkieselijk is, wordt in de voorgestelde inlas van art. 33f afgeweken van art. 8.2.1.1. Awb ten gunste van de vreemdeling die een verzoek doet om toelating op grond van de vluchtelingenstatus als omschreven in art. 15, eerste lid van de wet. Hij is slechts fl. 50,- verschuldigd.

In habeas corpus-zaken wordt slechts dat lage tarief gehanteerd. Dat is in overeenstemming met de strekking van art. 15 GW, dat uitgaat van een laagdrempelige procedure in zaken, waarin de bijzondere persoon de wetmatigheid en de rechtmatigheid van inbreuken op de vrijheid van de fysieke persoon wil onderwerpen aan rechterlijke beoordeling.

Voor de budgettaire consequenties wordt verwezen naar de prognose der meeropbrengsten van de verhoging van de griffiegelden als voorzien in het gewijzigde art. 8.2.1.1. Awb, opgenomen in de toelichting bij de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel-voltooiing-rechterlijke organisatie. Een substantiële ophoging van het daar genoemde bedrag van 12,5 miljoen is als gevolg van het alsnog heffen van griffierechten in zaken met asielaspecten niet te voorzien.

Onderdeel I

Artikel IIB

Op basis van artikel 10 van het wetsvoorstel tot invoering van de Politiewet 19.. (Stb. ..) en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (Invoeringswet Politiewet 19.., hierna ook: WIP) wordt in de Vreemdelingenwet in alle artikelen, waar sprake is van de aanduiding «hoofd van plaatselijke politie» gelezen: korpsbeheerder. Het gaat hier om de artikelen 1, 4, eerste lid, 11, eerste lid, 17, derde lid, en 19, derde lid, zomede artikel 48 van die wet.

Deze verandering heeft zekere gevolgen voor de huidige wettelijk omschreven bevoegdheid van de Minister van Justitie om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan de politieke organen, bij of krachtens de Vreemdelingenwet belast met de uitvoering van de taken, omschreven in die wet, te weten: de toelating en uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden.

Op dit moment wijst de Vreemdelingenwet als politieke organen ingevolge artikel 1, aanhef en derde zinsnede, gelezen in verbinding met de zoëven genoemde artikelen, aan: het hoofd van plaatselijke politie. Onder a. tot en met c. worden de functionarissen genoemd die met deze politieke taakstellingen worden belast. Ingevolge artikel 4, derde lid, van de wet, zijn deze functionarissen gehouden in het belang van het vreemdelingentoezicht algemene en bijzondere aanwijzingen in acht te nemen. De procureurs-generaal bij de hoven zien, in hun hoedanigheid van fungerende directeuren van politie, toe op de naleving van de door de Minister gegeven aanwijzingen. Voor de overige taken, aan de politie opgedragen bij of krachtens deze wet, te weten: de toelating en de uitzetting, dienen de betrokken politieke ambtenaren op basis van artikel 28 van de Politiewet hun taken steeds uit te voeren «in onderge-

schiktheid aan het bevoegde gezag», te weten: de Minister van Justitie, zolang het gaat om taakstellingen, omschreven en aan de politie opgedragen bij de Vreemdelingenwet. In de nieuwe Politiewet wordt een dergelijke overall-bepaling gemist.

Indien evenwel op basis van de WIP de plaats van het hoofd van plaatselijke politie bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet wordt ingenomen door de «korsbeheerder» zou dit op artikel 28 van de huidige Politiewet gefundeerd hiërarchisch verband voor wat betreft de uitzetting verbroken worden, tenzij in de Vreemdelingenwet bij algemene bepaling wordt vastgelegd dat de politieke korsbeheerder gehouden is ook ten opzichte van deze taak ingevolge de Vreemdelingenwet de algemene en bijzondere aanwijzingen van de Minister van Justitie te blijven uitvoeren, zoals voorheen het hoofd van plaatselijke politie. Voor wat betreft de toelating heeft de Minister van Justitie de mogelijkheid landelijk aansturend te werken – teneinde territoriale differentiatie in het beleid te voorkomen – in artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b. Dat geeft de Minister de bevoegdheid om de «gevallen» te omschrijven en dus te concretiseren – eventueel, indien nodig: naar voorwaarden – waarin de korsbeheerder verblijfsvergunningen dient te verlenen of te verlengen. Om derhalve buiten twijfel te stellen, dat op basis van de formele wet de Minister ook bevoegd blijft de bestuursorganen belast met enige politieke taakstelling in verband met de uitzetting aanwijzingen te geven, is de tekst van artikel 90 van het huidige Vreemdelingenbesluit, onder de toevoeging van de nieuwe aanduiding «korsbeheerder» overgebracht naar de formele kaderwet. De Minister van Justitie moet immers, als politiek verantwoordelijke ambtsdrager, over de bevoegdheid blijven beschikken om het uitzettingsbeleid landelijk via de hier bedoelde aanwijzingen aan te sturen, opdat ongerechtvaardigde verschillen per regio zoveel mogelijk langs die weg kan worden voorkomen. Daartoe strekt het thans voorgestelde artikel 4a.

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

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto