

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Uitgangspunt in het kader van de transitie op het terrein van het vreemdelingenrecht is dat het te voeren toelatingsbeleid in de openbare lichamen ook in de toekomst eenvoudig en met name praktisch moet blijven. Het geheel van de wet- en regelgeving dat in het Europese deel van het Koninkrijk op het vreemdelingenterrein geldt, wordt vanuit dit perspectief te veelomvattend en te complex geacht voor de openbare lichamen, gelet op de schaalgrootte ervan. Bij «complex» wordt onder meer bedoeld op het stelsel van verblijfsdoelen met bijbehorende sets van voorwaarden en te leveren bescheiden van hoofdstuk 3, afdelingen 2 en 3, van het Vreemdelingenbesluit 2000, hierna: Vb 2000.

Daarom is besloten de Vw 2000 met bijbehorende lagere regelgeving niet van toepassing te laten worden in de openbare lichamen en aldaar voorlopig de bepalingen van de Landsverordening toelating en uitzetting (LTU) grotendeels te handhaven, door de LTU en bijbehorend Toelatingsbesluit op te nemen in de bijlage bij de Invoeringswet BES.

Daarbij heeft mede een rol gespeeld dat het minder ingrijpend en meer efficiënt is om de LTU op onderdelen aan te passen aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dan om de Vw 2000 aan te passen aan de openbare lichamen.

Een ander punt van overweging is daarbij geweest dat een aanpassing van de Vw 2000 en het Vb 2000 in voorbereiding is in het kader van het zogenoemde Modern Migratiebeleid. In dat licht bezien wordt het niet aanbevelenswaardig geacht om nu de Vw 2000 en ook het Vb 2000 aan te passen door daarin delen op te nemen voor de openbare lichamen en die delen vervolgens binnen afzienbare termijn weer te moeten wijzigen als gevolg van de wijzigingen in het kader van het Modern Migratiebeleid.

Niettemin zijn aanpassingen in de Wet toelating en uitzetting BES, hierna: WTU-BES, verricht met een meer beleidsmatige achtergrond, ten aanzien waarvan het niet wenselijk wordt geacht om de invoering ervan te laten afhangen van de invoering van het Modern Migratiebeleid.

2. Algemeen

Bedoelde meer beleidsmatige aanpassingen betreffen:

Versterking rechtsbescherming tegen vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen

Zo is de rechtsbescherming tegen vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen ingericht naar model en niveau van de Vw 2000 door in de WTU-BES een hoofdstuk 8 in te voegen met betrekking tot vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen en een hoofdstuk 14 in te voegen genaamd «Bijzondere rechtsmiddelen», ontleend aan hoofdstuk 7, afdeling 5, van de Vw 2000. Tevens bestaat het voornemen om een zevental artikelen in het Besluit toelating en uitzetting BES (hierna: BTU-BES) op te nemen, ontleend aan hoofdstuk 5 van het Vb 2000.

Leges

Aangezien Kabinetsbeleid is dat de burger voor diensten, verleend door de overheid, een vergoeding dient te betalen die in zekere verhouding staat tot die diensten, bestaat aanleiding om de artikelen 6, tweede lid, en 7, vijfde lid, van de WTU-BES, waarin de vrijdom van kosten en zegel is neergelegd, te vervangen door een bepaling die het mogelijk maakt dat voortaan leges worden geheven ter afdoening van aanvragen, alsmede leges voor de afgifte van verblijfsdocumenten, een en ander naar model van artikel 24, tweede lid, Vw 2000.

Terminologie, verdeling van taken en bevoegdheden

Tevens is ervoor gekozen om de gebruikte terminologie aan te passen naar model van de Vw 2000. Dat houdt in dat niet langer wordt gesproken van vergunningen tot tijdelijk verblijf of tot verblijf, maar van verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd. Wel zal nog gebruik worden gemaakt van de uitdrukking: toelating van rechtswege of bij vergunning verleend.

Ook is ervoor gekozen om de toedeling van taken en bevoegdheden omtrent de verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd in te richten naar het model van de Vw 2000.

Daartoe behoort dat de taken en bevoegdheden omtrent verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd, voorzien in de wet, worden toegedeeld aan Onze Minister van Justitie. Taken en bevoegdheden in het kader van de personencontrole aan de grenzen en het toezicht op vreemdelingen worden geattribueerd aan de politie en de Koninklijke Marechaussee, zulks naar model van de artikelen 46 en 47 van de Vw 2000, echter met dien verstande dat het wegens de schaalgrootte van de openbare lichamen mogelijk moet zijn dat ambtenaren belast met de grensbewaking ook taken met betrekking tot het toezicht uitoefenen en dat ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen ook taken in het kader van de grensbewaking uitoefenen.

In dat model is voorts geen plaats meer voor separate vermeldingen in de wet voor mandaatbepalingen, welke bepalingen daarom worden geschrapt, te weten mandaat aan commissarissen van politie, ondergeschikte ambtenaren en aan de gezaghebber of ook de Procureur-Generaal. Naar de mening van de regering kunnen bestuursorganen zonder dat daartoe een grondslag in de wet is vereist mandaat en ondermandaat verlenen aan onder hen ressorterende ambtenaren, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.

De toelatingstaken en administratieve taken ter voorbereiding op vertrek gaan, als gevolg van de transitie, van de Nederlands-Antilliaanse Minister

van Justitie over in handen van Onze Minister van Justitie, die delen van die taken mandateert aan het hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND). Het hoofd van de IND verleent van deze bevoegdheden door middel van een daartoe strekkend mandaatbesluit weer ondermandaat aan de aan hem ondergeschikte ambtenaren, voor zover in overeenstemming met de door die ambtenaren uitgeoefende functies. Bedoelde taken blijven daarmee gescheiden van de taken met betrekking tot het toezicht op vreemdelingen.

Rijkswet personenverkeer

Ook zijn aanpassingen verricht in samenhang met de Rijkswet personenverkeer. De Rijkswet personenverkeer bevat bepalingen met betrekking tot de toegang, dat wil zeggen de personencontrole, aan de grenzen van het Koninkrijk en geeft voorts onder meer invulling aan de rechten die zijn verbonden aan het Nederlanderschap. Die rechten omvatten het recht van vrij verkeer en verblijf op de grondgebieden van de landen van het Koninkrijk, de openbare lichamen inbegrepen, welk recht niettemin nog wel aan voorwaarden wordt verbonden en aan welk recht nog wel beperkingen kunnen worden gesteld. Het recht op vrij verkeer en verblijf zal mede het recht omvatten op het zoeken en verrichten van arbeid, al dan niet in loondienst.

Omdat die rechten worden neergelegd in de Rijkswet personenverkeer is besloten de WTU-BES niet van toepassing te laten zijn op Nederlanders.

Er wordt gestreefd naar gelijktijdige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de Rijkswet personenverkeer. Voor het geval dat de Rijkswet personenverkeer niet gelijktijdig in werking treedt, zal in een overgangsregeling worden voorzien voor de toegang en het verblijf van Nederlanders in de openbare lichamen, totdat de Rijkswet personenverkeer in werking treedt. Deze regeling zal separaat voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd en daarna bij nota van wijziging worden ingevoegd in het onderhavige wetsvoorstel.

Visa als instrument van het toegangs- en toelatingsbeleid

Daarnaast is door middel van de Rijkswet personenverkeer het Souverein Besluit van 12 december 1813 (Stcrt. 1814, nr. 4) gedeeltelijk gemoderniseerd doordat in die rijkswet enkele hoofdlijnen zijn opgenomen met betrekking het visumbeleid, betreffende de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum. De uitwerking van deze bepalingen wordt voor het in Europa gelegen deel van het land Nederland gevormd door de Vw 2000¹ en voor het buiten Europa gelegen deel van het land Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) door onderhavig onderdeel (de artikelen 2a tot en met 2l).

Voor het overige zal het Souverein Besluit worden gemoderniseerd door middel van de totstandbrenging van een Rijkswetvisumwet. Deze splitsing in de modernisering houdt verband met de taakverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie, op grond waarvan de Minister van Buitenlandse Zaken voortgezet de taken en bevoegdheden bezit met betrekking tot visa kort verblijf, en de Minister van Justitie de taken en bevoegdheden verkrijgt met betrekking tot visa lang verblijf.

Toegang

Met name omdat in de WTU-BES nog geen bepalingen waren opgenomen met betrekking tot de verlening van visa en derhalve ook niet betreffende de samenhang tussen de voorwaarden voor visumverlening, de verlening van toegang tot het grondgebied en de voorwaarden voor verlening van

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, nr. 31 549, 2.

de verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd, is aan het onderhavige wetsvoorstel een bepaling toegevoegd waaruit die samenhang blijkt, namelijk met betrekking tot de verlening van toegang tot het grondgebied van de openbare lichamen, in «hoofdstuk 3 Toegang» (artikel 2m). Primair zullen echter regels omtrent de toegang tot de landen, inbegrepen de openbare lichamen, worden gesteld bij of krachtens de Rijkswet personenverkeer. Vorenbedoelde overgangsregeling zal ook een regeling bevatten met betrekking tot de toegang tot de openbare lichamen, welke regeling eveneens bij bedoelde nota van wijziging zal worden ingevoegd in het onderhavige wetsvoorstel.

Bescherming

Ter implementatie van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat weliswaar reeds geldt in het gehele Koninkrijk, maar niet in de wetgeving van de Nederlandse Antillen werd geïmplementeerd, is een artikel 12a ingevoegd. De schaalgrootte, het insulaire karakter van de openbare lichamen, alsmede hun ligging in het Caribisch gebied vereisen een daarbij passende implementatie van deze verdragsbepaling, zonder daarbij afbreuk te doen aan het absolute karakter van artikel 3 EVRM. Daartoe is volstaan met één artikel in de wet en zal de implementatie voor het overige voorshands worden gerealiseerd door middel van beleidsregels, neer te leggen in de opvolger van de Herziene Instructie aan de Gezaghebbers: de Circulaire toelating en uitzetting BES, hierna: CTU-BES. Daarbij zal als uitgangspunt gelden dat de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming niet wordt onderworpen aan de voorwaarden die gelden voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op andere gronden dan verband houdend met bescherming. Met bedoelde implementatie wordt tevens beoogd een passende implementatie te bewerkstelligen van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het op 31 januari 1967 te New York tot stand gekomen Protocol betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1967, 76).

Het is niet uit te sluiten dat migranten het feit dat de openbare lichamen onderdeel worden van het Nederlandse staatsbestel en dat het Vluchtelingenverdrag en het Protocol zullen worden toegepast zullen aangrijpen om langs die weg toelating te verkrijgen in de openbare lichamen, al dan niet met het oog op doorreis naar Europa.

Op dit moment is het aantal illegale migranten op de BES-eilanden, voor zover bekend, gering. Mocht er een aanzienlijke instroom ontstaan van verzoeken om internationale bescherming, dan zal er een scenario in werking treden waarbij het Europese deel van de IND bijstand zal verlenen aan de beslis- en hoornmedewerkers die reeds in de openbare lichamen werkzaam zullen zijn.

Voor de openbare lichamen is van het van groot belang dat de instroom van migranten beheersbaar blijft. Een aanzienlijke stroom van immigranten zou een ernstige ontwrichting van de maatschappij tot gevolg kunnen hebben. Daarom is essentieel dat er een passende procedure wordt ingericht en dat de uitvoering daarvan optimaal gaat functioneren. Een goed functionerend grenstoezichtstelsel, snelle afdoening van aanvragen en snelle uitvoering van – indien nodig – gedwongen vertrek, zijn instrumenten die ervoor moeten zorgen dat de migratiestromen beheersbaar blijven.

Ten behoeve van het grenstoezicht en enkele andere taken in de openbare lichamen zullen in totaal 50 voltijdseenheden van de Koninklijke marechaussee worden ingezet.

Woonplaats en geldigheidsgebied van vergunningen

Een andere wijziging betreft het laten vervallen van de beperking met betrekking tot de woonplaats. Deze wijziging komt tot uitdrukking in het opnieuw vastgestelde artikel 7, zevende lid, waarin niet langer voorkomt de beperking met betrekking tot de woonplaats, welke was voorzien in het voormalige zesde lid. Als gevolg van deze wijziging is het voortaan niet langer nodig om in geval van verhuizing naar een ander openbaar lichaam wijziging van de vergunning aan te vragen. De toelating op grond van de WTU-BES is daarom een toelating tot alledrie de openbare lichamen.

Deze wijziging houdt verband met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Daaruit volgt immers dat een ieder die wettig verblijft op het grondgebied van een Staat, binnen dit grondgebied, het recht heeft zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen. Een beperking van die rechten tot één openbaar lichaam zou op gespannen voet met bedoelde verdragsverplichtingen kunnen komen te staan.

Het verblijfsrecht in de openbare lichamen strekt zich overigens niet uit tot het grondgebied van Nederland in Europa. Omgekeerd strekt een verblijfsrecht in het Europese deel van Nederland zich niet uit tot de openbare lichamen. De reden hiervan is dat enerzijds voorkomen moet worden dat de openbare lichamen te maken krijgen met een grote toestroom van vreemdelingen uit Europa en anderzijds het voorkomen van een aanzuigende werking die er toe zou kunnen leiden dat de openbare lichamen te maken krijgen met grote aantallen vreemdelingen die via de openbare lichamen naar Europa zouden willen reizen.

Met het oog op de beperking van het verblijfsrecht tot de openbare lichamen zullen op een geschikt moment rond de datum van de staatkundige hervorming een aangepaste verklaring bij het Vierde Protocol en een aangepast voorbehoud bij het IVBPR worden afgegeven respectievelijk worden ingediend bij de desbetreffende depositarissen.

Vreemdelingen die illegaal verblijf hebben

In november 2009 is in het land Nederlandse Antillen de uitvoering ter hand genomen van het zogenoemde Brooks Tower Akkoord. Dat Akkoord behelst een regularisatie van twee groepen illegaal in de Nederlandse Antillen verblijvende vreemdelingen. De eerste groep is die welke reeds voor 2002 in de Nederlandse Antillen is binnengekomen. De tweede groep is die welke zich in of na 2002 maar voor 2006 in de Nederlandse Antillen heeft gevestigd. Een derde groep, die welke zich in 2006 of later in de Nederlandse Antillen heeft gevestigd, komt niet in aanmerking voor regularisatie. Vreemdelingen die tot die groep behoren moeten de Nederlandse Antillen verlaten.

De vreemdelingen, die voor regularisatie in aanmerking komen, worden tijdelijk in het bezit gesteld van een vergunning tot tijdelijk verblijf voor de duur van een jaar, teneinde hen in de gelegenheid te stellen te gaan voldoen aan de voorwaarden voor een verblijf van langere duur op basis van een vergunning tot tijdelijk verblijf.

Aan die vergunningen worden beperkingen verbonden, waaronder een beperking met betrekking tot de woonplaats.

Ingevolge artikel II, derde lid, worden slechts die vergunningen tot tijdelijk verblijf, waaraan als beperking een woonplaats op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba is verbonden, aangemerkt als verblijfsvergunning

voor bepaalde tijd op grond van de WTU-BES, vanzelfsprekend mits geldig op de datum van transitie.

Dat heeft tot gevolg dat aan illegale vreemdelingen aan wie een vergunning tot tijdelijk verblijf is of wordt verleend met als beperking een woonplaats op Curaçao of Sint Maarten, niet in aanmerking komen voor verblijf in de openbare lichamen.

Ten aanzien van de aanvragen omtrent afgifte van een Nederlands Antilliaanse vergunning tot tijdelijk verblijf en waarop ten tijde van de transitie nog niet is beslist geldt ingevolge artikel III, eerste lid, dat slechts die aanvragen kunnen leiden tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van de WTU-BES, die zijn ingediend bij de gezaghebbers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarvoor moet wel zijn voldaan aan de voorwaarden. Aanvragen die zijn ingediend bij de gezaghebbers van Curaçao en Sint Maarten kunnen niet leiden tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op basis van de WTU-BES.

Verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd in de zin van de WTU-BES zijn slechts geldig in de openbare lichamen. Zij geven daarom geen recht op verblijf in het Europese deel van het land Nederland. Voor toegang tot en verblijf in dat deel van Nederland zijn immers (als regel) een visum en een verblijfsvergunning vereist op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

3. Totstandkoming

Het wetsvoorstel is niet voorgelegd aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken omdat in de openbare lichamen voorlopig niet de Vreemdelingenwet 2000 en het op basis daarvan gevoerde vreemdelingenbeleid van toepassing zullen zijn. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft op 18 juni 2009 besloten het dossier niet te selecteren voor advies en ingestemd met verdere ambtelijke afhandeling.

4. Bestuurslasten

De toename van de bestuurslasten die gepaard gaat met de implementatie van onderhavig wetsvoorstel (en de lagere regelgeving) worden in de Justitiebegroting opgenomen door toevoeging van een reeks aan de begroting van de IND op titel van de staatkundige hervormingen van de Nederlandse Antillen (SHNA). Die reeks loopt op naar circa € 1,4 miljoen in 2011 en af naar ca. € 1,1 miljoen per jaar voor 2012 en verder. Vanaf 2011 (na de transitie) zijn de genoemde bedragen voor een aanzienlijk deel bestemd voor personele lasten. Daarnaast behelst deze reeks uitvoeringskosten voor de IND die samenhangen met processen die moeten worden aangepast naar aanleiding van de wetgeving, zoals de introductie van de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum, de standaard motiveringsplicht bij afwijzingen en de introductie van een bepaling in de wet inhoudende dat de Minister een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan verlenen om redenen verband houdend met bescherming. Een goede informatiehuishouding is van essentieel belang. Derhalve zijn ook voor aanpassing van het informatie- en registratiesysteem kosten begroot. Voorts zullen kosten gepaard gaan met de vergroting van de rechtswaarborgen bij vreemdelingenbewaring, daar vreemdelingen die in bewaring worden gesteld en daar tegen willen opkomen in aanmerking kunnen komen voor een toevoeging wanneer zij daarom verzoeken, voor zover zij aan de voorwaarden voldoen. Daarnaast wordt ingevolge de wet uiterlijk op de achtentwintigste dag na bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel het Gerecht in eerste aanleg daarvan in kennis gesteld. Het aantal besluiten tot vrijheidsontnemende maatregelen is thans verwaarloosbaar

en een grote toename hiervan ligt ook niet in de lijn der verwachting. Derhalve worden de hiermee gepaard gaande kosten dan ook als gering ingeschat.

In de wet is, zoals gezegd, een bepaling opgenomen dat de Minister een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan verlenen om redenen verband houdend met bescherming. De hiermee gepaard gaande kosten worden voornamelijk als gering ingeschat, aangezien de ervaring van de afgelopen decennia laten zien dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelden of nooit verzoeken om bescherming (ingevolge het EVRM) zijn ingediend. Mocht deze omstandigheid wijzigen, dan zal Justitie een beroep doen op het generaal dossier.

Bestuurslasten die gepaard gaan met de handhaving van de vreemdelingenwetgeving zullen voor Nederland toenemen als gevolg van de overname van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken door de Koninklijke Marechaussee en politie. De kosten zullen in belangrijke mate gevormd worden door personeelskosten. De uitvoeringsplannen van Koninklijke Marechaussee en politie zijn nog in voorbereiding. Een concreet beeld van de kosten is nog niet voorhanden. In de dekking van deze kosten wordt voorzien door middel van het opgenomen veiligheidsbudget van de «BES-begroting».

De toename van de bestuurlijke lasten wordt ingeperkt als gevolg van de efficiencywinst door de vervanging van twee afzonderlijke procedures voor uitzetting en verwijdering door één procedure voor vertrek met een zelfstandige vertrekplicht. Ook het feit dat Nederlanders niet langer om toelating behoeven te vragen ingevolge deze wet zal leiden tot een inperking. Een andere wijziging die tot inperking van bestuurlijke lasten zal leiden betreft het feit dat verblijfsvergunningen niet langer per eiland zullen worden afgegeven, maar geldig zullen zijn voor alledrie de openbare lichamen. Als gevolg daarvan behoeven geen aanvragen meer te worden gedaan om wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd om de enkele reden dat men naar een ander openbaar lichaam wenst te verhuizen.

Tegenover vorenbedoelde bestuurlijke lasten staan ook inkomsten die er voorheen in de Nederlandse Antillen niet waren. Ingevolge deze wet zullen voortaan leges kunnen worden geheven ter afdoening van aanvragen omtrent een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd, alsmede documentleges, naar analogie van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000, en voorts ter zake van aanvragen om afgifte van een verklaring van verblijf van rechtswege. De thans nog bestaande vrijdom van kosten en zegel komt daarmee te vervallen. De leges ter afdoening van aanvragen omtrent de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum zullen worden bepaald in een ministeriële regeling, voor zover die niet al verschuldigd zijn krachtens de Regeling op de consulaire tarieven.

5. Administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven

De administratieve lasten voor burgers (vreemdelingen) en werkgevers en onderwijsinstellingen kunnen toenemen doordat vreemdelingen, en werkgevers en onderwijsinstellingen, als referenten, door de vergroting van rechtswaarborgen in de wet mogelijk sneller dan nu genegen zullen zijn om in verweer te komen tegen een genomen besluit omtrent een mvv of een verblijfstitel. De indiening van een aanvraag tot verlening van een mvv door een referent of omtrent een verblijfstitel door een vreemdeling brengt administratieve lasten voor de indiener met zich. Anderzijds behoeven Nederlanders die niet uit de openbare lichamen afkomstig zijn

niet langer een verzoek om toelating in te dienen of ook een verklaring van verblijf van rechtswege en hoeft een vreemdeling geen wijzigingsverzoek meer in te dienen wanneer hij van het ene openbaar lichaam naar het andere wenst te verhuizen. Zijn verblijfsvergunning is in beginsel immers geldig voor verblijf in alledrie de openbare lichamen. In zijn algemeenheid zij opgemerkt dat het aantal burgers, werkgevers en onderwijsinstellingen dat als gevolg van deze wet geconfronteerd kan worden met een toename van de administratieve lasten niet groot is, aangezien het aantal toelatingsaanvragen de afgelopen jaren op elk van de eilandgebieden in de orde van grootte van honderden ligt; het aantal bezwaarschriften in de orde van grootte van enkele tientallen en het aantal beroepschriften uitermate gering is.

In beginsel betekent het enkele feit dat de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een positie krijgen binnen het Nederlandse staatsbestel al een toename van de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven in Nederland. Vóór de transitiedatum horen deze eilandgebieden immers niet bij Nederland en derhalve komen de lasten van de op die eilandgebieden gevoerde toelatingsprocedures niet voor rekening van burgers of bedrijfsleven in Nederland, maar voor rekening van burgers en bedrijfsleven in de Nederlandse Antillen. Verder zullen met inwerkingtreding van de wet vreemdelingrechtelijke procedures in de openbare lichamen gaan gelden die vergelijkbaar zijn met procedures op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Voor de Vreemdelingenwet 2000 is destijds een nulmeting voor de administratieve lasten van burgers en bedrijfsleven gedaan. Voor de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen is dat niet gedaan, aangezien de Nederlandse Antillen hiermee niet bekend zijn. Aangenomen kan worden dat de uitgangspunten en lastenfactoren uit de nulmeting voor de Vreemdelingenwet 2000 bruikbaar zijn in het onderhavige kader, in die zin en met dien verstande dat de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven in elk geval per procedure niet hoger zullen zijn dan die van procedures ingevolge de Vreemdelingenwet 2000. Nu er echter geen adequate cijfers beschikbaar zijn over de huidige aantallen toelatingsaanvragen en aantallen bezwaar- en beroepsprocedures kan op basis daarvan geen goede kwantificering worden gemaakt van bedeelde toename van de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven.

6. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel C

Door middel van onderdeel C wordt de inhoud van het bestaande artikel 1 vervangen door een artikel dat definities bevat, zoals te doen gebruikelijk bij de Nederlandse wetgeving.

Als gevolg daarvan is de WTU-BES niet langer van toepassing op Nederlanders en wordt derhalve geen onderscheid meer gemaakt tussen Nederlanders die in het Koninkrijk buiten Europa zijn geboren en aldaar woonachtig zijn en Nederlanders die in het Koninkrijk binnen Europa zijn geboren en aldaar woonachtig zijn.

De Wet is mitsdien van toepassing op vreemdelingen. Het recht van verkeer en verblijf van Nederlanders zal worden geregeld in de Rijkswet personenverkeer.

Onderdeel f

In onderdeel f is een definitie opgenomen van «referent», welke definitie is ontleend aan het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Vw 2000 in

verband met visa en enkele andere onderwerpen¹ (artikel I, onderdeel B, artikel 1b).

Onderdeel i

Voor de tekst van dit onderdeel is aangesloten bij de tekst van artikel 1, onderdelen k en l, van de Vw 2000.

Onderdeel D

Door middel van dit onderdeel worden twee hoofdstukken ingevoegd, te weten «Hoofdstuk 2 Nationale visa» en «Hoofdstuk 3 Toegang», welke samenhangen met de Rijkswet personenverkeer en welke aansluiten op het wetsvoorstel houdende wijziging van de Vw 2000 in verband met nationale visa¹, te weten de artikelen 2a tot en met 2l. Teneinde de samenhang tot uitdrukking te brengen tussen visumverlening en de toegang tot het grondgebied, is in «Hoofdstuk 3 Toegang» een bepaling opgenomen betreffende de toegang (artikel 2m).

Het nieuwe hoofdstuk 2 Nationale visa bevat drie afdelingen, te weten: algemene bepalingen, de machtiging tot voorlopig verblijf en het terugkeervisum.

Ingevolge artikel 1 van een op het moment van indiening van dit wetsvoorstel nog te nemen koninklijk besluit betreffende de herindeling van ministeriële taken is de Minister van Justitie bevoegd een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen.

De visa die door de Minister van Justitie kunnen worden verleend zijn nationale visa voor verblijf langer dan drie maanden, te weten de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), en het terugkeervisum.

De Minister van Buitenlandse Zaken houdt de bevoegdheid met betrekking tot visa voor verblijf niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden.

Artikel 2a

In artikel 2a, *eerste lid*, is neergelegd de wijze waarop de Minister van Justitie zijn instructiebevoegdheid jegens de ambtenaren van de buitenlandse posten – die in een mandaatverhouding voor die minister werkzaam zullen zijn – gebruik kan maken.

Aangezien de Minister van Buitenlandse Zaken de Nederlandse vertegenwoordigingen beheert en aanstuurt, zullen aanwijzingen van de Minister van Justitie door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken plaatsvinden. Indien daarbij aspecten van buitenlands beleid aan de orde zijn, draagt de Minister van Buitenlandse Zaken een specifieke verantwoordelijkheid. Daaraan wordt recht gedaan door de bepaling dat in een dergelijk geval aanwijzingen in overeenstemming met hem worden vastgesteld. De aanwijzingen kunnen een generiek karakter hebben, betrekking hebben op een groep van gevallen, of instructies voor een concreet, individueel, geval bevatten.

De bedrijfsvoering en werkprocessen op een ambassade of consulaat kunnen van invloed zijn op het gehele proces van visumverlening. Aangezien de Minister van Justitie daarvoor verantwoordelijkheid draagt, ligt het in de rede dat diens aanwijzingsbevoegdheid zich daar mede toe uitstrekt. Aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de posten wordt recht gedaan door de bepaling dat dergelijke aanwijzingen in overeenstemming met hem dienen plaats te vinden.

Bij gedelegeerde regelgeving op grond van het *tweede lid* kan bijvoorbeeld worden vastgesteld in welke gevallen het belang van de buiten-

¹ Zie noot 1, blz. 3.

landse betrekkingen in elk geval is gemoeid met een beslissing omtrent de verlening van de mvv, alsmede welke informatie op welke tijdstippen moet worden verstrekt.

Artikel 2b

Ter afdoening van een aanvraag tot verlening of wijziging van een mvv of terugkeervisum is de aanvrager leges verschuldigd. Deze leges zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld om zodoende wijzigingen in de hoogte van de tarieven snel te kunnen aanbrengen. Aangezien de vergoedingsplicht ten aanzien van dienstverlening door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland wordt beheerst door rijkswetgeving, meer in het bijzonder de Rijkswet op de consulaire tarieven, geldt de legesplicht op grond van het onderhavige artikel uitsluitend voor visumverlening in de openbare lichamen (binnen de grens) en voor op aanvraag in de openbare lichamen aangebrachte wijzigingen. Uiteraard zullen de tariefstructuur en -hoogte op grond van het onderhavige artikel en op grond van de Rijkswet op de consulaire tarieven gelijk zijn. Conform de bestaande praktijk is de in dit artikel bedoelde vergoeding ook verschuldigd indien de behandeling van de aanvraag leidt tot het buiten behandeling stellen, het niet-ontvankelijk verklaren respectievelijk het afwijzen van de aanvraag. Met andere woorden: de leges zijn verschuldigd voor de geleverde inspanning, niet voor het door de aanvrager beoogde resultaat.

Artikel 2c

In dit artikel komt de regel tot uitdrukking dat de mvv evenals de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd steeds wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor verblijf wordt dan wel is toegestaan. De inwilliging van een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een mvv steunt op een tijdgebonden waardering van de relevante toetsingscriteria, waaraan geen onherroepelijke rechten kunnen worden ontleend. De Minister van Justitie is dan ook gedurende de geldigheidsduur van de mvv bevoegd daarin wijzigingen aan te brengen zoals het oorspronkelijk is verleend. Dat kan – uiteraard – op aanvraag van de vreemdeling en ambtshalve indien achteraf, bijvoorbeeld uit mededelingen van een referent of het toezicht blijkt dat de visumverlening onjuist was of indien gewijzigde omstandigheden zich tegen handhaving van de mvv verzetten. Ook indien de vreemdeling de aan de mvv verbonden verplichtingen niet naleeft, kan aanleiding bestaan tot wijziging of intrekking. Dat betekent dat de resterende geldigheidsduur van het nationaal visum komt te vervallen. Dit is geregeld in het *derde lid*. In het *vierde lid* is geregeld dat, indien de vreemdeling nog geen toegang heeft verkregen, de mvv met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken. Deze maatregel staat bekend als «annulering» en kan aan de grens plaatsvinden.

Artikel 2d

De – nadere – regels kunnen mede betrekking hebben op visumverlening binnen de grens.

Artikel 2e

Zodra de besluitvorming over de mvv-aanvraag is afgerond en voor de vreemdeling tot een positief resultaat heeft geleid krijgt betrokkene daarvan schriftelijk bericht. Deze kan zich vervolgens op de post voegen om de mvv af te halen. Betrokkene heeft daarvoor drie maanden de tijd. De termijn voor afgifte van de mvv bedraagt ten hoogste drie maanden en kan slechts in bijzondere gevallen worden verlengd. Daarbij valt te denken aan gevallen waarin de Nederlandse vertegenwoordiging wegens de situatie ter plaatse is gesloten of waarin in een land van herkomst of bestendig verblijf niet of niet langer een Nederlandse vertegenwoordiging is. Met name in geval alsdan naar het dichtstbijzijnde land

als bedoeld in artikel 2f, eerste lid, onderdeel a, dient te worden gereisd is extra tijd nodig in geval daartoe een visum dient te worden verkregen.

Artikel 2f

De verplichting tot persoonlijke verschijning doet recht aan het uitgangspunt dat de vreemdeling de beslissing op zijn aanvraag in diens land van herkomst of bestendig verblijf afwacht. Voorts strekt de verplichting tot persoonlijke verschijning ertoe om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen en te verifiëren.

Indien noch in het land van herkomst noch in het land van bestendig verblijf een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, kan de mvv ook worden aangevraagd en afgegeven in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd. Dichtstbijzijnd is een objectief gegeven (de afstand in kilometers). In veel gevallen zal het gaan om een land dat grenst aan het land van herkomst of bestendig verblijf. In geval het land van herkomst of bestendig verblijf is Aruba, Curaçao of Sint Maarten kan de mvv vanzelfsprekend ook bij de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar worden aangevraagd en afgegeven.

Het uitgangspunt dat de aanvraag door de vreemdeling in persoon wordt gedaan, lijdt niettemin uitzondering in het geval een referent in de openbare lichamen optreedt. Deze mogelijkheid is neergelegd in het *eerste lid, onder b*, en strekt ertoe de in de Nederlandse praktijk ingeburgerde «referentprocedure» van een wettelijke grondslag te voorzien, in de WTU-BES. Een referentprocedure waarbij de Minister van Justitie aan zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken een «advies» uitbrengt past niet in dit wettelijk stelsel. De bevoegdheid tot het beslissen op aanvragen tot het verlenen van een mvv wordt immers aan de Minister van Justitie toebedeeld. Ook los daarvan bestaat aan een dergelijk «advies» in deze opzet geen behoefte meer: de referent kan immers ten behoeve van de vreemdeling optreden, ook bij het indienen van een aanvraag. Overigens ontslaat de indiening van een aanvraag door een referent de vreemdeling niet van de verplichting tot persoonlijke verschijning: de vreemdeling moet immers in persoon op de post de gevraagde inlichtingen verstrekken. Ook uitreiking van de mvv kan slechts aan de vreemdeling voor wie de mvv is bestemd in persoon plaatsvinden. Of de referent als gemachtigde van de vreemdeling, of de vreemdeling zelf een aanvang maakt met de procedure, is niet relevant voor het rechtskarakter van de beslissing door de Minister: in beide situaties is die beslissing het besluit op de mvv-aanvraag. Er is dus geen sprake van twee te onderscheiden besluiten: een besluit als sluitstuk van de «referentprocedure» en een besluit op de mvv-aanvraag.

De Minister kan ingevolge het *derde lid* bepalen – als regel – of toestaan – bij wijze van individuele uitzondering – dat een mvv elders kan worden aangevraagd en afgegeven dan is voorgeschreven in het eerste en tweede lid. In bijzondere gevallen kan worden toegestaan dat een aanvraag in persoon elders dan bij een post in het land van herkomst of het dichtstbijzijnde land wordt ingediend, bijvoorbeeld indien daarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend of internationale verplichtingen dan wel klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen. De bepaling laat geen afwijking van de verplichting tot persoonlijke verschijning toe.

Artikel 2g

In het *eerste lid* is bepaald dat de vreemdeling dan wel de referent aan de Minister van Justitie de door hem voor de beoordeling van de aanvraag om een mvv verlangde gegevens en bescheiden desgevraagd in persoon verstrekt.

Dat strookt met de huidige praktijk, volgens welke op de posten in het buitenland als regel de zogenoemde pre-check plaatsvindt. In geval de aanvraag in de openbare lichamen wordt ingediend door een referent, is die referent verplicht om de door de Minister van Justitie verlangde gegevens en bescheiden in persoon te verstrekken, in geval de Minister van Justitie daarom vraagt.

In geval de referent echter het bevoegd gezag is van een in de openbare lichamen kantoorhoudende rechtspersoon, zal van die bevoegdheid als regel geen gebruik worden gemaakt, met name ook niet in gevallen waarin zodanige referent is toegelaten tot de verkorte procedure. De bevoegdheid om van de referent verstrekking van de voor de beoordeling van de aanvraag benodigde gegevens en bescheiden in persoon te vragen, zal met name weer wel kunnen worden gebruikt in geval de referent een Nederlander is of een in de openbare lichamen toegelaten en gevestigde vreemdeling.

Artikel 2h

Gelet op de complexiteit van de procedure en de aard van de beoordeling van een mvv-aanvraag is een «redelijke termijn», zoals bij het ontbreken van een specifieke wettelijk geregelde termijn uit artikel 3, derde lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES voortvloeit, in onderhavig kader onvoldoende concreet. Een beslistermijn van drie maanden, bij complexe aanvragen zonodig te verlengen met nog eens drie maanden, doet meer recht aan de eisen van een zorgvuldige behandeling, en sluit aan bij de bestaande praktijk van mvv aanvragen voor het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk. De vaststelling van de identiteit van betrokkene kan bijdragen aan het complexe karakter van de beoordeling van een aanvraag. Voorts bestaat behoefte aan extra tijd indien voor de beoordeling van de aanvraag intern of extern advies of onderzoek nodig is, zeker als de advisering of het onderzoek in het buitenland moet plaatsvinden.

Artikel 2i

Een terugkeervisum is een visum dat na uitreis uit de openbare lichamen aanspraak geeft op terugkeer naar de openbare lichamen. De vreemdeling die een aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd heeft ingediend, kan in aanmerking komen voor een terugkeervisum. Of het een aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd betreft, is daarbij niet van belang. Ook de vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd kan in aanmerking komen voor de verlening van een terugkeervisum. Afgifte van een terugkeervisum kan in die gevallen immers nodig zijn omdat sommige staten, derde landen, het bewijs van het recht op terugkeer naar – in deze gevallen – de openbare lichamen wordt verlangd als voorwaarde voor uitreis.

Een terugkeervisum wordt niet verleend aan de vreemdeling, die beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming, voor diens terugkeer uit het land van herkomst. Indien de vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming, vormt een aanvraag tot het verlenen van een terugkeervisum in verband met verblijf in het land van herkomst grond om verlenging van die vergunning te weigeren dan wel tot intrekking van die vergunning over te gaan. De grond voor verlening is daaraan immers kennelijk ontvallen. Ook de vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming komt niet in aanmerking voor een terugkeervisum, aangezien diens vluchtelingenpaspoort niet geldig is voor zijn land van herkomst; hij komt evenmin in aanmerking voor een laissez-passer ten behoeve van een reis naar het land van herkomst. Indien de vreemdeling van oordeel is dat hij niet meer behoeft te vrezen voor vervolging in zijn land van herkomst,

bijvoorbeeld vanwege een regimewijziging, dan kan hij zich tot de eigen autoriteiten wenden voor het verkrijgen van een nieuw nationaal document voor grensoverschrijding, waarmee hij naar het land van herkomst kan reizen.

Het ligt op de weg van de vreemdeling om aannemelijk te maken dat zich een dringende reden als bedoeld in het *eerste lid, onder a*, voordoet, die geen uitstel van de reis mogelijk maakt. De vreemdeling dient voorts zelfstandig te beschikken over een document voor grensoverschrijding. Dat betekent dat bijschrijving op andermans paspoort niet volstaat. De formulering van de beoordelingscriteria van het *eerste lid*, de onderdelen a tot en met f, is ontleend aan Hoofdstuk A2 van de Vreemdelingen-circulaire 2000.

Onderdeel g van het *eerste lid* houdt verband met de motie van het lid Çörüz van de Tweede Kamer der Staten Generaal (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 53), waarin de regering wordt verzocht om, voor zover hier van belang, geen terugkeervisa te verstrekken aan *in Nederland* verblijvende vreemdelingen die zich hebben schuldig gemaakt aan of verdacht worden van terrorisme, oorlogsmisdaden, of andere misdaden tegen de menselijkheid.

Het *vierde lid* voorziet in de behoefte om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de toepassing van de in de voorgaande leden vermelde gronden. Daarbij wordt onder meer gedacht aan categorieën vreemdelingen die, in afwijking van het eerste lid, onderdeel a, niet behoeven aan te tonen dat er sprake is van een dringende reden voor het vertrek naar het buitenland.

Daarbij valt de denken aan bijvoorbeeld:

- a. vreemdelingen die aantonen dat zij voor zakelijke doeleinden moeten reizen, zoals vreemdelingen die een vergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst hebben aangevraagd en door hun werkgever voor zakelijke doeleinden naar het buitenland worden gezonden;
- b. hier te lande geboren kinderen ten behoeve van wie een verblijfsvergunning is aangevraagd, in geval beide ouders houder zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit bezitten;
- c. vreemdelingen die een positieve beslissing op hun aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van hun verblijfsvergunning hebben ontvangen, maar nog in afwachting zijn van afgifte van het bijbehorende verblijfsdocument;
- d. vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag tot het verlengen of wijzigen van hun verblijfsvergunning en die de aanvraag om verlenging of wijziging tijdig, althans binnen een redelijke termijn van zes maanden nadat de vergunning is verlopen, hebben ingediend.

Met de in het *eerste lid* besloten voorwaarde, dat het gaat om een vreemdeling die de openbare lichamen tijdelijk *zal* verlaten, wordt tot uitdrukking gebracht dat het terugkeervisum niet kan worden verleend, indien de vreemdeling de openbare lichamen reeds heeft verlaten. De bedoeling is immers dat het terugkeervisum in de openbare lichamen wordt aangevraagd en verstrekt en derhalve niet in de situatie waarin de vreemdeling ervoor heeft gekozen de openbare lichamen reeds te verlaten. Het terugkeervisum wordt dan ook niet achteraf verleend.

Daarnaast is voor een ordelijk verloop van de procedure vereist dat de identiteit van de aanvrager wordt geverifieerd, voorafgaand aan diens uitreis uit de openbare lichamen, aan de hand van zijn document voor grensoverschrijding. Daarmee wordt gewaarborgd dat het terugkeervisum wordt aangebracht in het document voor grensoverschrijding van de juiste persoon. Ook de vaststelling van de aard van het verblijf van de

juiste persoon aan de hand van diens verblijfsdocument wordt daarmee gewaarborgd. Een en ander hangt samen met artikel 2k, eerste lid, eerste volzin, welke bepaalt dat een terugkeervisum door de vreemdeling in persoon wordt aangevraagd en de tweede volzin, die inhoudt dat het terugkeervisum wordt aangebracht in het document voor grensoverschrijding.

Artikel 2j

Aan vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd kan een terugkeervisum voor meerdere reizen worden verleend, mits de geldigheid die van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet overschrijdt. Indien na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aanleiding bestaat om het verblijf van de vreemdeling in de openbare lichamen te beëindigen, mag dit voornemen niet gefrustreerd worden doordat de vreemdeling over een terugkeervisum beschikt.

Aan de vreemdeling die in afwachting is van de beslissing omtrent diens aanvraag, kan slechts een terugkeervisum voor één reis worden verleend, in verband met de onzekerheid van de verblijfsrechten van de vreemdeling. Indien de vergunning wordt geweigerd, zou betrokkene niet aan een terugkeervisum voor meervoudig gebruik de verwachting mogen ontlenen dat zijn terugkeer mogelijk is.

Het *derde lid* strekt ertoe aan de Minister de bevoegdheid te verlenen om voor door hem aan te wijzen categorieën van gevallen dan wel in individuele gevallen een uitzondering te maken op de voorgaande leden. Daarbij wordt gedacht aan met name de volgende categorieën vreemdelingen:

- a. vreemdelingen die al wel een positieve beslissing op hun aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben ontvangen maar nog in afwachting zijn van een afgifte van het bijbehorende verblijfsdocument;
- b. studenten die in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag tot verlenging van de verleende vergunning indien zij in het kader van hun studie voor langere tijd naar het buitenland moeten reizen.

Artikel 2m

Dit artikel is gedeeltelijk ontleend aan artikel 3 van de Vw 2000. De daarin opgenomen verwijzingen naar de Schengengrenscodes zijn niet overgenomen, aangezien de Schengengrenscodes niet van toepassing is buiten het grondgebied van het Koninkrijk in Europa.

Net als in de Vw 2000 (artikel 3, derde lid) is het op grond van het eerste lid van artikel 2m slechts mogelijk om na een bijzondere aanwijzing de toegang te weigeren aan een vreemdeling die bescherming van de Nederlandse overheid zegt nodig te hebben.

Onderdeel E

Artikel 3

Dit artikel heeft technische wijzigingen ondergaan, die verband houden met de beperking van de reikwijdte van de gehele WTU-BES, welke reikwijdte is beperkt tot vreemdelingen. De onderdelen die specifiek betrekking hadden op Nederlanders zijn daarom geschrapt.

Onderdeel G

Artikel 5

Artikel 5 heeft behalve technische wijzigingen ook inhoudelijke wijzigingen ondergaan. Ten eerste doordat «in het buitenland» is vervangen door «buiten de openbare lichamen». Onder «in het buitenland» kon immers worden verstaan: buiten het Koninkrijk. Door op te nemen «buiten

de openbare lichamen» wordt het toepassingsbereik van het artikel verruimd. Onder buitenland dient immers in dit verband ook te worden begrepen Aruba, Curaçao of Sint Maarten, alsmede het in Europa gelegen deel van het land Nederland. Dat laatste aangezien voor de openbare lichamen de WTU-BES geldt en ten aanzien van het in Europa gelegen deel van Nederland de Vw 2000.

Onderdeel H

Artikel 5a

Dit artikel strekt ertoe naar analogie van artikel 12 van de Vw 2000 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over het toegestane verblijf in de zogenoemde vrije termijn, met een maximale verblijfsduur van zes maanden. In de terminologie van de Wet valt zodanig verblijf aan te merken als een vorm van verblijf van rechtswege. Bedoelde regels zullen worden gesteld in het BTU-BES, analoog aan artikel 3.3 van het Vb 2000.

Onderdeel I

Artikel 6

De redactie van het eerste lid is vereenvoudigd en aangepast aan de wijziging van het toepassingsbereik van de Wet als gevolg van het opnieuw vastgestelde artikel 1, en voorts het gewijzigde artikel 3 en het nieuwe artikel 5a.

De vrijdom van leges en kosten ten aanzien van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in het vroegere tweede lid is geschrapt. Daarbij zij verwezen naar het algemene deel van deze toelichting betreffende de invoering van legesverplichtingen.

In het opnieuw vastgestelde tweede lid zijn thans kaders aangebracht met betrekking tot de duur waarvoor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ten hoogste wordt verleend dan wel de geldigheidsduur daarvan wordt verlengd, te weten: vijf achtereenvolgende jaren. Deze bepaling is ontleend aan artikel 14, derde lid, van de Vw 2000.

Het vierde lid kon worden geschrapt, omdat daaraan geen behoefte meer bestaat, aangezien de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd altijd onder beperkingen zal worden verleend en daaraan als regel voorschriften zullen worden verbonden die verband houden met het doel waarvoor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, en waarvoor in voorkomend geval daaraan voorafgaand een machtiging tot voorlopig verblijf is verleend.

Het derde lid kon eveneens worden geschrapt als zijnde overbodig, omdat uit de gewijzigde terminologie (per definitie) al volgt dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt afgegeven voor onbepaalde tijd.

Onderdeel J

Artikel 7

In het opnieuw vastgestelde eerste lid is – naar analogie van artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000 – een tweede volzin opgenomen, inhoudend dat de Minister van Justitie aan de vreemdeling, die van rechtswege of bij vergunning is toegelaten, een document of schriftelijke verklaring kan verschaffen waaruit die toelating blijkt. Daaraan volgend is in een derde volzin opgenomen, inhoudend dat de Minister van Justitie de modellen kan vaststellen van de documenten en de schriftelijke verklaring, zulks naar analogie van artikel 9, derde lid, van de Vw 2000. Gelet op de betrekkelijk geringe vreemdelingenpopulatie in de openbare lichamen en de relatief hoge kosten van invoering van vreemdelingendocumenten, terwijl er een minder kostbaar alternatief voorhanden is in de vorm van de zoge-

noemde *sédula*, uitgegeven door burgerzaken, wordt voornamelijk afgezien van de verschaffing van vreemdelingendocumenten. In verband daarmee zijn de tweede en de derde volzin van het eerste lid facultatief geredigeerd. De *sédula* wordt afgegeven aan legale ingezetenen, derhalve aan Nederlanders en vreemdelingen. Het bestaande model van de *sédula* wordt zodanig aangepast dat daarop ook verblijfsaantekeningen zullen kunnen worden aangebracht. Op het moment waarop de *sédula* wordt vervangen door de Nederlandse identiteitskaart, die uitsluitend aan Nederlanders wordt afgegeven en niet aan vreemdelingen, zal van de in dit onderdeel gegeven bevoegdheden in ieder geval gebruik worden gemaakt.

De vroegere leden twee tot en met vijf konden worden geschrapt. Zo bestaat er geen behoefte aan een bepaling dat, indien de vergunning namens de Minister van Justitie wordt verleend, die verlening geschiedt door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar, omdat uit het bestuursrecht zelf reeds voortvloeit dat een bestuursorgaan van zijn bevoegdheden mandaat kan verlenen. In het Europese deel van Nederland pleegt daartoe een mandaatbesluit of ook een ondermandaatbesluit te worden uitgevaardigd. Hetzelfde geldt overigens voor de bevoegdheden die in deze wet worden geattribueerd aan de korpschef en de Commandant van de Koninklijke marechaussee. Vanzelfsprekend dient de gemandateerde bij het nemen van beschikkingen namens de mandans wel in de betreffende beschikking tot uitdrukking te brengen welk bestuursorgaan de mandans is. Een en ander is in lijn met hoofdstuk 10, titel 10.1, van de Algemene wet bestuursrecht, welke wet in de openbare lichamen overigens niet automatisch van toepassing is, met dien verstande dat deze weer wel van toepassing is voor zover Nederlandse bestuursorganen met een zetel in het Europees deel van Nederland (ministers en de Kroon) handelen ter uitvoering van Nederlandse wetgeving, niet zijnde oorspronkelijk Nederlands-Antilliaanse wetgeving. Evenmin bestaat nog behoefte aan een bepaling, neergelegd in het vroegere derde lid, dat geen vergunning wordt verleend alvorens met door de Minister van Justitie aan te wijzen instanties overleg is gepleegd. Het vroegere vierde lid, inhoudende dat het verzoek om toelating tot tijdelijk verblijf of tot verblijf schriftelijk en met redenen omkleed gericht moest worden aan de Minister van Justitie en ingediend bij de gezaghebber van het betrokken eilandgebied, is vervangen door het nieuwe tweede lid. Daarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag en de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken. Zulks is ontleend aan artikel 24, eerste lid, onderdelen a en b, van de Vw 2000.

Het is uitgangspunt dat een aanvraag moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is het aangevraagde te verlenen. Voorschriften over de wijze van indiening en behandeling behoeven naar hun aard niet noodzakelijkerwijs in de Wet te worden vastgelegd maar kunnen op een lager niveau in algemeen verbindende voorschriften worden neergelegd. Het tweede lid strekt daartoe.

Het vroegere vijfde lid, houdende vrijdom van leges en kosten, is vervangen door het huidige derde lid, waarin is bepaald dat de vreemdeling, in door Onze Minister te bepalen gevallen en volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd is terzake van de afdoening van een aanvraag tot het verlenen, verlengen van de geldigheidsduur of wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd. Tevens is daarin bepaald dat Onze Minister daarbij kan bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van een document waaruit de verblijfspositie blijkt leges verschuldigd is, alsmede dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen dan wel het document niet wordt afgegeven, als betaling achterwege blijft.

Deze formuleringen zijn ontleend aan artikel 24, tweede lid, van de Vw

2000. Bedoelde regels zullen worden neergelegd in de Regeling toelating en uitzetting BES (RTU-BES).

In het *vierde, vijfde en zesde lid* zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de ingangsdatum van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd. Deze bepalingen zijn ontleend aan artikel 26 van de Vw 2000 en strekken ertoe het ontstaan van zogenoemde verblijfs-gaten tegen te gaan. Daartoe strekt met name het gewijzigde vijfde lid. Deze bepalingen zijn niet slechts van belang voor uitzicht op verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, maar ook met het oog op eventuele naturalisatie, welke als regel immers een periode van ononderbroken toelating in de zin van de Rijkswet op het Nederlandschap vereist. In het zesde lid is thans een voorziening opgenomen die tot doel heeft te voorkomen dat niet tijdig gedane aanvragen tot verlenging tot verblijfs-gaten leiden, in geval de niet tijdigheid van de betreffende verlengingsaanvraag niet aan de aanvrager is toe te rekenen.

Het voormalige zesde, nu *zevende*, lid is geherformuleerd, teneinde dit af te stemmen op artikel 2c, en is ontleend aan artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000. Daarbij is de mogelijkheid vervallen om beperkingen op te leggen met betrekking tot de woonplaats. Dit geldt zowel voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Als gevolg daarvan behoeft voortaan in geval van wijziging van de woonplaats binnen de openbare lichamen (verhuizing naar een plaats, gelegen in een ander openbaar lichaam) voortaan geen wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd meer te worden aangevraagd.

Aan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt, evenals dat het geval is met betrekking tot de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in de zin van artikel 14 van de Vw 2000, altijd een beperking verbonden die verband houdt met het doel van het verblijf, afgezien van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die verband houdt met bescherming als bedoeld in artikel 12a.

Aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden evenwel voortaan geheel geen beperkingen en voorschriften meer verbonden. Dat is geregeld in het negende lid, analoog aan artikel 20, tweede lid, van de Vw 2000.

Een beperking houdt verband met het verblijfsdoel en ziet zowel op dat verblijfsdoel als ook op de bijzondere voorwaarden waaronder de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor dat doel wordt verleend. De beperking omvat derhalve meer dan slechts de korte aanduiding van het verblijfsdoel. Ook de aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verbinden voorschriften houden verband met het doel van het verblijf. Aangezien er bij de verlening van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd altijd een reden is waarom de vreemdeling verblijf in de openbare lichamen wordt toegestaan, wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder een beperking die daarmee verband houdt. Ook indien een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, anders dan verband houdend met bescherming, wordt verleend zonder dat aan alle toelatingsvoorwaarden is voldaan, geldt als regel dat er nog steeds een beperking aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd dient te worden verbonden.

De beperkingen in de zin van verblijfsdoelen kunnen nader worden aangegeleid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, bijvoorbeeld naar analogie van artikel 3.4 Vb 2000. Daarin is beschreven waarmee, met welke verblijfsdoelen, de beperkingen zoal verband kunnen houden. Voorts wordt een zo gedetailleerde opsomming als bedoeld in hoofdstuk 3 Vb 2000 voor de openbare lichamen niet nodig geacht en zal voor het

merendeel kunnen worden volstaan met beschrijving van beperkingen in de zin van de verblijfsdoelen en de bijbehorende voorwaarden en voorschriften in de CTU-BES.

De verblijfsdoelen die thans nog zijn beschreven in de Herziene Instructie aan de Gezaghebbers zullen niettemin worden beschreven in het BTU-BES en zijn: gezinshereniging en gezinsvorming, arbeid in loondienst, arbeid anders dan in loondienst, verblijf als student, als stagiair, als praktikant, voortgezet verblijf en verblijf als «pensionado/rentenier». Deze beperkingen en voorschriften zullen worden uitgewerkt in het CTU-BES. Het verblijf verband houdende met bescherming als bedoeld in artikel 12a zal een plaats krijgen in de CTU-BES.

De wijziging van het *achtste lid* vloeit voort uit de wijziging van het zevende lid.

Onderdeel K

Artikel 8

De nu vervallen delegatiebepaling van artikel 8, eerste lid, is op wetsystematische gronden en in aangepaste vorm opgenomen in artikel 5a. De definitie van toerist, voorzien in het nu vervallen tweede lid, wordt overgeheveld naar het BTU-BES.

In plaats van een en ander bevat artikel 8 voortaan bepalingen, analoog aan artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht. Het *eerste lid* verplicht een vreemdeling die buiten het geval van bezwaar of beroep wenst dat de Minister terugkomt van het voor hem ongunstige standpunt, ingenomen bij de beslissing op een eerdere aanvraag, nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te noemen die tot een gunstiger resultaat kunnen leiden. Indien zulks wordt nagelaten kan de Minister volstaan met een afwijzing van de herhaalde aanvraag onder verwijzing naar de eerdere beschikking. Dit is geregeld in het *tweede lid*. De bepaling hangt samen met het feit dat een beschikking waartegen geen rechtsmiddel is ingesteld, onherroepelijk wordt. Aan het beginsel dat zo een beslissing formele rechtskracht heeft zou afbreuk kunnen worden gedaan, wanneer men de beschikking langs een omweg zou kunnen aantasten door de Minister te vragen terug te komen van die beschikking door het indienen van een nieuwe aanvraag. Dit artikel ziet niet op de situatie dat het recht wordt gewijzigd. Indien het voor de aanvraag relevante recht wordt gewijzigd kan er volgens de dan geldende bepalingen een (nieuwe) aanvraag worden ingediend. Die aanvraag moet aan de hand van de nieuwe voorschriften worden beoordeeld. Dit artikel is ook van toepassing in geval van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, verband houdend met bescherming als bedoeld in artikel 12a.

Onderdeel L

Artikel 9

In het *eerste lid* is als algemene weigeringsgrond voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingevoegd dat de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het doel waarvoor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is aangevraagd. Deze grond komt overeen met artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van de Vw 2000 en deze invoeging houdt verband met de invoeging van Hoofdstuk 2 Nationale visa (de machtiging tot voorlopig verblijf). Met de inkorting van het *tweede lid* wordt een onbedoelde afwijking van de Wet administratieve rechtspraak BES geschrapt. Het is immers niet de bedoeling dat de bevoegde autoriteit van geval tot geval kan beslissen dat

hij de motivering van een ongunstige beslissing achterwege kan laten op de enkele grond dat hij motivering niet wenselijk vindt. Het nu vervallen derde lid kon als zijnde overbodig worden geschrapt. Door middel van het opnieuw vastgestelde *derde lid* en het toegevoegde *vierde lid* worden categorieën vreemdelingen aangewezen welke zijn vrijgesteld van de voorwaarde te beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Deze zijn ontleend aan artikel 17 van de Vw 2000. Onderdeel f van het derde lid maakt het mogelijk dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere categorieën vreemdelingen worden aangewezen wier aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het doel waarvoor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is aangevraagd. Evenals dat het geval is in artikel 17, tweede lid, van de Vreemdelingenwet is een (vierde) lid toegevoegd, dat een zogenoemde voorhangprocedure voorschrijft, die dient te worden gevolgd ter zake van een voordracht voor een vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Zodoende kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de opmerkingen van de zijde van de Staten-Generaal ten aanzien van de reeds in het Staatsblad geplaatste algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de reeds vastgestelde maatregel leiden. In de voorgestelde variant is het mogelijk om bijstellingen te verwerken voordat het ontwerp wordt vastgesteld.

Onderdeel M

Artikel 10

Deze technische wijziging strekt tot aanpassing van de gebruikte terminologie. Omdat aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geen beperkingen en voorschriften worden verbonden, ingevolge het gewijzigde artikel 7, negende lid, kon de vermelding van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, ter vervanging van de vergunning tot verblijf, in artikel 10 achterwege worden gelaten.

Onderdeel N

Artikel 11

Deze wijziging is technisch van aard en strekt ertoe de verwijzing te schrappen die werd gemaakt naar artikel 1 dat geen categorieën Nederlanders meer bevat.

Onderdeel P

Artikel 12a

De invoeging van dit artikel hangt samen met de implementatie van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welk Verdrag reeds geldt in het gehele Koninkrijk, maar dat niet is geïmplementeerd in de Landsverordening toelating en uitzetting van het land Nederlandse Antillen. Tevens wordt met invoeging van dit artikel beoogd een passende implementatie te realiseren het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het op 31 januari 1967 te New York tot stand gekomen Protocol betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1967, 76).

In het eerste lid wordt bepaald aan welke vreemdelingen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend, verband houdende met bescherming, en bij welke autoriteit een daartoe strekkend verzoek kan worden ingediend, namelijk bij de Minister van Justitie, als zijnde de autoriteit die bevoegd is een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen verband houdende met bescherming.

Het betreft vreemdelingen die zijn aan te merken als verdragsvluchteling en vreemdelingen die aannemelijk hebben gemaakt dat zij bij uitzetting een reëel risico lopen om te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit is geregeld in de onderdelen a en b.

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdende met bescherming kan, op afhankelijke gronden, ook worden verleend aan de leden van het gezin die gelijktijdig met de hoofdpersoon zijn ingereisd. Het betreft de echtgenote of echtgenoot, het minderjarig kind dat feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a of b, mits dat gezinslid dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig de openbare lichamen is ingereisd (onderdeel c). De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan op afhankelijke gronden eveneens worden verleend aan de vreemdeling die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b, dat hij om die reden behoort tot het gezin van die vreemdeling, mits hij dezelfde nationaliteit bezit als die vreemdeling en gelijktijdig de openbare lichamen is ingereisd (onderdeel d).

Door de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang onderscheiden de openbare lichamen zich zodanig van het Europese deel van Nederland dat een integrale overneming en toepassing van artikel 29 Vw van de 2000 voor de openbare lichamen niet passend is. Uitgangspunt bij de wijziging van de WTU-BES is immers dat deze wet vooral eenvoudig en praktisch moet blijven. Daarbij heeft een rol gespeeld dat onzeker is of en hoeveel effect de transitie en de implementatie van de verdragsverplichtingen zullen hebben op het aantal aanvragen om bescherming. Die onzekerheid maakt het noodzakelijk om een zo groot mogelijke mate van flexibiliteit te bewerkstelligen bij de behandeling van aanvragen om bescherming, zonder afbreuk te doen aan het absolute karakter van met name artikel 3 EVRM. Daartoe zullen in aanvulling op artikel 12a regels worden neergelegd in de CTU-BES, welke regels snel kunnen worden aangepast aan de zich voordoende ontwikkelingen.

Daarom is, anders dan in het vergelijkbare artikel 29 Vw 2000, in artikel 12a niet bepaald dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdende met bescherming op grond van nationaal beleid ook kan worden verleend met het oog op subsidiaire bescherming (waarop artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw 2000 betrekking heeft). Om dezelfde reden is evenmin bepaald dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming kan worden verleend aan de gezinsleden die weliswaar niet gelijktijdig zijn ingereisd maar toch nog wel binnen drie maanden zijn nagereisd. Op grond van dat laatste komt niet meer aan de orde de bevoegdheid om bedoelde vergunning ook te verlenen aan gezinsleden die niet binnen drie maanden zijn nagereisd, maar die of ten behoeve van wie binnen die drie maanden een mvv is aangevraagd.

Vanzelfsprekend staat artikel 12a, eerste lid, onderdelen c en d, er niet aan in de weg om aan een gezinslid een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen verband houdend met bescherming met toepassing van artikel 12a, eerste lid, onderdeel a of b, in geval dat gezinslid op zelfstandige gronden is aan te merken als verdragsvluchteling of dat gezinslid aannemelijk heeft gemaakt zelf risico te lopen bij uitzetting te worden onderworpen aan foltering, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.

Gezinsleden die niet voldoen aan artikel 12a kunnen ervoor kiezen om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan te vragen in het kader van

gewone gezinshereniging en derhalve geen verband houdend met bescherming in de zin van artikel 12a. Daarbij zal er in voorkomend geval, met het oog op artikel 8 EVRM, rekening mee worden gehouden dat aan de echtgenoot, partner of ouder op zelfstandige gronden een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming is verleend. Dat zal op basis van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, worden neergelegd in de CTU-BES.

In de bevoegdheid om de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verband houdend met bescherming te verlenen ligt vanzelfsprekend besloten de bevoegdheid om de geldigheidsduur daarvan te verlengen, alsmede om verlenging ervan te weigeren en ook om die vergunning in te trekken.

Op herhaalde aanvragen omtrent de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, al dan niet verband houdend met bescherming, is artikel 8 van toepassing. Daarbij zij verwezen naar de toelichting op dat artikel.

In het BTU-BES zal met toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Wet een voorziening worden getroffen die voorkomt dat een aanvraag als bedoeld in artikel 12a kan worden gedaan op andere gronden dan voorzien in artikel 12a dan wel dat hangende de beslissing op laatstbedoelde aanvraag, de beslissing op bezwaar of beroep inbegrepen, een daartoe strekkende, separate aanvraag wordt gedaan. Die voorziening zal vanzelfsprekend geen betrekking hebben op de separate aanvraag van het gezinslid dat niet voldoet aan artikel 12a en dat verblijf vraagt bij een vreemdeling die wel voldoet aan artikel 12a.

De procedure zal, zoals reeds toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting, worden beschreven c.q. uitgewerkt in de CTU-BES.

Onderdeel Q

Dit onderdeel strekt ertoe het bestaande artikel 13 in die zin te verduidelijken dat het einde van de toelating van rechtswege of krachtens vergunning verleend van de hoofdpersoon ook het einde met zich brengt van de afhankelijke toelating van de gezinsleden. De uitzondering op die regel, vervat in de tweede volzin, kon worden geschrapt, omdat daaraan geen behoefte meer bestaat. De daarin opgenomen verwijzing naar artikel 3, eerste lid, onderdeel f, zag immers op Nederlandse echtgenoten, terwijl artikel 3 niet langer betrekking heeft op Nederlanders.

Onderdeel R

Als gevolg van het opnieuw vastgestelde artikel 16 rust op de vreemdeling de rechtsplicht om de openbare lichamen binnen een bij artikel 16a bepaalde termijn te verlaten indien hij niet of niet langer toelating van rechtswege of bij vergunning verleend heeft en het hem niet of niet langer is toegestaan de beslissing omtrent een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd in de openbare lichamen af te wachten. In verband daarmee bestaat geen behoefte meer aan het oorspronkelijke *artikel 14, tweede lid*, inhoudende dat de beschikking tot intrekking van de vergunning tot verblijf de aanzegging bevat de openbare lichamen te verlaten binnen een daarbij te bepalen redelijke termijn binnen welke de betrokkene orde op zaken zal kunnen stellen. Aan het nu vervallen onderdeel a van het oorspronkelijk eerste lid bestaat geen behoefte meer, nu artikel 25, waarnaar werd verwezen, is vervallen ingevolge Landsverordening van 11 september 1997 (P.B. 1997, 237) en artikel 24, waarnaar eveneens werd verwezen, is vervallen door onderdeel KK.

Onderdelen S en T

De hoofdstukken 8 en 9 zijn ingevoegd met als doel de vroegere artikelen 15, 16 en 19 te moderniseren, waarin de uitzetting, verwijdering en de bewaring ter fine van uitzetting werden geregeld en waarin taken waren toegedeeld aan de gezaghebber en de Procureur-Generaal. In verband met de staatkundige hervormingen verkrijgt de gezaghebber taken die vergelijkbaar zullen zijn met die van een burgemeester. Voorts is het in Nederland niet gebruikelijk dat de burgemeester of ook de Procureur-Generaal tot taak heeft om vreemdelingenrechtelijke taken en bevoegdheden uit te oefenen, maar is ter zake de Minister van Justitie bevoegd. Aan het in de Landsverordening toelating en uitzetting bestaande onderscheid tussen verwijdering en uitzetting bestaat geen behoefte meer en dat onderscheid is daarom vervallen. In de Wet zal, voor zover hier van belang, voortaan nog slechts sprake zijn van uitzetting. De terminologie is daarmee aangepast aan die van de Vw 2000.

Met de bevoegdheid tot uitzetting in de zin van de Vw 2000 hangen samen de vertrekplicht en de vertretermijnen. De daarbij behorende bepalingen zijn overgenomen uit hoofdstuk 6 van de Vw 2000.

In verband met een en ander zijn hoofdstukken opgenomen met betrekking tot de vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen (hoofdstuk 8), alsmede de vertrekplicht en de vertretermijnen (hoofdstuk 9).

Voorts bevatte het voormalige artikel 15, tweede lid, de mogelijkheid om in geval van verwijdering van een persoon een verbod op te leggen om binnen een bepaalde termijn in de Nederlandse Antillen terug te keren, welk verbod vergelijkbaar is met ongewenstverklaring van artikel 67 Vw 2000. Ook de bepalingen verband houdend met de ongewenstverklaring zijn overgenomen uit de Vw 2000.

Voorts zijn door middel van het nieuwe hoofdstuk 8 (de nieuwe artikelen 15 tot en met 15d) met name enkele bepalingen toegevoegd met betrekking tot beperking van de vrijheid van beweging van vergunningplichtige aanvragers, afgeleid van de artikelen 56 tot en met 60 van de Vw 2000.

Artikel 15

Artikel 15, eerste lid, betreft de beperking van de vrijheid van beweging op grond dat het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dat vordert, ten aanzien van een vreemdeling die geen geldige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd heeft, geen toelating van rechtswege heeft noch ook in afwachting is van de beslissing op een aanvraag, terwijl niet bij of krachtens de wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de vreemdeling achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist. Dit is ontleend aan artikel 56, eerste lid, onderdeel a, van de Vw 2000. Vanzelfsprekend dient de beperking van de vrijheid van beweging te worden opgeheven zodra de persoon te kennen geeft het land te willen verlaten en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat. Dit is geregeld in artikel 15, tweede lid, dat is ontleend aan artikel 56, tweede lid, van de Vw 2000.

In het eerste lid is uitdrukkelijk bepaald dat beperking van de vrijheid van beweging een bevoegdheid van de Minister van Justitie is. Ook onder de Wet zal de Minister van deze bevoegdheid mandaat kunnen verlenen. Een uitdrukkelijke bepaling terzake is daartoe, naar de mening van de regering, niet nodig. Overeenkomstig de huidige, in het Europese deel van het land Nederland gebruikelijke mandaatregelingen, zal het mandaat worden verleend aan de korpschef of aan een andere, hooggeplaatste ambtenaar.

Artikel 15a

Artikel 15a heeft betrekking op personen wier verzoek om bescherming, bedoeld in artikel 12a van de Wet, is afgewezen. Op grond van artikel 15a kan Onze Minister aan de betrokken vreemdeling een aanwijzing geven

om zich op te houden in een bepaalde ruimte of op een bepaalde plaats. Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 57 van de Vw 2000.

Artikel 15b

Op grond van artikel 15b kan Onze Minister de vreemdeling, bedoeld in artikel 15, eerste lid, een ruimte of plaats aanwijzen die is beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek, indien zulks voor de uitzetting noodzakelijk is, vergelijkbaar met artikel 58 van de Vw 2000.

Artikel 15c

Het uitgangspunt van artikel 15c is dat, indien een vreemdeling geen toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend heeft en het hem niet of niet langer is toegestaan de beslissing omtrent een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd in de openbare lichamen af te wachten, hij kan worden uitgezet en hij, indien de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, in bewaring kan worden gesteld in het belang van de uitzetting. Naar analogie van artikel 59 van de Vw 2000 is de bevoegdheid tot inbewaringstelling van een vreemdeling gekoppeld aan diens uitzetting. Dat komt tot uiting in de woorden «in het belang van de uitzetting» die in de aanhef van het eerste lid zijn opgenomen. Bovendien is bewaring, evenals in artikel 59 van de Vw 2000, slechts mogelijk indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dat vordert. Dat is, ingevolge de jurisprudentie, pas het geval indien er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken.

In het tweede lid wordt het uitgangspunt gehanteerd dat, indien de voor de uitzetting van een vreemdeling noodzakelijke papieren voorhanden zijn, de openbare orde de bewaring van de vreemdeling vordert. In dat geval is het, anders dan bij de bewaring op grond van het eerste lid, voor de bewaring niet nodig dat er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken. De achtergrond bij deze mogelijkheid is dat in de praktijk behoefte bestaat aan het toepassen van bewaring indien alle voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden (paspoort, laissez-passer, vliegtickets) reeds voorhanden zijn of binnen de termijn van vier weken aanwezig zullen zijn, bijvoorbeeld omdat de diplomatieke vertegenwoordiging vervangende reisdocumenten in het vooruitzicht heeft gesteld. De bewaring dient ertoe te voorkomen dat de vreemdeling zich alsnog aan de uitzetting zal onttrekken en in de illegaliteit zal begeven.

Gelet op het feit dat deze vorm van bewaring slechts toegepast kan worden indien enkel nog de fysieke uitzetting gerealiseerd dient te worden, is deze bewaring aan een maximum van vier weken gebonden. In het vierde lid is voorts, evenals in artikel 59, derde lid, van de Vw 2000, geregeld dat de bewaring ten hoogste vier weken bedraagt in geval de bewaring wordt opgelegd hangende de beslissing omtrent een aanvraag. Daarbij geldt dat de vreemdeling niet of niet meer in bewaring kan worden gesteld indien de beslissing op de aanvraag niet binnen een termijn van vier weken kan worden genomen. Deze regel die reeds in de Vreemdelingenwet van 1965 was neergelegd en ook geldt voor de vrijheidsbeperkende en -benemende maatregelen op grond van artikel 57 en 58 van de Vw 2000, alsmede de artikelen 15a en 15b van de Wet, heeft tot doel om veilig te stellen dat deze maatregelen alleen mogelijk zijn in gevallen waarin op korte termijn een beslissing omtrent eventuele uitzetting te verwachten is. Er bestaat vooralsnog geen aanleiding om de termijn van vier weken te verlengen.

In het eerste lid, aanhef, is de bevoegdheid tot inbewaringstelling uitdrukkelijk aan de Minister van Justitie verleend. Van deze bevoegdheid blijft mandaat mogelijk; de in Nederland bestaande mandaatregelingen zullen daartoe waar nodig worden aangepast. Omdat het om een ingrijpende

bevoegdheid gaat, blijft het mandaat voorbehouden aan de korpschef of andere, hooggeplaatste functionarissen.

Hoofdstuk 9 Vertrek, uitzetting en ongewenstverklaring

Onderdeel V

Artikel 16

De vreemdeling die geen toelating van rechtswege of bij vergunning verleend heeft en aan wie het niet is toegestaan de beslissing omtrent een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd in de openbare lichamen af te wachten, dient de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten binnen de in artikel 16a bepaalde termijn. Dit uitgangspunt, dat voor zich spreekt, is in het voorgestelde artikel 16, eerste lid, verwoord. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om de openbare lichamen te verlaten wordt daarbij voorop gesteld.

De verplichting om de openbare lichamen te verlaten is afhankelijk van de vraag of de vreemdeling toestemming heeft om in de openbare lichamen te verblijven. De rechtsplicht van de vreemdeling om de openbare lichamen te verlaten ontstaat vanaf het moment waarop het toegestane verblijf eindigt. Voor een vreemdeling aan wie het nooit toegestaan is geweest in de openbare lichamen te verblijven en zich dus illegaal toegang tot de openbare lichamen heeft verschaft, ontstaat deze rechtsplicht meteen vanaf het moment waarop hij zich illegaal toegang tot de openbare lichamen heeft verschaft.

Voor de vreemdeling die wel een aanvraag heeft ingediend, maar wiens aanvraag is afgewezen en het bezwaar of beroep de werking van de bestreden beschikking niet opschort, hetgeen regel is, ontstaat de rechtsplicht na de afwijzing van de aanvraag. Als hangende de beslissing op bezwaar of beroep de werking van de bestreden beschikking is opschort ingevolge een rechterlijke beslissing, dan ontstaat of herleeft de rechtsplicht nadat de opschorting is geëindigd.

Met betrekking tot de mogelijkheid dat hangende de beslissing op bezwaar of beroep de werking van de beschikking is opschort is in het tweede lid neergelegd, dat van de vreemdeling desalniettemin medewerking kan worden gevorderd aan de voorbereiding van het vertrek uit de openbare lichamen. Deze regeling is opgenomen opdat ingeval de negatieve beslissing in de rechterlijke procedure wordt bevestigd, het vertrek ook zo snel mogelijk kan plaatsvinden. De voorgestelde uitdrukkelijke regeling is nodig, omdat in het geval waarin hangende het bezwaar of beroep de werking van de beschikking is opschort, daarmee ook de rechtsplicht van de vreemdeling om de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten is opgeschort. Anders gezegd: de vreemdeling heeft toestemming in de openbare lichamen te verblijven en hoeft dus op grond van artikel 16, eerste lid, de openbare lichamen niet te verlaten. Om in dat geval toch medewerking van de vreemdeling te kunnen vorderen aan de voorbereiding van het vertrek is in het tweede lid een grondslag neergelegd.

Onderdeel W

Artikel 16a

In artikel 16a is geregeld dat de vreemdeling de openbare lichamen binnen vier weken uit eigen beweging dient te verlaten. Artikel 16a bouwt daarmee voort op artikel 16, waarin de rechtsplicht voor de vreemdeling om de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten is neergelegd. Het wetsvoorstel gaat uit van één in de wet neergelegde vertrekketermijn, met de bevoegdheid voor de Minister van Justitie om in bepaalde gevallen een kortere termijn te stellen. Het gevolg van deze in de wet neergelegde termijn is, dat de rechter, wanneer hij het beroep van de

vreemdeling tegen de afwijzing van zijn aanvraag ongegrond verklaart, geen andere vertrektermijn kan geven. Om die reden kan worden aangenomen, dat de vertrektermijn als zodanig bij de rechter niet ter discussie zal staan. De vertrektermijn van vier weken gaat lopen nadat de toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend is geëindigd. Grofweg kan de toelating tot verblijf van de vreemdeling op twee manieren eindigen. De eerste manier is door afwijzing van de aanvraag voor een verblijfsvergunning, door intrekking van de verleende verblijfsvergunning of door de niet-verlenging van de geldigheidsduur ervan. De tweede manier waarop de toelating tot verblijf kan eindigen is door verval van rechtswege, dat wil zeggen zonder dat er een beschikking aan te pas komt. Dat is bijvoorbeeld het geval indien de zogenaamde vrije termijn van artikel 5a of de toelating ex artikel 3 eindigt. De toelating tot verblijf eindigt eveneens van rechtswege indien de eventuele opschortende werking hangende de beslissing op bezwaar of (administratief) beroep eindigt. Het eerste lid beoogt geen onderscheid te maken tussen de verschillende manieren waarop de toelating tot verblijf kan eindigen. Om die reden is gekozen voor een neutrale bewoording «nadat de toelating van rechtswege is geëindigd, de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd is verstreken dan wel het de vreemdeling niet langer is toegestaan de beslissing omtrent een aanvraag tot het verlenen, wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van een zodanige vergunning in de openbare lichamen af te wachten». Voor de vraag vanaf welk moment de vertrektermijn daadwerkelijk gaat lopen is van belang of het instellen van bezwaar of administratief beroep opschortende werking is verbonden. Kenmerk van de opschorting is dat de gevolgen van de bestreden beschikking, bijvoorbeeld de afwijzing van de aanvraag, nog niet in werking treden.

Ook in het systeem van de in de wet neergelegde vertrektermijn kan een bevoegdheid van de Minister van Justitie om de vertrektermijn in een concreet geval te verkorten moeilijk worden gemist. Er kunnen zich nu eenmaal omstandigheden voordoen, die het wenselijk maken om een kortere termijn te geven dan de vier weken ingevolge het eerste lid. In het vierde lid is daarom voorzien in een bevoegdheid van de Minister van Justitie om de vertrektermijn te verkorten, hetzij in het belang van de uitzetting hetzij in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Onder «openbare orde» is overigens ook begrepen de openbare rust. De verkorting van de vertrektermijn in het belang van de uitzetting kan worden toegepast wanneer de mogelijkheid om uit te zetten voor langere tijd illusoir zou worden indien de vreemdeling de vertrektermijn van vier weken zou worden gegund. Hierbij valt te denken aan het geval waarin de vreemdeling verplicht is de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten, daarvoor ingevolge het eerste lid vier weken de tijd heeft, maar voor ommekomst van die vier weken een reismogelijkheid bestaat. Als de eerstvolgende reismogelijkheid bijvoorbeeld pas over zes weken zou zijn, derhalve na afloop van de vertrektermijn van vier weken, dan dient de Minister de vertrektermijn zodanig te kunnen verkorten, dat de vreemdeling desnoods kan worden uitgezet met gebruikmaking van de eerstbedoelde reismogelijkheid. Naast de verkorting van de vertrektermijn in het belang van de uitzetting, kunnen redenen van openbare orde of de nationale veiligheid aanleiding zijn voor de Minister van Justitie om de vertrektermijn te verkorten. Een voorbeeld daarvan kan zijn de afwijzing van de aanvraag van een vreemdeling die een oorlogsmisdadiger blijkt te zijn.

De verkorting van de vertrektermijn kan op twee manieren aan de rechter ter beoordeling komen. Als de Minister tegelijk met de afwijzing van de aanvraag de vertrektermijn verkort, bijvoorbeeld in het voorbeeld van de oorlogsmisdadiger, dan zal de rechter bij de beoordeling van het beroep

tegen de afwijzing ook de verkorting van de termijn beoordelen. Indien de Minister pas na afloop van het beroep op de rechter de vertrektermijn verkort, dan is afzonderlijk bezwaar en beroep niet uitgesloten. Tot slot merken wij nog op dat de bevoegdheid om de vertrektermijn te verkorten geen gevolg heeft voor de termijn waarbinnen de vreemdeling bezwaar of beroep kan instellen. Deze termijn bedraagt ingevolge artikel 19 vier weken, in afwijking van artikel 16 van de Wet administratieve rechtspraak BES.

Onderdeel X

Artikel 16b

Nu de WTU-BES niet opschortende werking aan het maken van bezwaar of het instellen van (administratief) beroep verbindt, kan aan het bezwaar of (administratief) beroep slechts opschortende werking toekomen uit kracht van een rechterlijke beslissing op een verzoek om voorlopige voorziening (ingevolge artikel 88 van de Wet administratieve rechtspraak BES). In dat geval heeft de vreemdeling, zolang de opschortende werking duurt (zie daarvoor de artikelen 90 en 91 van de Wet administratieve rechtspraak BES), toelating tot verblijf, en gaat de vertrektermijn niet lopen. Na afloop van de opschortende werking heeft de vreemdeling, ingevolge het voorgestelde eerste lid, vier weken de tijd om de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten. Voor de goede orde merken wij op, dat de vertrektermijn ook vier weken bedraagt, indien het verzoek om voorlopige voorziening is toegewezen nadat de oorspronkelijke vertrektermijn reeds was verstreken. Ingevolge het tweede lid wordt de beroepstermijn in mindering gebracht op de vertrektermijn indien de vreemdeling de beroepstermijn ongebruikt heeft laten verstrijken, terwijl tijdens die beroepstermijn opschortende werking bestond. De bezwaar- en beroepstermijn bedraagt ingevolge artikel 19 van de WTU-BES vier weken, in afwijking van artikel 16 van de Wet administratieve rechtspraak BES. Deze termijn komt daarmee overeen met de termijn waarbinnen de vreemdeling uit eigen beweging de openbare lichamen dient te verlaten. Wij zijn van mening dat ingeval de vreemdeling geen bezwaar of (administratief) beroep heeft willen instellen, de vreemdeling de voorbereidingen voor zijn vertrek heeft kunnen treffen.

In het derde lid is de vertrektermijn neergelegd van de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaand aan zijn binnenkomst in de openbare lichamen geen rechtmatig verblijf heeft gehad, dat wil zeggen nimmer toelating van rechtswege heeft gehad en nimmer een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd heeft ingediend. Hiermee wordt bedoeld op de vreemdeling die illegaal in de openbare lichamen verblijft. Wanneer een dergelijk geval zich voordoet, dan zal de vreemdeling geen termijn worden gegund om de openbare lichamen uit eigen beweging te verlaten en is de vreemdeling onmiddellijk uitzetbaar. De vreemdeling wiens toelating tot verblijf is geëindigd door afloop van de zogenaamde vrije termijn (geregeld in artikel 5a) behoeft evenmin een vertrektermijn gegeven te worden. De vreemdeling die in het verleden toelating tot verblijf op basis van artikel 3 of 6 heeft genoten maar de openbare lichamen niet binnen de voor hem geldende vertrektermijn heeft verlaten, valt niet onder het toepassingsbereik van het tweede lid. De vreemdeling die in zodanig geval wordt aangetroffen kan onmiddellijk worden uitgezet aangezien de in het eerste lid bedoelde vertrektermijn reeds zal zijn verstreken.

Het derde lid komt overeen met artikel 64 van de Vw 2000. De bescherming tegen uitzetting in deze gevallen moet worden onderscheiden van de situatie waarin de vreemdeling medische behandeling in de openbare lichamen behoeft en om die grond voor een verblijfsvergunning in aanmerking zou kunnen komen.

Artikelen 16d en 16e

Deze artikelen dienen ter modernisering van het verbod op terugkeer, dat was neergelegd in het voormalige artikel 15, tweede lid, naar analogie van artikel 67 van de Vw 2000. Er is ten opzichte van dat laatste artikel geen inhoudelijke wijziging beoogd. Daaraanvolgend is de inhoud van artikel 68 Vw 2000 overgenomen in artikel 16e.

Onderdeel Y

De onderdelen a en b van artikel 17 zijn opnieuw vastgesteld in verband met het gewijzigde artikel 7. In het oorspronkelijke onderdeel a ontbrak ten onrechte de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nu is ingevoegd. Aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden ingevolge artikel 7, zevende lid, beperkingen verbonden en aan die vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Op grond van artikel 7, negende lid, worden aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd geen beperkingen en voorschriften verbonden. Van wijziging van aan de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verbonden voorwaarden, beperkingen of voorschriften kan derhalve geen sprake zijn, met dien verstande dat de bestaande voorwaarden, beperkingen of voorschriften ingevolge het overgangsrecht worden geacht van rechtswege te zijn opgeheven.

Onderdeel Z

Artikel 19

Artikel 19 heeft betrekking op de beroepstermijnen, zoals die in vreemdelingenzaken gelden. Als hoofdregel is de beroepstermijn, in afwijking van artikel 16 van de Wet administratieve rechtspraak BES, vier weken. Deze beroepstermijn, die is neergelegd van het eerste lid, is ongewijzigd overgenomen uit artikel 69 van de Vw 2000. De beroepstermijn is van toepassing op het indienen van een bezwaarschrift, een administratief beroepschrift, het instellen van beroep bij het Gerecht en op het instellen van hoger beroep bij het Hof. Er is geen reden om deze termijn te wijzigen. In het tweede lid is een uitzondering neergelegd op de beroepstermijn van vier weken. Ingevolge artikel 22k wordt de oplegging van een vrijheidbeperkende of vrijheidontnemende maatregel voor de toepassing van artikel 3 van de Wet administratieve rechtspraak BES gelijk gesteld met een beschikking. Vanwege de ingrijpende aard van dergelijke besluiten is het instellen van beroep tegen een dergelijk besluit niet aan een termijn gebonden. Bovendien zou, wanneer de oplegging van de maatregel langer dan vier weken duurt, de vreemdeling daartegen ingevolge het eerste lid niet meer in beroep kunnen. Dat is vanzelfsprekend bij een dergelijk ingrijpend besluit ongewenst.

Onderdelen BB en CC

Deze onderdelen strekken ertoe om subdelegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften door de regering mogelijk te maken, met betrekking tot de in deze artikelen vermelde onderwerpen, waaronder ook technische voorschriften, zoals de aanwijzing van plaatsen waarbuiten vreemdelingen niet mogen ontschepen aan te wijzen.

Onderdelen EE, FF, GG en HH

Artikel 22a

Met betrekking tot de attributie van bevoegdheden zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Het opnieuw vastgestelde artikel 22a vervangt het artikel 22a van de Landsverordening toelating en uitzetting. De toedeling van bevoegdheden is vervangen door een mengvorm van de

artikelen 46 en 47 van de Vw 2000. Doel daarvan is het mogelijk te maken dat ambtenaren belast met de grensbewaking ook kunnen worden belast met het (binnenlands) vreemdelingtoezicht, waartoe primair de ambtenaren van politie bevoegd zijn, en andersom, alsmede dat bij besluit van de Minister ook andere ambtenaren daartoe kunnen worden aangewezen. In het derde lid is geregeld dat de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en de ambtenaren van politie, bedoeld in het eerste lid, onder a, respectievelijk b, de taken in het kader van de grensbewaking uitoefenen onder gezag van de Commandant van de Koninklijke Marechaussee. Tevens is daarin geregeld dat de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en de ambtenaren van politie, bedoeld in het eerste lid, onder a, respectievelijk b, het toezicht op personen uitoefenen onder leiding van de korpschef.

Aangezien het in de rede ligt dat behalve lokaal geworven personeel ook de ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Koninklijke marechaussee en de politie van het Europese deel van Nederland zullen worden ingezet ter uitvoering van de WTU-BES, ligt het ook in de rede om hen zoveel mogelijk te voorzien van bevoegdheden welke uit hoofde van de Vw 2000 aan hen zijn toegedeeld. Daartoe zijn de bepalingen van de artikelen 48 tot en met 53 van de Vw 2000 overgenomen in de artikelen 22c tot en met 22g. Bedoelde bepalingen hebben betrekking op: informatieverstrekking, toepassing van bevoegdheden, staande houding en ophouding, onderzoek van vervoermiddelen, het innemen dan wel bewaren van reis- en identiteitspapieren en het daarin aantekeningen maken, alsmede het binnentreden van woningen.

Artikel 22c

In afdeling 1, paragraaf 2 van hoofdstuk 12 zijn de bevoegdheden neergelegd van de ambtenaren, belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Daarbij gaat het deels om bevoegdheden in het kader van het toezicht op de naleving en deels om bevoegdheden die meer in de uitvoerende sfeer liggen. In de WTU-BES zal, evenmin als dat in de Vw 2000 het geval is, een expliciet onderscheid worden gemaakt tussen het toezicht op de naleving en de uitvoering. Op de bevoegdheden die meer in de sfeer van de uitvoering liggen zijn de artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), voor zover nodig, van toepassing. Daarbij is met name artikel 5:13 Awb van belang. Dit artikel bepaalt dat de toezichthouder een redelijk gebruik van zijn bevoegdheden dient te maken. Ingevolge artikel 5:20 Awb bestaat er een verplichting tot medewerking voor de persoon op wie het toezicht betrekking heeft. De vraag of een bevoegdheid wordt gebruikt in het kader van het toezicht of voor de uitvoering verliest daarmee relevantie. Anders dan geldt ten aanzien van de toezichtbevoegdheden die in artikelen 48 tot en met 53 van de Vw 2000 aan de ambtenaren worden toegekend zijn de toezichtbevoegdheden die in deze wet worden toegekend aan de ambtenaren niet slechts te beschouwen als aanvullende bevoegdheden op de bevoegdheden die door de Awb reeds aan toezichthouders worden toegekend (artikelen 5:11 en verder). Uit de woorden «voor zover nodig» volgt dat op de uitoefening van de toezichtbevoegdheden afdeling 5.2 van de Awb onverkort van toepassing is.

Artikel 22d

In het *eerste lid* is gekozen voor het begrip «redelijk vermoeden van illegaal verblijf». Bij dit begrip zijn concrete aanwijzingen, aanvullende feiten en omstandigheden nodig voor het kunnen uitoefenen van toezicht, maar is niet vereist dat hieruit een concrete aanwijzing voortvloeit voor illegaal verblijf. Een redelijk vermoeden van illegaal verblijf heeft grote raakvlakken met het redelijke vermoeden van een strafbaar feit van artikel 47

van het Wetboek van Strafvordering BES. Ook hier moeten er redengevende feiten en omstandigheden zijn. Het vermoeden moet redelijk zijn en gemeten worden naar objectieve maatstaven. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan een controle van een woning waarin eerder illegaal verblijvende vreemdelingen werden aangetroffen of aan het geval dat bij een binnentreding ter uitzetting van een met naam bekende illegaal verblijvende vreemdeling nog andere illegaal verblijvende vreemdelingen worden aangetroffen. Mede op basis van ervarings- en omgevingsgegevens kan dan een redelijk vermoeden worden aangenomen. Verder kan gedacht worden aan een verkeerscontrole waarbij de bestuurder herkend wordt als iemand die eerder voor mensensmokkel is veroordeeld. In dat geval kan er ten aanzien van de medepassagiers in redelijkheid worden vermoed dat zij illegaal in de openbare lichamen verblijven, terwijl daarvan geen concrete aanwijzing aanwezig hoeft te zijn.

Het voorgestelde *derde lid* houdt in dat ook personen van wie de identiteit weliswaar onmiddellijk kan worden vastgesteld, maar van wie niet onmiddellijk duidelijk is of zij zijn toegelaten tot de openbare lichamen, kunnen worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Daarnaast kunnen ook personen naar een plaats van verhoor worden overgebracht van wie zowel de identiteit als het ontbreken van toelating tot verblijf in de openbare lichamen onmiddellijk kan worden vastgesteld. Met het voorgestelde onderdeel wordt ook een rechtstitel gegeven voor het vervoer van een vreemdeling na expiratie van een strafrechtelijke detentie en voor het horen van een vreemdeling met het oog op uitzetting. In het *vierde lid* is de bevoegdheid neergelegd om de ophouding van een vreemdeling op een plaats bestemd voor verhoor te verlengen met acht en veertig uren. Met de woorden «in het belang van het onderzoek» wordt bedoeld op het onderzoek naar de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Deze bevoegdheid bestaat indien er «grond bestaat voor het vermoeden dat de opgehouden persoon geen toelating tot verblijf heeft». Ingevolge het eerste lid kan een persoon worden opgehouden indien er een redelijk vermoeden bestaat over illegaal verblijf.

Artikel 22e

In dit artikel is de bevoegdheid neergelegd om een voertuig ten aanzien waarvan de ambtenaren een redelijk vermoeden hebben dat er vreemdelingen mee worden vervoerd aan te houden teneinde het te onderzoeken op de aanwezigheid van vreemdelingen. Artikel 22f is te beschouwen als een aanvulling op artikel 22e. Dit betekent dat indien in het aangehouden voertuig een vreemdeling wordt aangetroffen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij illegaal in de openbare lichamen verblijft, deze vreemdeling vervolgens kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen bedoeld in artikel 22e, tweede tot en met vijfde lid.

Artikel 22f

In het voorgestelde artikel 22f wordt, in tegenstelling tot het woordgebruik elders in de wet, niet meer gesproken van vreemdelingen maar van personen. In verband met concrete en correcte uitvoering van de WTU-BES zijn reis en identiteitspapieren onontbeerlijk. Het komt veelvuldig voor dat vreemdelingen hun documenten afgeven aan derden. Verder is een bepaling opgenomen in het tweede lid, op grond waarvan het reis- en identiteitspapier van een vreemdeling ingeval van uitzetting niet aan de vreemdeling zelf wordt teruggegeven maar kan worden overgedragen aan de persoon belast met de grensbewaking in het land waar de toelating is gewaarborgd. Hiermee worden de mogelijkheden voor effectuering van de uitzetting verbeterd.

Artikel 22g

In artikel 22g, waarin een bevoegdheid tot binnentreden wordt geregeld,

worden twee situaties onderscheiden waarin de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn plaatsen te betreden. Het voorgestelde artikel 22g geeft de bevoegdheid tot het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen toelating tot verblijf heeft. Aan deze voorziening bestaat in de praktijk grote behoefte om een geloofwaardig toezicht op vreemdelingen te kunnen houden. Ten aanzien van het criterium «redelijk vermoeden», bedoeld in het eerste lid, merken wij op dat aansluiting is gezocht bij het voorgestelde artikel 22d, waarin hetzelfde criterium wordt gegeven. Op die wijze is gewaarborgd dat de ambtenaren steeds met hetzelfde criterium te maken hebben bij het uitoefenen van het toezicht.

Onderdeel II

De artikelen 22h en 22i betreffen maatregelen van toezicht, voorzien in de Vw 2000, te weten de artikelen 54 en 55 (betreffende delegatie bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot verplichtingen, op te leggen aan vreemdelingen, het zich beschikbaar houden hangende onderzoek naar de inwilligbaarheid van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, alsmede betreffende het fouilleren).

Onderdeel JJ

In hoofdstuk 14 (de artikelen 22j tot en met 22x) is hoofdstuk 7, afdeling 5, Bijzondere rechtsmiddelen, van de Vw 2000 overgenomen (de artikelen 93 tot en met 106). Hierbij gaat het om de rechtsmiddelen die de vreemdeling tegen de oplegging van een vrijheidsontnemende of vrijheidsbeperkende maatregel kan instellen.

De daarop gebaseerde regels van hoofdstuk 5 (de artikelen 5.1 tot en met 5.7) van het Vb 2000 worden opgenomen in het BTU-BES (de artikelen 19a tot en met 19g).

Artikel 22j

In de artikelen 22j tot en met 22o is de rechterlijke toets voor de vrijheidsontneming neergelegd. Hoofdpijnen van de rechterlijke toets van de vrijheidsontneming zijn, dat de rechter uiterlijk op de derde dag nadat een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming is opgelegd daarvan in kennis wordt gesteld. Vervolgens stelt de Minister de rechtbank uiterlijk 28 dagen nadat het Gerecht op het eerste beroep uitspraak heeft gedaan in kennis van het voortduren van de vrijheidsontneming. De vreemdeling zelf kan op elk moment beroep bij het Gerecht instellen. Daarmee is een periodieke toetsing van de vrijheidsontneming gewaarborgd. Deze hoofdpijnen zijn als volgt uitgewerkt.

Vanwege de ingrijpende aard van besluiten waarbij een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd is het instellen van beroep niet aan een termijn gebonden. Dit is geregeld in artikel 22j. Voor het instellen van hoger beroep geldt echter een termijn van een week. Dat is geregeld in artikel 22m.

In artikel 22k is geregeld dat de maatregelen strekkende tot vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking voor de toepassing van artikel 3 van de Wet administratieve rechtspraak BES met een beschikking worden gelijkgesteld.

Ingevolge het tweede lid kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsontnemende maatregel. Dit spreekt, gezien de aard van de maatregel, voor zich.

In artikel 22k, derde lid, wordt voorgesteld om geen griffierecht te heffen indien een vrijheidsbeperkende of een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd. Dit is vergelijkbaar met artikel 93, derde lid, van de Vw 2000 en wijkt voorts af van artikel 17 van de Wet administratieve rechtspraak BES op grond waarvan een griffierecht van USD 84,- verschuldigd is.

Hoofdstuk 14 bevat voor het overige geen bijzondere voorschriften inzake het beroep van de vreemdeling tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Het karakter van de vrijheidsbeperkende maatregel dwingt daar niet toe. Het karakter van de vrijheidsontnemende maatregel verlangt daarentegen wel bijzondere voorschriften voor de rechterlijke beoordeling.

Artikel 22l

In artikel 22l, eerste lid, is de kennisgeving van de vrijheidsontneming geregeld. Die wordt uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van het besluit tot oplegging van de maatregel gedaan. Deze kennisgeving wordt geacht een beroep van de vreemdeling tegen het besluit tot oplegging van de vrijheidsontneming te zijn; deze terminologie sluit aan bij die van artikel 3 van de Wet administratieve rechtspraak BES. Hieruit volgt voorts dat hoofdstuk 2 van de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing is, tenzij in het wetsvoorstel daarvan wordt afgeweken. De kennisgeving door de Minister kan achterwege blijven indien de vreemdeling voor ommekomst van de achtentwintig dagen zelf beroep heeft ingesteld ingevolge artikel 7 van de Wet administratieve rechtspraak BES. Ingeval de vreemdeling beroep instelt nadat de kennisgeving is gedaan en de vreemdeling dus geacht wordt reeds beroep te hebben ingesteld, zal dit «tweede» beroep worden afgewezen. Een bepaling in het wetsvoorstel is daarvoor niet nodig.

In het tweede lid is voorgeschreven dat het Gerecht onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter zitting bepaalt. De zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift of de kennisgeving plaats. Het maakt dus geen verschil of de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld of dat het beroep door de kennisgeving is ingesteld. Vervolgens wordt de vreemdeling opgeroepen om in persoon, dan wel in persoon bij gemachtigde te verschijnen teneinde te worden gehoord. De Minister wordt eveneens opgeroepen om bij gemachtigde te verschijnen op de zitting. De toepassing van artikel 79 van de Wet administratieve rechtspraak BES op het eerste beroep is uitgesloten.

In het vierde lid is het criterium opgenomen waarmee de rechter het besluit tot oplegging van de vrijheidsontneming beoordeelt. Dit criterium komt overeen met artikel 96, vierde lid, van de Vw 2000. Het ligt voor de hand dat het Gerecht indringender toetst op de voortgang van de uitzetting naarmate de bewaring van de vreemdeling langer duurt.

Artikel 22m

De termijn waarbinnen hoger beroep kan worden ingesteld is bepaald op een week, opdat over de rechtmatigheid van de vrijheidsontnemende maatregel in hoger beroep zo snel mogelijk zekerheid kan worden verkregen.

Dat is niet alleen van belang voor de vreemdeling, maar evenzeer voor de Staat, die immers met een schadevergoeding kan worden geconfronteerd, indien in hoger beroep de bewaring alsnog onrechtmatig zou worden geoordeeld.

Artikel 22n

In artikel 22n is het beroep tegen het besluit tot het voortduren van de vrijheidsontneming geregeld. Het gaat hierbij om de situatie dat na de

eerste beoordeling van de vrijheidsontneming door het Gerecht, de vrijheidsontneming voortduurt.

In het eerste lid is neergelegd dat het Gerecht het vooronderzoek sluit binnen een week na ontvangst van het beroepschrift. Anders dan bij het beroep ingevolge artikel 22l, kan het Gerecht besluiten de vreemdeling en de Minister niet te horen op het beroep. Dit houdt verband met de aard van de beoordeling van het besluit tot het voortduren van de vrijheidsontneming, waarbij met name de voortgang van de uitzetting wordt beoordeeld. Het Gerecht heeft de mogelijkheid om artikel 79 van de Wet administratieve rechtspraak BES toe te passen, zij het dat de gronden waarop dat artikel kan worden toegepast beperkt zijn en er bovendien verzet kan worden gedaan. Omdat de beoordeling van de vrijheidsontneming urgent is, is in het eerste lid voorgesteld dat het Gerecht ook zonder toestemming van partijen kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. Dit is een afwijking van artikel 35 van de Wet administratieve rechtspraak BES.

In het tweede lid is bepaald dat het Gerecht binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek uitspraak doet. Met het onderzoek wordt bedoeld het vooronderzoek, indien geen zitting wordt gehouden, of het onderzoek ter zitting, indien wel een zitting wordt gehouden. Uiterlijk twee weken nadat het beroep is ingesteld wordt uitspraak gedaan.

In het derde lid is het toetsingscriterium van artikel 22l, derde lid, van de WTU-BES, welk artikel is afgeleid van artikel 96 van de Vw 2000, overgenomen. Aangezien het om de tweede beoordeling van de vrijheidsontneming gaat, kan een indringendere beoordeling van de voortgang van de uitzetting van de vreemdeling worden verwacht dan bij de eerste beoordeling ingevolge artikel 22l.

Artikel 22o

Deze bepaling is overgenomen uit artikel 97 van de Vw 2000. Met deze bepaling wordt een wettelijke basis gegeven voor nadere regels over de wijze van horen van een vreemdeling door de rechter in een beroepsprocedure tegen een vrijheidsontnemende maatregel. Hierbij kan gedacht worden aan nadere regels over het zogenaamde telehoren, waarbij de rechter met gebruikmaking van een rechtstreekse beeld- en geluidsverbinding een vreemdeling kan horen die in een huis van bewaring is geplaatst.

Artikel 22p

Met dit artikel, waarvan het eerste en tweede lid zijn overgenomen uit artikel 98 van de Vw 2000, wordt in de habeas corpus-procedure de vertegenwoordiging door een procesgemachtigde uitgesloten. Bijstand moet worden verleend door personen die als advocaat zijn toegelaten. Dit komt de kwaliteit van de procesgang ten goede (Kamerstukken II, 1998/99, 26 732 en II, 1991/92, 22 735, nr. 3). Het derde lid van artikel 98 van de Vw 2000 is niet overgenomen, omdat dat specifiek ziet op de situatie in Europa Nederland. In plaats daarvan is in het derde lid van artikel 22p bepaald dat artikel 57, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES van toepassing is. Dat houdt in dat als raadslieden slechts advocaten worden toegelaten die bij het Hof zijn ingeschreven.

Artikelen 22q tot en met 22x

In deze artikelen wordt het procesrecht verwoord. De inhoud is ontleend aan de artikelen 99 tot en met 106 van de Vw 2000.

In *artikel 22q, eerste en tweede lid*, is geregeld dat de vreemdeling, zijn wettige vertegenwoordiger of zijn bijzondere gemachtigde, steeds bevoegd is om één of meer raadslieden te kiezen.

In aanvulling daarop is in het *derde lid* bepaald dat, indien de vreemdeling zijn wil te dien aanzien niet kan doen blijken, en hij geen wettige vertegenwoordiger en geen bijzondere gemachtigde heeft, die bevoegdheid toekomt aan zijn echtgenoot, of de meest gereede van zijn bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad, die in de openbare lichamen woonachtig zijn. In geval vorenbedoelde personen niet in staat worden geacht om de keuze binnen redelijke termijn te maken, kan de voorzieningenrechter ambtshalve één of meer raadslieden toevoegen. Dat is geregeld in de tweede volzin van het derde lid. In het *vierde lid* is bepaald dat de ingevolge het tweede of derde lid gekozen raadsman aftreedt zodra de vreemdeling zelf een raadsman heeft gekozen.

In de daaraan volgende artikelen 22r tot en met 22u is de toevoeging van de raadsman geregeld.

Artikel 22r

In *artikel 22r, eerste lid*, is naar analogie van artikel 100 van de Vw 2000 bepaald dat aan de vreemdeling een raadsman wordt toegevoegd, zodra hem ingevolge de wet zijn vrijheid is ontnomen en dat artikel 22q, derde lid, van overeenkomstige toepassing is.

In het *tweede lid*, eerste volzin, is gewaarborgd dat het Gerecht in beroep en het Hof in hoger beroep bevoegd is tot het geven van een last tot toevoeging aan de instantie, bedoeld in het derde lid. Bedoelde instantie kan aan de vreemdeling op diens verzoek een raadsman toevoegen, voor zover de wet niet op andere wijze in de toevoeging voorziet.

Ingevolge het *vierde lid* wordt een zodanig verzoek ingewilligd in gevallen waarin aannemelijk is dat de vreemdeling niet in staat is de kosten van een gekozen raadsman te dragen en waarin ook overigens, naar het oordeel van die instantie, voldoende grond voor toevoeging bestaat.

Artikel 22s

In *artikel 22s* is naar analogie van artikel 101 van de Vw 2000 geregeld dat bij verhindering of ontstentenis van de toegevoegde raadsman zonodig een andere raadsman aan de vreemdeling wordt toegevoegd en dat op verzoek van de toegevoegde raadsman of de vreemdeling een andere raadsman kan worden toegevoegd. Dit is geregeld in het eerste en het tweede lid. In het *derde lid* is bepaald dat de toevoeging van een andere raadsman plaatsvindt door de instantie, bedoeld in artikel 22r, tweede of derde lid.

In het *vierde lid* is geregeld dat de voorzitter van de kamer last tot toevoeging van een andere raadsman geeft aan de instantie, bedoeld in artikel 22r, tweede of derde lid, in geval pas tijdens het gehoor ingevolge de artikelen 22l en 22n blijkt van verhindering of ontstentenis van de raadsman.

Artikel 22t

In *artikel 22t* is naar analogie van artikel 102 van de Vw 2000 geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regelen worden gegeven omtrent de beloning van toegevoegde raadslieden, met inbegrip van advocaten die ingevolge artikel 22s als raadsman optreden, en de vergoeding van hun onkosten.

Artikel 22u

Artikel 22u deelt een bevoegdheid toe aan de Minister van Justitie voor het verhaal van de beloning en de vergoeding van een toevoeging ingevolge de artikelen 22r en 22s, indien de Minister van Justitie dat wenselijk acht. Regels met betrekking tot de wijze van verhaal en de berekening van de te verhalen bedragen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Een en ander is geregeld naar analogie van artikel 103 van de Vw 2000.

Artikel 22v

Artikel 22v stelt veilig dat de raadsman vrije toegang heeft tot de vreemdeling en dat de raadsman de vreemdeling alleen kan spreken en met hem brieven kan wisselen zonder dat van de inhoud door anderen kennis wordt genomen. Daarbij geldt dat zulks plaatsvindt onder het vereiste toezicht en met inachtneming van de ingevolge de wet gestelde regels met betrekking tot het regime dat geldt voor de ruimte of plaats waar de vreemdeling zich bevindt. De inhoud van dit artikel is ontleend aan artikel 104 van de Vw 2000.

Artikel 22w

Artikel 22w regelt naar analogie van artikel 105 van de Vw 2000 dat op de wijze van kennisgeving van gerechtelijke mededelingen ingevolge de artikelen 22l tot en met 22s de artikelen 642 tot en met 647 van het Wetboek van Strafvordering BES van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 22x

Artikel 22x is het equivalent van artikel 106 van de Vw 2000. Het *eerste lid* regelt dat het Gerecht aan de vreemdeling een vergoeding ten laste van de staat kan toekennen, indien het Gerecht de opheffing beveelt van een maatregel strekkende tot vrijheidontneming, dan wel de vrijheidsontneming reeds voor de behandeling van het verzoek om opheffing van die maatregel wordt opgeheven. Daarbij is tevens geregeld dat onder schade is begrepen schade die niet uit vermogensschade bestaat. De artikelen 178 en 181 van het Wetboek van Strafvordering BES zijn daarbij van overeenkomstige toepassing.

Door middel van het *tweede lid* is het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard, indien het Hof de opheffing van de maatregel strekkende tot vrijheidsontneming beveelt.

Onderdeel KK

Door middel van dit onderdeel is het bestaande artikel 23 vernummerd tot artikel 26.

Vervolgens zijn enkele bepalingen ingevoegd die verband houden met de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens. Daartoe is de inhoud van de bestaande artikelen 23 en 24 vervangen. De nieuwe inhoud van de artikelen 23 en 24 is ontleend aan de artikelen 107 en 107a van de Vw 2000.

Onderdeel LL

Artikel 23

De inhoud van dit artikel, dat is ontleend aan artikel 107 van de Vw 2000, dat weer is ontleend aan artikel 48 van de Vreemdelingenwet, zoals dat laatstelijk is ingevoegd in die wet bij Wet van 21 mei 1992, Stb. 244, en daarna is gewijzigd door middel van de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enkele andere wetten teneinde de aanspraken van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan rechtmatig verblijf van de vreemdeling aan Nederland (Stb. 203) (de koppelingswet), en de Wet van 11 juni 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Stb. 334) (de leemtewet).

Artikel 23 biedt het algemene kader voor de gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en de Minister van Justitie en de korpschef. Het is van belang dat duidelijk voor ogen wordt gehouden voor welk doel deze gegevensuitwisseling plaatsvindt en wat daarbij ieders taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid is.

De gegevensverstrekking dient om elk onderdeel van de overheid in staat te stellen de taak uit te voeren die bij wet aan hen is opgedragen en deze taakuitvoering zo doelmatig mogelijk te laten zijn. Zonder deze gegevensuitwisseling is het niet mogelijk effectief en efficiënt uitvoering te geven aan het overheidsbeleid waarmee diensten en bestuursorganen zijn belast. Daarbij is het wel, zoals gezegd, van belang ieders taak en verantwoordelijkheden voor ogen te houden.

Nu op ruime schaal en door tal van bestuursorganen een verblijfstoets zal worden uitgevoerd in het kader van het geven van een beschikking, zullen bestuursorganen bij de uitvoering van hun taak kennis krijgen van verblijf zonder toelating tot verblijf. De vraag die zich voordoet is of bestuursorganen die in het kader van de taakuitvoering, zoals het toekennen van uitkeringen, of de toelating tot een opleiding, een verblijfstoets uitvoeren en stuiten op bijvoorbeeld verblijf zonder toelating tot verblijf, hierover al dan niet uit eigen beweging gegevens dienen te verstrekken aan de korpschef. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Bestuursorganen worden geen opsporingsdienst voor illegaal verblijf. De verblijfstoets die wordt uitgevoerd dient slechts ter uitvoering van de wetgeving waarmee het bestuursorgaan is belast. Indien de toelating van rechtswege of bij vergunning verleend een voorwaarde is voor bijvoorbeeld het toekennen van een uitkering of de toelating tot een opleiding, dan zal de constatering dat een vreemdeling niet is toegelaten tot verblijf in de openbare lichamen slechts leiden tot het afwijzen van de aanvraag van de vreemdeling. Het bestuursorgaan is niet verplicht daaromtrent gegevens te verstrekken aan de korpschef of de Minister van Justitie. Bij de normering van de gegevensverstrekking door bestuursorganen aan de Minister van Justitie en de korpschef ten behoeve van de vreemdelingrechtelijke toelating is er uitdrukkelijk voor gekozen dat slechts gegevens over het toekennen of beëindigen van verstrekkingen enzovoort door het bestuursorgaan worden verstrekt. Van deze gegevensverstrekking dient de vreemdeling op de hoogte te zijn.

Artikel 23, *eerste lid*, bepaalt dat bestuursorganen van de Minister van Justitie of de korpschef de gegevens over de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling verkrijgen, die zij «behoeven» voor de uitvoering van de taak waarmee dat bestuursorgaan is belast.

Een bestuursorgaan heeft de gegevens over de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling nodig voor de uitvoering van wetgeving, waarin als voorwaarde voor het afgeven van een beschikking de eis geldt dat de desbetreffende vreemdeling in de openbare lichamen is toegelaten van rechtswege of bij vergunning verleend. Ambtenaren werkzaam bij het bestuursorgaan hebben in dat geval tot taak, in het kader van het al dan niet geven van een beschikking, een verblijfsrechtelijke toets uit te voeren.

Artikel 23, *tweede lid*, bepaalt dat bestuursorganen bevoegd zijn eigener beweging en desgevraagd verplicht zijn de Minister van Justitie en de korpschef de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de WTU-BES. In algemene zin omvat de uitvoering van de WTU-BES: de visumverlening, de grensbewaking, de (voortgezette) toelating en het toezicht, de uitzetting en de bewaring, het bezwaar en beroep en de opsporing van de strafbare feiten genoemd in artikel 26 van de WTU-BES. In de regel vindt de gegevensverstrekking vooral plaats in verband met de besluitvorming rond de toelating en de voortgezette toelating van de vreemdeling en het toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen, daaronder begrepen de voorwaarden die aan de toelating zijn verbonden.

Artikel 23, *derde lid*, van de WTU-BES bepaalt dat de gegevensverstrekking, bedoeld in het eerste en tweede lid, niet plaats vindt indien de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Voor de gevallen waarin de gegevensverstrekking rechtstreeks plaatsvindt op grond van artikel 23, eerste en tweede lid, van de WTU-BES geldt de belangenafweging van artikel 23, derde lid, onverkort. Bij de beoordeling of de persoonlijke levenssfeer van betrokkene niet onevenredig wordt geschaad is een aantal factoren van belang:

- de aard van de gegevens,
- de wijze waarop de gegevens zijn verkregen,
- de relatie tussen de taak van degene die de gegevens verstrekt en de taak waarvoor de gegevens worden gevraagd,
- de verstrekking moet noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de taak van het vragende/ontvangende orgaan (proportionaliteit), en
- er moeten geen alternatieve methoden zijn om aan de informatiebehoefte te voldoen (subsidiariteit).

Ingevolge artikel 23, *vierde lid*, zullen bij het BTU-BES regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop in ieder geval gegevens dienen te worden verstrekt.

Artikel 23, *vijfde lid*, bepaalt dat voor de toepassing van artikel 23, eerste tot en met het vierde lid, van de WTU-BES onderwijsinstellingen gelijkgesteld worden met de in die leden genoemde bestuursorganen. Onderwijsinstellingen worden daarmee uitsluitend gelijkgesteld met bestuursorganen voor zover het gaat om het verkrijgen en het verstrekken van informatie.

Onderdeel MM

Artikel 24

Aan het oorspronkelijke artikel 24, dat het opzettelijk verstrekken van onjuiste inlichtingen onder meer ter verkrijging van toelating voor zich zelf of een ander strafbaar stelde, bestaat geen behoefte meer, omdat de daarin beschreven strafbare feiten worden bestreken door de artikelen 232a, 232b, 446c en 446d van het Wetboek van Strafrecht BES.

Het opnieuw vastgestelde artikel 24 sluit aan op het nieuwe artikel 23 en houdt verband met het volgende.

Ingevolge artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES is het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden tenzij de Wet bescherming persoonsgegevens BES anders bepaalt. Onder bijzondere persoonsgegevens worden krachtens artikel 16 van die wet verstaan persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, persoonsgegevens betreffende lidmaatschap van een vakvereniging alsmede strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag. Ingevolge artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens BES is dit verbod niet van toepassing indien een dergelijke verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. In dat geval dienen passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer te worden geboden en de verwerking dient bij wet te zijn voorzien dan wel de Minister van Justitie dient daarvan ontheffing te hebben verleend. Het *eerste lid* van artikel 24 strekt daartoe.

De toepassing van de WTU-BES gaat gepaard met verzameling door en uitwisseling van persoonsgegevens van en naar verschillende personen en instellingen. Zowel de (onder de Minister van Justitie ressorterende) IND, als ook de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht

op vreemdelingen, verzamelen gegevens over personen, waarbij het in een aantal gevallen gaat om (bijzondere) persoonsgegevens. Verder worden bij de uitvoering van de WTU-BES ook adviezen van derden ingewonnen. Daarbij valt te denken aan de Medisch adviseur die adviseert over de gezondheidstoestand van vreemdelingen en de Minister van Buitenlandse Zaken die in individuele ambtsberichten adviseert over een relaas, gegeven in het kader van een aanvraag om internationale bescherming. Naast het tweede lid, biedt ook het derde lid van het artikel 24 de passende waarborgen, vereist door artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Voor zover het de toepassing van de WTU-BES betreft, mogen de bijzondere persoonsgegevens uitsluitend door de in het tweede lid aangeduide personen worden verwerkt. Ingevolge het *derde lid* worden bij ministeriële regeling binnen het kader van het eerste en het tweede lid nadere regels gesteld ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer. De uiteenlopende taken waarvoor het verwerken van persoonsgegevens ter uitvoering van de WTU-BES noodzakelijk is, brengt mee dat de diverse personen en instanties die de WTU-BES uitvoeren of daarbij betrokken zijn, persoonsgegevens, waaronder bijzondere gegevens, verwerken voor uiteenlopende doeleinden. Al deze verwerkingen zijn gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemene belang van de visumverlening, de grensbewaking, de toelating en uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen die in de openbare lichamen verblijven. Niet alle taken rechtvaardigen echter eenzelfde verwerking. De artikelen 8, 9 en 21 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES bieden de grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens voor de uitoefening van de taken. De persoonsgegevens mogen echter uitsluitend worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of een daarmee verenigbaar doel. Gezien de verschillende, zeer uiteenlopende taken, moet ervoor gezorgd worden dat gegevens die in het kader van een bepaalde taak worden verzameld, niet zonder meer worden gebruikt voor de uitoefening van een andere taak. Daarbij is immers een ander doel in het geding. Om te voldoen aan deze eis wordt dat bij ministeriële regeling gewaarborgd. Dit betekent onder andere dat moet worden bepaald wie toegang hebben tot welke gegevens. Tevens moet worden geregeld op welke wijze de gegevens door passende technische en organisatorische maatregelen worden beveiligd tegen verlies of onrechtmatige verwerking. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan ICT-beveiligingen en fysieke afsluiting van opslagruimten en zones. Ook zal de regeling moeten voorzien in het toezicht op de naleving van deze regeling.

Onderdeel NN

Artikel 25

Artikel 25, dat is ontleend aan artikel 112 van de Vw 2000, biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen in verband met de toelating tot verblijf van vreemdelingen, waarbij ten gunste van die vreemdelingen kan worden afgeweken van de WTU-BES. Ter uitvoering daarvan zullen, naar analogie van artikel 8.26 van het Vb 2000, bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld omtrent de rechten die vreemdelingen ontlenen aan een in dat artikel op te nemen lijst van verdragen en besluiten van voor Nederland verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Tevens is het artikel 25 van belang in geval de openbare lichamen de status van ultraperifeer gebied verkrijgen. Alsdan zal artikel 25 ook kunnen worden gebruikt als basis ter uitvoering van Europese richtlijnen en verordeningen.

Onderdeel OO

Artikel 26

Enkele wijzigingen van artikel 26 hebben ten doel de strafbaarstelling van illegaal verblijf op te heffen. Daartoe is het eerste lid geschrapt en zijn in het tweede lid de woorden «na het verstrijken van de termijn waarvoor een vergunning tot tijdelijk verblijf zich nog in een openbaar lichaam bevindt of» geschrapt. Met die opheffing wordt aangesloten bij de situatie in het Europese deel van het land Nederland, alsmede het land Aruba, waar illegaal verblijf evenmin strafbaar is gesteld. Daarnaast zijn de resterende strafdreigingen aangepast naar analogie van de strafdreigingen in artikel 108 van de Vw 2000. Op grond daarvan is de duur van de hechtenis telkens bepaald op maximaal zes maanden. De betreffende boeten (categorisaanduidingen) sluiten aan bij de boetebepalingen van het Wetboek van Strafrecht BES.

Artikel II

Eerste lid

Bij het ontwerpen van het overgangsrecht is vanzelfsprekend uitgangspunt geweest dat de materiële rechtspositie van vreemdelingen aan wie het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is toegestaan in de Nederlandse Antillen te verblijven, en die ten tijde van de transitie met instemming van het bevoegd gezag woonplaats hebben op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, door de transitie in beginsel niet mag verslechteren.

Gekozen is voorts voor een systeem waarbij bestaande verblijfstitels zo snel mogelijk worden omgezet in verblijfstitels op grond van de WTU-BES, op een zodanige wijze dat de materiële rechtspositie van de betrokkenen in beginsel niet verslechtert. Als uitzondering geldt de zogenoemde nvt-verklaring, inhoudende dat de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen niet op de houder van toepassing is. Een nvt-verklaring is overigens geen verblijfstitel.

Deze omzetting vindt van rechtswege plaats op het moment waarop deze wet in werking treedt.

Tweede lid

Een vergunning tot tijdelijk verblijf met beperkingen – veelal een beperking tot verblijf voor een bepaald doel, zoals studie of medische behandeling – wordt van rechtswege omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van de WTU-BES. Bij de omzetting blijven de voorwaarden, beperkingen en bepalingen ongewijzigd gehandhaafd, met dien verstande dat zij gelden als beperkingen en voorschriften in de zin van de WTU-BES. Hetzelfde geldt voor de geldigheidstuur (veelal een jaar). Als dus een vergunning drie maanden voor inwerkingtreding van deze wet is ingegaan, verliest zij haar geldigheid negen maanden na de inwerkingtreding van deze wet, tenzij zij tijdig is verlengd. Een uitzondering geldt echter voor de voorwaarde met betrekking tot de woonplaats. Die voorwaarde wordt geacht van rechtswege te zijn vervallen met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. Ingevolge artikel 7, zevende lid, van de WTU-BES, zoals dat lid komt te luiden ingevolge deze wet, worden immers aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd beperkingen verbonden die verband houden met het doel van het verblijf, derhalve niet met de woonplaats.

Derde lid

Een vergunning tot verblijf, geldig voor verblijf in de Nederlandse Antillen, waaraan een beperking is verbonden met een woonplaats gelegen op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, wordt van rechtswege omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van de

WTU-BES, met het oog op verblijf in de openbare lichamen. Aan een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt, evenals aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, niet langer een beperking verbonden met betrekking tot de woonplaats, gelet op artikel 7, negende lid, van de WTU-BES, zoals dat lid komt te luiden als gevolg van deze wet. Een zodanige beperking wordt geacht van rechtswege te zijn opgeheven. Eventuele andere beperkingen of ook voorschriften aan die vergunning verbonden worden eveneens geacht van rechtswege te zijn opgeheven.

Vierde lid

Een verklaring van verblijf van rechtswege, geldig voor verblijf in de Nederlandse Antillen, en waarvan een vreemdeling houder is, met daaraan verbonden een voorwaarde met betrekking tot een woonplaats gelegen op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, wordt van rechtswege omgezet in een verklaring van verblijf van rechtswege in de zin van de WTU-BES, voor verblijf in de openbare lichamen, onder handhaving van de daaraan verbonden voorwaarden en geldigheidsduur, maar onder opheffing van de voorwaarde met betrekking tot de woonplaats.

Vijfde lid

Een verklaring, inhoudende dat de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen niet op de houder ervan van toepassing is, wordt, in geval een vreemdeling daarvan houder is en deze houder met instemming van het bevoegd gezag woonplaats heeft, gelegen op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, van rechtswege geacht te zijn omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van de WTU-BES, voor verblijf in de openbare lichamen.

Dit betreft personen die in de Nederlandse Antillen zijn geboren en ten tijde van hun geboorte Nederlander waren, maar inmiddels niet langer de Nederlandse nationaliteit bezitten. Deze werden beschouwd als personen op wie ingevolge artikel 1, onderdeel a, van de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen die landsverordening niet van toepassing was. Deze vreemdelingen werden op hun verzoek in het bezit gesteld van een zogenoemde nvt-verklaring. De niet-Nederlandse kinderen van deze vreemdelingen, werden op grond van het voormalige artikel 1, onderdeel c, eveneens aangemerkt als personen op wie de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen niet van toepassing was, terwijl zij wel in de Nederlandse Antillen mochten verblijven. Ook zij werden op verzoek in het bezit gesteld van een nvt-verklaring. Deze onder de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen niet-vergunningplichtige personen, vreemdelingen zijde, worden geacht van rechtswege houders te zijn van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, op grond van de WTU-BES. Aan die vergunning zijn en worden geen beperkingen of ook voorschriften verbonden. Gevolg van deze omzetting is overigens wel dat het verblijf van deze vreemdelingen in voorkomend geval voortaan kan worden beëindigd met toepassing van artikel 14 dan wel 16d van de WTU-BES.

Artikel III

Het *eerste lid* bewerkstelligt dat na inwerkingtreding van deze wet alleen nog maar verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd of onbepaalde tijd, alsmede verklaringen van verblijf van rechtswege op grond van de WTU-BES worden verleend dan wel afgegeven. Aldus wordt zo snel mogelijk overgeschakeld op het systeem zoals dat door deze wet wordt aangepast. Welke vergunning of welke verklaring moet worden verleend of afgegeven moet aan de hand van de WTU-BES worden beoordeeld. Het *tweede lid* bewerkstelligt dat op een voor de inwerkingtreding van deze wet ingediend verzoek de «oude» procedurele bepalingen, alsmede de «oude» bepalingen inzake de vrijdom van leges en zegel van toepas-

sing blijven; dit voorkomt dat in lopende aanvraagprocedures stappen moeten worden overgedaan.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten