

Vergaderjaar 2012–2013

32 052

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2013

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief»¹ aan. Dit rapport is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door onderzoekers van het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik dank de onderzoekers voor hun inspanningen. Het onderzoek biedt inzicht in de oorzaken van de huidige gelaagde structuur van de vreemdelingenregelgeving en de voor- en nadelen van deze structuur voor de organisaties en functionarissen die ermee moeten werken.

Met de aanbieding van dit rapport doe ik een toezegging gestand die de toenmalige minister van Justitie in 2010, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)², aan u heeft gedaan.

Bij de historische analyse staat de vraag centraal welke inzichten de geschiedenis van de Nederlandse vreemdelingenregelgeving biedt in de oorzaken van de huidige gelaagdheid en de voor- en nadelen ervan voor instanties en functionarissen die de regels moeten uitvoeren, handhaven, toepassen en interpreteren.

De Vreemdelingenwet van 1965 ligt ten grondslag aan de huidige systematiek, die volgens de onderzoekers sindsdien niet meer substantieel is gewijzigd. De onderzoekers hebben niet echt een antwoord gevonden op de vraag waar de gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving vandaan komt en wat de argumenten waren om een gelaagd

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 152602.

² Handelingen I 2009/10, 35, p. 1511 e.v.

stelsel van vreemdelingenregelgeving in het leven te roepen. Algemene redenen voor de gelaagdheid zijn flexibiliteit en slagvaardigheid van bestuur en het ontlasten van de parlementaire wetgever. Een belangrijke constatering van de onderzoekers is dat ook op andere terreinen van het bestuursrecht de gelaagde structuur van wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling en beleidsregels heel gebruikelijk is.

De onderzoekers concluderen dat de huidige systematiek van vier lagen op zich geen probleem vormt. De oorspronkelijke overwegingen om voor de vierlagige structuur te kiezen, te weten de behoefte aan flexibiliteit en slagvaardigheid en de wens om de formele wetgever te ontlasten, zijn niet wezenlijk veranderd.

Uit het onderzoek blijkt dat Europese regels, anders dan nu, bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 1965 nauwelijks een rol speelden. De onderzoekers constateren dat Europese regels ook in het vreemdelingenrecht een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen. Inmiddels zijn ze een van de belangrijkste redenen tot wijzigingen in de regelgeving. Richtlijnen worden in Nederland vaak omgezet op het niveau van algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Snelheid en het in stand houden van de systematiek van de bestaande regelgeving spelen daarbij een rol. De onderzoekers vragen aandacht voor de constatering dat richtlijnen steeds slechts betrekking hebben op één categorie vreemdelingen, zoals Unieburgers, gezinsleden, langdurig ingezetenen en studenten, terwijl de Vreemdelingenwet 2000 betrekking heeft op alle categorieën. Deze afwijkende systematiek bemoeilijkt de implementatie en verklaart deels de keuze voor implementatie in lagere regelgeving.

De onderzoekers concluderen dat de problemen niet zozeer zitten in de gelaagdheid als zodanig, als wel in de omvang en de complexiteit van het geheel aan regelgeving, het gebrek aan inzichtelijkheid van de verdeling van de regels over de lagen, en de frequente wijzigingen. Formeel wordt de keuze in welke regelgevingslaag een regel wordt neergelegd door de formele wetgever gemaakt. De onderzoekers concluderen dat er naast de Aanwijzingen voor de regelgeving weinig gemeenschappelijke criteria zijn aangetroffen over wat in welke regelgevingslaag behoort te worden opgenomen.

De onderzoekers constateren dat de gelaagdheid voordelen heeft voor het bestuur. De gelaagdheid zorgt voor flexibiliteit en beleidsruimte en maakt een slagvaardig bestuur mogelijk. Vanuit de advocatuur en wetenschap is daar tegenin gebracht dat de gelaagdheid een verlies van rechtszekerheid kan betekenen vanwege de gebrekkige inzichtelijkheid. Ook hebben de onderzoekers geconstateerd dat er kritisch wordt gekeken naar de Vreemdelingencirculaire 2000. Er is door de huidige opzet van de Vreemdelingencirculaire 2000 – een mix van herhalingen en/of parafrasering van algemeen verbindende voorschriften, passages uit toelichtingen daarop, beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en werkinstructies – onvoldoende inzicht in het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

In de externe rechtsvergelijking constateren de onderzoekers dat Duitsland, Frankrijk en de meeste andere lidstaten de richtlijnen op het gebied van migratie en asiel voor een belangrijk deel op het niveau van de formele wet hebben omgezet. Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben meer gebruik gemaakt van gedelegeerde wetgeving. In Nederland vormt snelheid, naast de wens om vast te houden aan de bestaande systematiek, een belangrijk argument.

De onderzoekers geven aan dat in vergelijking met de onderzochte andere terreinen van het bestuursrecht, de milieuwetgeving en de belastingwetgeving, de inrichting van het vreemdelingenrecht niet bijzonder complex is te noemen. Ook het belastingrecht en milieurecht kennen een vierlagige structuur maar daar is niet volstaan met één algemene maatregel van bestuur, één ministeriële regeling en één set aan beleidsregels. Bovendien is er in het vreemdelingenrecht geen sprake van decentrale regelgeving. Uit het onderzoek blijkt dat de spanningen tussen enerzijds het gebruik van gedelegeerde regelgeving en beleidsregels en anderzijds rechtszekerheid en slagvaardigheid, eigen zijn aan alle systemen van gelaagde regelgeving.

In het rapport concluderen de onderzoekers uiteindelijk dat de omvang en de complexiteit van de systematiek wel problematisch is, maar dat de spanning tussen de behoefte aan flexibiliteit en aan een inzichtelijk systeem niet onoverbrugbaar hoeft te zijn. Daartoe doen zij een drietal aanbevelingen. Ik zal hieronder op elk van deze drie aanbevelingen ingaan.

Aanbeveling 1

Het formuleren van heldere criteria die bepalen welk type regel in welke laag thuishoort.

Artikel 2, tweede lid, van de Grondwet, bepaalt: «De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen.» Vanwege de grondwettelijke terminologie «regelt» is delegatie toegestaan. De memorie van toelichting bij dit grondwetsartikel bestaat uit één zin: «Overeenkomstig [de voorganger van artikel 2, tweede lid] schrijft het tweede lid van het voorgestelde artikel voor, dat de toelating en uitzetting van vreemdelingen wettelijk geregeld dient te zijn. Het betreft hier de materie, welke thans is geregeld in de Vreemdelingenwet van 13 januari 1965, Stb.40.»³ In de toelichting wordt niet ingegaan op de algemene maatregel van bestuur, de ministeriële regeling en de circulaire die op het moment van schrijven (1976) reeds tien jaar bestonden. Het primaat van de wetgever, voortvloeiend uit beginselen van rechtsstatelijkheid en democratie, vergt dat hoofdelementen van de regeling in de wet worden neergelegd. De invulling van het begrip «hoofdelementen» is mede afhankelijk van de behoefte van de wetgever, regering én de Staten-Generaal, op een bepaald moment. Delegatie is immers alleen mogelijk, wanneer de Staten-Generaal heeft ingestemd met een in de formele wet neergelegde delegatiebepaling. Nadere uitwerking vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur.

Voor wat delegatie aan een minister betreft, bevatten de Aanwijzingen voor de regelgeving reeds heldere criteria. Delegatie aan een minister behoort volgens Aanwijzing 26 beperkt te zijn tot:

- voorschriften van administratieve aard;
- uitwerking van de details van een regeling;
- voorschriften die dikwijls wijziging behoeven;
- voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld;
- het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

³ Kamerstukken II 1976/77, 14 200, nr. 3, p. 10.

Indien delegatie plaatsvindt, verdient het in het algemeen de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Daarvoor biedt Aanwijzing 22 een algemene norm, die moeilijk nader is uit te werken in specifieke criteria. De wet dient ten minste de hoofdelementen van de regeling te bevatten.

Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren. Het kan echter uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen materiële normen op te nemen, maar aan de lagere wetgever over te laten een integrale materiële regeling tot stand te brengen. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.

In Aanwijzing 24 ten slotte worden de voorschriften opgesomd die zoveel mogelijk in de wet moeten worden opgenomen.

Hoewel de onderzoekers geen suggesties hebben gedaan voor het verder invullen van de criteria zie ik wel mogelijkheden om met behulp van de tweede aanbeveling een nadere invulling te geven. Daarnaast ben ik bereid kritisch te kijken naar de verhouding tussen de lagen. Juist daar kunnen wellicht de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regelgeving worden verbeterd.

Aanbeveling 2

Herziening van het systeem van de formele wet, zodanig dat de structuur van de wet overeind blijft bij wijzigingen die onvermijdelijk steeds weer noodzakelijk zullen zijn, zowel vanwege nieuwe voorstellen van de nationale wetgever als door nieuwe Europese regels.

Deze aanbeveling neem ik ten dele over. Ik zie, in tegenstelling tot de onderzoekers, in het onderzoeksrapport onvoldoende aanleiding om thans een herziening van het systeem, inhoudende een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 of zelfs het opstellen van een geheel nieuwe vreemdelingenwet, te entameren. Echter, bij nieuwe voorstellen van wetgeving die zijn gebaseerd op Europese regels zal ik bij de implementatie meer rekening houden met de systematiek van de Europese regelgeving. Zo heb ik in het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG een nieuwe verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen geïntroduceerd conform de opzet in de richtlijn en in afwijking van de bestaande systematiek van de Vreemdelingenwet 2000. De strikte scheiding tussen reguliere verblijfsvergunningen en asielvergunningen, die kenmerkend was voor de Vreemdelingenwet 2000 wordt hierbij doorbroken ten bate van implementatie van Europese regelgeving. De gedachte om op deze manier de complexiteit van de regelgeving te verminderen onderschrijf ik en vind ik veelbelovend.

Aanbeveling 3

Na deze structurele herziening periodiek blijven nagaan of het systeem nog voldoet en of beleidsregels uit de Vreemdelingenwet 2000 moeten worden omgezet in algemeen verbindende voorschriften.

Zoals gezegd zie ik geen aanleiding om over te gaan tot een ingrijpende herziening van het systeem van de vreemdelingenwetgeving. De aanbeveling om het bovengenoemde periodiek na te blijven gaan neem ik echter van harte over. Ik ben van mening dat ook los van een structurele herziening het van groot belang is dat het systeem van de Vreemdelin-

genwet 2000 voldoet en dat waar het noodzakelijk wordt geacht beleidsregels uit de Vreemdelingencirculaire 2000 tijdig worden omgezet in algemeen verbindende voorschriften.

Dergelijke omzettingen van beleidsregels in algemene verbindende voorschriften kunnen ertoe leiden dat regels meer bij elkaar worden geplaatst die bij elkaar horen. Voor de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving is immers niet zozeer de gelaagdheid bepalend als wel de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Gelaagdheid hoeft geen bezwaar te zijn indien regels bij elkaar worden geplaatst die bij elkaar horen. Zo zijn alle artikelen inzake de leges voor verblijfsvergunningen geclusterd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Ik streef ernaar ook in de toekomst regels die in de loop der tijd verspreid zijn geraakt over de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000, weer bijeen te brengen. Waarmee de toegankelijkheid van de vreemdelingenregelgeving wordt vergroot.

In dit verband merk ik op dat de aanbeveling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in haar rapport over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid⁴ om één van de vier lagen, te weten de ministeriële regeling af te schaffen, niet door dit onderzoek wordt ondersteund. Derhalve zie ik dan ook geen aanleiding om het Voorschrift Vreemdelingen 2000 te laten vervallen.

Om de complexiteit te verminderen zijn deel A en deel C van de Vreemdelingencirculaire 2000 opnieuw vastgesteld (Stcrt. 2012, 26099). Deel B volgt binnenkort en treedt gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid in werking. De Vreemdelingencirculaire 2000 bestaat in het vervolg vrijwel alleen nog maar uit beleidsregels. Hiermee wordt beoogd het onderscheid tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften te vergroten.

Hoewel de onderzoekers constateren dat in Nederland meer gebruik wordt gemaakt van gedelegeerde wetgeving dan in landen als Duitsland en Frankrijk, hecht ik eraan te benadrukken dat de beleidswijzigingen in veel gevallen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Rekening houdend met de uitkomsten van het overleg in de Tweede Kamer wordt vervolgens een wetsvoorstel voorbereid of worden het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 aangepast.

Dit rapport levert een belangrijke bijdrage aan de kennis over de achtergronden en de context van de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000. Het rapport geeft aanleiding tot reflectie over de huidige vorm van wet- en regelgeving op mijn terrein, maar leidt niet tot een ingrijpende stelselwijziging van de huidige Vreemdelingenwet 2000 op korte termijn. Wel zal ik, zoals gezegd, in de toekomst bij implementatie van Europese regelgeving meer rekening houden met de systematiek van de regelgeving. Ook zal ik bezien op welke onderdelen de verhouding tussen de verschillende lagen verbetering of verduidelijking behoeft.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁴ ACVZ-advies «Regelrust voor vreemdelingen», mei 2010, www.acvz.org.