

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 5b

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

26 975

Invoering van de Vreemdelingenwet 2000 en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten alsmede intrekking van de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (Invoeringswet Vreemdelingenwet 2000)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 september 2000

INHOUDSOPGAVE

1.	Algemeen	2	7.	Invoering / Invoeringswet	48
1.1	Inleiding	2	7.1	Algemeen	48
1.2	Internationale context	16	7.2	Het verrichten van arbeid zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan	58
1.3	Aanzuigende werking	18	8.	Vreemdelingenbesluit	60
1.4	Toegang	18			
1.5	AC-procedure	19			
1.6	Beslistermijnen en besluitmoratorium in asielzaken	20			
1.7	Weigeringsgronden asiel	26			
1.8	Het vluchtelingenpaspoort	32			
2.	Vereenvoudiging van het systeem van verblijfsvergunningen	34			
2.1	Het niet kenbaar maken van de motivering van de inwilligende asielbeschikking	34			
2.2	Alleenstaande minderjarige asielzoekers	35			
3.	Gezinshereniging en gezinsvorming	35			
4.	Toezicht	36			
5.	Vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen en ongewenstverklaring	38			
6.	Rechtsmiddelen	39			
6.1	Afschaffen bezwaar in asielzaken	39			
6.2	Voornemenprocedure	41			
6.3	Meeromvattende beschikkingen	43			
6.4	Advisering ACV	44			
6.5	Ex nunc beoordeling	44			
6.6	Hoger beroep	45			
6.7	Algemene bepalingen	48			

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Wij danken de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng. Wij hopen dat de fracties, mede op grond van onze reactie op de door alle fracties gestelde vragen, in staat zullen zijn hun standpunt over het wetsvoorstel te bepalen en hun steun aan het wetsvoorstel te geven. In verband met de urgentie van het onderwerp hopen wij bovendien op een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

Wij menen uit de inbreng van de meeste fracties en uit de verschillende adviezen die naar aanleiding van behandeling door de Eerste Kamer van het voorstel zijn uitgebracht te mogen begrijpen dat de uitgangspunten van het wetsvoorstel worden onderschreven. Binnen het kader van internationale verplichtingen wordt de procedure verkort zodat aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over de vraag of zij mogen blijven een einde kan worden gemaakt. De verkorting van de asielprocedure wordt op een aantal manieren bereikt. Wij noemen bijvoorbeeld de beperking van het aantal procedures door de meeromvattende beschikking, door de hoofdregel dat het beroep in Nederland mag worden afgewacht, door introductie van de ex nunc-toetsing door de Vreemdelingenkamer. Ook het afschaffen van de bezwaarfase is een essentieel onderdeel van het verkorten van de procedure. Anderzijds wordt met de invoering van het hoger beroep de rechtsbescherming van de vreemdeling versterkt. Een aantal van de maatregelen die in het voorstel zijn opgenomen roept bij de leden van verschillende fracties (soms fundamentele) vragen op. Wij zullen (in paragraaf 6.1 van deze memorie van antwoord) uiteenzetten waarom wij voor het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken hebben gekozen en waarom wij dat verantwoord achten. Zoals bekend is het wetsvoorstel bij verschillende nota's van wijziging en door verschillende amendementen aangepast. Bij derde nota van wijziging is het niet kenbaar maken van de motivering van de inwilligende beslissing op de asielaanvraag komen te vervallen. Wij hebben hiermee ons vertrouwen in het volgtijdelijke vergunningensysteem tot uitdrukking willen brengen. Dit vergunningensysteem alsmede het daarmee samenhangende voorzieningenniveau, is de sleutel voor het voorkomen van het zogenaamde doorprocederen. Wij willen procedures die niet over de kernvraag gaan – komt de vreemdeling in aanmerking voor een verblijfsvergunning of niet – zoveel mogelijk voorkomen. Raadpleging van vele deskundigen in de vreemdelingenketen heeft geleerd dat doorprocederen alleen kan worden voorkomen indien er geen rechtens relevant belang is voor de vreemdeling. Met het volgtijdelijk systeem is het voorkomen van bedoelde procedures het best te realiseren. Met slechts de mogelijkheid van één asielvergunning met één uniform voorzieningenpakket, ongeacht de grond waarop de vergunning is verleend, wordt ieder rechtens relevant belang weggenomen om, op het moment van verlenen, te procederen over de grond waarop de vergunning is verleend.

De vaste commissie voor Justitie stelt in haar voorlopig verslag dat verschillende brieven van maatschappelijke organisaties zijn belangstelling hebben gewekt. Dat betreft met name de opmerkingen van de Permanente commissie van deskundigen met betrekking tot de (bij amendement gewijzigde) artikelen 30 en 31 van het voorstel. Leden van alle fracties hebben vragen gesteld omtrent deze artikelen. Wij zullen in paragraaf 1.7 van deze memorie uitgebreid bij de veilige derde landen en veilige landen van herkomst stilstaan. Naar onze mening is er geen sprake van dat deze bepaling in strijd zou zijn met het internationale recht. De aanvraag zal alleen op deze grond worden afgewezen nadat een inhoudelijk onderzoek is gedaan. Bovendien zal afwijzing op deze grond niet

plaatsvinden, indien de vreemdeling aannemelijk maakt dat een land te zijnen aanzien bepaalde verdragsverplichtingen niet nakomt. Op die manier wordt voorkomen dat er in strijd met het refoulement verbod zal worden gehandeld.

In de nadere uitwerking van de bedoelde bepalingen zal met de feitelijke naleving van de relevante verdragsverplichtingen rekening worden gehouden.

Een ander onderwerp waarbij de leden van bijna alle fracties stilstaan is de invoering van de wet. Uit de hierover gestelde vragen maken wij op dat deze leden met ons van mening zijn dat het van groot belang is dat men in de uitvoering gereed is voor inwerkingtreding van de nieuwe wet op het moment dat het voorstel in werking treedt. In paragraaf 7 van deze memorie zullen wij nader ingaan op de invoering van de wet en de Invoeringswet. Daar zullen wij ook uiteenzetten waarom het naar onze mening nodig is gebleken om de voorgenomen datum van inwerkingtreding te wijzigen.

Thans gaan wij graag over tot de beantwoording van de gestelde vragen.

De CDA-fractie onderschrijft met ons de ernst van de asielproblematiek maar is kritisch over de aanpak die wij voorstaan. Bij voornoemde wetsontwerpen alsmede bij de voorbereiding van de invoering hebben de leden van de CDA-fractie nog verschillende vragen.

Zo vragen de leden van de CDA-fractie op welke punten de jurisprudentie gevolgen heeft gehad voor de veranderingen die werden nagestreefd bij de herziening van de Vreemdelingenwet van 1994? Is het niet toepassen van de regeling volgens welke men zich op straffe van niet-ontvankelijkheid aanstonds na de grensoverschrijding moet melden (artikel 15b, eerste lid, onderdeel f) een gevolg van jurisprudentiële problemen? Waarom is daartegen geen cassatieberoep in het belang der wet ingesteld? Waarom is deze bepaling toch in de het wetsvoorstel gehandhaafd?

Wij veronderstellen dat de leden van de fractie van het CDA met deze vraag verwijzen naar hetgeen in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt in antwoord op een vraag van leden van de VVD-fractie over uitspraken van de rechter die hebben geleid tot een andere dan door de wetgever bedoelde toepassing van de wet. Een van de voorbeelden die daar worden genoemd betreft een uitspraak over de toepassing van artikel 15b, eerste lid, onder f, van de huidige Vreemdelingenwet (uitspraak Rechtseenheidskamer van 29 december 1994). In dit artikel wordt geregeld dat indien de asielzoeker niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding en zich niet onverwijld heeft gemeld bij een ambtenaar belast met grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen de aanvraag niet ingewilligd wordt wegens de niet-ontvankelijkheid ervan. De rechtbank heeft aangegeven dat in dergelijke gevallen toch moet worden bezien of er sprake is van mogelijke schending van het refoulementverbod. Dat betekende dat in dergelijke gevallen toch inhoudelijk moest worden getoetst, waardoor de versnelde afdoening, die in dit artikel besloten lag, niet meer mogelijk bleek. Het bepaalde in artikel 15b, eerste lid, onderdeel f, is gehandhaafd omdat inhoudelijk aan deze bepaling waarde wordt gehecht. Zoals gesteld op pagina 40 van de memorie van toelichting gaat het bij de omstandigheden genoemd in de onderdelen a tot en met f, om situaties die plaatsvonden na de vlucht uit het land van herkomst en die van invloed zijn op de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal. Indien de vreemdeling door het gebruik van een valse identiteit of onjuiste reis- en identiteitspapieren of andere bescheiden de geloofwaardigheid van zijn verhaal aantast, wordt van de vreemdeling verlangd dat hij zich meer inspant dan andere

asielzoekers om de noodzaak tot bescherming aan te tonen. Daarvan is in ieder geval sprake bij de situaties, bedoeld in artikel 31, tweede lid, onder a, d, e en f.

Hoewel deze omstandigheden op zich zelf niet reeds behoeven te leiden tot afwijzing van de aanvraag, rust op de asielzoeker een zwaardere bewijslast om aannemelijk te maken dat hij bescherming behoeft indien een van deze omstandigheden zich voordoet.

Het betreffende onderdeel is in het wetsvoorstel op inhoudelijke gronden weliswaar gehandhaafd, maar heeft duidelijk een ander karakter gekregen. In de huidige wet leidt het niet onverwijld melden tot niet-ontvankelijkheid van de aanvraag. In het wetsvoorstel is het niet onverwijld melden zonder vereist document voor grensoverschrijding opgenomen in artikel 31, tweede lid. In de aanhef van het tweede lid wordt gesteld dat deze omstandigheid mede wordt betrokken bij het onderzoek naar de aanvraag. Het onderscheid tussen kennelijke ongegrondheid en niet-ontvankelijkheid, zoals dat in de huidige wet bestaat keert niet terug in het voorstel.

De uitspraak van de rechter leidde er toe dat ondanks het feit dat in de wet was bepaald dat deze omstandigheid tot niet-ontvankelijkheid van de aanvraag zou moeten leiden er niettemin een inhoudelijk onderzoek naar de aanvraag moet plaatsvinden. Dit wordt in het onderhavig voorstel gerespecteerd door het opnemen van deze voormalige niet-ontvankelijkheidsgrond in artikel 31. In artikel 31 zijn gronden opgenomen, die bij een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag kunnen worden betrokken. Deze inhoudelijk beoordeling voorkomt dat het refoulementverbod wordt overtreden. Dit in tegenstelling tot de gronden opgenomen in artikel 30, waar geen refoulement aan de orde is.

Indertijd is geen cassatie in het belang der wet ingesteld omdat wij ons bij het oordeel van de Rechtseenheidskamer hebben neergelegd dat ter voorkoming van refoulement altijd een inhoudelijk onderzoek moet plaats vinden. In die zin is deze bepaling nu ook in het voorstel teruggekeerd.

Voorts vragen deze leden hoe de geconstateerde criminaliteit in en om asielzoekerscentra zich heeft ontwikkeld. Voorts vragen zij of daarvoor extra politiecapaciteit beschikbaar wordt gesteld, en zo ja, in welke omvang en of dit bijdraagt aan de acceptatie.

In reactie op deze vragen van de leden van de fractie van het CDA antwoorden wij dat op dinsdag 5 september jongstleden tijdens het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ingegaan op recente gevallen van racistisch geweld gericht tegen asielzoekers. Daarbij is aangegeven dat in zijn algemeenheid niet kan worden gesproken van een toename van criminaliteit en racistisch geweld in en om asielzoekerscentra.

Voor wat betreft de extra politiesterkte geldt het volgende. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden in verband met de aanwezigheid van een opvangcentrum voor asielzoekers in een gemeente zogenaamde budgetverdeeleenheden toegekend aan de politieregio waartoe de betreffende centrumgemeente behoort. Deze budgetverdeeleenheden zijn bestemd voor de uitoefening van taken ter handhaving van de openbare orde alsmede voor de uitoefening van taken die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet. Er is een nieuwe meet- en verdeelsystematiek ontwikkeld, waarin de relatie is gelegd met de feitelijke werkzaamheden per procedure. De besluitvorming over deze systematiek bevindt zich in de afrondende fase. Op basis van deze systematiek zou de politie voor de uitvoering van werkzaamheden op dit gebied met ongeveer 220 budgetverdeeleenheden worden uitgebreid.

De leden van de CDA-fractie vragen zich tenslotte af hoe de UNHCR het herziene wetsvoorstel beoordeelt.

De UNHCR heeft in verschillende instanties geadviseerd over het wetsvoorstel. Het algemeen advies was positief. Het laatste advies betreft het herziene voorstel en ziet op het bepaalde omtrent veilige derde landen en veilige landen van herkomst. In grote lijnen komt het advies overeen met het commentaar van nog een aantal andere organisaties op deze bepaling. Wij zullen al deze adviezen betrekken bij de beantwoording van de verschillende vragen over dit onderwerp. Wij verwijzen naar het gestelde in paragraaf 1.7.

Wij zijn verheugd dat de leden van de VVD fractie zich kunnen verenigen met een groot aantal van de met het voorstel beoogde verbeteringen. Deze leden wijzen er op dat het COA de nadruk legt op «de onzekerheid omtrent de daadwerkelijke afname van doorlooptijden en vertrek van uitgeprocedeerden» (bijlage bij memorie van toelichting, pagina 100). Kan de staatssecretaris ten aanzien van dit zorgpunt nader adstrueren dat hij een andere mening is toegedaan «gezien de wijze waarop de wet is voorbereid» (pagina 100)?

De door deze leden bedoelde passage in de bijlage bij de memorie van toelichting luidt als volgt:

«De NVw leidt tot afname van de opvangbehoefte vanwege de te verwachten verkorting van de doorlooptijden. Het COA benadrukt op dit punt de onzekerheid omtrent de daadwerkelijke afname van doorlooptijden en vertrek van uitgeprocedeerden. Zij beroept zich hierbij op ervaringen met de vorige wetswijziging en de wijze waarop de jurisprudentie de uitvoerbaarheid van de wet in het verleden heeft bepaald (en beperkt). De zorg van het COA op dit punt delen wij niet, gezien de wijze waarop de wet is voorbereid.»

Wij hebben hier bedoeld aan te geven dat veel meer dan voorheen het geval was bij belangrijke wijzigingen van de huidige Vreemdelingenwet, is getracht om alle geledingen van de keten bij de totstandkoming van het wetsvoorstel te betrekken. Dit heeft geleid tot nauwe contacten tussen de verschillende uitvoeringsinstanties en de ontwerpers van de wet. Allereerst heeft dit er toe geleid dat het voorstel maatregelen bevat waarvan de uitvoeringspraktijk heeft aangegeven dat zij nodig waren in het kader van het versnellen van de procedures. Bovendien heeft de wijze van voorbereiding geleid tot een goed inzicht in problemen die moeten worden opgelost met het oog op invoering van de wet. Zo is het voor het realiseren van de voorgenomen doorlooptijden onder de nieuwe wet van groot belang dat bestaande voorraden bij de IND en Vreemdelingenkamers organisatorisch zo veel mogelijk worden gescheiden van de nieuwe zaken die zich na inwerkingtreding van de wet zullen aandienen. Voor de maatregelen die zijn en zullen worden getroffen met het oog op invoering van de nieuwe wet verwijzen wij naar paragraaf 7 van deze memorie van antwoord, waarin wij naar aanleiding van een aantal vragen over dit onderwerp uitgebreid zullen ingaan op de invoering van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de VVD vragen vervolgens hoe de staatssecretaris denkt over de van verschillende kanten gedane suggestie om, gezien het systematisch doorgevoerde onderscheid tussen reguliere en asielzaken, dit onderscheid ook strak in de IND-organisatie door te voeren?

De behandeling van asiel- en reguliere zaken is binnen de IND altijd gescheiden geweest; aanvankelijk binnen de behandelunits, sinds 1998 ook tussen de behandelunits. Dit houdt in dat medewerkers van de IND specifiek zijn opgeleid voor de behandeling van reguliere, dan wel

asielzaken. De behandeling van reguliere aanvragen enerzijds en asielaanvragen anderzijds verschilt zodanig dat specialisatie noodzakelijk is. Overigens maakt deze specialisatie dat medewerkers niet binnen korte termijn van werkveld kunnen wisselen.

De leden van de fractie van de PvdA nemen deels met instemming kennis van het voorstel.

Zij hebben nog een aantal vragen, waarvan zij de beantwoording afwachten, alvorens hun eindoordeel over het wetsvoorstel te zullen vellen.

Door critici van het wetsvoorstel is betoogd, dat de wet een onnodige en onwenselijke verslechtering van de rechtspositie van reguliere vreemdelingen inhoudt. De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een gemotiveerd antwoord op de vraag of en, zo ja, waarom critici ongelijk hebben.

Uitgangspunt van de wijziging van de wet is het regeerakkoord; daarin stond het asielvraagstuk centraal. Het is dan ook juist dat de aandacht vooral naar asiel is uitgegaan: het wetsvoorstel bevat in hoofdzaak op dit gebied belangrijke wijzigingen ten opzichte van de huidige wet.

De wens en noodzaak ontbraken om op dit moment belangrijke wijzigingen op regulier gebied door te voeren. Om de wijzigingen in de asielprocedure door te kunnen voeren was het wel nodig om in de wet een duidelijker onderscheid te maken in een deel asiel en een deel regulier. In de huidige wet lopen deze bepalingen namelijk door elkaar heen. Dit onderscheid wordt gewaardeerd. Forum bijvoorbeeld heeft in het advies over de nieuwe wet aangegeven dat met de publieke en politieke aandacht voor het asielvraagstuk, het reguliere vreemdelingenbeleid ernstig onder druk komt te staan.

Het wetsontwerp is om deze reden wel eenzijdig genoemd omdat er wel inhoudelijke regels zijn opgenomen over asiel, terwijl voor regulier is volstaan met procedurele bepalingen.

Daarbij moet worden bedacht dat het vreemdelingenrecht, zeker op regulier gebied, bestaat uit veel meer dan de wet. De vreemdelingenwet is immers slechts een kaderwet.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is, net als bij de huidige wet, gekozen voor een kader waarin algemene toelatingsvoorwaarden zijn opgenoemd, bijvoorbeeld het MVV-vereiste, het middelenvereiste, het paspoortvereiste en de openbare orde. Ten opzichte van de huidige wet zijn enkele toelatingsvoorwaarden toegevoegd. Dit zijn echter allemaal bestaande voorwaarden, die nu in lagere regelgeving of in beleidsregels zijn opgenomen. Uit oogpunt van rechtszekerheid is er voor gekozen om deze voorwaarden in de wet te verankeren.

Waar wordt geconstateerd dat het niveau van regelgeving afwijkt van andere West-Europese landen, lijkt het van meer belang de inhoud van de regels te vergelijken. Uit deze vergelijking blijkt dat het Nederlandse beleid niet in belangrijke mate afwijkt van hetgeen in andere landen is geregeld.

Critici hebben wel geconstateerd dat er sprake is van een aanscherping van voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier.

Er is wel gesteld dat het voor vreemdelingen die hier vijf jaar legaal wonen moeilijker wordt om een vergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Wij willen hierover het volgende opmerken.

De vergunning voor onbepaalde tijd regulier kan slechts worden afgewezen (artikel 21) indien de vreemdeling:

- a. al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan, of
- b. bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens

- een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd, ofc. zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd, of
- d. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, of
 - e. onjuiste gegevens heeft verstrekt, dan wel gegevens heeft achtergehouden, terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van het verblijfsrecht zouden hebben geleid, of
 - f. op de dag waarop de aanvraag is ontvangen, het verblijfsrecht van tijdelijke aard is.

Artikel 21, waarin deze gronden zijn opgenomen, is ontleend aan artikel 13, derde lid tot en met vijfde lid, van de huidige wet.

De gronden onder a, b, c, en d zijn ook in dat artikel van de huidige wet terug te vinden. Zij komen in aangepaste vorm terug in artikel 21.

Grond a): De bewoordingen van grond a) zijn aangepast, zodat dit onderdeel beter aansluit bij het huidige beleid. Middelen van zowel de vreemdeling als de persoon bij wie hij verblijft tellen mee voor het bepalen van de middelen van bestaan.

Gronden b) en d): De bewoordingen van b) en d) zijn veranderd door uniformering van de openbare orde bepalingen in de wet.

De huidige wet stelt dat de vergunning tot vestiging slechts kan worden geweigerd, indien de vreemdeling een ernstige inbreuk heeft gemaakt op de openbare orde of een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid. De vergunning tot vestiging kan worden ingetrokken indien de vreemdeling is veroordeeld wegens een opzettelijk begaan misdrijf waartegen een straf van drie jaar of meer is bedreigd.

In het wetsvoorstel is het openbare orde criterium geüniformeerd, in die zin dat zowel voor het verlenen als het intrekken van de vergunning voor onbepaalde tijd regulier geldt dat de vreemdeling moet zijn veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een straf van drie jaar of meer is bedreigd.

Hiermee wordt dus invulling gegeven aan wat nu in de wet als ernstig wordt aangeduid. Op dit punt is geen sprake van een achteruitgang.

Voor zowel de huidige wet als het wetsvoorstel geldt dat de beslissing om het verblijf te beëindigen wordt gebaseerd op de zogenaamde glijdende schaal. Daarbij geldt als uitgangspunt dat naarmate het verblijf langer heeft geduurd, de inbreuk op de openbare orde zwaarder moet zijn om het verblijf te kunnen beëindigen. Net als nu blijft dus de duur van het verblijf in Nederland bepalend en niet de aard van de vergunning.

Grond c): De mogelijkheid de aanvraag af te wijzen op grond van het feit dat de aanvrager zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft is niet nieuw.

Onder de huidige wet kan op grond van artikel 13, derde lid, de vergunning tot vestiging van een vreemdeling die niet gedurende vijf jaren zijn hoofdverblijf in Nederland heeft gehad worden geweigerd.

Grond e): Bij nota van wijziging is de afwijzingsgrond «algemeen belang» geschrapt. In plaats daarvan is het verstrekken van onjuiste gegevens als weigeringsgrond toegevoegd. Op deze grond kon de vergunning al worden ingetrokken. Het is dus logisch dat op die grond de aanvraag ook kan worden afgewezen.

Thans is het afwijzen van de aanvraag op deze grond ook mogelijk op grond van ongeschreven recht. Dat is ook in de jurisprudentie aanvaard.

Grond f): Bij nota van wijziging is eveneens in de mogelijkheid voorzien om een vergunning voor onbepaalde tijd niet te verlenen als het verblijfsdoel van tijdelijke aard is. Het is niet de bedoeling om bijvoorbeeld een student die slechts voor het tijdelijke doel van zijn studie in Nederland mag verblijven, in aanmerking te laten komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

Als de vergunning is omgezet in een niet-tijdelijk doel, bijvoorbeeld gezinshereniging, dan tellen de jaren dat hij in het bezit was van een

vergunning voor een tijdelijk doel wel mee voor de opbouw van de vergunning voor onbepaalde tijd.

Bij amendement op Kamerstuk nr. 28 (herdruk) van het lid Albayrak zijn een nieuw vierde en vijfde lid aan artikel 21 toegevoegd. Volgens de toelichting op dit amendement wordt door toevoeging van deze leden gesteld dat de zogenaamde tweede generatie vreemdelingen in het bezit kunnen worden gesteld van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Tevens stelt het zeker dat de in Nederland geboren dan wel opgegroeide kinderen van migranten bescherming genieten tegen uitzetting. Aan het bezwaar van critici, die stelden dat ten onrechte in het oorspronkelijke voorstel een wettelijke basis voor tweede generatie vreemdelingen en voor gezinshereniging ontbrak, is, met de wijziging van artikel 21 en toevoeging van artikel 15 aan het voorstel, tegemoet gekomen.

Er is ook wel gesteld dat de in het oorspronkelijke voorstel opgenomen wijziging van het criterium voor staandehouding zou leiden tot discriminatie van onder andere reguliere vreemdelingen.

Zo dit al het geval was is in het voorstel bij amendement op Kamerstuk nr. 31 van het lid Middel de tekst van artikel 50, eerste lid, geobjectiveerd teneinde de kans op discriminatie zoveel mogelijk te beperken. Bovendien zal er in de uitvoering op worden toegezien dat discriminatie van vreemdelingen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De leden van de fractie van de PvdA stellen voorts dat door organisaties die de belangen van vluchtelingen behartigen is betoogd, dat de rechtspositie van vluchtelingen door het wetsvoorstel verzwakt wordt. Is de staatssecretaris het met deze stelling eens? Zo ja, waarom is dit nodig/wenselijk?

Bij de totstandkoming van de nieuwe wet zijn de rechtsposities van de verschillende groepen die bescherming moet worden geboden met elkaar vergeleken. De rechtspositie van alle groepen is enigszins gewijzigd. Uiteraard is dat binnen de grenzen van de internationale verplichtingen gebeurd. Wij zijn van mening dat een vergelijking van de verschillende rechtsposities onder de nieuwe wet een evenwichtiger beeld geeft dan de vergelijking onder de huidige wet.

De door de leden van de fractie van de PvdA genoemde organisaties wijzen er met name op dat de positie van de verdragsvluchteling vermindert op het gebied van gezinshereniging en op het gebied van de tewerkstellingsvergunning.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van gezinshereniging in artikel 29, eerste lid, onder e en f.

Onderdeel f is bij amendement op Kamerstuk nr. 29 toegevoegd. Dit amendement van het lid Albayrak stelt volgens de toelichting bij het amendement zeker dat ook andere dan de in onderdeel e bedoelde vreemdelingen (echtgenoot en minderjarig kind) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Dit amendement stelt dus zeker dat ook partners en meerderjarige kinderen van verdragsvluchtelingen in aanmerking kunnen komen voor een vergunning voor bepaalde tijd, indien zij gelijktijdig zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat een verblijfsvergunning is verleend.

Dit laatste is door critici wel een achteruitgang genoemd van de positie van de verdragsvluchteling. Uit het gestelde in de memorie van toelichting op dit punt blijkt wel dat wij het hier niet mee eens zijn.

Wij hebben daar het volgende gesteld;

«De onder e genoemde categorie betreft gezinsleden van asielzoekers die gelijktijdig met de asielzoeker zijn ingereisd dan wel de asielzoeker binnen een termijn van drie maanden nadat hij een verblijfsvergunning op asielgronden heeft verkregen, zijn nagereisd. Op grond van het huidige

beleid komen deze personen als gezinslid van een vluchteling in aanmerking voor een zogenaamde afgeleide vluchtelingenstatus ter navolging van Aanbeveling IV B van de conferentie van gevolmachtigden opgenomen in de Finale Akte bij het Vluchtelingenverdrag. Hoewel dit instrument geen juridisch verbindend instrument van volkenrecht is, is hieraan in het nationale vreemdelingenrecht wel steeds uitvoering gegeven (TK 1978/79, 15 649, nrs. 1-2, p. 24). Het huidige Nederlandse beleid inzake gezinshereniging is neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 1994, hoofdstuk B7/17. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dit beleid grotendeels voortgezet waarbij nu ook uit de wet blijkt dat de gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor een asielstatus. Daarmee wordt een ruimere toepassing gegeven aan de hiervoor genoemde internationale instrumenten omdat in voorkomende gevallen ook de gezinsleden van vreemdelingen die op andere gronden dan als vluchteling in aanmerking komen voor een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd, voor dezelfde vergunning in aanmerking komen. Tegelijkertijd is voorzien in een verkorting van de termijn van zes tot drie maanden welke voldoende mogelijkheden biedt voor nareis van de gezinsleden. Bij de toepassing van dit artikel zullen grotendeels dezelfde criteria worden gehanteerd die thans in hoofdstuk B7/17 van de Vreemdelingen-circulaire zijn neergelegd.»

Een ander punt waar de verdragsvluchteling volgens de critici in een mindere positie wordt gebracht is het feit dat op grond van de Wet arbeid vreemdelingen alle houders van een vergunning voor bepaalde tijd in het bezit moeten zijn van een tewerkstellingsvergunning. Voorheen gold voor verdragsvluchtelingen een vrijstelling voor een dergelijke vergunning. In de memorie van toelichting bij de invoeringswet hebben wij aangegeven waarom deze vergunning wordt verlangd. «Het kabinet heeft er voor gekozen om de tewerkstellingsvergunningplicht van de Wet arbeid vreemdelingen van toepassing te doen zijn gedurende de eerste drie jaren dat een vreemdeling hier te lande verblijft met een tijdelijke verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 26 van het voorstel. Ten eerste wordt hierdoor zeker gesteld dat beëindiging van de werkzaamheden plaats vindt in geval de tijdelijke verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet-gecontinueerd, en de vreemdeling Nederland weer dient te verlaten. Ten tweede wordt hierdoor zeker gesteld, dat deze vreemdelingen slechts tegen een marktconforme beloning in het Nederlandse arbeidsbestel worden ingeschakeld. Voor het overige wordt het wenselijk geacht dat bedoelde vreemdelingen, waar mogelijk, via het verrichten van arbeid in het eigen onderhoud kunnen voorzien, zonder additionele beperkingen. In verband hiermee zal krachtens artikel 8, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen een regeling worden getroffen, op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning krachtens die wet zal kunnen worden verleend zonder toetsing of voor de desbetreffende arbeidsplaats aanbod op de Nederlandse arbeidsmarkt aanwezig is. Tevens zullen inschrijving en arbeidsbemiddeling door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, alsmede de daaraan gelieerde faciliteiten ter bevordering van de inschakeling in de arbeid, voor deze groep worden opengesteld. Artikel 16 van dit hoofdstuk strekt hiertoe».

Het gekozen systeem van slechts één verblijfsvergunning met slechts één voorzieningenpakket noopt tot een gelijkstelling van de positie van de verdragsvluchteling met die van andere groepen. Op dit onderdeel is er bij wijze van uitzondering voor gekozen om de positie van de verdragsvluchteling in overeenstemming te brengen met de positie van de andere groepen. In alle andere gevallen is er (mede op grond van bestaande internationale verplichtingen) voor gekozen om de positie van de overige groepen in overeenstemming te brengen met die van de verdragsvluchteling.

Critici menen dat met het op vele terreinen gelijkgeschakelen van de positie van overige groepen met die van verdragsvluchtelingen de bijzondere positie van de laatsten aan inflatie onderhevig is. Wij zijn het hier niet mee eens (zie ook paragraaf 1.8 inzake het vluchtelingenpaspoort waar de leden van de fractie van de VVD verwijzen naar deze inflatie bij het verstrekken van het vluchtelingenpaspoort aan andere groepen). Wij achten het meer evenwichtige beleid voor de verschillende groepen qua voorzieningen onder vigeur van de nieuwe wet van groter belang.

Dit geldt temeer omdat tegenover de boven aangehaalde, door critici genoemde verslechtering van de positie van de verdragsvluchteling een aantal evenzeer de rechtspositie betreffende voordelen staan. De vergunning voor onbepaalde tijd van een verdragsvluchteling kan niet meer worden ingetrokken op het moment dat hij op grond van verbetering van de situatie in zijn land van herkomst niet meer als zodanig wordt aangemerkt. Onder de huidige wet is intrekking van de vergunning wel mogelijk. Wij vinden dit geen onbelangrijke verbetering van de rechtspositie van de verdragsvluchteling die in de regel al na drie jaar verblijf op grond van een vergunning voor bepaalde tijd in aanmerking komt voor en vergunning voor onbepaalde tijd.

De leden van de fractie van de PvdA stellen in dit verband de vraag, wat, zeker nu de beslissing op de eerste aanvraag na nota van wijziging wel gemotiveerd moet worden, de redenen zijn om verdragsvluchtelingen niet direct een vergunning voor onbepaalde tijd te geven? Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed, dan is tot op heden slechts zelden tot intrekking van vergunningen van verdragsvluchtelingen overgegaan. Is er reden om aan te nemen, dat de vergunning voor bepaalde tijd verleend aan verdragsvluchtelingen vaak niet verlengd zal worden? In wat voor gevallen?

Indien aan verdragsvluchtelingen onmiddellijk een vergunning voor onbepaalde tijd zou worden gegeven en aan andere groepen een vergunning voor bepaalde tijd zou dit indruisen tegen een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk om zo veel mogelijk procedures te voorkomen. In de rechtspositie van verdragsvluchtelingen die recht zouden hebben op een vergunning voor onbepaalde tijd, enerzijds, en andere groepen die in aanmerking komen voor een vergunning voor bepaalde tijd, anderzijds, zou een belangrijk materieel verschil ontstaan. Los van de vraag of voor beide vergunningen dan ook een ander voorzieningenpakket zou ontstaan, kan de vergunning voor onbepaalde tijd niet en de vergunning voor bepaalde tijd wel worden ingetrokken indien de grond voor verlening is komen te vervallen. Dit zou een duidelijk rechtens relevant belang mee brengen voor de vreemdeling om reeds op het moment van verlenen van de vergunning te procederen omtrent de vraag of hij verdragsvluchteling is. Een groot aantal asielzoekers dat in aanmerking komt voor een vergunning voor bepaalde tijd heeft er dan belang bij in het bezit te worden gesteld van een vergunning voor onbepaalde tijd. Het zogenaamde doorprocederen van diegenen die in het bezit zijn van een vergunning voor bepaalde tijd zal dan net als onder de huidige wet niet kunnen worden voorkomen.

Wij willen er tenslotte op wijzen dat in het voorstel is voorzien in kortere asielprocedures (dus kortere opvang), in standaard schorsende werking in beroep, in afschaffing van leges en griffierechten, in een ex nunc toetsing die de rechter verplicht nieuwe feiten en omstandigheden in zijn oordeel te betrekken en in het hoger beroep. Dit zijn allemaal zaken die de rechtspositie van de asielzoeker, waaronder zich verdragsvluchtelingen bevinden, verbeteren. Concluderend kan naar onze mening worden gesteld dat critici geen gelijk

hebben dat er in het voorstel onwenselijke (laat staan onnodige) wijzigingen in de rechtspositie van de verdragsvluchteling zijn aangebracht.

In de Tweede Kamer is ook in het kader van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel weer aan de orde gekomen het vraagstuk van opvang door lokale overheden van illegale vreemdelingen in acute noodsituaties. De leden van de PvdA-fractie zeiden met hun partijgenoten in de Tweede Kamer en de staatssecretaris van mening te zijn, dat hier een ingewikkeld dilemma ligt. Het komt hun voor, dat het meer consequent zou zijn als de erkenning, dat gemeenten een taak hebben die van belang is voor al hun inwoners om inwoners in een acute noodsituatie bij te staan, zou leiden tot het ter beschikking stellen van landelijke gelden voor dit doel. Kan de staatssecretaris hierop reageren?

Het door de PvdA-fractie geschetste dilemma is in het kader van de uitvoering van de Koppelingswet reeds aan de orde gekomen. Bij brief van 23 november 1998 inzake de uitvoering van de Koppelingswet alsmede tijdens het wetgevingsoverleg inzake het wetsvoorstel met de Tweede Kamer hebben wij aangegeven van mening te zijn dat het verlenen van bijstand door lokale overheden alleen dan acceptabel is wanneer het gaat om vreemdelingen die zich in een acute noodsituatie bevinden. Wij erkennen dat de gemeente op basis van de Gemeentewet een zorgplicht heeft ten aanzien van de inwoners van die gemeente, maar achten het verlenen van structurele bijstand in strijd met de geest van de Koppelingswet. Daarnaast menen wij dat het structureel faciliteren van het verblijf van illegalen hier te lande in strijd is met de centrale uitgangspunten van het terugkeerbeleid. Wanneer in een zorgvuldige procedure, inclusief rechterlijke toets, is komen vast te staan dat betrokkene niet voor verblijf in aanmerking komt dient betrokkene Nederland binnen een termijn van vier weken te verlaten. Gezien de hierboven uiteengezette uitgangspunten van het regeringsbeleid zien wij geen mogelijkheid om van rijkswege de gemeenten in deze financieel tegemoet te komen.

De vraag van de leden van de fractie van de PvdA omtrent het afschaffen van de bezwaar in asielzaken, wordt mede in paragraaf 6.1 van deze memorie beantwoord.

Gaarne voldoen wij aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om uiteen te zetten waarom wij een verbetering en versnelling van de procedure verwachten, ondanks de amendering en wijziging van het voorstel.

Zoals de leden van deze fractie weten hebben wij het niet verstrekken van de motivering bij de inwilligende beschikking steeds als een tweede slot op de deur beschouwd tegen het doorprocederen. Het belangrijkste slot is en blijft het gelijkgeschakelde voorzieningenniveau. Wij zien niet goed hoe het vervallen van deze afwijking van de Awb gevolgen zou moeten hebben voor de doorlooptijden. Wat de uitbreiding van het hoger beroep met bewaringszaken betreft, hebben wij aangegeven, dat het naar onze mening om een relatief beperkt aantal zaken gaat. Door de Raad van State is aangegeven, dat deze zaken apart zullen worden behandeld ten opzichte van de hoofdstroom. Dat betekent dat het niet ten koste van de doorlooptijden van de overige zaken zal gaan. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om dit hoger beroep in werking te laten treden op het moment dat de nodige logistieke afspraken over de vreemdelingenbewaring zijn gemaakt.

De mogelijkheid van verlenging van de beslistermijn in zowel asielzaken als reguliere zaken, voorkomt dat er geprocedeerd wordt tegen het niet-tijdig beslissen.

Ten slotte merken de aan het woord zijnde leden terecht op, dat nieuwe wetgeving tot nieuwe jurisprudentie zal leiden. Dit is inherent aan nieuwe

wetgeving en vaak deels een verschijnsel van tijdelijke aard. Wij zien daarin echter geen aanleiding om te veronderstellen, dat die jurisprudentie blijvend een negatieve uitwerking zal hebben op de verbetering en de versnelling van de procedure.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennisgenomen van wat zij noemen dit veelomvattende wetsvoorstel. Zij zijn het met ons eens dat het van belang is de procedures op grond van de wet te verbeteren en te versnellen. Of het wetsvoorstel zoals dat uiteindelijk aan de Eerste Kamer is voorgelegd nu de optimale basis biedt voor kwaliteitsverbetering en stroomlijning, zulks met inachtneming van de verplichtingen waar Nederland zich in internationaal verband aan heeft te houden, is een kwestie waarover de meningen kunnen verschillen. In ieder geval roept het wetsvoorstel bij deze leden in eerste instantie een veelheid aan vragen op.

Een van deze vragen betreft artikel 13. Dit artikel verwoordt het restrictieve karakter van het toelatingsbeleid. Hierin wordt limitatief opgesomd wanneer toegang wordt verleend. De leden van de fractie van GroenLinks gaan er vanuit dat geen inhoudelijke wijziging met het bestaande beleid wordt beoogd, maar zien toch een zeker risico. Wat is bijvoorbeeld het wezenlijke Nederlandse belang dat is gediend met toelating van buitenlandse stagiaires of studenten? Zal de formulering niet op termijn kunnen leiden tot een restrictiever beleid dan voorheen, bijvoorbeeld ten aanzien van deze groepen, werd gevoerd?

In artikel 13 zijn de drie pijlers van het vreemdelingenrecht neergelegd. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning zal slechts worden ingewilligd indien internationale verplichtingen daartoe nopen, met het verblijf van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, of er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard. Met de redactie van deze bepaling, die zowel betrekking heeft op asiel als regulier, wordt geen inhoudelijke wijziging van het bestaande beleid beoogd. Ook het huidige beleid gaat uit van deze drie pijlers. Wij zijn dan ook van mening dat het opnemen van een kapstokartikel in het wetsvoorstel nieuwe Vreemdelingenwet geen wijziging van het beleid betekent en evenmin het risico van een restrictiever beleid in zich draagt. Voor wat betreft de vraag wat het wezenlijke Nederlandse belang is dat is gediend met de toelating van buitenlandse stagiaires of studenten, wijzen wij op het volgende.

Zoals ook is aangegeven in de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 6 december 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer vormt een goede positionering van het Nederlandse onderwijs in het buitenland, één van de speerpunten van de Nederlandse overheid. Bevordering van de toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs voor buitenlanders is een van de manieren om dit doel te bereiken. Een en ander binnen de context van het vigerende, restrictieve vreemdelingenbeleid.

Met betrekking tot de vraag welk Nederlands belang is gediend met het onder voorwaarden toelaten van vreemdelingen voor het verrichten van arbeid in Nederland kan nog worden opgemerkt, dat ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen wordt getoetst in hoeverre behoefte is aan arbeidskrachten van buiten de EU. Indien wordt vastgesteld dat er geen arbeidskrachten binnen de EU en EER voorhanden zijn zal toelating kunnen worden verleend aan arbeidskrachten afkomstig uit derde landen. De economische behoefte van Nederland kan in voorkomend geval een wezenlijk Nederlands belang opleveren.

De leden van de fractie van D66 nemen met zeer gemengde gevoelens kennis van het wetsvoorstel en de daarbij behorende invoeringswet. Waar de thans geldende Vreemdelingenwet in de praktijk voor bijna iedereen die daarmee professioneel of anderszins te maken heeft, een aantal bezwaren kent en daarmee aan een grondige revisie toe lijkt, staat het voor deze leden nog geenszins vast dat het voorliggende voorstel effectief aan die bezwaren tegemoet zal (kunnen) komen. De voorgestelde uitdunning van het aantal beslissingen en – soms daarmee verband houdende – beperking van het aantal procedures enerzijds, in combinatie met het nagenoeg ontbreken van maatregelen die de kwaliteit en bovenal de snelheid van handelen van degene die in eerste instantie tot besluiten is geroepen (de IND) anderzijds, levert een situatie op die de leden hier aan het woord zeker nog niet heeft overtuigd van de juistheid van de voorgestelde route. Waarom zijn niet aanzienlijk dwingendere termijnen vastgesteld voor de IND waarmee ten opzichte van de huidige praktijk tijdwinst zou worden geboekt? En waarom zijn in het wetsvoorstel op geen enkele wijze de gevolgen geregeld voor het geval de wel vastgelegde termijnen van de zijde van de beslissende instanties niet worden gehaald?

Op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom er niet meer dwingende termijnen zijn opgenomen, antwoorden wij dat de vreemdeling op grond van de Awb tegen het niet tijdig beslissen beroep kan instellen bij de rechtbank (art. 6:2 Awb). Vrijblijvend is een dergelijke termijn dus niet. Dit geldt te meer omdat een besluit om de beslisperiode te verlengen dient te worden gemotiveerd; tevens kunnen daartegen rechtsmiddelen worden aangewend. Dit waarborgt naar onze mening, dat er in de praktijk niet gemakkelijk tot verlenging van de beslistermijn zal worden overgegaan.

Concluderend stellen wij dus dat met het vastleggen van de termijn van zes maanden en waarborgen tegen willekeurige verlenging van die termijnen die in het voorstel en in de Awb liggen opgesloten er wel degelijk maatregelen in het systeem zijn geïncorporeerd die de snelheid van handelen bevorderen.

Voor zover overigens aan de vraag van deze leden de gedachte ten grondslag ligt dat het sanctioneren van het overschrijden van termijnen zou leiden tot een betere beslissing, zouden wij er op willen wijzen dat die sancties kunnen leiden tot het ongewenste resultaat dat omwille van het halen van termijnen wordt beschikt terwijl de zaak nog niet helemaal duidelijk is. Dat komt de kwaliteit van de beschikking niet ten goede.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV nemen met belangstelling van de voorliggende wetsvoorstellen kennis. Als deze leden het goed begrijpen, bestaat het hoofddoel en het beoogde effect van het wetsvoorstel in het volgende: verkorting van procedures, het vereenvoudigen van het vergunningstelsel en het verminderen van de mogelijkheden tot doorprocederen; het laatste afgezien van de introductie van een beperkt hoger beroep. Deze leden vragen of achter deze technische doelstelling de beleidsmatige en dus politieke doelstelling staat die, kort gezegd, is gericht op beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom van vreemdelingen. Deze leden tonen zich niet vrij van twijfel over het antwoord op de vraag of die politieke doelstelling wel via de doelstelling in engere zin van het wetsvoorstel zal worden bereikt. Zij vragen of de staatssecretaris een positief antwoord op deze vraag op sterkere gronden dan een verwachting of een veronderstelling kan baseren.

Is dit, zo vragen de leden, de algemene overweging dat achterstanden in behandeling van verzoeken en langdurige procedures immigranten aantrekken?

De politieke doelstelling van het wetsvoorstel is verwoord in het regeerakkoord waar het wetsvoorstel op is gebaseerd. Het regeerakkoord bepaalt dat het restrictieve toelatingsbeleid blijft gehandhaafd. «Het is van belang dat aan de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan door betere en snellere procedures een eind wordt gemaakt». Zoals wij ook in paragraaf 1.3 van deze memorie zullen aangeven moeten naar onze mening de kans dat men een vergunning krijgt én de snelheid waarmee daaromtrent duidelijkheid kan worden geschapen, factoren zijn bij het antwoord op de vraag of het voorstel tot beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom zal leiden.

Doordat in het wetsvoorstel in nieuwe procedures wordt voorzien zal het na de inwerkingtreding ervan beter mogelijk zijn om te beoordelen of een vreemdeling al dan niet een verblijfsvergunning moet worden verleend. Tevens is er door middel van een aantal procedurele maatregelen in voorzien dat het vertrek van diegenen die hier niet langer mogen blijven, sneller kan plaatsvinden.

Voor een meer algemene onderbouwing van hun twijfel over het bereiken van de doelstelling van minder procedures verwijzen deze leden naar een artikel van Carolus Grütters in de NRC van 5 juni jongstleden, waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de huidige wet en de beoogde wet. Deze auteur komt tot de conclusie dat bij de huidige reguliere asielprocedure globaal vijf beslissingen (kunnen) vallen: twee ambtelijke en drie rechterlijke. Volgens de beoogde wet zouden dit, voorzover het de tijdelijke vergunning betreft, vier beslissingen zijn: één ambtelijke en drie rechterlijke. De niet-tijdelijke vergunning inbegrepen, zouden in totaal acht beslissingen kunnen vallen: twee ambtelijke en zes rechterlijke. Deze leden vragen de staatssecretaris om een reactie op deze berekening en vergelijking.

Wat betreft het vergunningenstelsel is hun vraag waarom niet is gekozen voor het volgende principe: Geef mensen een vluchtelingenstatus als daar aanleiding toe is en trek hem in als daar aanleiding toe is.

De heer Grütters maakt een bijna mathematische vergelijking tussen de huidige wet en het onderhavige voorstel. Hij stelt dat onder de huidige reguliere asielprocedure globaal gesproken drie beslissingen worden genomen; de ambtelijke beslissing in eerste aanleg, de ambtelijke beslissing in bezwaar en de rechterlijke beslissing in beroep. Hij komt op basis van twee momenten waarop onder de huidige wet een voorlopige voorziening kan worden gevraagd, tot de conclusie dat er zodoende procedurele ruimte bestaat voor 5 beslissingen. Hij constateert dat de nieuwe procedure ruimte biedt voor vier beslissingen. Achtereenvolgens de eerste aanleg, beroep bij de rechter en hoger beroep bij de Raad van State waarbij een voorlopige voorziening kan worden gevraagd. Tot hier is de vergelijking correct. Het aantal beslissingen verband houdend met de eerste aanvraag wordt vergeleken. Hij vergelijkt dus maar een beperkt facet van de procedures voorzien in de huidige wet met die in het voorstel. Tot zover pakt de vergelijking gunstig uit voor het voorstel. Daarbij moet nog worden bedacht dat de vergelijking geen betrekking heeft op allerlei andere beslissingen in de asielprocedure die niet direct verband houden met het al dan niet verlenen van de vergunning. Daarbij denken wij aan beslissingen met betrekking tot aanspraken, beëindiging opvang, uithuiszetting, voldoen van leges en griffierechten etc. Evenmin voorziet de vergelijking in de mogelijkheden en onmogelijkheden van doorprocederen. Zoals bekend liggen in het voorstel maatregelen besloten om juist procedures met betrekking tot afgeleide zaken, zoveel mogelijk samen te pakken en te voorkomen. Wij wijzen op de meeromvattende beschikking en het volgtijdelijke vergunningensysteem.

Nadat Grütters constateert dat de procedure in de nieuwe wet met 4 beslissingen korter lijkt dan in de huidige wet met 5 constateert hij dat dit toch niet het geval is omdat in de nieuwe wet ook bepaald wordt dat voortaan slechts twee vergunningen kunnen worden gegeven. Zo komt hij tot de optelsom dat de nieuwe wet een procedure oplevert die 8 beslissingen omvat. Met het aantal van 5 beslissingen onder de huidige wet en 8 onder de nieuwe rechtvaardigt hij kennelijk de kop van het artikel «Nieuwe Vreemdelingenwet werkt compleet averechts».

De vergelijking tussen 8 en 5 gaat echter compleet mank. Bij de 8 beslismomenten van het voorstel heeft hij de besluiten met betrekking tot de vergunning voor onbepaalde tijd betrokken, terwijl bij de 5 beslismomenten onder de huidige wet niet zijn betrokken de beslismomenten met betrekking tot het verlenen van een vergunning tot verblijf na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Zoals bekend is de meest voorkomende grond voor verlening van een asielvergunning onder de huidige wet de algehele situatie in het land van herkomst. Als deze grond zich voordoet wordt een voorwaardelijke vergunning tot verblijf verleend die op grond van artikel 13a van de huidige wet na drie jaar *op aanvraag* kan worden omgezet in een vergunning tot verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Het is onjuist beslismomenten met betrekking tot deze aanvraag niet mee te tellen. Niet inwilligen van deze aanvraag kan onder de huidige wet leiden tot een beslissing in eerste aanleg, tot een beslissing in bezwaar en in beroep, terwijl twee maal een voorlopige voorziening kan worden gevraagd. Zo redenerend komen we op een aantal van 10 beslismomenten.

Met bovenstaande hebben wij willen aangeven dat een mathematische vergelijking zoals deze door de heer Grütters is gemaakt de waarheid te zeer simplificeert en dat de vergelijking die hij maakt niet deugdelijk is. Ten eerste betreft hij bij de vergelijking niet dat ook onder de huidige wet na drie jaar in het bezit te zijn geweest van een voorwaardelijke vergunning, een vergunning tot verblijf moet worden aangevraagd. Aan deze aanvraag zitten ook een aantal beslismomenten vast die bij een zuivere vergelijking van beide procedures zouden moeten worden betrokken.

Een wellicht nog groter bezwaar tegen de vergelijking is dat het aantal beslismomenten dat wordt vergeleken beperkt blijft tot die beslismomenten die rechtstreeks verband houden met de vraag of een vreemdeling een vergunning moet worden verleend of niet. Een belangrijk probleem dat wij met het voorstel proberen aan te pakken is dat er naast procedures over deze belangrijke vraag talloze procedures mogelijk zijn over afgeleide zaken. Het aantal beslismomenten met betrekking tot laatstgenoemde zaken zal aanzienlijk verminderen. Ten slotte gaat de vergelijking mank omdat de vele beslismomenten die verband houden met doorprocederen door de heer Grütters niet bij zijn vergelijking worden betrokken.

De verwijzing van de leden van de SGP en RPF/GPV-fractie naar het principe «geef mensen een vluchtelingenstatus als daar aanleiding toe is en trek hem in als daar aanleiding toe is» begrijpen wij als een verwijzing naar de huidige wet. In de huidige wet zitten aan de status van verdragsvluchteling meer rechten en voorzieningen gekoppeld dan aan de zogenaamde vtv-status. Omdat dit leidt tot veelvuldig doorprocederen is in het voorstel voor een ander systeem gekozen. Een aparte vergunning voor vluchtelingen met een specifiek voor deze groep geldend voorzieningenniveau zal doorprocederen niet kunnen voorkomen.

1.2 Internationale context

Met betrekking tot de Europese context vragen de leden van de CDA- en PvdA-fractie hoe de invoering van nieuwe wetgeving in 2001 zich verhoudt tot de Europese harmonisatie die in 2004 moet plaatsvinden? Zijn er aanwijzingen dat de Europese regelgeving ook van één status zal uitgaan, of is eerder het tegendeel het geval?

De leden van de PvdA-fractie vragen nader in te gaan op de vraag die ook in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, maar nog steeds actueel, hoe deze wet past in de internationale context? In hoeverre stemt zij overeen met of wijkt zij af van plannen van de Europese Commissie? Is de invoering van deze wet wel opportuun gezien de plannen om in april 2001 gemeenschappelijke Europese normen in te voeren? (scoreboard – versie toegestuurd aan Eerste Kamer op 26 juni 2000)

In reactie op deze vraag stellen wij allereerst dat moet worden bedacht dat het Europese beleid een eigen dynamiek kent. Voor de toekomst kan dan ook niet worden uitgesloten dat, als gevolg van politieke ontwikkelingen in de Europese Unie, nationale aanpassingen van het asiel- en migratiebeleid nodig kunnen zijn. Iets dat overigens net zo goed voor andere lidstaten geldt. De vragen of er aanwijzingen zijn dat de Europese regelgeving ook van één status zal uitgaan en hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de nog nader vast te stellen minimumnormen voor asielprocedures zijn vragen die zich op dit moment lastiger laten beantwoorden. Reden hiervoor is dat regelgeving van de Commissie op dit punt nog niet gereed is. De concept-richtlijn inzake minimumnormen is tijdens de JBZ-Raad van 28 september door commissaris Vitorino gepresenteerd. Deze laatste noemde de Nederlandse nieuwe Vreemdelingenwet tijdens een congres dat op 6 april 2000 in Scheveningen werd gehouden «an inspiration».

Onderhandelingen over de minimumnormen op de korte termijn, lopen vooruit op onderhandelingen over een uniforme asielprocedure die op langere termijn tot stand moet komen. De minimumnormen geven een standaard waaraan nationale regelgeving dient te voldoen. Nationale wetgeving terzake blijft dus opportuun. Het is mogelijk dat de nationale wetgeving aan deze minimumnormen moet worden aangepast. Dat is afhankelijk van het onderhandelingsresultaat.

Verder vragen de leden van de fractie van het CDA hoe de toegang tot voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg is geregeld in de andere EU-landen voor personen zonder verblijfsstatus in de wetgeving en in de praktijk? De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband naar de vergelijkende analyse van wet, regelgeving en beleid op het gehele vreemdelingenterrein die in het kader van de Intergouvernementele Consultaties (IGC) zou worden vervaardigd en die was toegezegd aan de Tweede Kamer.

De door deze leden gevraagde vergelijking zal in belangrijke mate kunnen worden gegeven in de vergelijkende analyse waar deze leden naar vragen.

De door ons in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag uitgesproken verwachting dat het IGC rapport in april 2000 gereed zou zijn is helaas niet uitgekomen. In verband met vertraging van de bijdragen van enkele lidstaten van de IGC zal het rapport thans naar verwachting eind dit jaar het licht zien. Het rapport zal, op het moment dat het beschikbaar is, aan de beide Kamers der Staten Generaal vertrouwelijk worden toegestuurd. Het rapport dient vertrouwelijk te blijven omdat de informatie die in het rapport is verwerkt door de verschillende lidstaten vertrouwelijk aan de IGC ter beschikking is gesteld.

Op de vraag van de leden van de fractie van de CDA welke onderwerpen prioriteit hebben binnen Titel IV van EG verdrag hebben wij in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag uiteengezet dat in de conclusies van de Europese Raad te Tampere – conform onze inzet, zoals ook diverse malen met instemming besproken met de Tweede Kamer – een onderscheid is gemaakt tussen de maatregelen die op korte termijn op Europees niveau tot stand moeten komen en maatregelen die op wat langere termijn tot stand moeten komen. Op korte termijn zijn dat met name minimumnormen op een aantal terreinen (asielprocedure, opvang, erkenning vluchtelingenstatus en dergelijke) die naar hun aard de mogelijkheid in zich hebben dat individuele lidstaten daar positief van afwijken in hun nationale toepassing. Realisering van de gemeenschappelijke asielprocedure en de uniforme status vindt op langere termijn plaats.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of kan worden ingegaan op de vraag hoe om mensensmokkel adequaat kan worden bestreden, en wel op zo'n manier dat het voor vluchtelingen die bescherming verdienen mogelijk blijft om Europa binnen te komen? De leden hier aan het woord vragen om een reactie op het recente UNHCR-rapport over mensensmokkel. Bestaan er plannen voor nader onderzoek naar mensensmokkelorganisaties zoals aanbevolen in het recente WODC-rapport over motieven van asielzoekers?

Wat is de visie van het kabinet op de vraag of het wenselijk is al dan niet in Europees verband meer mogelijkheden voor economische immigratie te scheppen?

Wat is tenslotte het standpunt van de staatssecretaris tegenover het voorstel, dat Frankrijk, Duitsland, Spanje en Italië op 28 juli 2000 in Marseille deden om EU-burgers vrij te stellen van het vereiste van een verblijfsvergunning?

Deze vragen vallen enigszins buiten het verband van onderhavig voorstel. De minister van Justitie heeft naar aanleiding van de ontdekking op 18 juni 2000 van 58 stoffelijke overschotten in een container in de haven van Dover op 21 juni een brief gestuurd aan de Voorzitter van de Tweede Kamer omtrent de stand van zaken van het strafrechtelijk onderzoek. Het is thans nog niet mogelijk nader over het onderzoek te berichten. Het door de aan het woord zijnde leden aangehaalde recente UNHCR rapport wordt thans bestudeerd. Voor wat betreft de internationale aspecten van mensensmokkel verwijzen wij naar paragraaf 5 van genoemde brief die handelt over internationale samenwerking. Met betrekking tot het voorstel van Frankrijk en de andere bovengenoemde landen hebben wij nog geen standpunt ingenomen.

De leden van de fracties van SGP en de RPF/GPV vragen of er zicht bestaat op een mogelijke herziening van het VN-vluchtelingenverdrag van 1951 (of bijbehorende protocollen). Dezelfde vraag stellen zij wat betreft de Europese harmonisatie van het asielrecht.

Wij stellen ons op het standpunt dat het Vluchtelingenverdrag van 1951 en de bijbehorende protocollen moeten worden gehandhaafd. Ofschoon dit verdrag in een ander tijdsgewricht is opgesteld, menen wij dat de kernprincipes van dit verdrag niets aan actualiteitswaarde hebben ingeboet. Voor wat betreft de tweede vraag willen wij verwijzen naar titel IV van het Verdrag van Amsterdam, alsmede naar de conclusies van de Europese Raad van Tampere. In Tampere heeft de Europese Raad zich vorig jaar oktober uitgesproken voor de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Vluchtelingenverdrag. Om dit stelsel concreet vorm te geven, zullen de komende jaren verschillende maatregelen uit het Verdrag

van Amsterdam moeten worden gerealiseerd. Daarbij blijft onze inzet onverminderd gericht op de uiteindelijke harmonisatie van het Europese asiel- en migratiebeleid.

1.3 Aanzuigende werking

De samenvoeging van de verschillende asieltitels (toelating als vluchteling, vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard en voorwaardelijke vergunning tot verblijf) tot één type vergunning (verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd) impliceert, zo merken de leden van de VVD-fractie op, dat voor alle categorieën hetzelfde voorzieningenpakket zal gelden en wel op het niveau dat geldt voor vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag, omdat Nederland daartoe op grond van internationale afspraken verplicht is. De aanspraken van asielzoekers worden daarmee al gedurende de drie jaar waarin zij een vergunning voor bepaalde tijd hebben, opgetrokken naar het niveau van de verdragsvluchteling (art. 11). De staatssecretaris voorziet een lagere toegenomen instroom vanwege kortere procedures. Echter, in hoeverre is het «wenkend perspectief» van de gunstige omstandigheden bij rechtmatig verblijf verdisconteerd in de prognoses omtrent de toestroom van asielzoekers?

Onze inschatting is dat het wenkend perspectief waarvan de leden van de fractie van de VVD spreken, zo dat er al is, wordt gecompenseerd door het feit dat Nederland snel in staat is om te bepalen wie mag blijven en wie niet. Onder vigeur van de nieuwe wet zal sneller kunnen worden bepaald of een vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning of niet. Het percentage asielzoekers dat een vergunning krijgt is thans 20 procent. Slechts die 20 procent kan aanspraak maken op het «perspectief wenkende» voorzieningenpakket.

Naar onze mening moet de grootte van de kans dat men een vergunning krijgt en de snelheid waarmee daaromtrent duidelijkheid kan worden geboden worden meegewogen bij het antwoord op de vraag of er door het voorstel aanzuigende werking zal ontstaan. Wij verwachten zo doende dat beide aspecten op zijn minst tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Wij verwachten dan ook geen aanzuigende werking van het voorstel. Dit is temeer het geval indien mede op grond van de nieuwe wet, het vertrek van diegenen die hier niet langer mogen blijven, in de praktijk sneller kan plaatsvinden. Wij denken daarbij met name aan de meeromvattende beschikking die zal moeten voorkomen dat er veelvuldig over de aanstaande uitzetting en beëindiging van de opvang kan worden geprocedeerd. Betere mogelijkheden voor het beëindigen van het verblijf in combinatie met meer mogelijkheden op het gebied van toezicht, teneinde diegenen van wie is vastgesteld dat ze niet in Nederland mogen verblijven te verwijderen, zal evenmin tot het wenkend perspectief behoren.

1.4 Toegang

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er iets schort aan de selectie van landen waarvoor een afschrijfplicht van het paspoort geldt gezien het nog steeds toenemende aantal ongedocumenteerden.

Het aantal ongedocumenteerde vreemdelingen dat op Schiphol asiel heeft aangevraagd daalt sedert de invoering van de Wet Ongedocumenteerden op 1 februari 1999. De volgende cijfers illustreren dit. In 1998 was van de vreemdelingen die op Schiphol asiel aanvroegen 71% ongedocumenteerd. In 1999 daalde dit percentage naar 65%, terwijl het aantal ongedocumenteerden over de periode januari–augustus 2000, 61% bedroeg. Ter vergelijking: het percentage ongedocumenteerden dat asiel aanvroeg in

de twee overige (land-)AC's bedroeg in 1998 73%, in 1999 80% en in de periode januari–augustus 2000, 79%. Ook het absolute aantal ongedocumenteerden dat op Schiphol asiel heeft aangevraagd is gedaald. In de periode januari–augustus bedroegen deze aanvragen in de jaren 1998–2000 respectievelijk 1861, 1636 en 1595.

Het percentage ongedocumenteerde vreemdelingen is derhalve na het invoeren van de Wet Ongedocumenteerden op Schiphol beduidend afgenomen terwijl dit percentage op de twee overige AC's juist een groei laat zien. Hoewel dit niet wetenschappelijk is onderzocht, mag worden aangenomen dat de afschriplijcht, die alleen geldt voor door de lucht aangevoerde asielzoekers, een belangrijke rol heeft gespeeld in de daling van het percentage ongedocumenteerde vreemdelingen dat op Schiphol asiel heeft aangevraagd. Op grond van het vorenstaande kan niet worden gesteld dat er iets schort aan de selectie van landen en vluchten waarvoor een afschriplijcht geldt. Dat laat onverlet dat er naar een verdere reductie van het percentage ongedocumenteerde vreemdelingen wordt gestreefd.

1.5 AC-procedure

De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie Kamp c.s. toegezegd, dat hij zal bezien op welke wijze het mogelijk is meer zaken, die kansloos zijn, af te doen in het Aanmeldcentrum (AC). Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de PvdA-fractie of er aanwijzingen zijn, dat op dit moment grote aantallen kansloze zaken ten onrechte niet worden afgedaan in de AC's? Als meer zaken in een AC worden afgedaan, neemt dan niet de noodzaak toe om in de nieuwe wet een inhoudelijk criterium op te nemen waaruit kan worden afgeleid welke zaken versneld kunnen worden afgedaan? Een dergelijk criterium zou richtinggevend kunnen zijn voor een zorgvuldige beslissing. Ook zou het de rechtspraak duidelijkheid geven over de vraag of al dan niet schorsende werking moet worden toegekend aan besluiten genomen na een AC-procedure. Als meer zaken in een AC worden afgedaan zou het ontbreken van een wettelijk criterium te meer kunnen wringen. Is de staatssecretaris voornemens om bij zijn onderzoek de vraag te betrekken of een inhoudelijk criterium in de wet of in het Vreemdelingenbesluit moet worden opgenomen? Kan de staatssecretaris verder uitleggen, hoe de nu voorgestelde regelgeving voldoet aan conclusie nr. 30 van ExCom UNHCR, dat «The types of cases considered as manifestly unfounded shouldbeclearly defined?

Is de staatssecretaris voornemens om bij een verruiming van de termijn naar drie weken ook ruimere termijnen voor onderzoek door rechts-hulpverleners te creëren? Deze leden zien het antwoord op deze vragen graag gemotiveerd.

Aanwijzingen om aan te nemen dat een groot aantal kansloze zaken thans ten onrechte niet wordt afgedaan in het Aanmeldcentrum (AC) hebben wij niet. Een verband tussen het aantal zaken en de wenselijkheid een AC-criterium in wet of besluit op te nemen zien wij niet. Wij zijn ook niet voornemens om de AC-procedure op geheel andere leest te schoeien dan thans het geval is. Dat wil zeggen dat wij de thans bestaande praktijk dat de rechter achteraf vaststelt of een zaak al dan niet terecht in het AC is afgedaan graag gehandhaafd willen zien.

Wat AC-zaken thans en in de toekomst van andere zaken onderscheidt, is dat deze zorgvuldig binnen 48 uur kunnen worden afgedaan. Vooralsnog zien wij niet in hoe een verruiming van de termijn van onderzoek naar feitelijke gegevens als identiteit, nationaliteit en reisroute, aanleiding zou moeten zijn tot een andere invulling van de rechtshulpverlening. Er is een uitvoeringstoets in voorbereiding, waarin de mogelijkheden en effecten van de stuiting van bepaalde zaken met ten hoogste drie weken worden onderzocht. Hierin zal ook aandacht worden besteed aan de invulling van

de rechtshulpverlening. De resultaten van deze uitvoeringstoets worden vóór het jaar 2001 verwacht.

Over de vraag of de voorgestelde regelgeving voldoet aan aanbeveling 30 van ExCom UNHCR zouden wij willen opmerken dat de afwijzingsgronden in het AC dezelfde zijn als de afwijzingsgronden in een later stadium van de procedure. Dit betekent dat in het AC getoetst dient te worden aan de artikelen 30 en 31 van het wetsvoorstel. In deze artikelen zijn de afwijzingsgronden duidelijk omschreven. Daar komt nog bij dat in het AC alleen die zaken (kunnen) worden afgewezen waarvan binnen 48 uur zorgvuldig kan worden beoordeeld dat de aanvraag op grond van de artikelen 30 en 31 kan worden afgewezen. Afdoening is dus alleen mogelijk voor zaken waarin geen tijdrovend onderzoek nodig is. Gelet hierop zijn wij van oordeel dat voldaan is aan conclusie nr. 30 van ExCom UNHCR. Vanzelfsprekend zal steeds in het individuele geval bepaald moeten worden of de zaak zich al dan niet leent voor afdoening in het AC.

1.6 Beslistermijnen en besluitmoratorium in asielzaken

Beslistermijnen

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot de artikelen 25 en 42 of bij de verlenging van de termijn voor beslissing ook rekening wordt gehouden met de belangen van de betrokkene? Is bijvoorbeeld diens status tegenover derden, in de periode dat een aanvraag tot verlenging van de vergunning loopt, behoorlijk geregeld? Wat gebeurt er als binnen de verlengde termijn geen duidelijkheid is verkregen over de vraag waarnaar onderzoek nodig werd geacht, bijvoorbeeld omdat het strafrechtelijk onderzoek nog niet is voltooid? Krijgt de aanvrager dan het voordeel van de twijfel?

Het spreekt welhaast vanzelf, zo antwoorden wij deze leden, dat er bij de beslissing om te verlengen wordt gekeken naar het belang van de vreemdeling met het oog op verder onderzoek naar de aanvraag. Verlenging van de beslistermijn is immers alleen mogelijk indien nader onderzoek nodig is. Dat wil niet zeggen dat het belang van de vreemdeling altijd doorslaggevend zal zijn. Zo is denkbaar dat er verlengd wordt om de resultaten van een strafrechtelijk onderzoek tegen de vreemdeling mee te kunnen nemen in de beoordeling van de aanvraag. In dat geval is het belang van de Staat doorslaggevend. Maar het is ook denkbaar dat er nader onderzoek nodig is om de aanvraag in te kunnen willigen. Wat er wordt beslist als er na afloop van de verlengde beslistermijn nog geen duidelijkheid bestaat, kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Het is dus niet zo, dat de vreemdeling altijd het voordeel van de twijfel zal worden gegund, hoewel dat in asielzaken in verband met het refolementverbod eerder het geval zal zijn dan in reguliere zaken. Zolang niet op de aanvraag is beslist, heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van het wetsvoorstel, zo antwoorden wij de aan het woord zijnde leden, hetzij op basis van een eerder verleende verblijfsvergunning waarvan de geldigheidsduur nog niet is geëindigd, hetzij op grond van de aanvraag zelf.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moet worden aangevraagd. Op deze vraag hebben wij in memorie van toelichting (pagina's 31 en 45) alsmede in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag een antwoord gegeven (pagina 34) in die zin dat ook onder de huidige wet de vestigingsvergunning steeds wordt aangevraagd en dat wij aan een individueel onderzoek waarde hechten alvorens verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland wordt toegestaan. Wij willen er echter geen onduide-

lijkheid over laten bestaan, dat de periode van onzekerheid voor de vreemdeling zo kort mogelijk moet blijven. Wij gaan er dan ook zeker niet van uit, dat in het algemeen de volle zes maanden nodig zijn om op de aanvraag te beslissen.

Wat de beslistermijn zelf betreft, hebben wij aangesloten bij de standaard beslistermijn van zes maanden, die ook geldt voor een aanvraag tot verlenen of verlengen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Dit uit een oogpunt van eenvormigheid van procedures. Om dezelfde redenen is aangesloten bij de mogelijkheid tot het verlengen van de beslistermijn, zo antwoorden wij deze leden.

De leden van de fractie van GroenLinks signaleren voorts een discrepantie tussen enerzijds de beslistermijn van zes maanden op de aanvraag en anderzijds de beperking van de termijn waarbinnen die aanvraag kan worden ingediend. Het veronderstelde verband tussen beide ontgaat ons echter. De in artikel 40 van het wetsvoorstel opgenomen voorziening waarborgt dat de vreemdeling de aanvraag indient op een tijdstip waarop de aanvraag kan worden beoordeeld. Het moment waarop de aanvraag beoordeeld moet worden is immers op zijn vroegst het moment waarop de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel eindigt. Het eerder kunnen indienen van een aanvraag heeft dus voor de vreemdeling niet zoveel zin. De noodzaak om voor reguliere zaken een vergelijkbare beperking op te nemen ontbreekt. Overigens wordt de vreemdeling ook op andere plaatsen geconfronteerd met een termijn van vier weken, waarbinnen hij iets zou kunnen ondernemen, namelijk bij het instellen van bezwaar of beroep.

Met betrekking tot het verband dat de aan het woord zijnde leden vervolgens leggen tussen artikel 40 en het te laat indienen van een aanvraag moge het volgende dienen.

Aanvragen blijken in de praktijk soms te laat ingediend te worden, ook zonder een regeling als voorgesteld in artikel 40. Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om tijdig een aanvraag in te dienen. In het nieuwe Vreemdelingenbesluit zal een regeling worden opgenomen inzake de verschoonbaarheid van het te laat indienen van een aanvraag. Of de aanvraag verschoonbaar te laat is ingediend zal aan de hand van de gebruikelijke omstandigheden worden beoordeeld. Zo zal vakantie van de vreemdeling geen reden voor verschoonbaarheid opleveren, evenmin nalatigheden van een eventuele vertegenwoordiger. Indien de termijnoverschrijding verschoonbaar is, dan kan de verblijfsvergunning worden verleend in aansluiting op de eerder verleende verblijfsvergunning (artikel 43, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Van een verblijfs-gat is dan geen sprake.

Gedurende de termijn waarbinnen de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel is verlopen terwijl er nog niet op de tijdig ingediende aanvraag is beslist, lopen de rechten en voorzieningen door. De vreemdeling heeft dan rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder g, van het wetsvoorstel. In de Invoeringswet wordt op verschillende plaatsen naar dat artikel verwezen. Zolang de vreemdeling geen aanvraag heeft ingediend na afloop van de geldigheidsduur van de eerder verleende verblijfsvergunning, kan de vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8. Zodra is vastgesteld dat de termijnoverschrijding verschoonbaar is, zal de vreemdeling rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 toekomen. De materiewetten zijn bepalend voor de vraag of ingeval van verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding ook de voorzieningen aaneengesloten worden verleend. Dit gaat het kader van het wetsvoorstel te buiten.

Met betrekking tot het besluitmoratorium vragen de leden van de PvdA-fractie of de criteria onder a en b van artikel 43 wel werkbaar zijn. Kunnen voorbeelden worden genoemd van situaties waarin zij toegepast zouden zijn? Ook leden van de fractie van GroenLinks vragen voor welke landen inroepen van het moratorium gerechtvaardigd zou zijn. Waarom is de b grond nodig naast artikel 32, onder c? Waarom is de a grond nodig naast de normale verlengbare beslistermijn?

Wat is de verhouding tussen artikel 29, eerste lid, onderdeel d, en artikel 43? Ook de leden van GroenLinks vragen hier naar. Is de staatssecretaris het eens met het standpunt dat het toepassen van een besluitmoratorium uitzondering moet zijn en dat eerst moet worden gezien of een beslissing genomen kan worden met toepassing van artikel 29, eerste lid? Is deze bepaling geïnspireerd door de Kosovo-situatie? Heeft de aan deze groep verleende bescherming het gewenste resultaat gehad zowel voor betrokkenen als beleidsmatig?

Het moratorium kan in een drietal situaties worden toegepast.

In de eerste plaats kan tot een moratorium worden besloten als de naar verwachting korte periode van onzekerheid over de situatie in het land van herkomst er aan in de weg staat om binnen zes maanden een beslissing op de aanvraag te nemen.

Hierbij denken wij aan situaties waarin wij thans uitstel van vertrek kunnen verlenen.

In de tweede plaats kan dit moratorium gebruikt worden in het geval de verwachting bestaat dat de situatie in het land van herkomst ten gevolge waarvan vreemdelingen stellen bescherming te behoeven, van korte duur zal zijn.

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie in Kosovo op het moment dat daar over een vredesregeling werd onderhandeld.

De derde grond waarop dit moratorium gebruikt kan worden is indien er sprake is van een massale instroom van asielzoekers waardoor het niet mogelijk is om binnen een periode van zes maanden een groot aantal gelijktijdige aanvragen te behandelen. Anders dan de beide andere gronden voor een besluitmoratorium gaat het hier om een organisatorische belemmering bij de behandeling van asielaanvragen, veroorzaakt door een onvoorziene massale instroom. De massale instroom kan het gevolg zijn van plotseling uitbrekende (burger)oorlogen. In deze zin dient het besluitmoratorium ter vervanging van artikel 15e, tweede lid, van de huidige Vreemdelingenwet.

Alle gronden lijken ons goed werkbaar. De eerste grond kennen we in vergelijkbare vorm in de huidige regelgeving als de uitstelvertrekregeling. Dit instrument werkt ook onder de huidige regelgeving bevredigend. Wij zien niet in waarom deze grond als onderdeel van het besluitmoratorium niet zou werken.

De tweede grond lijkt eveneens goed werkbaar. Indien er zich een situatie voordoet waarin de verwachting bestaat dat een bepaalde situatie zich voor korte duur voordoet kunnen vreemdelingen uiteraard op grond van die situatie nog niet worden teruggestuurd. Dat zou kunnen betekenen dat zij op grond van de algehele situatie in het land van herkomst op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen. Het inroepen van het besluitmoratorium op deze grond biedt de mogelijkheid om, in de verwachting dat de situatie nog maar van korte duur zal zijn, de beslissing omtrent vergunningverlening aan te houden. Dit komt ons praktisch voor omdat op deze manier kan worden voorkomen dat eerst een vergunning zou moeten worden verleend die na de te verwachten verbetering van de situatie vervolgens relatief snel weer zou moeten worden ingetrokken. Zo wordt voorkomen

dat de IND onnodig wordt belast en dat de betrokken vreemdeling door verlening van de vergunning in een onnodige bureaucratie terechtkomt. Indien wij ten tijde van de Kosovo-crisis de mogelijkheid van het invoeren van een besluitmoratorium hadden gehad dan was het moratorium op deze grond ingeroepen. Dit had kunnen voorkomen dat wij vergunningen zouden hebben verleend die vervolgens weer moesten worden ingetrokken.

Zoals reeds in de memorie van toelichting (pagina 48) is gesteld, kan in de praktijk behoefte bestaan aan toepassing van het besluitmoratorium voordat wordt besloten tot een vergunningverlening op grond van artikel 29, eerste lid, onderdeel d. In dat geval dient het moratorium er toe om een oordeel te vormen over de algehele situatie in het land van herkomst. Het besluitmoratorium zou wellicht voorts kunnen worden ingesteld indien een Europese regeling inzake tijdelijke bescherming tot stand is gekomen, in afwachting om een besluit van de Raad van Ministers om bepaalde categorieën vreemdelingen in Europees verband tijdelijke bescherming te verlenen. Tevens is de toepassing van het besluitmoratorium denkbaar nadat eerdere aanvragen zijn ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, indien naar verwachting de algehele onveilige situatie in het betrokken land nog maar van korte duur zal zijn, bijvoorbeeld als gevolg van de uitvoering van een inmiddels tot stand gekomen vredesregeling.

De vraag wat nu precies het verschil is tussen landen als bedoeld in artikel 43, onder a en b, en landen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onderdeel d, hebben wij naar ons oordeel met het bovenstaande voldoende beantwoord. Indien de situatie in het land van herkomst dusdanig is dat de vreemdeling niet kan terugkeren krijgt deze een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder d. Indien die situatie niet duidelijk is of naar verwachting van korte duur, dan kan een besluitmoratorium worden ingeroepen. Dit kan ook als er sprake is van een massale instroom ten gevolge waarvan IND het grote aantal aanvragen niet binnen de normale zes maanden kan afdoen.

Hiermee hebben wij tevens de vragen beantwoord waarom de b grond nodig is naast artikel 32, onder c en hebben wij besproken wat de verhouding is tot artikel 29, eerste lid onder d.

Het antwoord op de vraag waarom de a grond nodig is naast de normale verlengbare beslistermijn luidt dat beide in verschillende gevallen kunnen worden ingeroepen. Verlenging op individuele gronden kan alleen indien voor de beoordeling van de aanvraag advies of onderzoek door derden nodig is. Het besluitmoratorium heeft eigen, hierboven besproken gronden, waarop tot verlenging kan worden overgegaan.

Wij zijn het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat slechts in uitzonderlijke gevallen een besluitmoratorium kan worden ingeroepen. Het uitgangspunt is mensen zo kort mogelijk in onzekerheid te laten. In dit uitgangspunt vindt de toepassing van het besluitmoratorium zijn begrenzing.

De gevallen waarin een besluitmoratorium kan worden ingeroepen zijn limitatief opgesomd in de wet. Er zal goed gemotiveerd moeten worden op grond van welke feiten en omstandigheden tot het invoeren van een moratorium wordt overgegaan. Een beperkte toepassing van het moratorium is verzekerd door de hoge eisen die aan het motiveren voor het invoeren van een moratorium zullen worden gesteld.

Wij zijn hiermee tevens ingegaan op de vraag van de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV of bij een groeiende instroom niet op oneigenlijke gronden naar dit instrument zal worden gegrepen.

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 vragen om een reactie op de volgende opmerking van de Orde van Advocaten. In artikel 44, derde lid, wordt bepaald dat de tijdelijke vergunning, die wordt verleend nadat eerst een besluitmoratorium gold, niet eerder van kracht wordt dan op het moment van verlening, dit in tegenstelling tot de normale situatie (art. 44, tweede lid), waarin de vergunning in beginsel wordt verleend per aanvraagdatum. Hierdoor telt de periode van het moratorium niet mee voor de berekening van de drie jaren (artikel 34), die aanspraak kunnen geven op een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. Ook de naturalisatietermijn wordt hierdoor op een oneigenlijke wijze verlengd. In de situatie dat het moratorium wordt opgeheven en tot asielverlening wordt overgegaan is er geen grond meer om de betrokkenen nog verder/langer bij andere asielgerechtigden achter te stellen.

Als algemene regel geldt dat een vergunning wordt verleend vanaf de datum van de aanvraag.

Indien een besluitmoratorium is toegepast wordt de vergunning niet vanaf de datum van de aanvraag, maar uiterlijk 1 jaar na ontvangst van die aanvraag verleend. De ingangsdatum ligt derhalve maximaal 1 jaar na datum aanvraag. Het moratorium functioneert daarmee als een soort wachtkamer.

Na het eindigen van een besluitmoratorium is het daarom inderdaad mogelijk dat de verlengde beslistermijn in individuele zaken nog doorloopt. Daarmee is echter niet gezegd dat met de besluitvorming in die individuele zaak pas een aanvang gemaakt zal worden na ommekomst van de periode waarmee de beslistermijn op grond van het moratorium is verlengd.

Hangende een besluitmoratorium kan het onderzoek naar de aanvraag, voorzover mogelijk, worden voortgezet. Indien het moratorium is ingesteld op grond van artikel 41, onderdeel a, zal het onderzoek naar de vraag of er een grond voor verlening is niet afgerond kunnen worden omdat de situatie in het land van herkomst nu juist onzeker is. Na intrekking van het moratorium zal het onderzoek worden voortgezet en na afronding van het onderzoek zal een beslissing op de aanvraag genomen worden. Wij streven er steeds naar zo spoedig als mogelijk duidelijkheid te bieden door op de aanvraag te beslissen. Het zal echter praktisch niet mogelijk zijn om op alle aanvragen van vreemdelingen die behoren tot de categorie voor wie het moratorium is ingesteld, direct na intrekking van dat moratorium, te beslissen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris gezegd dat de ratio achter verschuiving van de ingangsdatum van een vergunning tot verblijf bij toepassing van een besluitmoratorium ligt in het feit dat het besluitmoratorium een wachperiode is. Dit is de leden hier aan het woord niet geheel duidelijk. Waarom is nu precies voor de ene (groep) asielzoeker(s) een extra wachttijd gerechtvaardigd en voor de andere niet? Waarom vindt er bijvoorbeeld differentiatie naar herkomstland plaats in de behandelingsduur, indien uit een bepaald herkomstland een groot aantal asielzoekers afkomstig is?

De rechtvaardiging van de wachttijden ligt in de gronden besloten. In het eerste geval is het niet mogelijk om een vergunning te verlenen omdat niet zeker is dat daar een grond voor is; de situatie is onduidelijk. In het tweede geval is de grond wel aanwezig maar is de verwachting dat deze slechts van korte duur zal zijn. In het derde geval is het logistiek niet mogelijk om zaken binnen zes maanden af te doen door de grote instroom. Differentiatie naar herkomstland lijkt ons eveneens logisch te zijn in alle drie de gevallen. In alle drie de gevallen gaat het om de situatie in een bepaald land, of de gevolgen daarvan. Ook in het derde geval waarin uit dat bepaalde land grote aantallen vreemdelingen afkomstig

zijn, is het logisch met betrekking tot mensen afkomstig uit dat land en niet met betrekking tot vreemdelingen uit andere landen, een wachttijd op te leggen. Als wij de leden aan het woord goed begrijpen ligt achter hun vraag de gedachte ten grondslag dat dit wel zou moeten kunnen. Dat lijkt ons echter een merkwaardige situatie die overigens voorbij gaat aan de reden waarom het moratorium wordt ingeroepen. Een massale instroom uit een bepaald land betekent dat bepaalde landdeskundigen, tolken etc. etc. dusdanig worden belast dat niet meer alle aanvragen binnen de gestelde termijnen kunnen worden afgedaan. Het opleggen van een wachttijd aan vreemdelingen uit andere landen is dan geen oplossing.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het besluitmoratorium zich verhoudt met de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het bekorten van procedures? Is juist niet de lengte van de procedure in Nederland een belangrijke reden voor asielzoekers om uitgerekend in Nederland asiel te vragen? Hoe verhoudt zich bovendien de invoering van het besluitmoratorium met de doelstelling het aantal procedures te verminderen? Wordt hier niet eigenlijk in veel gevallen een nieuw, overbodig beslistmoment gecreëerd, met alle procedure-mogelijkheden van dien? Wordt niet juist de uitvoering opgezaaid met extra werk in een situatie (de c-grond) waarin het werk de uitvoering kennelijk al boven het hoofd groeit? Waarom is het besluitmoratorium nodig, nu de verblijfsvergunning asiel in de eerste drie jaar in te trekken valt op grond van artikel 32, eerste lid, onderdeel c, en die route, in combinatie met de lange potentiële behandelingsduur minder risico op extra procedures met zich brengt?

De belangrijkste doelstelling van het voorstel blijft onverkort gehandhaafd. Slechts in de uitzonderlijke gevallen dat daarvoor gegronde redenen zijn wordt het besluitmoratorium ingeroepen. In de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag hebben wij aangegeven wat de normale situatie is.

In het voorstel is een beslistermijn van zes maanden neergelegd. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal de beslistermijn op individuele gronden, dan wel ten gevolge van het inroepen van het besluitmoratorium, worden verlengd. Normaal gesproken, wanneer er geen besluitmoratorium is ingeroepen, is de situatie als volgt:

- (1) In de meeste gevallen zal binnen zes maanden worden beslist of men in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of niet. Die vergunning wordt verleend vanaf het moment dat de asielaanvraag is ingediend.
- (2) De eventuele negatieve beslissing kan direct worden voorgelegd aan de rechter. Door het vervallen van de bezwaarfase is directe toegang tot de rechter mogelijk. Het beroep mag in de regel op grond van de wet in Nederland worden afgewacht.

Na het oordeel van de rechter in beroep kan opnieuw een besluit volgen op de oorspronkelijke aanvraag. In het andere geval – bij ongegrondverklaring van het beroep – dient betrokkene Nederland te verlaten. In tegenstelling tot het beroep bij de rechter heeft het hoger beroep geen schorsende werking op grond van de wet. Wel kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Omdat het uitgangspunt van de wet is dat het hoger beroep niet in Nederland mag worden afgewacht zal, naar verwachting, slechts in uitzonderlijke gevallen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een dergelijke voorziening worden getroffen. (3) Vier weken voor het aflopen van de vergunning voor bepaalde tijd kan een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd worden ingediend. Bij ongewijzigde omstandigheden zal uiterlijk binnen zes maanden na het indienen van de aanvraag een vergunning voor onbepaalde tijd worden verleend.

Wij hebben met bovenstaande ook de vragen van de leden van de fractie

van D66 beantwoord omtrent de risico's van het invoeren van het besluitmoratorium voor wat betreft de termijnen.

Het andere belangrijke uitgangspunt van het wetsvoorstel – het voorkomen van procedures – wordt evenmin geweld aangedaan.

Een moratorium is een besluit van algemene strekking. De regels van het algemeen bestuursrecht zijn van toepassing. Zo dient het besluit te berusten op een deugdelijke motivering; dient bekendmaking in de Staatscourant plaats te vinden; staat tegen het besluit beroep open voor belanghebbenden en kan het besluit tussentijds worden ingetrokken. Omdat het van groot belang is dat over de rechtmatigheid van een besluit tot instelling van een moratorium zo spoedig mogelijk zekerheid wordt verkregen, is beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk gemaakt (sprongberoep, artikel 69, vijfde lid).

Doordat de Raad van State in de positie is snel een oordeel te geven omtrent de rechtmatigheid van een besluitmoratorium kunnen naar ons oordeel vele procedures worden voorkomen.

De mogelijkheid van beroep bij de Raad van State voor bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties kan voorkomen dat iedere vreemdeling individueel het moratorium zal aanvechten.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom uiteindelijk voor het besluitmoratorium is gekozen en of ook is overwogen om in het licht van de eventualiteiten die met name vervat zijn in artikel 43 onder a en b de verblijfsvergunning in die omstandigheden intrekbaar te maken?

Zoals gesteld zijn de eerste en de laatste grond niet nieuw. Uitstel van vertrek en massale instroom zijn begrippen die we ook in de huidige regelgeving tegenkomen. De tweede grond is mede ingegeven door de situatie in Kosovo indertijd. Het alternatief van intrekken van vergunningen, dat deze leden aan de orde stellen doet zich met betrekking tot de eerste grond niet voor. Of er een grond voor verlening is, is nog niet vast te stellen; de situatie is onduidelijk. De leden van de fractie van D66 hebben gelijk dat een vergunning kan worden ingetrokken. De reden dat geen vergunning wordt gegeven is om te voorkomen dat de vreemdeling in onnodige bureaucratie terechtkomt. Grond b is juist van belang omdat in het geval het de verwachting is dat er spoedig een einde komt aan de situatie in het land van herkomst, van het verlenen van een vergunning kan worden afgezien omdat deze spoedig daarna weer moet worden ingetrokken. Een en ander is dus wel overwogen, zo antwoorden wij deze leden.

1.7 Weigeringsgronden asiel

De leden van de fractie van het CDA stellen dat het aangenomen amendement op Kamerstuk nr. 36 met betrekking tot veilige landen tot gevolg heeft dat elk land dat het Vluchtelingenverdrag heeft ondertekend als veilig land wordt beschouwd, terwijl in de huidige situatie dit alleen landen zijn die het Vluchtelingenverdrag naleven. Tevens vragen deze leden zich af of het met betrekking tot de bepalingen van artikel 31, tweede lid, onder g en h, niet veeleer om de reële naleving van de normen dan om een formeel aanvaarden van verdragsverplichtingen gaat. Ook de leden van de fractie van GroenLinks stellen met betrekking tot artikel 31, tweede lid, onder g en h, de vraag of met betrekking tot de gewijzigde wetstekst de daadwerkelijke nakoming van internationale verplichtingen bepalend is voor de werkelijke veiligheid van een land. De leden van de fractie van D66 gaan eveneens in op deze bepalingen en stellen dat het aannemelijk is dat artikel 31, tweede lid, onder g, in strijd is met het Vluchtelingenverdrag.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 hebben gevraagd om in te gaan op de bezwaren die tegen de gewijzigde wettekst zijn aangevoerd van de kant van diverse organisaties, zijnde UNHCR, Amnesty International, de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht en VluchtelingenWerk Nederland.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en GroenLinks hebben in verschillende context de vraag opgeworpen of er strijd zou kunnen bestaan met internationale verplichtingen in het licht van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 maart 2000, I.T. tegen het Verenigd Koninkrijk.

In artikel 31, tweede lid, onder g, is bepaald dat bij het onderzoek naar de aanvraag mede wordt betrokken de vraag of een asielzoeker afkomstig is uit een land dat partij is bij het Vluchtelingenverdrag en één van de andere in artikel 30, onder d, bedoelde verdragen en de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat het betrokken land de verdragsverplichtingen ten aanzien van hem niet nakomt. Daarnaast is in artikel 31, tweede lid, onder h, bepaald dat bij het onderzoek naar de aanvraag ook de vraag betrokken wordt of de vreemdeling verbleven heeft in een derde land dat partij is bij het Vluchtelingenverdrag en één van de in artikel 30, onder d, bedoelde verdragen en de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat het land ten aanzien van hem de verdragsverplichtingen niet naleeft. Ondertekening van het Vluchtelingenverdrag alleen leidt derhalve niet tot vaststelling dat een bepaald land als veilig land van herkomst of veilig derde land geldt. Deze regeling houdt net als de huidige regeling inzake veilige derde landen en veilige landen van herkomst in dat wordt uitgegaan van de presumptie van veiligheid, tenzij de vreemdeling aannemelijk maakt dat het betreffende land ten aanzien van hem de verdragsverplichtingen niet naleeft. Ten opzichte van de huidige regeling wordt het aantal landen dat als veilige landen van herkomst en veilige derde landen geldt uitgebreid. De toepassing van de regeling inzake veilige landen van herkomst en veilige derde landen dient vanzelfsprekend binnen het kader van internationale verplichtingen voortvloeiende uit het non-refoulement beginsel plaats te vinden. Dit betekent dat alleen formele ratificatie van de in artikel 31, eerste lid, onder g en h, bedoelde verdragen niet voldoende is. Formele ratificatie is natuurlijk wel een belangrijke indicator. Verwacht mag worden dat dit land zich ook daadwerkelijk aan zijn verdragsverplichtingen houdt. Wij zijn ons er echter natuurlijk van bewust dat er landen zijn die, hoewel zij de relevante verdragen ondertekend en geratificeerd hebben, toch niet de internationale verplichtingen naleven. Dit is een gegeven dat bij de toepassing van de bepalingen van artikel 31, tweede lid, onder g en h, uiteraard mede wordt betrokken. Dat formele ratificatie van de bedoelde verdragen alleen niet voldoende is, zonder dat reële naleving van de normen van belang zou zijn, blijkt ook uit het feit dat in de toelichting bij amendement op Kamerstuk nr. 36 is bepaald dat van de Staatssecretaris van Justitie wordt verwacht dat er voldoende informatie wordt verzameld om te kunnen beoordelen of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat het betreffende land ten aanzien van hem de verdragsverplichtingen niet naleeft. Derhalve zal met het oog hierop in lagere regelgeving een nadere invulling worden gegeven aan artikel 31, tweede lid, onder g en h. In de nadere uitwerking van de bedoelde bepalingen zal met de feitelijke naleving van de relevante verdragsverplichtingen op de volgende wijze rekening worden gehouden. Indien het bekend is dat een land zijn verdragsverplichtingen in het algemeen niet nakomt, zal sneller aangenomen kunnen worden, dat het land die verplichtingen ook niet ten aanzien van de betreffende vreemdeling nakomt. Hierbij wordt gedacht aan landen waarop artikel 29, eerste lid, onder d, of

een besluitmoratorium als bedoeld in artikel 43 van toepassing is, dan wel uit ambtsberichten blijkt dat het betreffende land elementaire mensenrechten schendt. Anders gezegd zal de vreemdeling in dat geval makkelijker aannemelijk kunnen maken dat verdragsverplichtingen ten opzichte van hem niet worden nageleefd.

Met het oog op het bovenstaande blijkt dat de mededeling in punt 1.2. van de nota van toelichting in het ontwerp-Vreemdelingenbesluit dat een aanwijzing van veilige landen niet meer nodig is, nog steeds van toepassing zal zijn. Deze vraag is naar voren gebracht door de leden van de fractie van de PvdA. Ook met de bovengenoemde nadere invulling van de bepalingen van artikel 31, tweede lid onder g en h in lagere regelgeving, zal in het Vreemdelingenbesluit geen aparte aanwijzing van landen die als veilig aangemerkt kunnen worden plaatsvinden zoals dat in onder de huidige wetgeving het geval is.

Met de bovengenoemde nadere invulling van de bepalingen van artikel 31, tweede lid, onder g en h, wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren die door een aantal organisaties zijn verwoord ten aanzien van het gewijzigde ontwerp.

Het bezwaar van UNHCR is er vooral in gelegen dat een land niet veilig is of wordt door formele ratificatie van verdragen, maar dat de praktijk van dat land met betrekking tot de naleving van internationale verplichtingen uit mensenrechtenverdragen bepalend is. Verder, zo stelt UNHCR, moet de notie van veilig land van herkomst worden onderscheiden van het leerstuk van veilige derde landen. Het beginsel van een veilig land van herkomst kan gebruikt worden als vermoeden dat het asielverzoek niet gegrond is, mits de asielzoeker in staat wordt gesteld het tegenbewijs te leveren. De notie van veilig land van herkomst mag derhalve niet in een ontvankelijkheidsprocedure worden toegepast; er moet een inhoudelijke procedure gevoerd worden, ook al mag die kort zijn. De notie van veilig derde land kan wel worden toegepast in een ontvankelijkheidsprocedure, mits gewaarborgd is dat het andere land de betrokkene in staat stelt om asiel aan te vragen en zo nodig te genieten.

In de systematiek van het wetsvoorstel bestaat er geen onderscheid meer tussen niet-ontvankelijkheid en kennelijk ongegrondheid. Er zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel derhalve geen ontvankelijkheidsprocedure meer bestaan. Het bezwaar van UNHCR dat de notie van veilige landen van herkomst niet in een ontvankelijkheidsprocedure mag worden getoetst, is daarmee na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet aan de orde.

Voor het overige is het van belang om in het oog te houden dat de genoemde bepalingen slechts een presumptie scheppen die in de asielprocedure kan worden weerlegd. Er is derhalve, zo blijkt ook uit de redactie van artikel 31, tweede lid, geen sprake van een automatisme ten aanzien van de afwijzing, zonder dat in de individuele zaak aandacht wordt besteed aan hetgeen de betrokken asielzoeker naar voren brengt aangaande feiten en omstandigheden. Tevens zal, zo blijkt uit de toelichting bij de wetwijziging op Kamerstuk nr. 36, de Staatssecretaris van Justitie voldoende adequate informatie verzamelen om hierover te kunnen oordelen.

Van een spanning of zelfs strijd met het Vluchtelingenverdrag is, mede gezien hetgeen in het bovenstaande is uiteengezet, dan ook geen sprake. Op deze manier wordt toepassing van deze wettelijke bepaling binnen de grenzen van het internationale recht gegarandeerd. Ook in het licht van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 maart 2000 zal er geen sprake zijn van strijd met internationale verplichtingen voortvloeiend uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In

de uitspraak van het Hof stond de toepassing van de Overeenkomst van Dublin centraal. De toepassing van de Overeenkomst van Dublin is in het wetsvoorstel geregeld in artikel 30, onder a. Uit de uitspraak is alleen af te leiden dat er procedurele waarborgen dienen te zijn om indirecte schending van artikel 3 EVRM, middels overdracht aan een andere land te verhinderen. In een vereenvoudigde afdoening wordt er bij de toepassing van de Overeenkomst van Dublin door Nederland ten principale van uitgegaan dat andere Staten partij bij deze overeenkomst de verplichtingen uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM naleven, tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat het land waaraan de betrokkene wordt overgedragen zijn internationale verplichtingen niet getrouw nakomt. Het is aan de betrokkene om aannemelijk te maken dat in zijn geval het verantwoordelijke Dublinland, hoewel partij bij het Vluchtelingenverdrag en het EVRM, zijn verplichtingen niet nakomt en hij derhalve een reëel risico loopt door dat land te worden uitgezet in strijd met artikel 3 EVRM. Indien hiervan sprake is kan Nederland gebruik maken van de bevoegdheid op basis van artikel 3, vierde lid, van de Overeenkomst van Dublin om het asielverzoek aan zich te trekken, hoewel Nederland niet verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

Een aparte bepaling zoals in artikel 15b eerste lid, onder a, van de huidige wet is in het licht van de uitspraak van het Hof niet noodzakelijk. Het Hof heeft ten aanzien van de procedurele waarborgen, de vereenvoudigde afdoening door de Britse autoriteiten bij de toepassing van de Overeenkomst van Dublin voldoende geacht. De Britse procedure is vergelijkbaar met de Nederlandse, waarbij Nederland voldoet aan de door het Hof gestelde eisen ten aanzien van procedurele waarborgen ten einde indirecte schending van artikel 3 EVRM, middels overdracht aan een ander land te verhinderen. De uitspraak van het Hof ziet op toepassing op de implementatie van de Overeenkomst van Dublin, en is daarmee niet zonder meer van toepassing op de overige bepalingen van artikelen.

Met de bovengenoemde nadere invulling van artikel 31, tweede lid, onder g en h, worden ook de bezwaren van de Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland op dit punt weggenomen.

Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland brengen verder naar voren dat de opname van het Vluchtelingenverdrag in artikel 31, tweede lid, onder g, voor deze organisaties niet begrijpelijk is. Hoewel ondertekening van het Vluchtelingenverdrag strikt juridisch niet van overwegende betekenis is ten aanzien van eigen onderdanen van een bepaald land, is dit gegeven niet irrelevant. Ondertekening van het Vluchtelingenverdrag is immers een belangrijke graadmeter voor het mensenrechtenbeleid in brede zin in het betrokken land; in de eerste plaats ten opzichte van niet-onderdanen die in dat land asiel aanvragen. Deze graadmeter is naar onze mening ook een indicator voor verplichtingen die door het betrokken land zijn aangegaan ten aanzien van het mensenrechtenbeleid in brede zin, ook ten opzichte van eigen onderdanen. Derhalve is er voor gekozen om in artikel 31, tweede lid, onder g, ook ondertekening van het Vluchtelingenverdrag op te nemen. Daarnaast wijzen wij erop dat ondertekening van het Vluchtelingenverdrag slechts één van de criteria is naast ratificatie van één van de andere in artikel 30, onder d, genoemde verdragen, die van toepassing zijn op eigen onderdanen en vreemdelingen in het betrokken land.

De leden van de fractie van GroenLinks vernemen graag onze reactie op de naar hun mening verontrustende zinsnede in artikel 30 onder d die luidt «dan wel zich anderszins heeft verplicht artikel 33 Vluchtelingenver-

drag..na te leven.» Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen met betrekking tot artikel 30, onderdeel d, of wel voldoende gewaarborgd is dat geen refoulement plaatsvindt. Deze leden vragen zich af of er geen landen zijn die voldoen aan de criteria, maar de verplichtingen uit verdragen niet nakomen. Tevens vragen deze leden of wij bij het standpunt blijven dat niet zal worden overgedragen als er concrete aanwijzingen zijn dat landen niet voldoen aan hun verdragsverplichtingen en of er landen zijn waaraan op dit moment niet zou worden overgedragen.

Voorts, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA is dit verenigbaar met de imperatieve bewoordingen van het artikel?

Hiervoor verwijzen wij de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA naar de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 111 en 112). De bedoelde zinsnede is opgenomen omdat hiermee non-refoulement wordt gewaarborgd. Van een land, dat geen partij is bij een van de genoemde verdragen, kan zijn gebleken dat het niet refouleert. Voorts kan bij de terug- en overnameovereenkomst zijn overeengekomen dat vreemdelingen die op basis van de overeenkomst worden overgenomen, bescherming tegen refoulement zullen genieten of een bepaald niveau van behandeling genieten.

Bovendien liggen in het sluiten van een overnameovereenkomst en de parlementaire goedkeuring daarvan voldoende waarborgen besloten voor een goede behandeling van teruggekeerde uitgeprocedeerde vreemdelingen en het verbod van (indirect) refoulement.

Naleving kan worden gecontroleerd doordat blijkt dat het land niet refouleert of de in een bepaalde regio gebruikelijke definitie van verdragsvluchteling hanteert die ruimer is dan de Nederlandse of Europese. Indien dat land zijn verplichtingen uit de overname overeenkomst niet nakomt kan Nederland wijzen op de verplichtingen uit de overeenkomst. Voorts is het mogelijk dat Nederland de overeenkomst niet uitvoert als het andere land zijn verplichtingen niet nakomt. Tenslotte kan de overeenkomst worden opgeschort of beëindigd. Deze bepaling is verenigbaar met de imperatieve bewoordingen van de bepaling, omdat deze slechts zal worden toegepast indien voldaan is aan de verplichtingen van Nederland voortvloeiend uit internationale verdragen, met name het refoulementverbod. Voordat artikel 30, onderdeel d, zal worden toegepast, zal getoetst dienen te worden of hieraan voldaan is.

De leden van de fractie van D66 vragen of de werkinstructie van 30 juli 2000 tegen de achtergrond van de beslissing van het EHRM van 7 maart 2000 onjuiste besluitvorming teweeg zal brengen, nu slechts dan niet in strijd met het refoulementverbod wordt gehandeld indien vast zou staan dat het land waarnaar uitgezet dreigt te worden, bescherming zal bieden.

Vooraf dient in dit verband erop te worden gewezen dat de werkinstructie van 30 juli 2000 ziet op de uitvoering van het huidige beleid op basis van de thans geldende Vreemdelingenwet. In de bedoelde werkinstructie worden richtlijnen gegeven voor de toepassing van artikel 15 c, eerste lid, aanhef onder c, van de huidige Vreemdelingenwet. Hierin is bepaald dat een aanvraag om toelating als vluchteling niet wordt ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan indien is gebleken dat een land van eerder verblijf de vreemdeling zal toelaten totdat hij elders duurzaam bescherming zal hebben gevonden. Met dit uitgangspunt dat reeds lange tijd deel uitmaakt van het huidige asielrecht en -beleid wordt niet in strijd met het refoulement-verbod gehandeld. Indien een asielzoeker in een ander land bescherming kan genieten, kan de betrokkene zonder voorafgaande statusdeterminatie aan dat land worden overgedragen. Het feit dat in bepaalde gevallen statusdeterminatie achterwege wordt gelaten impliceert niet dat sprake is van schending van het refoulement-verbod

door Nederland. Dit beleid is door de rechter geaccordeerd. Voor het overige dient er op gewezen te worden dat deze werkinstructie op de systematiek van de huidige Vreemdelingenwet ziet en niet noodzakelijkerwijs als werkinstructie kan worden gebruikt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In een later stadium zal moeten worden gezien of een aanpassing van deze werkinstructie noodzakelijk is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom wij in artikel 30 hebben gekozen voor de constructie dat een vreemdeling die verdragsvluchteling is, niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel indien de vreemdeling reeds op andere gronden is toegelaten en of deze constructie juridisch houdbaar is.

Wij verwijzen de leden van de fractie van Groen Links naar de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 110). De vreemdeling die een vergunning tot verblijf heeft (al dan niet voor een ander doel) wordt niet bedreigd met uitzetting naar een land alwaar hij gegronde vrees voor vervolging zou hebben.

De vraag of er sprake is van refoulement zal alsnog aan de orde kunnen komen indien de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is verstreken of het rechtmatig verblijf is beëindigd. Eerst dan zal een asielaanvraag op inhoudelijke merites worden beoordeeld. Op dat moment heeft de vreemdeling immers een concreet belang om tegen uitzetting beschermd te worden. De vergunning voor bepaalde tijd regulier wordt veelal verleend voor periodes van een jaar, die telkens voor een jaar kunnen worden verlengd. Na afloop van dat jaar kan – in plaats van verlenging van de vergunning – een asielaanvraag worden gedaan. Overigens is artikel 30, onderdeel b, overgenomen uit artikel 15b, onder e, van de huidige wet.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat niet wordt gesteld dat de elf omstandigheden in artikel 31, tweede lid, alle elf afwijzingsgronden zijn en zijn van mening dat de grond in artikel 31, tweede lid, onderdeel b, bezwaarlijk als afwijzingsgrond kan worden aangemerkt. Wij wijzen de leden van GroenLinks erop dat op grond van artikel 31, eerste lid, de aanvraag wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat er omstandigheden zijn die een rechtsgrond voor verlening vormen. De omstandigheden genoemd in het tweede lid spelen bij die beoordeling een rol. Het zich voordoen van een omstandigheid als bedoeld in het tweede lid is op zichzelf niet voldoende om tot afwijzing van de aanvraag te komen.

Ten aanzien van toepassing van de h-grond van artikel 31 vragen de leden van de fractie van GroenLinks of toelating tot het derde land gewaarborgd dient te zijn. Het antwoord hierop is ontkennend. Het staat bij een overdracht van de betrokken asielzoeker nog niet vast of hij internationale bescherming behoeft in het betrokken derde land. Slechts wanneer in een asielprocedure in het betreffende land is vastgesteld dat betrokkene vluchteling is, zal toelating aan de orde zijn. Het leerstuk van het veilige derde land dient te waarborgen dat een asielzoeker in dat derde land een asielaanvraag kan indienen die overeenkomstig de verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag wordt getoetst.

Ten aanzien van de j-grond vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het verblijfsalternatief elders niet aan eisen van duurzaamheid dient te voldoen en of niet dient te worden nagegaan of dat alternatief bescherming tegen terugzending biedt. Hierover merken wij op dat voor toepassing van artikel 31, tweede lid, onder j, vereist is dat de vreemdeling bescherming heeft of had kunnen krijgen in het andere land dan het land van herkomst. Naarmate de vreemdeling langer heeft verbleven in het andere land dan het land van herkomst zal er eerder vanuit gegaan kunnen worden dat hij daar bescherming heeft, of had kunnen krijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of uit artikel 1C van het Vluchtelingenverdrag niet voortvloeit dat intrekking van de status ten aanzien van vluchtelingen pas mogelijk is indien de wijzigingen in het herkomstland fundamenteel zijn en de situatie stabiel en duurzaam. Voorts vragen zij of bij intrekking van een verblijfsvergunning steeds getoetst dient te worden of de intrekking een vreemdeling betreft die vluchteling is of is geweest in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Dezelfde vraag wordt gesteld ten aanzien van de toepassing van artikel 34 en 35. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Regering van mening is dat bij intrekking van de vergunning voor bepaalde tijd, ook als deze verleend is op een andere grond dan artikel 29, eerste lid, onder a, getoetst moet worden aan de cessation clauses als aanneemelijk wordt gemaakt dat de vergunninghouder op enig moment verdragsvluchteling is geweest.

Zoals vermeld in de notitie intrekking vluchtelingenstatussen (TK 1998–1999, 19 637, nr. 438) is het uitgangspunt dat er in beginsel sprake dient te zijn van fundamentele veranderingen in het land van herkomst voordat in zijn algemeenheid kan worden besloten toepassing te geven aan de cessation clauses van artikel 1C, vijfde of zesde lid, van het Vluchtelingenverdrag. De fundamentele wijzigingen moeten, blijkens Conclusie 69 (XLIII) 1992 van het Uitvoerend Comité van de UNHCR, een stabiel en duurzaam karakter hebben.

Alleen met betrekking tot diegenen aan wie op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, de vergunning is verleend, kan worden gesteld dat de grond voor het verlenen van de vergunning op die grond (artikel 32, eerste lid, onderdeel c) is komen te vervallen als het Vluchtelingenverdrag op grond van een van de «cessation clauses» niet meer van toepassing is op de houder van de vergunning. Het is niet de bedoeling dat, indien de vergunning is verleend op de andere gronden in artikel 29, eerste lid, de vergunning alleen zou kunnen worden ingetrokken als de «cessation clauses» zouden worden ingeroepen.

Wel wordt, indien de vergunning is verleend op een andere grond dan artikel 29, eerste lid, onderdeel a, op het moment van intrekking beoordeeld of de intrekking terecht is. Als de betrokkene aanneemelijk maakt dat hij, gelet op het asielrelaas gezien in het licht van de situatie in het land van herkomst, vluchteling is en het Vluchtelingenverdrag op de betrokkene van toepassing is, zal de vergunning niet (kunnen) worden ingetrokken. Indien de betrokkene op het moment van intrekking aanneemelijk heeft gemaakt dat hij op enig moment verdragsvluchteling is geweest, zijn de cessation clauses van toepassing. Ten aanzien van de toepassing van de artikelen 34 en 35 geldt hetzelfde, met dien verstande dat – doordat in artikel 35 de intrekkingsgrond genoemd in artikel 32 eerste lid, onderdeel c, niet voorkomt – de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet meer wordt ingetrokken op die grond.

1.8 Het vluchtelingenpaspoort

De leden van de fractie van de VVD stellen dat Nederland in het gekozen systeem van één type verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd met gelijke aanspraken een eigen begrip «vluchteling» definieert. Eén van de voorzieningen is het verkrijgen van een vluchtelingenpaspoort waarop straks, als gevolg van het door Nederland gekozen systeem, alle houders van een vergunning voor bepaalde tijd asiel desgevraagd recht hebben. Wat zijn hiervan internationaal de consequenties? Andere landen kunnen worden geconfronteerd met «vluchtelingen» die deze status, als zij in dat land asiel hadden gezocht, wellicht niet verkregen hadden.

Wij hebben in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet (TK 1999–2000, 26 975, nr. 5) gesteld dat de consequentie van het tonen van een reisdocument voor vluchtelingen is dat de houder zich ook

jegens andere landen op rechten kan beroepen waar de verdragsvluchteling recht op heeft. Deze rechten zijn neergelegd in het verdrag van Genève maar ook in andere verdragen. Tegenover het feit dat andere landen op vertoon van het paspoort bepaalde rechten zullen geven aan de houder van het paspoort staat de verplichting van Nederland om de houder van een dergelijk paspoort desgevraagd terug te nemen indien deze niet in die andere staat mag verblijven.

Ingevolge het Vluchtelingenverdrag geeft de afgifte van een reisdocument voor vluchtelingen de houder geen recht op bescherming door de diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers van het land van afgifte en verleent aan deze vertegenwoordigers geen recht tot bescherming.

Hieraan staat niet in de weg, dat in de Paspoortwet is voorzien in de mogelijkheid om in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld na verlies in het buitenland) een vervangend reisdocument voor vluchtelingen aan te vragen bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire post. De nota van wijziging op het wetsvoorstel inzake de Paspoortwet brengt in de bovengenoemde rechten van de houder van een vluchtelingenpaspoort geen verandering. Aan het houderschap van een reisdocument voor vluchtelingen zijn onder het wetsvoorstel nieuwe Vreemdelingenwet dezelfde materiële rechten verbonden als aan het houderschap van een dergelijk reisdocument in de huidige situatie. Het verschil is slechts dat een grotere groep voor een dergelijk document in aanmerking komt.

De stelling dat andere landen kunnen worden geconfronteerd met «vluchtelingen» die deze status, als zij in dat land asiel hadden gezocht, wellicht niet verkregen hadden is op zichzelf juist. Wij wijzen er op dat dat onder de huidige Vreemdelingenwet ook het geval kan zijn. Een uniforme uitleg van het begrip verdragsvluchteling ontbreekt vooralsnog. Dit is mondiaal het geval (het begrip verdragsvluchteling wordt in verschillende delen van de wereld verschillend gehanteerd) maar ook nog binnen Europa en tussen de verschillende EU lidstaten. In ieder geval is door Nederland vastgesteld dat de houder van een vluchtelingenpaspoort bescherming behoeft op grond waarvan hij in Nederland een verblijfsvergunning heeft gekregen. Er zijn daarom geen principiële bezwaren om aan groepen die net als vluchtelingen bescherming behoeven en in Nederland in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning een reisdocument te geven dat hen in staat stelt te reizen. Er zijn geen verdragsbepalingen die het van overeenkomstige toepassing laten zijn van artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag op deze groepen zouden verhinderen. Juridische bezwaren zijn er derhalve ook niet. Naar onze mening zijn er evenmin praktische bezwaren om dit te doen.

Wij geloven niet dat de verstrekking van een vluchtelingenpaspoort aan anderen dan verdragsvluchtelingen die bescherming behoeven, tot gevolg kan hebben dat de bescherming van vluchtelingen in het internationale rechtsverkeer wordt uitgehold.

Ook geloven wij niet dat het verstrekken van een vluchtelingenpaspoort aan anderen dan verdragsvluchtelingen tot gevolg kan hebben dat in het internationale rechtsverkeer aan verdragsvluchtelingen een verdergaande bescherming geboden moet worden.

De bestaande mondiale verschillen in de praktijk leiden er veelvuldig toe dat vreemdelingen die in het ene land worden aangemerkt als verdragsvluchteling in een ander land niet als zodanig worden aangemerkt. Soms wordt indien men geen verdragsvluchteling is een andere status verleend die dan op basis van nationaal recht al dan niet recht geeft op een reisdocument. Tot nu toe is ons op geen enkele manier gebleken dat staten op grond van het feit dat Nederland ook aan andere dan verdragsvluchtelingen een vluchtelingenpaspoort zou geven, voornemens zijn hun houding ten opzichte van houders van een door Nederland afgegeven vluchtelingenpaspoort te zullen wijzigen. Ook tijdens een presentatie van het wetsvoorstel in Brussel is daar niets van gebleken.

De leden van de fractie van de VVD stellen vervolgens dat wij er naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer op wijzen dat het feit dat wij artikel 28 van het Vluchtelingenverdrag (het artikel waarin het recht op een reisdocument voor vluchtelingen is neergelegd) «van overeenkomstige toepassing laten zijn op anderen dan verdragsvluchtelingen niet betekent dat kan worden geconcludeerd dat men door het verkrijgen van een vluchtelingenpaspoort per definitie vluchteling is». Vluchtelingenwerk Nederland stelt in haar reactie op de Invoeringswet d.d. 10 maart 2000 (p. 12) daarentegen het volgende: «Nu zonder motivering en opgave van gronden een vergunning wordt verleend, kan worden gesteld dat uitgegaan dient te worden van de presumptie dat de houder van een vluchtelingenpaspoort een vluchteling is». Welke reactie heeft de bewindspersoon hierop?

Wij blijven bij ons oordeel dat het «van overeenkomstige toepassing laten zijn op anderen dan verdragsvluchtelingen niet betekent dat kan worden geconcludeerd dat men door het verkrijgen van een vluchtelingenpaspoort per definitie vluchteling is». Overigens ging Vluchtelingenwerk Nederland met name van deze presumptie uit «nu zonder motivering en opgave van gronden een vergunning wordt verleend». Nu bij nota van wijziging het voorstel in die zin is aangepast dat bij het inwilligen van de aanvraag zal worden gemotiveerd op welke gronden de vergunning wordt verleend kan, voor zover dat al kon, helemaal niet meer van deze presumptie kan worden uitgegaan. Uit de beschikking zal immers blijken of men een vergunning krijgt op grond van het feit dat men vluchteling is, dan wel op andere gronden.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van de VVD over het vluchtelingenpaspoort wat er gebeurt als een dergelijke «vluchteling» (geen A-status naar huidig recht) op doorreis in een ander land een delict pleegt en daarvoor opgepakt wordt. Moet dat andere land hem dan op grond van zijn naar Nederlandse wettelijke normen toegekende vluchtelingenpaspoort een andere behandeling geven dan wanneer hij geen vluchtelingenpaspoort had gehad?

Wij hebben in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag bij de invoeringswet in paragraaf 1.1.1 gesteld dat tegenover het feit dat andere landen op vertoon van het paspoort bepaalde rechten zullen geven aan de houder van het paspoort, de verplichting van Nederland staat om de houder van een dergelijk paspoort desgevraagd terug te nemen indien deze niet in die andere staat mag verblijven.

Indien de inbreuk op de openbare orde leidt tot het niet langer mogen verblijven in dat land kan deze terugnameplicht worden ingeroepen. Deze vreemdeling zal door Nederland worden teruggenomen ongeacht of betrokkene als vluchteling houder van een paspoort is of op andere gronden. Het nationale recht is bepalend of de inbreuk leidt tot beëindiging van het verblijfsrecht.

2. VEREENVOUDIGING VAN HET SYSTEEM VAN VERBLIJFSVERGUNNINGEN

2.1 Het niet kenbaar maken van de motivering van de inwilligende asielbeschikking

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij derde nota van wijziging (TK 1999–2000, 26 732, nr. 73) de aanvankelijk in artikel 40, tweede lid, opgenomen schrapping van de motiveringsplicht is komen te vervallen.

Het belang van het niet kenbaar maken van de motivering is van meet af aan gekoppeld aan het voorkomen van doorprocederen. De staatssecretaris beschouwt de nota van wijziging als blijk van het vertrouwen in het volgtijdelijke systeem, maar blijft van mening dat het oorspronkelijke tweede lid van artikel 40 als extra slot een functie zou kunnen vervullen (TK 1999–2000, 85–5484). Hoe is één en ander met elkaar te rijmen? Is de staatssecretaris er nog evenzeer als bij de aanvankelijke schrapting van de motiveringsplicht van overtuigd, dat mensen die een status hebben gekregen op andere gronden dan de door hen gestelde niet zullen (mogen) doorprocederen tot en met de Raad van State? De leden van de VVD-fractie vragen welke gevolgen het vervallen van het niet kenbaar maken van de motivering heeft.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van het CDA en VVD zetten wij graag nog eens uiteen dat het uitdrukkelijk de bedoeling is van het wetsvoorstel om procederen te voorkomen.

Tegen het niet kenbaar maken van de motivering bij inwilliging van asielverzoeken werd door bijna alle fracties van de Tweede Kamer bezwaar gemaakt. Gezien ons vertrouwen in het volgtijdelijke vergunningensysteem als zodanig voor het voorkomen van procedures, hebben wij besloten dit extra slot op de deur te laten vervallen. Wij zouden dat niet gedaan hebben als het vertrouwen in het eigenlijke slot niet voldoende groot zou zijn geweest.

2.2 Alleenstaande minderjarige asielzoekers

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het WODC (2000/2, pagina 18) Nederland «buiten kijf het beste bestemmingsland» voor AMA's (alleenstaande minderjarige asielzoekers) noemt. De cijfers wijzen uit dat Nederland onevenredig veel AMA's opneemt en dat het aantal AMA's dat terugkeert naar het land van herkomst, te verwaarlozen is. Kan de staatssecretaris aangeven waarom wezenlijke elementen uit de AMA-nota (TK 1999–2000, 27 062) – omkering bewijslast leeftijd, leeftijdsonderzoek binnen 48 uur, terugkeer bij bereiken 18-jarige leeftijd – niet in het wetsvoorstel zijn terug te vinden?

Wij antwoorden deze leden dat het niet opnemen van deze onderwerpen in het systeem van de wet ligt opgesloten. Aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, kan op grond van het wetsvoorstel onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier worden verleend. De algemene verlenings-, weigerings- en intrekingsgronden van deze vergunning zijn in het wetsvoorstel opgenomen. Deze gronden gelden voor alle reguliere verblijfsvergunningen, waaronder dus die met betrekking tot de AMA's. Naast deze algemene regels in de wet, zullen in het Vreemdelingenbesluit nadere regels worden opgenomen.

3. GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING

De leden van de VVD-fractie memoreren dat voor gezinshereniging en gezinsvorming de hoofdregel van een inkomenseis van 100% van de relevante bijstandsnorm voor de aanvrager zal gaan gelden. De weerslag hiervan is, als afwijzingsgrond, opgenomen in artikel 16, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel en thans nader uitgewerkt in de artikelen 3.2.4.3 tot en met 3.2.4.6 van het concept-Vreemdelingenbesluit (bestanddelen van de middeleneis: voldoende, duurzaam en zelfstandig). Vallen vormen van gesubsidieerde arbeid onder deze criteria en zo ja, welke vormen van gesubsidieerde arbeid? Uit het antwoord van de staatssecretaris op vragen in de Tweede Kamer hoe andere EU-landen (in het bijzonder Duitsland en Denemarken)

omgaan met het vereiste van middelen van bestaan bij gezinshereniging en gezinsvorming, blijkt dat Nederland ten opzichte van deze landen een veel soepeler beleid kent (TK 1999–2000, 26 975, nr. 5, pagina 22). Welke redenen zijn daarvoor aan te voeren?

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat in Duitsland en Denemarken het beleid inzake het beschikken over voldoende middelen van bestaan strenger is dan in Nederland. Wij achten deze stelling niet juist. In Nederland wordt de eerste drie jaar na toelating in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming beoordeeld of betrokkenen beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit betekent dat de eerste drie jaar in beginsel geen beroep op de openbare kas mag worden gedaan. Eerst na die drie jaar komt een gezinslid in aanmerking voor een zelfstandige vergunning tot verblijf.

Verder merken wij in dit verband nog op, dat bijvoorbeeld België en het Verenigd Koninkrijk in het kader van toelating op grond van gezinshereniging geen middelenvereiste stellen. Wij zijn dan ook niet van mening dat Nederland in vergelijking met de overige EU-landen een soepeler beleid voert ten aanzien van inkomensvoorwaarden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is, dat het recht op gezinshereniging in de meeste andere Europese landen bij de wet geregeld is? Zo ja, waarom wordt dit onderwerp, dat zeker in het licht van artikel 8 EVRM een fundamenteel karakter heeft, in Nederland slechts heel gedeeltelijk bij de wet geregeld en bovendien in termen, die veel beleidsruimte laten aan de administratie, zodat er, in tegenstelling tot wat in andere landen geldt, geen recht wordt toegekend?

Wij zijn van mening dat met het amendement op Kamerstuk nr. 28 (herdruk) van het lid Albayrak tegemoet is gekomen aan de wens om gezinshereniging en tweede generatie vluchtelingen uitdrukkelijk in het wetsvoorstel te regelen. Wij zijn overigens van mening dat de inhoud van de regelgeving van meer belang is dan het niveau van de regelgeving. Zeker nu er bij amendement een wettelijk kapstokartikel is opgenomen verzet zich niets er tegen het beleid terzake in het Vreemdelingenbesluit neer te leggen.

4. TOEZICHT

De leden van de VVD-fractie merken op dat het bij amendement op Kamerstuk nr. 31 gewijzigde artikel 50 de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen de bevoegdheid geeft «hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.» Waarom zou dit de genoemde ambtenaren zoveel meer houvast geven dat zij nu echt werk zullen maken van het vreemdelingentoezicht? Is de staatssecretaris het ermee eens dat het, gezien de haken en ogen die ook aan dit artikel vastzitten, hoog tijd wordt te objectiveren door middel van invoering van een algemene identificatieplicht?

De leden van de PvdA-fractie memoreren dat in de Tweede Kamer uitvoerig is gedebatteerd over de vraag hoe kan worden bewerkstelligd, dat adequaat vreemdelingentoezicht wordt uitgeoefend, dat niet-discriminatoir is. De staatssecretaris heeft aangegeven, dat hij verwachtte, dat het geamendeerde artikel 50, dit mogelijk maakt. Hij heeft aangegeven, dat hij zich kon voorstellen dat de betrokken ambtenaren

speciaal geïnstrueerd worden om discriminatie te voorkomen. Wat zou de inhoud van dergelijke instructies zijn? Bestaan er concrete voornemens voor het geven van dergelijke instructies? Wat zal de inhoud zijn van de door het ministerie te initiëren toets om te zien of een en ander in de praktijk goed werkt?

Uit het door het WODC uitgevoerde onderzoek «Vreemdelingentoezicht sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht» blijkt dat er in de huidige situatie niet of nauwelijks sprake is van actief vreemdelingentoezicht. Het in het huidige artikel 19 Vreemdelingenwet neergelegde vereiste van een «concrete aanwijzing» wordt als te beperkend ervaren. Wij hebben om deze reden gemeend dat dit artikel moet worden gewijzigd. Het lijkt ons duidelijk dat de voorgestelde formulering («...op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren...») effectief vreemdelingentoezicht mogelijk maakt, mede omdat de ambtenaar met een dergelijk criterium bekend is. De waarborg om discriminatoir optreden tegen te gaan, namelijk de toetsing door de rechter, blijft bestaan. Daarom is een algemene identificatieplicht naar onze mening thans niet noodzakelijk. Het geamendeerde artikel 50 van het wetsvoorstel biedt voldoende mogelijkheden om tot een effectief vreemdelingentoezicht te komen.

Het bovenstaande neemt niet weg dat wij van mening zijn dat, om een juiste en non-discriminatoire toepassing te blijven waarborgen, opleiding, voorlichting en eventueel het geven van een instructie aan de betreffende ambtenaren noodzakelijk is. Eigen aan dergelijke bevoegdheden is echter dat door toetsing achteraf zal worden vastgesteld of het gebruik van de bevoegdheid in het individuele geval rechtmatig is geweest. Mede aan de hand van deze jurisprudentie zal het instructiemateriaal verder kunnen worden verfijnd.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat artikel 53, eerste lid, een verregaande inbreuk op het huisrecht mogelijk maakt. Waarom wordt die inbreuk nu precies nodig geacht? Eerder werd door de staatssecretaris een pragmatische verklaring gegeven, namelijk dat de toezichtambtenaren dan telkens met hetzelfde criterium te maken hebben. Dit leek de leden hier aan het woord een onvoldoende onderbouwing van een zo verstrekkende maatregel en een onderschatting van het belang van het huisrecht. Wat zijn in dat verband factoren die een redelijk vermoeden constitueren? Kan een enkel, al dan niet anoniem telefoontje van buurtbewoners of landgenoten reeds zo'n inbreuk rechtvaardigen of dient er sprake te zijn van een samenstel van objectieve factoren? Dient het vermoeden geconcretiseerd en geïndividualiseerd te zijn, dat wil zeggen gericht op het aanhouden van een met naam en toenaam bekende vreemdeling?

De bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 53, eerste lid, van het wetsvoorstel komt voort uit een door de praktijk gesignaleerde behoefte de mogelijkheid te hebben om, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat zich op die plaats een vreemdeling bevindt die geen rechtmatige verblijf heeft, een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden. Deze verruiming is noodzakelijk om een effectief en geloofwaardig vreemdelingentoezicht te kunnen houden.

Om rechtmatig te kunnen binnentreden moeten er redengevende feiten en omstandigheden zijn. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de controle van een woning waarin eerder illegaal verblijvende vreemdelingen werden aangetroffen. Wij merken ook hier nadrukkelijk op, dat de rechter kan beoordelen of er in het concrete geval voldoende feiten en omstandigheden aanwezig waren, die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf konden opleveren.

5. VRIJHEIDSBEPERKENDE EN VRIJHEIDSONTNEMENDE MAATREGELEN EN ONGEWENSTVERKLARING

De leden van de PvdA-fractie vragen of artikel 59, tweede lid, betekent dat toeristen na afloop van hun vrije termijn ook zonder dat de «openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert» in bewaring genomen kunnen worden? Zo ja, gaat deze bevoegdheid niet te ver? Hoe wordt voorkomen, dat misbruik wordt gemaakt van deze zeer ruime bevoegdheid?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de fictie in artikel 59, tweede lid, dat het belang van de openbare orde de bewaring vordert van uitgeprocedeerde of illegale vreemdelingen wier terugreis-papieren voorhanden zijn of binnenkort voorhanden komen, een nieuwigheid vormt. Het derde lid is kennelijk een uitzondering op deze fictie. Is de staatssecretaris niet bevreesd dat deze vorm van bewaring contraproductief zal zijn, omdat vreemdelingen geneigd zullen zijn juist onder te duiken bij een dreiging van bewaring? Hoe kan worden voorkomen dat de rechter de bewaring op basis van deze bepaling opheft, indien nu eens wel en dan weer niet, met andere woorden enigszins willekeurig, gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid? Wat is trouwens de betekenis van het woord «binnenkort» in dit verband? Dient de bewaring niet aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit te worden getoetst? Zijn er niet minder vergaande middelen denkbaar?

Een vreemdeling kan ongewenst verklaard worden indien hij, niet rechtmatig hier verblijvend, bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit begaat. Kennelijk is hierbij niet vereist dat er ook bij herhaling een onherroepelijk geworden veroordeling wegens zo een strafbaar feit heeft plaatsgehad. De leden van de fractie van GroenLinks willen weten hoe de vreemdeling weet dat hij bij herhaling beticht is van een strafbaar feit? Welke mogelijkheden staan hem ten dienste om zich daartegen te verweren? In hoeverre is er wel altijd sprake van een proportionele reactie indien een vreemdeling tweemaal een mineure overtreding van de Vreemdelingenwet begaat?

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, merken wij op dat, indien een toerist na afloop van zijn of haar vrije termijn illegaal hier te lande wordt aangetroffen, hij of zij in principe als daar aanleiding voor is in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst; er bestaat geen reden een toerist in deze anders te behandelen dan andere (illegale) vreemdelingen.

Wij zijn niet bevreesd dat vreemdelingen geneigd zullen zijn onder te duiken bij een dreiging van inbewaringstelling. Wij verwijzen in deze naar de Notitie terugkeerbeleid (TK 1998–1999, 26 646 nr. 1), waarin staat dat het thans in de praktijk veelvuldig voorkomt dat de vreemdeling zich om en nabij de dag van de verwijdering fysiek onttrekt aan de verwijdering. Om deze problematiek te bestrijden achten wij het noodzakelijk het bedoelde tweede lid in te voegen. Overigens is deze vorm van bewaring gezien zijn aard beperkt tot een periode van maximaal vier weken en bovendien beperkt tot bepaalde categorieën vreemdelingen. Daarnaast merken wij nog op dat het niet zo is dat iedere vreemdeling die meewerkt aan zijn uitzetting en die nog slechts fysiek behoeft te worden uitgezet in bewaring wordt gesteld. Zoals reeds eerder aangegeven zal deze vorm van inbewaringstelling niet standaard plaatsvinden, maar zal altijd een belangenafweging gemaakt worden tussen enerzijds het belang van de vreemdeling, bij het in vrijheid blijven en anderzijds het algemeen belang dat inbewaringstelling vordert. De suggestie als zou er sprake zijn van een willekeurige toepassing, delen wij dan ook niet. De vrees dat de rechter bewaringen op deze bepaling opheft is volgens ons ongegrond.

Wij zijn van mening dat de maatregel een noodzakelijke is en dat dientengevolge niet met minder vergaande middelen kan worden volstaan.

Wij antwoorden de leden van de fractie van GroenLinks, dat wij van mening zijn dat het aanbeveling verdient om tot een intensivering van de ongewenstverklaring te komen. Wij verwijzen korthedshalve naar de Notitie terugkeerbeleid en de brief van 20 september jongstleden (5025 002/00/DVB). Deze intensivering is noodzakelijk om de effectuering van het terugkeerbeleid beter vorm te geven. Wij hechten eraan te benadrukken dat er nimmer sprake kan zijn van het standaard ongewenst verklaren; altijd zal er een belangenafweging gemaakt worden tussen het belang van het individu en het belang van de Staat.

Wij antwoorden de leden van de fractie van GroenLinks voorts, dat ingevolge de huidige wet de vreemdeling eveneens ongewenst kan worden verklaard indien hij bij herhaling de Vreemdelingenwet heeft overtreden. Deze mogelijkheid is in het wetsvoorstel overgenomen. De zorg van de aan het woord zijnde leden, dat de vreemdeling ongewenst kan worden verklaard zonder dat hij van de overtredingen op de hoogte is, delen wij om twee redenen niet. In de eerste plaats zal het veelal gaan om de overtreding van een door de korpschef aan de vreemdeling opgelegde meldplicht. Dat betekent dat de vreemdeling weet wanneer hij deze meldplicht overtreedt. Belangrijker nog is de tweede reden. Zodra is vastgesteld dat de vreemdeling zich bij herhaling niet heeft gehouden aan de op hem rustende verplichtingen zal terzake proces-verbaal worden opgemaakt. Dit dient als basis voor de beslissing of de vreemdeling daadwerkelijk ongewenst zal worden verklaard. De vreemdeling wordt vervolgens op grond van artikel 4:8 Awb in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven over de mogelijke ongewenstverklaring. Het is dus niet zo, dat de vreemdeling ongewenst kan worden verklaard zonder in de gelegenheid geweest te zijn zich daartegen te verweren. Dit wordt bovendien gewaarborgd door de rechterlijke beoordeling van de beschikking, waarbij de vreemdeling ongewenst wordt verklaard.

6. RECHTSMIDDELEN

De leden van de PvdA-fractie vragen of het onthouden van schorsende werking aan het bezwaar of het administratief beroep in overeenstemming is met internationale verdragen. Wij wijzen deze leden er op, dat onder de huidige wet het bezwaar of het administratief beroep nooit schorsende werking uit kracht van de wet heeft. Wel kan de Minister van Justitie schorsende werking toekennen op grond van artikel 32 van de huidige wet. Het ontbreken van schorsende werking is bovendien uitgangspunt in het bestuursprocesrecht: artikel 6:16 Awb bepaalt immers dat het indienen van bezwaar of beroep de werking van het bestreden besluit niet schorst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Als de vreemdeling onder de huidige wet schorsende werking aan het bezwaar of het administratief beroep wil verbinden indien de Minister van Justitie dat niet heeft toegekend, kan hij een voorlopige voorziening vragen op grond van artikel 8:81 Awb. Dit laatste blijft mogelijk ingeval het beroep op de rechtbank ingevolge het tweede lid van artikel 73 van het wetsvoorstel geen schorsende werking heeft.

6.1 Afschaffen bezwaar in asielzaken

De leden van de fractie van D66 stellen enkele vragen over de afschaffing van de bezwaarschriftprocedure in asielzaken. Zij verwijzen daarbij naar de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, waar de bezwaarschrift-

procedure een onmisbaar mechanisme voor de correctie van fouten van overheidsinstanties is genoemd. In reactie daarop merken wij op dat deze leden daarbij uit het oog lijken te verliezen, dat de desbetreffende passage uit het Verslag van de Commissie Evaluatie Awb specifiek betrekking heeft op «beschikkingfabrieken», dat wil zeggen bestuursorganen die grote aantallen, veelal sterk gebonden en veelal financiële beschikkingen geven. Letterlijk luidt de bedoelde passage (Commissie Evaluatie Awb, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1994–1996, Den Haag, 1996, pagina 49):

«In de sectoren waar sprake is van massale beschikkingverlening – onder meer belastingen, sociale zekerheid en sommige subsidiebeschikkingen – heeft de bezwaarschriftprocedure veelal een «fabrieksmatig» karakter. () In deze «fabrieksmatige» context is de bezwaarschriftprocedure in beginsel onmisbaar. Zij vormt het noodzakelijke sluitstuk op de bestuurlijke besluitvorming die in de primaire fase – vanwege de massaliteit en het standaardkarakter van de besluiten – vaak weinig diepgaand is geweest.»

De Commissie Evaluatie Awb legt dus expliciet een verband tussen de vormgeving van de besluitvorming in de primaire fase en de noodzaak van een bezwaarschriftprocedure. Kenmerk van de besluitvorming bij de «beschikkingfabrieken» waarop de Commissie doelt, is dat de burger in de primaire fase vaak slechts door het invullen van formulieren met het bestuur communiceert. Pas in de bezwaarfase krijgt hij de gelegenheid zijn eigen verhaal te doen. In gevallen waarin er in de primaire fase wel veelvuldig contact tussen bestuur en burger is, zo blijkt uit dezelfde evaluatie van de Awb (pagina 50), wordt de bezwaarschriftprocedure juist nogal eens als een nodeloze herhaling van zetten ervaren. Dat is dan ook de reden waarom thans wetgeving in voorbereiding is die de verplichting om eerst bezwaar te maken voor dat type besluiten relativeert (het wetsvoorstel uniforme openbare voorbereidingsprocedure, TK 1999/2000, 27 023, nrs. 1–3, en het aangekondigde wetsvoorstel rechtstreeks beroep). De afschaffing van bezwaar in asielzaken, en de motivering die wij daarvoor hebben gegeven, past geheel in deze lijn. In asielzaken is er in de primaire fase altijd mondeling contact tussen bestuur en burger, in de vorm van het (nader) gehoor. Als bekend stellen wij voor daar nog een «voornemenprocedure» aan toe te voegen, waarin de asielzoeker nogmaals de gelegenheid krijgt zijn visie op zijn zaak uiteen te zetten, zij het ditmaal in beginsel schriftelijk. Daardoor wordt de besluitvorming in de primaire fase diepgaander en van hogere kwaliteit, en neemt de behoefte aan een bezwaarfase navenant af. Aldus kan tijdwinst worden geboekt zonder verlies aan kwaliteit; om die reden hebben wij ook steeds benadrukt dat de afschaffing van bezwaar en de invoering van de voornemenprocedure onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. In dit licht heeft de suggestie van de leden van de fractie van D66 dat een en ander in strijd zou zijn met artikel 1 van de Grondwet, ons verbaasd. Van een «ongemotiveerde ongelijke behandeling», zoals deze leden het noemen, is geen sprake. Wij zijn op diverse plaatsen in de stukken ingegaan op de argumenten voor de afschaffing van de bezwaarschriftprocedure in asielzaken. Verwezen zij naar punt 36 van het Nader rapport, pagina 10 van de memorie van toelichting en pagina 8 en 55 van de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer. Er is voorts geen sprake van een met de Grondwet strijdige ongelijke behandeling van asielzoekers en andere vreemdelingen, omdat de gevallen op het hier aan de orde zijnde punt niet gelijk zijn. Het zijn juist de specifieke kenmerken van asielzaken – de extra grote noodzaak om de procedureduur zoveel mogelijk te beperken, het ervaringsfeit dat in asielzaken beschikbare rechtsmiddelen ook vrijwel altijd worden aangewend, en de zeker na invoering van de voornemenprocedure, met veel waarborgen omklede primaire fase – die het verschil

verklaren en daarvoor de objectieve rechtvaardiging vormen. De procedure is toegesneden op de aard van de beslissing, maar dat is net zomin in strijd met de Grondwet als het feit dat tegen de weigering van een milieuvergunning geen bezwaar kan worden gemaakt en tegen een belastingaanslag wel.

Wij gaan er van uit met het voorgaande ook de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het afschaffen van de bezwaarfase in asielzaken te hebben beantwoord.

De leden van de SGP en RPF/GPV-fracties vragen of het afschaffen van de bezwaarfase ertoe kan leiden dat «moeilijke zaken» worden doorgeschoven naar de rechter. Deze leden merken terecht op, dat in dat geval de kans groot is dat de zaak wordt terug verwezen naar de IND. Daarin zien wij voldoende waarborg tegen de bedoelde handelwijze.

De leden van de fracties van de SGP en RPF/GPV vragen of het aanneemelijk is dat de rechtbanken om politieke redenen zaken versneld zullen gaan behandelen en het first en first out principe zullen loslaten. Wij zien niet in, waarom de rechtbanken op basis van louter politieke argumenten, zaken versneld zullen gaan behandelen. Wij kunnen ons wel voorstellen dat de rechtbanken hiertoe overgaan in het belang van de rechtsbescherming van de vreemdeling. De rechtszekerheid vereist immers dat er binnen een redelijke termijn op het beroep zal worden beslist.

6.2 Voornemenprocedure

De leden van de fracties van CDA en PvdA vragen naar de stand van zaken van de proef met de voornemenprocedure in het AC Rijsbergen.

Afgelopen mei tot september is een pilot uitgevoerd met de voornemenprocedure in het AC-Rijsbergen. In de eerste fase heeft de pilot zich geconcentreerd binnen het IND-gedeelte van het AC-proces. Een voornemenformulier is getest. Onderzocht is welke wijze van formulering van het voornemen het meest geschikt is. In deze fase zijn enkele honderden voornemenformulieren ingevuld. Ook is onderzocht hoe de uiteindelijke beslissing zich verhoudt tot het geformuleerde voornemen. Dit werd als kwaliteitsindicator beschouwd. De IND acht het een belangrijke verbetering dat in een vroegtijdig stadium de formulering van de afwijzingsgronden tot stand komt.

In een tweede fase is ook de rechtsbijstand betrokken. Het voornemen werd aan de rechtsbijstandsverlener uitgereikt tegelijk met het rapport van het nader gehoor. Uit de pilot blijkt dat de voornemenprocedure goed is in te passen in de werkzaamheden in het AC en dat de voornemenprocedure leidt tot verbetering van de AC-beslissing. Een rapportage over de resultaten van de pilot is op korte termijn beschikbaar.

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de voornemenprocedure. Daarbij vragen zij naar de betekenis van de bij amendement ingevoegde zin «De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voor zover de vreemdeling geen kennis kan hebben van de inhoud van deze stukken». Deze zin was opgenomen in de aan de Tweede Kamer gezonden uitwerking van de voornemenprocedure. Het is eveneens opgenomen in het ontwerp-Vreemdelingenbesluit, zoals dat aan de Raad van State is gezonden voor advies. Hierbij gaat het om een voorschrift van procesrechtelijke aard. Het doel ervan is te waarborgen, dat de vreemdeling in zijn zienswijze op alle relevante aspecten van de voorgenomen afwijzing van zijn aanvraag kan reageren. Zouden bepaalde stukken door de IND niet ter inzage worden gelegd of niet worden overgelegd, terwijl die wel in de uiteindelijke

beschikking een rol zullen spelen, dan zal de rechter waarschijnlijk de beschikking vernietigen wegens de onzorgvuldige voorbereiding ervan. Het volgen van de voornemenprocedure is dan immers zinloos geweest.

Anders dan de aan het woord zijnde leden blijkbaar veronderstellen, bestaat er in het kader van de voornemenprocedure geen behoefte om te anticiperen op de ex nunc beoordeling door de rechter. De voornemenprocedure maakt immers deel uit van de primaire besluitvorming. Daarbij kunnen altijd de laatste feiten en omstandigheden worden meegenomen: dat is onder huidige wet zo en dat blijft zo onder de nieuwe wet.

Gevraagd naar het verschil tussen de voornemenprocedure en de bezwaarschriftprocedure, antwoorden wij dat het grote verschil is gelegen in het horen van de vreemdeling. Onder de huidige wet wordt de vreemdeling gehoord in het kader van de aanvraag (eerste gehoor en nader gehoor). Maakt hij vervolgens bezwaar en verleent de Minister daaraan schorsende werking op grond van artikel 32 van de huidige wet, dan wordt de vreemdeling gehoord op het bezwaar (al of niet door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACV). Onder het wetsvoorstel vervalt de bezwaarprocedure in asielzaken. Daarmee vervalt ook het horen in bezwaar. De voornemenprocedure wordt schriftelijk gevoerd; een flessenhals in de besluitvorming, namelijk het plannen van de hoorzitting in het kader van bezwaar, waarbij rechtshulp en tolken beschikbaar moeten zijn, vervalt.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevallen waarin na het uitbrengen van de zienswijze de vreemdeling alsnog zal worden gehoord. In het ontwerp-Vreemdelingenbesluit is hiervoor aangesloten bij de regeling van artikel 7:9 van de Awb. Het criterium is, dat de vreemdeling aanvullend wordt gehoord, indien er na het uitbrengen van de zienswijze nieuwe feiten en omstandigheden bekend worden die voor de te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn. Dit betekent dat de vreemdeling in ieder geval zal worden gehoord, indien er na het uitbrengen van de zienswijze op grond van nova gekozen zal worden voor een geheel andere afwijzingsgrond. De beoordeling daarvan is aan de Minister; de rechter kan achteraf corrigerend optreden. De verwachting is niet dat het voorstel (en bijbehorende lagere regelgeving) verandering zal brengen in het aantal zaken waarin de vreemdeling aanvullend moet worden gehoord. In de normering van de werklast voor de IND is – zoals thans – rekening gehouden met aanvullend horen. Wij hebben hiermee tevens de vraag van gelijke strekking beantwoord, die door de fracties van SGP en RPF/GPV is gesteld.

Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie blijkbaar veronderstellen, is de voornemenprocedure niet bedoeld als volwaardig alternatief voor de bezwaarschriftprocedure. Dat blijkt ook uit het hierboven gegeven antwoord op de vraag van leden van de fractie van de PvdA. De voornemenprocedure is bedoeld om te waarborgen dat de rechter beschikt over een goed opgebouwd dossier, waarin de standpunten van de verschillende partijen zijn neergelegd. Bovendien waarborgt de voornemenprocedure de kwaliteit van de primaire beschikking. Voor het overige kunnen wij nog verwijzen naar de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag (pagina 55 en verder).

Een van de functies van de bezwaarschriftprocedure die voortaan door de voornemenprocedure zal worden vervuld is dus die van het over het over en weer kunnen reageren op standpunten. De vreemdeling kan in zijn zienswijze de zijns inziens relevante feiten en omstandigheden nogmaals naar voren brengen, aanvullen of nader toelichten. Voorop staat echter, dat de vreemdeling zo snel mogelijk alle relevante feiten en omstandig-

heden naar voren brengt: dus bij de aanvraag, het eerste gehoor of het nader gehoor. De voornemenprocedure is niet bedoeld, en de bezwaarschriftprocedure trouwens evenmin, om alsnog feiten en omstandigheden naar voren te brengen die redelijkerwijs al eerder naar voren gebracht hadden kunnen worden. Dat het thans wellicht gebruikelijk is om tijdens het bezwaar andere feiten en omstandigheden naar voren te brengen, die ook al eerder naar voren gebracht konden worden, waarnaar «ander onderzoek» zou moeten plaatsvinden, is dus niet maatgevend voor de inrichting van de voornemenprocedure.

In het ontwerp-Vreemdelingenbesluit is voor de voornemenprocedure in het Aanmeldcentrum voorzien in een termijn voor het geven van een zienswijze van drie uren. De aan het woord zijnde leden gaan er kennelijk van uit, dat deze termijn steeds onmiddellijk na het uitbrengen van het voornemen gaat lopen. Wij kunnen hen wat dat betreft geruststellen: de termijn zal pas gaan lopen indien de rechtshulpverlener een tolk gevonden heeft.

Uit een meting, die in het Aanmeldcentrum Rijsbergen is uitgevoerd, is gebleken dat het merendeel van de zaken thans binnen de beschikbare termijnen door de rechtshulpverlening kunnen worden behandeld. Binnenkort zijn de resultaten van de pilot met de introductie van de voornemenprocedure in het Aanmeldcentrum Rijsbergen beschikbaar. In de rapportage zal ook op de termijnen en de afstemming van de werkprocessen worden ingegaan. In meer algemene zin kan worden gesteld dat door betere afstemming van de werkprocessen van IND, VD en rechtsbijstand de wachttijden van de asielzoeker kunnen worden verkort. De afgelopen periode zijn op de AC's logistieke verbeteringen in gang gezet.

Wat de opmerking van deze leden aangaande de verzwaring van de bewijslast betreft, merken wij op, dat daarin geen verandering is gekomen met dit wetsvoorstel. Ook volgens het Handbook van de UNHCR rust immers op de vreemdeling de verplichting zijn asielrelaas aannemelijk te maken. Wij verwijzen hiervoor ook naar de memorie van toelichting bij artikel 27 van het wetsvoorstel.

Op de vraag van de leden van de fracties van SGP en RPF/GPV antwoorden wij, dat het uitbrengen van het voornemen geen besluit is waartegen de vreemdeling beroep op de rechtbank zou kunnen instellen. De beslissing tot het uitbrengen van een voornemen is namelijk (nog) niet op rechtsgevolg gericht en derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Volledigheidshalve verwijzen wij naar de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het Verslag, pagina 58.

6.3 Meeromvattende beschikkingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de procedure bij de rechter als gevolg van de meeromvattende beschikking niet buitengewoon zwaar en ingewikkeld zal blijken te zijn. Het gevolg van de meeromvattende beschikking is, dat de verschillende procedures die thans nog kunnen worden aangespannen, worden gebundeld in één procedure. De ingang van dat gebundelde beroep is de (afwijzende) beschikking op de aanvraag, dan wel de intrekking van een verblijfsvergunning. Het is dus niet zo, dat de moeilijke, inhoudelijke vragen door de meeromvattende beschikking ineens eenvoudig zijn geworden. Het is wel zo, dat bij de beoordeling van het bestreden besluit straks alle relevante gevolgen in één keer worden meegenomen in de beoordeling. Dat betekent naar onze mening ook, dat per saldo, dus wanneer alle afzonderlijke procedures tezamen genomen worden, er geen sprake hoeft te zijn van een verzwaring van de taak van de rechter.

Overigens delen wij niet de zorg, dat er beroep op de burgerlijke rechter open zou staan: die zal een vordering alleen ontvangen als er geen andere met voldoende waarborgen omklede rechtsgang open staat of heeft opengestaan. Uit het bovenstaande blijkt, dat de vreemdelingrechtelijke rechtsgang openstaat.

6.4 Advisering ACV

Het mag duidelijk zijn, dat de nieuwe taak van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACV), met zich brengt dat de samenstelling van de ACV daaraan wordt aangepast, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie. Bij de benoeming van leden zal daarmee vanzelfsprekend rekening worden gehouden.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de commissie en de subcommissie van de ACV zullen worden samengesteld. Tevens vragen deze leden of er op wordt gelet dat de leden hun werk doen in overeenstemming met de doelstellingen van de wet.

Momenteel is er nog geen definitieve besluitvorming over de samenstelling van de commissie en de subcommissie. Hierover wordt nog overleg gevoerd met de ACV. De taak van de ACV zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voornamelijk op het terrein liggen van de algemene beleidsadvisering. Hieruit volgt dat, binnen het kader van de beleidsadviseringstaak, door de ACV ook rekening gehouden zal dienen te worden met de doelstellingen van de wet.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar onze verwachting met betrekking tot de diepgang van de adviezen van de ACV indien deze commissie niet langer gevoerd wordt door individuele zaken.

Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks blijkbaar veronderstellen, is het voor de beleidsadvisering door de ACV niet noodzakelijk, dat zij ook kan adviseren in individuele zaken. De ACV heeft immers geen rol meer als «rechter». Voor de beleidsadvisering kan worden volstaan met inzage in individuele dossiers, net als andere adviesorganen. Wij zien daarom geen aanleiding om te verwachten dat de kwaliteit van de adviezen te wensen zal overlaten.

6.5 Ex nunc beoordeling

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgen van het amendement inzake de ex nunc beoordeling van het beroep. Daarover merken wij op, dat het naar onze mening vooral een verschuiving van het accent betreft: de uitzonderingen op de ex nunc beoordeling alsmede het uitgangspunt dat de rechter zelf beoordeelt of die uitzonderingen zich voordoen zijn immers gehandhaafd. Het amendement heeft beter tot uitdrukking willen brengen dat ex nunc-beoordeling uitgangspunt dient te zijn. Dat stond ons ook voor ogen in het oorspronkelijke voorstel, zonder dat zulks in de tekst zelf tot uitdrukking is gebracht. Daarom verwachten wij niet, dat er als gevolg van het amendement in meer zaken ex nunc zal worden geoordeeld dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Wat de invloed van het amendement inzake het hoger beroep in bewaringszaken betreft, verwijzen wij naar het antwoord op de vraag van de leden van PvdA-fractie terzake.

De leden van de VVD-fractie vragen of de ex nunc beoordeling betekent dat de rechter op de stoel van het bestuur komt te zitten. Zoals wij in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag (pagina 65) uiteen hebben gezet, staat het derde lid van artikel 83 er aan in

de weg dat de rechter zich een taak toeëigent die «des bestuurs» is. Ingevolge dat derde lid, vraagt de rechtbank namelijk altijd eerst een oordeel aan de Minister over de nieuwe feiten en omstandigheden. Dit oordeel van de Minister wordt dan vervolgens in de beoordeling van het beroep meegenomen. Dat is geheel in lijn met de traditionele verhouding tussen bestuur en rechter en voorkomt dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten. Het enige verschil is dus, dat het oordeel van het bestuur niet alleen in het oorspronkelijke bestreden besluit is neergelegd, maar ook nog in een nadien namens de Minister ingebracht stuk. Om dezelfde reden (de Minister moet eerst een oordeel geven over de (gevolgen van de) nieuwe feiten en omstandigheden) bestaat er geen aanleiding om de rechterlijke macht meer of anders toe te rusten voor het onderzoek naar informatie betreffende nieuwe feiten en omstandigheden. De vraag aangaande het tweede lid van artikel 83 kunnen wij niet geheel plaatsen. Wij merken op, dat uit het eerste lid volgt dat de rechter rekening houdt met nieuwe feiten en omstandigheden, tenzij zich een van de uitzonderingen voordoet. Het tweede lid beperkt dit verder door aan te geven, dat het alleen gaat om nieuwe feiten en omstandigheden die relevant kunnen zijn voor de asielaanvraag. Doen de uitzonderingen van het eerste en tweede lid zich naar het oordeel van de rechter niet voor, dan is hij gehouden het beroep ex nunc te beoordelen. Daarbij dient hij inderdaad acht te slaan op alle gevolgen van de bestreden beschikking, zo antwoorden wij de aan het woord zijnde leden.

6.6 Hoger beroep

De leden van de CDA-fractie merken op dat het gevolg van het aangenomen amendement op Kamerstuk nr. 30 is, dat hoger beroep wordt ingevoerd in vreemdelingenbewaringszaken. De staatssecretaris heeft gemeld dat op basis van eerste berekeningen deze beroepsmogelijkheid zal leiden tot circa 2000 extra zaken per jaar, waarbij tevens extra logistieke maatregelen nodig zijn om één en ander in goede banen te kunnen leiden (TK 1999–2000, 85–5469). Deze taak werd niet onmiddellijk uitvoerbaar geacht. De staatssecretaris verwacht dat invoering van genoemde beroepsmogelijkheid pas later zou kunnen plaatsvinden. De leden hier aan het woord willen weten waarop het aantal van 2000 zaken extra is gestoeld. Welke gevolgen heeft de hoger beroepsmogelijkheid voor de prognoses van de doorlooptijden en voor de behoefte aan behandelcapaciteit? Welke termijn wordt nodig geacht om tot invoering van de beroepsmogelijkheid te komen?

Ook de leden van de PvdA-fractie gaan in op de mededeling van de staatssecretaris in de Tweede Kamer, dat hoger beroep in vreemdelingenbewaringszaken pas later ingevoerd kan worden dan de rest van de wet. Is dat nog steeds de verwachting? Zo ja, wanneer kan invoering plaats vinden? Is het de bedoeling, dat de bepalingen betreffende de vreemdelingenbewaring zelf eerder ingevoerd worden? Zo ja, is het niet in strijd met de bedoelingen van het amendement op Kamerstuk nr. 30, dat het mogelijk zou zijn dat de ingrijpende maatregel van bewaring zou worden toegepast, zonder dat hoger beroep mogelijk is?

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA diene het volgende. De prognose van het aantal hoger beroepsprocedures in vreemdelingenbewaringszaken is een afgeleide van de thans bekende gegevens van het aantal ingestelde beroepsprocedures in vreemdelingenbewaringszaken. Deze laatste cijfers zijn vervolgens bewerkt aan de hand van aannames over onder andere het doorprocedeergedrag van de beroeps- naar de hoger beroepsprocedure. Op basis van deze aannames is berekend dat in circa 20% van het aantal gevallen waarin beroep tegen

de toepassing van vreemdelingenbewaring is ingesteld uiteindelijk ook hoger beroep zal worden ingesteld.

De hoger beroepsmogelijkheid in vreemdelingbewaringszaken heeft, naar verwachting, nauwelijks invloed op de doorlooptijden van het hoger beroep in vreemdelingenzaken. Daarbij is van belang dat de geschatte toename van de werkbelasting door dit type zaken is verwerkt in de berekening van de voor de Raad van State benodigde capaciteit. Het voorbehoud dat is gemaakt met betrekking tot het moment van invoering van het hoger beroep in deze zaken ziet op de logistieke voorbereiding van de Raad, waaronder begrepen de eventuele gebouwelijke aanpassingen, die noodzakelijk zijn wanneer vreemdelingen wier vrijheid is ontnomen moeten worden gehoord (bijvoorbeeld celruimte voor ophouding en beveiligde zittingszalen). Mede gezien de kosten die daarmee zijn gemoeid wordt momenteel onderzocht welke alternatieven mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld het horen van de vreemdeling op de plaats van inbewaringstelling. Op dit moment staat nog niet vast dat de invoering van het hoger beroep in vreemdelingbewaringszaken kan samenvallen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Vooralnog kan echter niet worden uitgesloten dat het instrument van de vreemdelingenbewaring gedurende een bepaalde periode wordt toegepast op momenten waarop nog geen mogelijkheid tot hoger beroep openstaat. Naar onze mening is de strekking van het amendement geenszins dat van het opleggen van bewaring wordt afgezien, zolang er geen hoger beroep mogelijk is.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het ontbreken van schorsende werking van het hoger beroep in de praktijk zal uitwerken. Daarbij moeten twee soorten gevallen worden onderscheiden. In het grootste deel van de gevallen zal de Afdeling bestuursrechtspraak, door gebruik te maken van de mogelijkheden om van een zitting af te zien en een verkorte uitspraak te doen, de hoofdzaak kunnen afhandelen binnen een termijn die hooguit enkele weken langer is dan de vertrektermijn van vier weken die de vreemdeling in beginsel heeft. In die gevallen is er dus doorgaans al op het hoger beroep beslist voordat het tot uitzetting komt. Dit ligt anders indien de Afdeling bestuursrechtspraak een uitgebreide behandeling van het hoger beroep noodzakelijk acht. Deze kan in beginsel 23 weken duren; incidenteel – met name wanneer prejudiciële vragen moeten worden gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – kan dit aanzienlijk langer zijn. In die gevallen is uitzetting hangende hoger beroep in de praktijk zeer wel denkbaar. De vreemdeling kan daartegen een voorlopige voorziening vragen, maar die zal slechts in bijzondere gevallen worden toegewezen. Het enkele feit dat het voor de vreemdeling bezwaarlijk is Nederland te moeten verlaten terwijl nog niet op zijn hoger beroep is beslist, is niet voldoende voor toewijzing van de voorlopige voorziening, want dan zou het hoger beroep de facto alsnog schorsende werking krijgen.

De vreemdeling zal dus bijkomende omstandigheden aannemelijk moeten maken, die meebrengen dat vertrek uit Nederland voor hem in vergelijking met andere vreemdelingen extra bezwaarlijk is. Slaagt hij daarin niet, dan zal hij Nederland moeten verlaten. Dit betekent, dat het in de praktijk een enkele keer kan voorkomen, dat een vreemdeling Nederland al heeft verlaten – al dan niet vrijwillig – terwijl vervolgens uit de uitspraak in hoger beroep volgt dat hij toch aanspraak heeft op verblijf in Nederland. Dat is het onvermijdelijke gevolg van het ontbreken van schorsende werking.

De leden van de fractie van de VVD verwijzen naar bezwaren die de Rechtseenheidskamer zou hebben tegen het openstellen van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Van dergelijke bezwaren is ons niet gebleken. Dat de Rechtseenheidskamer in

«oude gevallen» nog de hoogste rechter zal zijn, berust niet op een voornemen van de Rechtseenheidskamer, maar volgt uit het in artikel 120 neergelegde overgangsrecht. Wij hebben overwogen of ook in «oude gevallen» hoger beroep moest worden opengesteld, maar hebben daar om twee redenen van afgezien. In de eerste plaats zou dan in deze oude gevallen zowel bezwaar als hoger beroep openstaan, waardoor de procedure als geheel te lang zou gaan duren. In de tweede plaats zou de Raad van State dan niet geleidelijk, maar onmiddellijk met een grote stroom hoger beroepen worden geconfronteerd, hetgeen de nog in opbouw zijnde organisatieonderdelen voor de behandeling van vreemdelingenzaken teveel zou belasten.

Een en ander betekent, dat het gedurende de overgangsfase inderdaad niet helemaal kan worden uitgesloten dat zich tussen de Rechtenheidskamer en de Afdeling bestuursrechtspraak verschillen in jurisprudentie zullen voordoen. Wij vertrouwen er echter op, dat beide colleges zich zullen inspannen om zulks zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn niet overtuigd van de noodzaak om, in afwijking van artikel 6:6 Awb, de mogelijkheid van herstel van vormverzuimen bij het instellen van hoger beroep uit te sluiten. Wij hebben die noodzaak toegelicht op pagina 82 van de memorie van toelichting en pagina 221 van de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag. Aldaar hebben wij uiteengezet, dat het bieden van de mogelijkheid van herstel er in de praktijk toe zou leiden dat de termijn voor hoger beroep met minimaal twee weken zou worden verlengd. Wij menen dat dit niet verantwoord is, en ook niet nodig, omdat in hoger beroep een uitgekristalliseerd dossier voorligt en de geschilpunten reeds duidelijk zijn. Overigens is het de verantwoordelijkheid van iedere rechtshulpverlener, ook op andere rechtsgebieden, om in geval van ziekte of vakantie voor adequate vervanging zorg te dragen.

Met de uitspraak op pagina 221 van de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag, dat de vreemdeling bij een verzetsmogelijkheid veel te winnen zou hebben, wordt gedoeld op het feit dat, als verzet zou openstaan, er altijd een kans, hoe klein ook, is dat dit verzet er toe zou leiden dat de vreemdeling alsnog wordt toegelaten. Anderzijds zou een vreemdeling door in verzet te gaan nooit in een slechtere positie kunnen komen. Vandaar onze verwachting dat een verzetsmogelijkheid zo vaak zou worden gebruikt, dat zij een te grote belasting van de procedure zou worden. Het ontgaat ons hoe daaruit een gebrek aan vertrouwen onzerzijds in de kwaliteit van het hoger beroep zou kunnen worden afgeleid.

Evenmin delen wij de mening van deze leden, dat het grievenstelsel ten onrechte uitgaat van een voldoende ruime toegang tot gekwalificeerde rechtshulp. In de praktijk is niet gebleken dat deze toegang er in onvoldoende mate zou zijn.

De ratio van de beperking van het hoger beroep is, zo antwoorden wij deze leden voorts, gelegen in de zeer grote aantallen zaken die in hoger beroep zullen moeten worden behandeld. Het is eenvoudig niet mogelijk de tienduizenden zaken waar het naar verwachting om gaat, allemaal volgens het gewone procesrecht van de Algemene wet bestuursrecht te behandelen. Een poging daartoe zou voorspelbaar leiden tot een situatie, waarin de doorlooptijd van een hoger beroep in jaren zou moeten worden uitgedrukt. Het behoeft geen betoog dat dat niet aanvaardbaar zou zijn.

De opmerking van deze leden over het heffen van griffierecht in hoger beroep, tenslotte, berust kennelijk op een misverstand. Uit artikel 86, tweede lid, van het wetsvoorstel volgt, dat in asielzaken ook in hoger beroep geen griffierecht wordt geheven. Er is op dit punt dus geen verschil tussen het beroep in eerste aanleg en het hoger beroep.

6.7 Algemene bepalingen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar artikel 114 van het wetsvoorstel. Dit artikel is ingevoegd bij de tweede nota van wijziging en aldaar ook toegelicht. Anders dan deze leden menen, is artikel 114 inderdaad alleen van belang voor houders van de asielvergunning. De achtergrond bij dit artikel is namelijk de toepasselijkheid van het Vluchtelingenverdrag waar het gaat om de keuze van het toepasselijke privaatrecht: dat van Nederland of dat van het land van herkomst van de vreemdeling. Artikel 12 Vluchtelingenverdrag beoogt de integratie van de vluchteling in Nederland te bespoedigen en te voorkomen dat de vluchteling contact moet opnemen met de autoriteiten van zijn land van herkomst over aangelegenheden die zijn persoonlijke staat betreffen. Voor vreemdelingen die op grond van een reguliere verblijfsvergunning in Nederland verblijven is een dergelijke regel dus niet nodig, zo antwoorden wij deze leden.

7. INVOERING / INVOERINGSWET

7.1 Algemeen

Wij hebben graag voldaan aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie om in een systematisch overzicht samengevat te zien welke rechten en plichten vreemdelingen met een verblijfsvergunning op grond van de nieuwe wet zullen hebben op het terrein van de sociale zekerheid en op dat van de zorg. Dit overzicht, dat als bijlage bij deze memorie van antwoord is gevoegd, geeft ook aan hoe het overgangsrecht eruit ziet voor vreemdelingen die op het moment dat de nieuwe wet in werking treedt een verblijfsstatus hebben op grond van de huidige wet.

De leden van de fracties van het CDA en PvdA vragen, verwijzend naar de brief van 13 juli 2000, of concreet kan worden toegelicht waarom de voorgenomen invoering van de wet op 1 januari 2001 is vertraagd. Na afronding van de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer werd uit een hernieuwde gedetailleerde planning van resterende wetgevingsprocedure duidelijk dat invoering per 1 januari 2001 niet verantwoord zou zijn. Het was op het moment van indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 16 september 1999 onze hoop dat de behandeling van het wetsvoorstel in Tweede en Eerste Kamer der Staten Generaal voor de zomer van het jaar 2000 kon worden afgerond. De grondige en uitvoerige behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer leidde uiteindelijk tot aanvaarding op 14 juni 2000. Aanvaarding van het voorstel voor de zomer door de Eerste Kamer was daarmee onmogelijk. Als de oorspronkelijke verwachting zou zijn uitgekomen zouden de verschillende uitvoeringsinstanties voldoende tijd hebben gehad om op 1 januari 2001 gereed te zijn voor invoering van de wet. Nu het voorstel later dan aanvankelijk voorzien in de Eerste Kamer wordt behandeld, rest voor de invoering onvoldoende tijd.

Voor invoering is van belang dat er ruim voor inwerkingtreding een vastgesteld Vreemdelingenbesluit is. Eerst na totstandkoming van het Vreemdelingenbesluit kunnen de uitvoeringsinstanties zich definitief voorbereiden op inwerkingtreding. Het besluit is van groot belang voor het opstellen van de Vreemdelingencirculaire, werkinstructies, het inrichten van automatiseringssystemen en het maken van opleidingsmodules. De uitvoeringsinstanties hebben na vaststelling van het Vreemdelingenbesluit circa een half jaar nodig om zich op een verantwoorde invoering van de wet voor te bereiden.

Nadat het voorstel door de Tweede Kamer was aangenomen, zijn wij overgegaan tot het aanbrengen van de, als gevolg van de wijziging van

het wetsvoorstel, noodzakelijke wijzigingen in het toenmalige concept van het besluit. In de eerste vergadering na de zomer is het besluit in de Ministerraad behandeld. Vervolgens is het besluit op 18 augustus jongstleden voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Wij hopen binnenkort het advies van de Raad van State te mogen ontvangen, waarna het besluit kan worden vastgesteld. Ook dit tijdschema met betrekking tot het besluit maakte het noodzakelijk tot enig uitstel over te gaan.

Tenslotte houdt de voorgenomen wijziging van de datum van inwerking-treding ook verband met het bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit akkoord voorziet in een termijn van 3 maanden tussen publicatie van een wet die de gemeenten raakt in het Staatsblad en de invoering daarvan met het oog op de voorbereiding van de implementatie.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, de Raad van State en alle andere instanties zijn meteen op de hoogte gebracht van het besluit de inwerking-tredingsdatum te wijzigen. Het uitstel betekent dat er met betrekking tot sommige zaken meer tijd kan worden besteed aan een goede voorbereiding. Omdat op sommige punten de voorbereidingen pas kunnen aanvangen op het moment dat het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire zijn vastgesteld, blijft de situatie bestaan dat er van de verschillende organisaties grote inspanningen zullen worden gevraagd om op tijd met de voorbereiding van de implementatie klaar te zijn.

Vragen van de leden van de fractie van de PvdA waarom de thans voorgenomen datum van inwerking-treding uitvoerbaar is en hoe het staat met bestaande voorraden bij verschillende instanties worden hieronder mede beantwoord.

In de memorie van toelichting (pagina 13) wordt – in het kader van de structurele financiële consequenties van invoering van het wetsvoorstel – aandacht besteed aan de behandelorganisaties zoals de IND, de Vreemdelingenkamer, de rechtsbijstand en de tolken. De regering stelt vervolgens dat er verder binnen het Ministerie van Justitie initiatieven ontwikkeld worden om de ketensturing te verbeteren. De leden van de CDA-fractie vragen op welke knelpunten (afgezien van de op pagina 103 genoemde informatievoorziening) deze verbetering is gericht, welke maatregelen reeds zijn geïnitieerd en welke nog niet, wanneer resultaten van de verschillende initiatieven te verwachten zijn en de gevolgen van het voorafgaande voor de invoering van de Vreemdelingenwet.

Het verbeteren van de ketensturing is gericht op het oplossen van de volgende knelpunten:

- 1 Het bedrijfsproces asiel is omvangrijk en mede daardoor complex. Er zijn veel organisaties die in dit proces een rol spelen en op een groot aantal momenten zijn meer organisaties gelijktijdig bij stappen in dit proces betrokken. In de praktijk is gebleken dat met name de doorlooptijden van de afzonderlijke asielzaken en afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties over deze afzonderlijke asielzaken binnen de asielketen kan worden verbeterd
- 2 De informatievoorziening binnen de asielketen behoeft in meer opzichten verbetering. Zo heeft elk van de organisaties in de asielketen op haar eigen wijze haar informatisering ingevuld. Verder bevatten de informatiesystemen van de organisaties voor een deel dezelfde gegevens, die telkens opnieuw worden ingevoerd. Een ketenbrede visie (architectuur) om meer samenhang aan te brengen in de werkprocessen en informatievoorziening ontbreekt vooralsnog. Tenslotte kan worden gesteld dat de onderlinge gegevensoverdracht

nog voor het belangrijkste deel op papier verloopt en zijn er nog onvoldoende mogelijkheden om de systemen van organisaties in de keten aan elkaar te koppelen.

- 3 De gemiddelde doorlooptijd van het bedrijfsproces asiel is – zoals bekend – nog te lang. De duur van zaken kan onderling sterk verschillen. Ook bestaat er geen gedifferentieerd inzicht in de doorlooptijd. Belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel is het terugbrengen van de doorlooptijd. Die doelstelling kan echter pas goed worden waargemaakt als niet alleen de wet- en regelgeving maar ook de processen en informatievoorziening daarop gericht zijn.

Het is van belang in dit kader op te merken dat de belangrijkste knelpunten betrekking hebben op de informatievoorziening over de gehele asielketen.

De volgende maatregelen zijn – sinds oktober 1999 – getroffen om de sturing van de asielketen te verbeteren:

- I. Er is een regievoerder voor de asielketen aangesteld.
- II. De samenstelling van het forum dat verantwoordelijk is voor de afstemming tussen de organisaties binnen de asielketen is uitgebreid met alle betrokken schakels in die keten. De voorbereiding van deze bijeenkomsten krijgt meer tijd en aandacht en de agenda is uitgebreid.
- III. Er is een aparte projectorganisatie «Ketensturing» in het leven geroepen die de opdracht heeft gekregen een aantal projecten uit te voeren die zijn gericht op het verbeteren van de ketensturing. Belangrijkste doelstelling van deze projecten vormt het verbeteren van de informatievoorziening over de asielketen. Het gaat om projecten inzake het herzien en aanpassen van de proces- en informatie-architectuur, het ontwikkelen van een informatiemodel met betrekking tot de asielketen, het uniek en eenduidig registreren van informatie over vreemdelingen (persoonsinformatie) en het verbeteren van de koppelingen tussen informatiesystemen van ketenpartners. Andere projecten in dit kader hebben betrekking op het verbeteren van de mogelijkheden tot identificatie van vreemdelingen (biometrie), een betere afstemming en informatie-uitwisseling tussen de strafrecht-keten en de asielketen en het eenduidig definiëren van begrippen in de asielketen.

De eerste twee maatregelen zijn met ingang van januari 2000 volledig doorgevoerd en hebben inmiddels hun effect gesorteerd. De projectleider Ketensturing is met ingang van oktober 1999 aangesteld. Op dit moment lopen alle projecten gericht op het verbeteren van de informatievoorziening met betrekking tot de asielketen. Aan het eind van dit jaar zal nader inzicht bestaan wanneer de resultaten van deze projecten zichtbaar worden.

In de genoemde projecten wordt het wetsvoorstel zo veel als mogelijk als uitgangspunt genomen. Het Projectbureau Nieuwe Vreemdelingenwet wordt om die reden actief bij alle overlegvormen en projecten betrokken.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke verwachtingen de Staatssecretaris heeft van de werkdruk voor de rechtspraak tegen de tijd dat de verlening of weigering van de verlening (dus de definitieve status) aan de orde komt?

Begrijpen wij deze leden goed dan vragen zij naar de gevolgen voor de werkdruk bij de rechterlijke macht van het verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd. Verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd raakt de werkdruk van de rechterlijke macht niet. Het betreft hier activiteiten van de Vreemdelingendienst en IND. Doordat doorprocederen nadat

een vergunning is verleend niet meer tot de mogelijkheden behoort, vanwege het ontbreken van een rechtens relevant belang, zal de rechterlijke macht niet langer door dit soort zaken worden belast. Waar niet tot verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden overgegaan geldt in reguliere zaken dat de werklast voor de rechterlijke macht in deze gevallen vergelijkbaar is met de werklast in verband met het niet verlenen van een vergunning tot vestiging onder de huidige wet. Voor asielzaken is de verwachting dat de werklast voor de rechterlijke macht vergelijkbaar zal zijn met de werklast die thans voortvloeit uit de intrekkingen van asielgerelateerde verblijfsvergunningen. Een wezenlijke verandering van de werkdruk voor de rechterlijke macht door de al dan niet verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd wordt derhalve niet verwacht.

Met betrekking tot de IND heeft de Staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 75) aangekondigd dat op 1 juli 2000 en op 1 oktober 2000 de implementatievoorbereiding (waaronder begrepen de voorraadontwikkeling) van de IND zou worden geëvalueerd. De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris hen de stand van zaken ten tijde van de beantwoording van de onderhavige vragen mede te delen.

In antwoord op de vragen van deze leden kunnen wij mededelen dat de IND eind juni 2000 een uitgebreide rapportage heeft uitgebracht over de stand van de voorbereiding van de IND op invoering van het wetsvoorstel. Uit analyse van deze rapportage is gebleken dat de IND de invoering van de wet per 1 januari 2001 haalbaar achtte, met als kanttekening dat de wet en lagere regelgeving ruim voor de invoeringsdatum bekend zouden moeten zijn. Dit in verband met de voorbereidings- en uitvoeringstijd van onder andere (bij-)scholing van personeel en aanpassing van de geautomatiseerde systemen. De IND heeft er voor gekozen de bestaande systemen aan te passen aan de eisen van de nieuwe wet. Voor de situatie per 1 oktober 2000 is een rapportage van de IND in voorbereiding. Daarnaast is in de afgelopen periode een ketenbrede inventarisatie gemaakt van de stand van de voorbereiding van de verschillende organisaties in de vreemdelingenketen. De voorlopige uitkomsten van deze inventarisatie zijn op 21 september jongstleden besproken met de projectleiders van de betrokken organisaties. Uit de inventarisatie is voor de betrokken organisaties, waaronder de IND, niet gebleken van wezenlijke belemmeringen voor invoering van de wet per 1 april 2001. Wel is als voorwaarde gesteld dat de regelgeving ruim vóór invoering gereed zou moeten zijn. Naast de stand van de regelgeving zijn verschillende andere aandachtspunten belicht. Tot nu toe blijkt de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel geen wezenlijk knelpunt. Wel is in de afgelopen periode extra mobiliteit binnen de keten opgetreden. Ook de vreemdelingenketen ervaart de huidige krapte op de arbeidsmarkt. De ketenorganisaties zijn tijdig begonnen met het organiseren van scholing en bijscholing van medewerkers. Waar dit functioneel is, wordt tussen de ketenorganisaties samengewerkt. Los van de invoerbaarheid van de wet per 1 april 2001 is de afstemming en planning van de doorstroom van zaken in de vreemdelingenketen een breed gedragen zorg.

Voor de ontwikkeling van de voorraden van de IND wordt verwezen naar de periodieke rapportages die aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De rapportage over het tweede trimester 2000 verschijnt binnenkort.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de huidige stand van zaken met betrekking tot de werving van rechters en ondersteunend personeel bij de Vreemdelingenkamer. Zoals wij hierboven hebben vermeld is de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd (juridisch) personeel in de vreemdelingenketen tot nu toe in zijn algemeenheid geen

wezenlijk knelpunt. Wel is in de afgelopen periode mobiliteit binnen de keten opgetreden, deels als gevolg van inrichting van vreemdelingenunits bij de Raad van State, deels als gevolg van groei bij zowel de IND (procesvertegenwoordiging) als de Vreemdelingenkamers. Deze «interne» mobiliteit is beheerst verlopen.

De wervingsacties voor juridisch ondersteunend personeel bij de rechtbanken hebben een goed resultaat opgeleverd: kwantitatief en kwalitatief is er voldoende aanbod om de uitbreiding van het aantal nevenzittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer te realiseren. Een – beperkt – aantal vacatures wordt vervuld door overkomst van medewerkers uit andere zittingsplaatsen en uit andere schakels van de keten.

Men is er in geslaagd voor de nieuwe nevenzittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer ook voldoende rechters aan te trekken, hoewel daarbij valt te constateren dat dit in de Randstad aanmerkelijk soepeler verloopt dan bijvoorbeeld in het noorden van het land. De werving en opleiding is een forse belasting voor de «oude» nevenzittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer gebleken. Desondanks worden de geplande data van operationeel zijn van de nieuwe nevenzittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer (Arnhem en Assen op 1 september 2000, respectievelijk Dordrecht, Groningen en Utrecht op 1 januari 2001) ruimschoots gehaald.

Een afzonderlijk punt van aandacht voor de komende periode is de wijze waarop het aanbod van rechtsbijstand gelijke tred kan houden met de vraag. De uitbreiding van de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND en de uitbreiding van het aantal nevenzittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer zal leiden tot een versnelling van procedures en daarmee tot een extra belasting van rechtshulpverleners. Bovendien heeft de voornemenprocedure in asielzaken als effect dat er van de rechtshulpverlener een – in de tijd geconcentreerde – inspanning wordt verwacht, die bovendien snel moet worden geleverd. In het overleg dat periodiek wordt gehouden met de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raden voor Rechtsbijstand zullen de ontwikkelingen op dit terrein worden gevolgd en waar nodig maatregelen worden voorgesteld.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de stand van zaken is bij de invoering van het geautomatiseerde systeem Berber VK en of de huidige situatie zodanig is dat metterdaad centrale zaakstoedeling op een adequate wijze mogelijk is.

Na een gefaseerde invoering is sinds medio september 2000 Berber VK operationeel bij de bestaande nevenzittingsplaatsen. Ruim vóór 1 april 2001 zal het systeem bij alle nevenzittingsplaatsen operationeel zijn. Thans wordt gewerkt aan de inrichting van een centraal intakebureau vreemdelingenzaken bij de nevenzittingsplaats Haarlem, van waaruit de vreemdelingenzaken in de toekomst zullen worden verdeeld. Het streven is erop gericht om in januari 2001 te beginnen met de centrale verdeling van bewaringszaken. Er worden momenteel enkele aanpassingen in de automatisering voorbereid. Zodra die gereed zijn zullen ook de andere soorten zaken centraal geregistreerd en verdeeld worden.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de door ons als knelpunt betitelde situatie bij de Raad van State, die medio april tot werving in het kader van de uitbreiding zou overgaan.

Tot nu toe, zo antwoorden wij deze leden, is het aantal medewerkers dat door de Raad van State uit andere schakels van de vreemdelingenketen is aangetrokken voor inrichting van vreemdelingenunits beperkt. Wat het

uiteindelijke effect zal zijn is nog ongewis, daar de Raad pas recent met werven is begonnen.

Over de kwaliteits- en logistieke afspraken tussen de schakels in de keten wordt periodiek overleg gepleegd. Er wordt thans een werkgroep van vertegenwoordigers van de vreemdelingenkamer en de Raad van State ingesteld, waar logistieke en organisatorische afspraken in verband met de invoering van het hoger beroep zullen worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de Staatssecretaris niet is ingegaan op het pleidooi van de oud-voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, mr. P.J. Boukema, voor een verlofstelsel. In antwoord op deze vraag memoreren wij dat wij eerder – in de aan de Tweede Kamer toegezonden nota naar aanleiding van het verslag – hebben aangegeven dat het voorgestelde grievenstelsel voor het hoger beroep in de praktijk op een verlofstelsel lijkt. Het verschil is dat sommige zaken in ons voorstel een summiere behandeling krijgen, terwijl in een verlofstelsel sommige zaken helemaal niet meer zouden worden behandeld. Dat laatste gaat voor zaken over de hoofdbeslissing, het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning, erg ver.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken inzake de afspraken tussen de verantwoordelijke departementen met de betrokken uitvoeringsinstellingen en gemeenten over de praktische implementatie van de betreffende wetwijzigingen. Zij vragen daarbij in het bijzonder in te gaan op de uitkomsten van het met de VNG aangekondigde overleg over het omzetten van de bruikleenovereenkomsten met de houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf in reguliere overeenkomsten.

Om de implementatie van de wet in de gemeenten te faciliteren heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt met Divosa over de voorbereiding van voorlichting aan de gemeentelijke sociale diensten. De arbeidsvoorziening, de Sociale Verzekeringsbank en het LISV worden apart benaderd. Er zijn thans geen bijzondere knelpunten in de implementatie voorzien.

De gemeenten zullen door de Ministeries van BZK en VROM bij circulaire worden geïnformeerd over de wijzigingen in de huisvestingstaakstelling. De afspraken hierover worden in het kader van de brede interdepartementale begeleidingsgroep taakstelling statushouders voorbereid. In deze groep zijn onder meer het COA, de VNG, IPO en Aedes (vereniging van woningcorporaties) vertegenwoordigd.

In het kader hiervan bereidt de VNG thans in overleg met Aedes, een notitie voor met betrekking tot de huisvestingssituatie van houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, die bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel woonruimte ter beschikking hebben op grond van een bruikleenovereenkomst met gemeenten.

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over het ingezetenschap en de wijze waarop de criteria ter vaststelling van het ingezetenschap van personen functioneren. Daarom willen wij graag in algemene zin over het ingezetenschap het volgende opmerken.

Wij hebben besloten om het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen aan te passen. Alle vreemdelingen met een asielvergunning voor bepaalde tijd zullen op gelijke wijze, dat wil zeggen vanaf het moment van vergunningverlening onder de verzekeringsplicht van de volksverzekeringen worden gebracht. Dat betekent dat de aanspraken op grond van de volksverzekeringen voor alle vreemdelingen met een asielvergunning voor bepaalde tijd gelijk zullen zijn. Het standpunt, zoals verwoord in de memorie van toelichting van de

invoeringswet bij het voorstel Vreemdelingenwet, over de beoordeling van het ingezetenschap van vreemdelingen met een asielvergunning voor bepaalde tijd en de daaraan gekoppelde wachttijd van één jaar, wordt met de wijziging van voornoemd besluit aldus verlaten. Wij zullen dat hierna toelichten.

In het wetsvoorstel is aanvankelijk bepaald dat in de beschikking, waarbij de aanvraag tot het verlenen van een vergunning wordt ingewilligd, niet zal worden gemotiveerd op welke grond betrokkene is toegelaten. Het daartoe strekkende wetsartikel is met de derde nota van wijziging (TK 1999–2000, 26 732 nr. 73), ingediend tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, evenwel komen te vervallen. Wij hebben daarin aanleiding gezien om de Sociale Verzekeringsbank te verzoeken, aan te geven of de eerder genoemde derde nota van wijziging van de Vreemdelingenwet, van enig invloed kan zijn op het toekomstige uitvoeringsbeleid betreffende het ingezetenschap van asielgerechtigden.

In antwoord op deze vraag heeft de Sociale Verzekeringsbank – samen – ons het volgende medegedeeld. Het bekend worden van de gronden voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel, dwingt ertoe om ten aanzien van het ingezetenschap van de te onderscheiden categorieën vergunninghouders te differentiëren naar de gronden van toelating. Dit zou betekenen dat er verschillen zullen ontstaan tussen diverse groepen van houders van een tijdelijke vergunning asiel, in die zin dat de ene groep wel vanaf de eerste dag van vergunningverlening verzekerd is voor de volksverzekeringen en de andere groep pas na verloop van tijd. De Sociale Verzekeringsbank wijst er op dat deze verschillen weggenomen kunnen worden door aanpassing van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen middels een uitbreidingsbepaling voor de onderhavige groep.

Zonder aanpassing van voornoemd besluit zullen de aanspraken op grond van de volksverzekeringen niet voor alle vreemdelingen met een asielvergunning voor bepaalde tijd gelijk zijn. Daarnaast zal op grond van deze verschillen voor betrokken vreemdelingen rechtens een belang ontstaan om in beroep te gaan tegen de beslissing op de asielaanvraag. De verschillen in aanspraken zullen naar verwachting leiden tot procedures, teneinde een beslissing af te dwingen met een toelatingsgrond die een beter perspectief biedt op de aanspraken ter zake van de volksverzekeringen. Beide effecten, verschillen in aanspraken en rechterlijke procedures, druisen in tegen de uitgangspunten van het onderhavige wetsvoorstel. Het is ook om deze redenen dat wij, in lijn met de suggestie van de Sociale Verzekeringsbank, besloten hebben om het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen als hiervoor is aangegeven, aan te passen.

Verskillende fracties hebben vragen gesteld over het vluchtelingenverdrag en de gelijke behandeling met Nederlanders. In aanvulling op het nader standpunt ter zake van het ingezetenschap van asielgerechtigden, willen wij hier nog de volgende opmerkingen maken.

De leden van de CDA-fractie stellen terecht dat verdragsvluchtelingen en houders van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard, op basis van de huidige regelgeving en het huidig ingezetenschapsbeleid, na verkrijging van de vergunning worden aangemerkt als ingezetene en dat zij aanspraak kunnen maken op de volksverzekeringen, zoals de Akw of de Awbz.

Over het voorzieningenniveau op grond van het Vluchtelingenverdrag voor de zogenaamde Verdragsvluchtelingen merken wij het volgende op. De artikelen 23 en 24 van het Vluchtelingenverdrag verplichten ertoe om vluchtelingen op het punt van de uit premiebetaling gefinancierde

uitkeringen en op het punt van de sociale bijstand gelijk te behandelen als Nederlanders.

De gelijkstelling van toegelaten verdragsvluchtelingen met Nederlanders is erdoor verzekerd, doordat de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de Wajong, alsmede de Abw, IOAW en IOAZ gelijkelijk op Nederlanders en toegelaten verdragsvluchtelingen van toepassing zijn. Ook bij de toepassing van de in deze wetten opgenomen wetsbepalingen dient het gelijkheidsbeginsel in acht te worden genomen, bij gebreke waarvan beroep op de rechter openstaat. Overigens gaat de gelijke behandeling van verdragsvreemdelingen verder dan waartoe het Vluchtelingenverdrag verplicht doordat de beperkingen op het beginsel van gelijke behandeling, als neergelegd in artikel 24, eerste lid onder b, van het Vluchtelingenverdrag, in de Nederlandse wetgeving niet zijn overgenomen.

De zaak Swaddling betrof de uitleg, door het Hof van Justitie(EG), van het communautaire begrip «woonachtig», zoals dat voorkomt in artikel 10bis juncto artikel 1 sub h van Verordening 1408/71. Het in de zaak Swaddling aan de orde komende probleem, dat de (Engelse) wetgeving een definitie geeft van het «woonachtig zijn» welke afwijkt van de communautaire betekenis van het begrip, doet zich in de Nederlandse situatie niet voor. De Nederlandse volksverzekeringen bepalen slechts dat de vraag, of een persoon in Nederland woont, naar de omstandigheden moet worden beantwoord. Aangezien de financiering van de Nederlandse volksverzekeringen voor het merendeel op premiebetaling berust, is de uitleg van artikel 10bis van de Verordening voor deze verzekeringen bovendien van weinig belang.

Overigens sluit de benadering van de Nederlandse rechter bij zijn uitleg van het nationaalrechtelijke begrip «ingezetene» goed aan bij de benadering die de Europese rechter heeft gekozen bij zijn uitleg van het communautaire begrip «woonachtig».

Tenslotte merken wij op dat het enkele feit dat een vreemdeling alle schepen achter zich heeft verbrand, en door zijn feitelijk gedrag aangeeft zich langdurig in Nederland te willen vestigen, nog niet impliceert, dat de betrokken persoon in het kader van de Nederlandse volksverzekeringen als «ingezetene» moet worden beschouwd.

Ten aanzien van het wetsvoorstel beslistermijnen willen wij nog het volgende opmerken. Het wetsvoorstel «Wet beslistermijnen sociale verzekeringswetten» (TK 1999–2000, 27 248 nrs. 1–3) verkort de periode waarbinnen de Sociale Verzekeringsbank beschikkingen op aanvraag ingevolge de volksverzekeringen moet nemen met vijf weken. Deze termijn is op dit moment namelijk dertien weken. Voorgesteld wordt de redelijke termijn (maximaal acht weken) te hanteren. Deze beslistermijn is echter iets anders dan de door de leden genoemde wachttijd van een jaar. Iedere vreemdeling zal op elk moment een aanvraag bij de Sociale Verzekeringsbank kunnen indien om hem verzekerd te achten voor de volksverzekeringen of om een uitkering te doen. Nadat voornoemd wetsvoorstel in werking is getreden – de streefdatum hiervoor is 1 januari 2001 – zal de Bank zijn beschikking op een dergelijke aanvraag binnen acht weken moeten afgeven.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen ten aanzien van het voorstel voor de invoeringswet bij de Vreemdelingenwet twee onderwerpen aan de orde met betrekking tot het bepaalde in artikel 5, tweede lid, en wel de laatste volzin, van hoofdstuk 11 Overgangs- en slotbepalingen. Allereerst wordt, mede tegen de achtergrond van het Toetsingskader overgangsrecht sociale zekerheid, gevraagd te onderbouwen dat gekozen is voor (vrijwel) onmiddellijke werking bij de vormgeving van het overgangsrecht ten aanzien van de intrekking van de Zorgwet VVTV.

De bedoelde bepaling volgt de algemene beleidslijn zoals is neergelegd in het nieuwe terugkeerbeleid. Het terugkeerbeleid heeft ook betrekking op personen waarvan de voorwaardelijke vergunning tot verblijf niet wordt verlengd, danwel wordt ingetrokken. Dit beleid houdt in dat na inwerking-treding van het wetsvoorstel de voorzieningen worden beëindigd indien de vreemdeling de uitkomst van de procedure tegen de intrekking of niet verlenging van de vvtv niet meer in Nederland mag afwachten. De onmiddellijke werking van deze wijziging is niet bezwaarlijk omdat ruim voor inwerking-treding van het wetsvoorstel bekendheid zal worden gegeven aan deze wijziging. Ook is uitdrukkelijk in het tweede lid, laatste volzin, voorzien in een regeling om te voorkomen dat verstrekkingen met terugwerkende kracht zouden worden beëindigd. Op korte termijn zullen de gemeenten bij circulaire reeds worden geïnformeerd over de op het nieuwe terugkeerbeleid gebaseerde uitvoering van de beëindiging van verstrekkingen aan personen in het kader van de Zorgwet VVTV (Stappenplan VVTV).

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over artikel 117, antwoorden wij als volgt. Ingevolge artikel 117 wordt op een aanvraag die is ingediend voor de inwerking-treding van het wetsvoorstel, maar waarop nog niet is beslist, beslist met inachtneming van het oude formele recht. Wordt de aanvraag ingewilligd, dan wordt een verblijfsvergunning «nieuwe stijl» verleend. Daaraan zijn dan de rechtsgevolgen verbonden die in de artikelen 26 en 44 zijn opgenomen. Wordt de aanvraag afgewezen, dan zijn aan die afwijzing de rechtsgevolgen verbonden, die genoemd zijn in de artikelen 27 en 45. Anders gezegd: op een aanvraag die is ingediend voor de inwerking-treding van het wetsvoorstel, waarop na die inwerking-treding wordt beslist, volgt een meeromvattende beschikking.

Uit het tweede lid van artikel 117 volgt, dat het oude formele recht van toepassing blijft op de aanvraag die is ingediend voor de inwerking-treding. De beslistermijn van de huidige wet (ook zes maanden) kan dus niet op grond van een besluitmoratorium worden verlengd. Uit artikel 117 volgt voorts onder meer, dat er geen voornemenprocedure gevolgd wordt en dat verlenging van de beslistermijn op individuele gronden niet mogelijk is. Aldus in antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks fractie.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe in het licht van de huidige achterstanden bij de IND en de rechtbanken de vooruitzichten met betrekking tot de inwerking-treding van de wet zijn. Zij vragen naar scenario's voor het wegwerken van deze achterstanden.

De leden van de fractie van D66 vragen op dit punt of het juist is dat de IND heeft besloten de thans aanhangige bezwaarschriften te laten voor wat ze zijn, of in dat geval sprake is van behoorlijk bestuur en of er hier geen sprake is van een eerste stap richting een regularisatiemaatregel. De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV vragen tenslotte hoe zal worden omgegaan met de bezwaarzaken die op het moment van inwerking-treding van het wetsvoorstel nog niet zijn beslist.

Van een IND-besluit om bezwaarzaken te laten voor wat ze zijn is geen sprake. In het kader van de voorbereiding van de invoering van de wet geeft de IND prioriteit aan de behandeling van asielaanvragen in eerste aanleg boven de behandeling van asiel-bezwaarzaken. Alleen deze aanpak maakt het mogelijk om ten tijde van de invoering van het wetsvoorstel nieuwe asielaanvragen onmiddellijk in behandeling te nemen en binnen de wettelijke termijnen af te doen. De prioriteitstelling leidt naar verwachting tot een voorraad te behandelen asielzaken in bezwaar van circa 50 000 ten tijde van de invoering van het wetsvoorstel. De afdoening van deze bezwaarzaken vraagt inzet van een afzonderlijk deel van de IND

gedurende ongeveer een jaar. Ook de rechtbanken overwegen een scheiding aan te brengen tussen de behandeling van zaken onder de huidige en de nieuwe wet. Daarbij zal onverkort voorrang worden gegeven aan AC- en bewaringszaken. De resterende capaciteit zal worden ingezet op de gescheiden behandeling van oude en nieuwe zaken. Gevolg van de gekozen strategieën kan zijn, dat in een aantal van die zaken ingevolge het drie-jaren beleid overgegaan moet worden tot het verlenen van een verblijfsvergunning. Dat is het geval, indien er niet binnen drie jaren onherroepelijk op de aanvraag is beslist. Naast dit tijdsverloop zijn er nog twee elementen van belang, namelijk of het bezwaar of beroep schorsende werking heeft gehad en of er geen contra-indicaties zijn in de sfeer van de openbare orde. Dit betekent dus dat de vreemdeling, die onder de huidige wet bezwaar maakt tegen de afwijzing van zijn aanvraag, onder omstandigheden ook na inwerking-treding van het wetsvoorstel onder het drie-jaren beleid kan vallen. Met betrekking tot het toepasselijke recht merken wij op dat uit artikel 118, tweede lid, volgt, dat op de behandeling van deze bezwaarzaken het oude formele recht van toepassing blijft. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de verplichting om een beslissing op het bezwaar te nemen.

De leden van de fracties van SGP en RPF/GPV hebben gevraagd of wij ons een beeld heeft proberen te vormen van de situatie met betrekking tot de opvang op het moment dat de beoogde wet in werking zou treden. Ook vragen zij of reeds bekend is welke extra financiële middelen aan de gemeenten zullen worden toegekend als tegemoetkoming in de eenmalige kostenpost als gevolg van de invoering van de beoogde wet.

Onze reactie op deze vragen is, dat wij ons onder andere in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2001 een beeld hebben gevormd van de situatie met betrekking tot de opvang op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt, alsmede van de daarop volgende jaren. In de Rijksbegroting voor 2001 is een opbouw gegeven van de verplichtingen- en uitgavenramingen van het COA voor de jaren 2001 tot en met 2005. In de toelichting bij dat begrotingsartikel is aangegeven op welke wijze deze meerjarenraming zich verhoudt tot de invoering van het wetsvoorstel. Ook in de notitie Opvangmodaliteiten, die bij brief van 30 juni 2000 aan de Tweede Kamer is toegezonden (TK 1999 – 2000; 19 637, nr. 533) is een beeld geschetst van de verwachte ontwikkeling van de opvang vanaf het jaar 2002. Vanaf 2002 wordt een geleidelijke afname van de bezetting en behoefte aan opvangcapaciteit verwacht. Volgens welke lijn de bezetting en behoefte aan opvangcapaciteit zich daadwerkelijk zullen ontwikkelen is, gelet op het aantal variabelen dat van invloed is op de behoefte aan opvangcapaciteit, niet met zekerheid te zeggen.

De structurele kosten van gemeenten als gevolg van het nieuwe vergunningenstelsel en de intrekking van de Zorgwet VVTV zijn verwerkt via een dotatie aan het Gemeentefonds (VNG). Dit is in de voorjaarsnota 2000 vastgelegd. Voor wat betreft de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgevoerde eenmalige kosten voor gemeenten die samenhangen met het omzetten van vvtv-statussen naar een vergunning voor bepaalde tijd is toegezegd om het volgende bestuurlijke overleg, dat periodiek met de VNG plaatsvindt onder leiding van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid te benutten om over de noodzaak van een eventuele tegemoetkoming in deze eenmalige kosten te spreken.

7.2 Het verrichten van arbeid zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan

Met betrekking tot de procedures voor reguliere toelating van vreemdelingen vragen de leden van de CDA-fractie de Staatssecretaris of hij van mening is dat deze adequaat zijn ten opzichte van de behoeften op de arbeidsmarkt. De leden vragen of wij overwegen te komen tot een plottere werkwijze ten behoeve van de sectoren die kampen met een ernstig personeelstekort.

In het evaluatierapport van de Wet arbeid vreemdelingen (juni 1999) wordt de Wav gekenschetst als instrument om flexibel op knelpunten op de arbeidsmarkt in te spelen. De wet biedt tevens voldoende mogelijkheden voor een goede uitvoering.

Bij de procedure voor aanvraag van een tewerkstellingsvergunning dienen bepaalde termijnen in acht genomen te worden. Zo kan een tewerkstellingsvergunning pas worden aangevraagd vijf weken na registratie van de vacature bij de Arbeidsvoorziening. In de Uitvoeringsregels behorende bij het Delegatie- en uitvoeringsbesluit van de Wav is evenwel opgenomen, dat in buitengewone omstandigheden die een spoedige vervulling van de arbeidsplaats noodzakelijk maken en die niet door de werkgever te voorzien of te beïnvloeden waren, kan worden afgeweken van deze verplichte vacaturemeldingstermijn. Op basis van deze bepaling kan de Algemene Directie van de Arbeidsvoorziening besluiten om de verplichte vacaturemelding tijdelijk te laten vervallen als zich voor een bepaalde branche de omstandigheid voordoet, dat voor bepaalde vacatures geen binnenlandse werkzoekenden bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geregistreerd staan en (naar verwachting) ook niet binnen korte termijn beschikbaar zullen komen. Momenteel geldt dat voor sommige ICT-functies. Een kortere procedure is daar momenteel praktijk. Bij de komende wijziging van voornoemde uitvoeringsregels zal dit helder in de desbetreffende paragraaf, c.q. de toelichting daarop worden aangegeven.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of wij van mening blijven dat geen werkvergunningen ten behoeve van de prostitutie hoeven te worden afgegeven.

Momenteel wordt de afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor prostitutiewerkzaamheden geweigerd (Besluit ter uitvoering van de Wav, artikel 3). Deze weigering is mede gebaseerd op het feit dat het tewerkstellen van prostituees strafbaar is. Naar aanleiding van de opheffing van het algemeen bordeelverbod zal in de toekomst de Wav niet meer van toepassing zijn op de tewerkstelling van vreemdelingen in de prostitutiebranche.

Wij beogen de regulering van de toegang van prostituees langs een andere weg, buiten het instrumentarium van de Wet arbeid vreemdelingen om, te doen plaatsvinden. De minister van Justitie zal met inachtneming van het advies van de gemeenten of er bezwaren bestaan tegen de vestiging van (nieuwe) prostituees binnen de gemeentegrenzen, beslissen of met de toelating van een prostituee een Nederlands belang is gediend. Een en ander is aangegeven in het concept-besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 augustus 1995 ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (Stb. 406), artikel I, onderdeel A, onder 4 en onderdeel B.

Voornoemde artikelen uit het conceptbesluit zullen in werking treden nadat is vastgesteld dat de gemeenten op basis van het gemeentelijk prostitutiebeleid kunnen beoordelen of met de toelating van een prostituee een Nederlands belang is gediend. Wij zijn voornemens

daartoe in ieder geval de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod over twee jaar af te wachten. Via een voorhangprocedure zullen de beide kamers der Staten-Generaal bij de besluitvorming betrokken worden. Tot die tijd zal het huidige verbod op de afgifte van tewerkstellingsvergunningen gehandhaafd blijven.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat het nut zal zijn van de maatregel om de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers te verruimen nu in het wetsvoorstel de asielpcedure tot maximaal zes maanden beperkt moet zijn. Wie na die periode nog in de opvang verblijft, moet in beroep zijn gegaan tegen een afwijzing van de IND. Mag uit dit voorstel tot verruiming worden afgeleid, dat de regering verwacht dat het hier een grote groep zal betreffen? Zo nee, wat is dan de betekenis van dit voorstel? En vindt de regering toestemming tot werk geen verkeerd signaal dat de terugkeer na afwijzing in de weg zal staan?

Aan de mogelijke verruiming van de arbeidsmogelijkheden liggen de woon- en verblijfssituatie van de individuele asielzoeker ten grondslag. Uit het voorstel tot verruiming van de arbeidsmogelijkheden kunnen geen conclusies worden getrokken over verwachtingen ten aanzien van de omvang van de groep asielzoekers die van de mogelijkheden gebruik zal kunnen maken.

Het wetsvoorstel om binnen zes maanden een beslissing op een asielverzoek te realiseren. Een eventuele beroepsprocedure is niet in deze termijn inbegrepen. Asielzoekers van wie mag worden verwacht dat zij langer dan zes maanden in de opvang verblijven, zijn onder andere asielzoekers die in beroep gaan tegen de beslissing op hun asielverzoek waaraan schorsende werking is verbonden, maar ook asielzoekers van wie het asielverzoek onder een besluitmoratorium valt.

Tenslotte geldt, dat asielverzoeken die onder het regime van de huidige wetgeving worden ingediend, ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zullen worden afgehandeld volgens de huidige procedure, die doorgaans aanmerkelijk langer duurt dan zes maanden. Het zal dus nog geruime tijd voorkomen dat asielzoekers langer dan zes maanden in de opvang verblijven.

Wij achten de toestemming om arbeid te verrichten geen verkeerd signaal. De arbeidsmogelijkheden zijn in duur gelimiteerd en op grond daarvan kan de asielzoeker noch de werkgever verwachten dat men enkel op grond van het aanvaarden van arbeid definitief verblijf zou kunnen verwerven. Het recht op arbeid is gerelateerd aan het recht op opvang, dat thans eindigt op het moment waarop betrokkene rechtmatig verwijderbaar is dan wel rechtens onaantastbaar niet inwilligend op de asielaanvraag is beslist. Zodra het recht op opvang eindigt, eindigt ook het recht op het verrichten van arbeid.

In het voorstel tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (TK 1999–2000, 27 022) moet een tewerkstellingsvergunning geweigerd worden indien geen machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is aangevraagd. De aanvraag voor de tewerkstellingsvergunning en de mvv geschiedt dan ook tegelijkertijd. Echter in de Vreemdelingencirculaire staat dat de mvv-aanvraag pas in behandeling wordt genomen op het moment dat de tewerkstellingsvergunning is afgegeven. In de vreemdelingencirculaire staat voorts dat een termijn van drie maanden wordt gezien als een redelijke behandelingstermijn voor een mvv-aanvraag. Voor de tewerkstellingsvergunning geldt een behandelingstermijn van vijf weken. Tezamen met de behandelingstermijn van de mvv-aanvraag, gaat het hier derhalve over een termijn van ruim vier maanden alvorens een in Nederland gevestigd bedrijf een vreemdeling in Nederland te werk kan stellen.

Het mvv-vereiste wordt door veel bedrijven als bijzonder problematisch ervaren. Op het moment dat de tewerkstellingsvergunning is afgegeven kan het nog ruim drie maanden duren alvorens de werknemer zijn werkzaamheden in Nederland kan starten. Er bestaat weliswaar een verkorte mvv-procedure die slechts drie weken in beslag neemt, maar hier komen kleinere en zelfs middelgrote bedrijven vaak niet voor in aanmerking. Bovendien is het beleid hieromtrent constant aan verandering onderhevig. Welke oplossing ziet de staatssecretaris voor deze problematiek? Is het mogelijk en uitvoerbaar dat ieder bedrijf dat een aanvraag indient, in aanmerking komt voor een verkorte procedure?

Anders dan de leden van de fractie van de VVD veronderstellen is het niet zo dat de MVV-aanvraag eerst in behandeling wordt genomen op het moment dat de tewerkstellingsvergunning is afgegeven. De behandelingstermijnen kunnen dan ook niet worden opgesteld. In de regel wordt pas beslist op de MVV-aanvraag nadat de Arbeidsvoorziening heeft besloten tot afgifte van de tewerkstellingsvergunning, gelet op de onderlinge samenhang van de procedures. Tijdens een overleg met de Tweede Kamer in het afgelopen voorjaar heb ik toegezegd de Kamer in het kader van de jaarrapportage over het MVV-vereiste nader te informeren over het verkorten van de afhandelingstermijn voor MVV-aanvragen. Vooralsnog zie ik in het openstellen van de verkorte MVV-procedure voor alle bedrijven geen oplossing van deze problematiek. De verkorte procedure is voor bedrijven die regelmatig een aanvraag indienen en die dus bij de IND bekend zijn. Dit maakt het mogelijk de behandeltermijn te verkorten. Onderzoek naar reeds bekende zaken hoeft immers niet meer plaats te vinden. Als criterium wordt gehanteerd dat een bedrijf of onderwijsinstelling minimaal tien aanvragen per jaar moet doen om in aanmerking te komen voor de spoedprocedure.

8. VREEMDELINGENBESLUIT

Verschillende fracties vragen naar het ontwerp-Vreemdelingenbesluit 2000 (verder te noemen: het ontwerpbesluit), dat ter kennisneming aan de Staten-Generaal is gezonden. Daarbij merken zij terecht op, dat het ontwerpbesluit thans voor advies bij de Raad van State ligt. Enige terughoudendheid onzerzijds bij de beantwoording van de verschillende vragen over het besluit is daarom gepast.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een nadere toelichting op het ontwerpbesluit betreffende de reguliere vreemdelingen. Daarbij gaat het om de rechtspositie van reguliere vreemdelingen. Laten wij vooropstellen, dat wij de suggestie, als zou de rechtspositie van reguliere vreemdelingen in het geheel niet wijzigen, niet hebben willen wekken. Zo bevat het regeerakkoord een wijziging van het inkomensvereiste, dat ook in het ontwerpbesluit doorwerkt. Daarnaast is de beleidsontwikkeling niet stilgezet tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit (dat zal overigens ook na de eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit niet het geval zijn). Wij wijzen bijvoorbeeld op de brieven die aan de Tweede Kamer zijn gezonden inzake het beleid ten aanzien van alleenstaande, minderjarige asielzoekers, de positie van vrouwen in het vreemdelingenrecht, het terugkeerbeleid, de ongewenstverklaring alsmede de evaluatie van het mvv-vereiste. De uit deze brieven voortvloeiende beleidswijzigingen zijn vervolgens in het wetsvoorstel en ontwerpbesluit verwerkt en als zodanig toegelicht. Wellicht komt een en ander in de nota van toelichting op het ontwerpbesluit onvoldoende tot uitdrukking. Daarom benadrukken wij hier graag, dat de strekking van de nota van toelichting is, dat de omzetting van beleidsregels in algemeen verbindende voorschriften op zichzelf niet tot

doel heeft daarmee een beleidswijziging door te voeren. Aldus in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA stellen enkele vragen over de verhouding tussen het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel op de meeste plaatsen voorziet in een facultatieve redactie terwijl in het ontwerpbesluit vervolgens imperatieve formuleringen zijn gebruikt. Dit betreft de afwijzings- en intrekkinggronden alsmede de ongewenstverklaring. Nu de Raad van State zich momenteel buigt over een advies over het ontwerpbesluit beperken wij ons hier tot de juridische invalshoek. Dienaangaande merken wij op, dat de hogere regeling de nadere invulling van de afwijzings- en intrekkinggronden alsmede de ongewenstverklaring aan de lagere regelgever overlaat. De hogere regelgever heeft het kader aangegeven waarbinnen de bevoegdheid bestaat om een aanvraag af te wijzen, de verblijfsvergunning in te trekken dan wel de vreemdeling ongewenst te verklaren. De lagere regelgever kan vervolgens vaststellen dat de gevallen waarin die bevoegdheid ook daadwerkelijk zal worden gebruikt voldoende overzichtelijk en uitgekristalliseerd zijn om imperatief in het ontwerpbesluit opgenomen te kunnen worden. Voor de onvoorziene gevallen is een hardheidsclausule opgenomen; zonder deze clausule zou de lagere regeling in strijd kunnen komen met de hogere.

De aan het woord zijnde fracties verwijzen in hun vragen ook naar de discretionaire bevoegdheid. Met het oog op de zuiverheid van de discussie lijkt het ons zinvol om aan te geven wat de discretionaire bevoegdheid in het vreemdelingenrecht inhoudt. De discretionaire bevoegdheid in het vreemdelingenrecht bestaat slechts, indien in een wettelijk voorschrift aan de Minister van Justitie een bevoegdheid is toegekend om bijvoorbeeld een vergunning wel of niet te verlenen. Dat veronderstelt dus een keuzevrijheid. In beleidsregels, neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, is thans vastgelegd hoe de Minister van Justitie van zijn bevoegdheden gebruik zal maken. Uit artikel 4:84 Awb volgt de verplichting om conform deze beleidsregels te handelen. Dat is alleen anders indien toepassing van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Deze mogelijkheid om een uitzondering te maken wordt de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. In de praktijk is de discretionaire bevoegdheid dus geen ongebonden bevoegdheid.

Waar geen bevoegdheden maar wettelijke verplichtingen aan de orde zijn, bestaat geen discretionaire bevoegdheid. Uit het wettelijk voorschrift volgt dan welke beslissing genomen moet worden. Om die reden is het verwarrend om te spreken van een verplichting om van een discretionaire bevoegdheid gebruik te maken, zo antwoorden wij de leden van de VVD-fractie.

Gezien het bovenstaande antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie, dat de discretionaire bevoegdheid in het ontwerpbesluit grotendeels blijft bestaan, namelijk daar waar er facultatieve formuleringen zijn gebruikt. Zoals wij hierboven hebben aangegeven, zijn de verleningsgronden steeds facultatief geformuleerd. Dat komt overeen met de huidige wet, waarin de verlening van de vergunning ook als bevoegdheid en niet als verplichting is geformuleerd. Het huidige beleid, neergelegd in de Vreemdelingencirculaire, om de verblijfsvergunning te verlenen indien de vreemdeling aan alle voorwaarden voldoet, zal ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voortgezet kunnen worden. Artikel 4:84 Awb verzekert de naleving hiervan. Ten slotte wijzen wij de aan het woord zijnde leden op de hardheidsclausule, die facultatief is geformuleerd. Ook

hiervoor geldt dat die clausule zal worden toegepast indien aan de voorwaarden is voldaan.

De leden van de VVD-fractie halen het voorbeeld van de ongewenstverklaring aan. In artikel 67, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel is voorzien in de bevoegdheid van de Minister van Justitie om de vreemdeling ongewenst te verklaren. In het ontwerpbesluit zijn de gevallen aangewezen waarin de vreemdeling ongewenst wordt verklaard. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, is dus geen nadere beslissing van de Minister van Justitie vereist om tot ongewenstverklaring over te gaan. Het door de leden aangehaalde voorbeeld gaat echter uit van de situatie waarin niet aan de voorwaarden voldaan. Er is immers geen straf of maatregel opgelegd met een totale duur van zes maanden. Ingevolge de huidige wet en de huidige Vreemdelingencirculaire kan de vreemdeling dan niet ongewenst worden verklaard. In de praktijk kan hiervan niet ten nadele van de vreemdelingen worden afgeweken. Dat blijft zo ingevolge het ontwerpbesluit.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie en een vraag van gelijke strekking van de leden van de CDA-fractie naar de glijdende schaal, antwoorden wij, dat in het ontwerpbesluit de zogenaamde glijdende schaal is neergelegd. In de glijdende schaal zelf is een belangenafweging verdisconteerd tussen het belang van de Staat en het belang van de vreemdeling. Indien toepassing van deze glijdende schaal voor de vreemdeling tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt, zal de hardheidsclausule worden toegepast. In zoverre kan dus een nadere afweging plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op, dat het bestaande beleid inzake gezinshereniging, dat thans in de Vreemdelingencirculaire is neergelegd, zal worden voortgezet. Het ontwerpbesluit waarborgt dat naar onze mening. Regel is en blijft, dat de verblijfsvergunning wordt verleend, indien aan de voorwaarden is voldaan. De verplichting om conform deze regel te handelen wordt door het aangehaalde artikel 4:84 Awb gewaarborgd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals