

Nieuwe Vreemdelingenwet lijkt helder en efficiënt

De nieuwe Vreemdelingenwet die op 1 april van kracht werd maakt een duidelijk onderscheid tussen regulier en asiel. Vooral bij asielzaken zijn de procedures sterk gewijzigd. De hoofdlijnen van de wet worden hier op een rij gezet. De nieuwe wet lijkt efficiënt, al zal die evenmin als de oude bepalen of bijvoorbeeld uitzetting daadwerkelijk plaatsvindt.

mr. M.M. van Asperen

Advocaat te Den Haag



Vreemdelingenrecht is bestuursrecht, zij het, zo schijnt een rechtbankpresident in den lande ooit verkondigd te hebben, het Wilde Westen van het bestuursrecht. Of dat zo was en is, is de vraag. De nieuwe Vreemdelingenwet, die op 1 april van dit jaar in werking is getreden,¹ kent in elk geval wel enkele nieuwigheden, zoals een ex nunc-toetsing in beroep en een grievenstelsel in hoger beroep, die ook voor ontwikkelingen in andere onderdelen van het bestuursrecht interessant zouden kunnen zijn. De Vreemdelingenwet 2000² vervangt de Vreemdelingenwet van 13 januari 1965,³ die op 1 januari 1994 zijn laatste grote wijziging had ondergaan. Het knutselen aan de oude wet bleek echter geen soelaas meer te bieden voor de problemen die

vooral bij de behandeling van asielzaken werden gesignaleerd. Die problemen betroffen onder meer de lange procedures, het vele gesteggel over procedurele kwesties en het doorprocederen voor een 'hogere' status, terwijl de asielzoeker al over een verblijfstitel beschikte. De grootste veranderingen ten opzichte van de oude wet zijn dan ook te vinden in de bepalingen die zien op de behandeling van asielaanvragen.

Scheiding regulier en asiel

De nieuwe wet kent een heldere opbouw. Na twee hoofdstukken met respectievelijk inleidende bepalingen en bepalingen over toegang (tot Nederland), bevat hoofdstuk 3 'Verblijf' een groot aantal artikelen over rechtmatig verblijf en de wijze waarop een

verblijfsvergunning kan worden verkregen. In dit hoofdstuk ziet men goed welke structuur de wetgever heeft aangebracht. In de eerste plaats is er de scheiding tussen 'regulier' en 'asiel' en in de tweede plaats het systeem van de 'volgtijdelijke' verblijfsvergunningen. De vreemdeling die voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt krijgt eerst een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (regulier dan wel asiel) en na een aantal jaren (minimaal vijf in geval van een reguliere verblijfsvergunning en drie in geval van een verblijfsvergunning asiel) in voorkomend geval een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. (Naar verwachting zullen de afkortingen bt en obt bij vreemdelingenjuristen tot het dagelijkse spraakgebruik gaan behoren.)

In art. 13 van hoofdstuk 3 vindt men het Nederlandse vreemdelingenbeleid in een notendop. Een aanvraag om een ver-

werkt in afzonderlijke afdelingen. Daarna volgen nog een afdeling over hoger beroep en een afdeling over bijzondere rechtsmiddelen.

De laatste twee hoofdstukken bevatten respectievelijk algemene en strafbepalingen en het overgangsrecht en enkele slotbepalingen.

De bij de wet behorende algemene maatregel van bestuur, het Vreemdelingenbesluit 2000,⁴ die eveneens op 1 april 2001 in werking is getreden, heeft dezelfde structuur als de wet. De bij een bepaald wetsartikel behorende uitvoeringsbepalingen kunnen dan ook snel worden gevonden.⁵

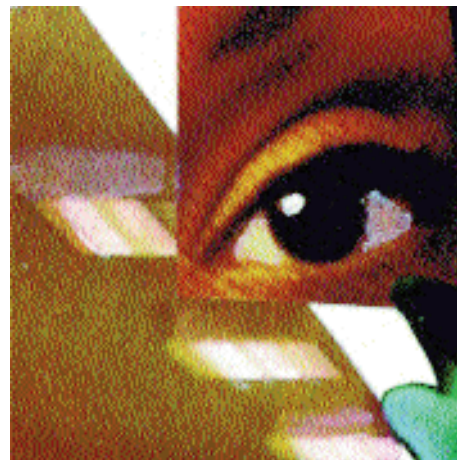
Nu de nieuwe wet een zo duidelijke scheiding kent tussen regulier en asiel, is van belang vast te stellen wat onder deze begrippen nu precies wordt verstaan. In art. 29,

De wet onderscheidt regulier vreemdelingenrecht van asiel en vrijheidsbeperkende maatregelen

blijfsvergunning wordt slechts ingewilligd als sprake is van internationale verplichtingen, als met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend, of als klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Vervolgens worden in de afdelingen 3 en 4 respectievelijk de verblijfsvergunning regulier en de verblijfsvergunning asiel behandeld. Hoe verschillend de inhoud van de bepalingen ook is, de opzet van deze beide afdelingen is gelijk: men vindt in beide afdelingen achtereenvolgende paragrafen over de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die voor onbepaalde tijd, procedurele bepalingen, en bepalingen over de beschikking op, de inwilliging en de afwijzing van de aanvraag.

Na de hoofdstukken 4, 5 en 6 over respectievelijk toezicht en uitvoering, vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen en over vertrek, uitzetting en ongewenstverklaring vindt men in hoofdstuk 7 'Rechtsmiddelen' deels eenzelfde opbouw als eerder in hoofdstuk 3. De rechtsmiddelen voor regulier en asiel, tot en met het beroep bij de rechtbank, zijn uitge-



eerste lid, onder a tot en met d vinden we de gronden waarop een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend. Deze kan worden verleend aan:

- de vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag (die onder de oude wet een zogenoemde A-status kreeg);
- degene die een reëel risico loopt op een behandeling als verboden in art. 3 EVRM;
- degene van wie om klemmende redenen

- van humanitaire aard die verband houden met zijn vertrek uit zijn land van herkomst niet gevegd kan worden dat hij naar dat land terugkeert (b en c krijgen onder het oude recht een vergunning tot verblijf zonder beperking);
- degene voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie in dat land (die onder het oude recht een voorwaardelijke vergunning tot verblijf kreeg, die na drie jaar – bij een ongewijzigde situatie – werd omgezet in een vergunning tot verblijf zonder beperking).⁶

In art. 34 is geregeld wanneer en onder welke voorwaarden aanspraak bestaat op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel. Het verblijf dat niet wordt beheerst door hetzij art. 29, hetzij art. 34 is regulier.⁷

Een verblijfsvergunning regulier wordt steeds verleend onder beperkingen die verband houden met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan.⁸ Die doelen kunnen onder meer zijn gezinshereniging of gezinsvorming, studie, arbeid al dan niet in loondienst.⁹

In het hoofdstuk Rechtsmiddelen is in art. 79 bepaald dat de afdeling asiel van dit hoofdstuk slechts van toepassing is als beroep wordt ingesteld tegen een besluit omtrent de verblijfsvergunning asiel (voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd). In de afdeling regulier van dit hoofdstuk fungeert art. 72 als 'verzamelbepaling'. De afdeling regulier is, aldus het eerste lid van dit artikel, van toepassing als de afdelingen 3 (asiel) en 5 (bijzondere rechtsmiddelen) niet van toepassing zijn. In het tweede lid van dit artikel worden procedures over visa en machtigingen tot voorlopig verblijf onder de werkingssfeer van de afdeling regulier gebracht.¹⁰

De laatste grote wijziging van de oude Vreemdelingenwet, ingegaan op 1 januari 1994, bracht een nieuw art. 1a, dat de rechtsmacht in het gehele vreemdelingenrecht bij de bestuursrechter legde. De tekst van dit oude art. 1a is te vinden in het derde en laatste lid van art. 72. Voor de toepassing van de afdeling regulier wordt, aldus dit artikellid, met een beschikking

gelijkgesteld een handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van de vreemdeling als zodanig. Dat betekent dat handelingen als uitzetting en het innemen van een paspoort wat de rechtsmiddelen betreft – ook als de handelingen een asielzoeker betreffen – het regime van de afdeling regulier volgen.¹¹

Ruwweg betekent het voorgaande dat alle vreemdelingenrechtelijke procedures wat rechtsmiddelen betreft het regime van de afdeling regulier volgen, tenzij het gaat om procedures omtrent een verblijfsvergunning asiel dan wel om procedures waarop de afdeling bijzondere rechtsmiddelen van toepassing is. Deze laatste afdeling kent vooral bijzondere bepalingen in het geval dat er sprake is van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

De afdeling regulier is grotendeels 'traditioneel' bestuursrecht gebleven. Tegen een beschikking en een daarmee gelijkgestelde handeling kan bezwaar worden gemaakt dan wel administratief beroep worden ingesteld. Daarna is beroep bij de rechtbank en vervolgens op grond van afdeling 4 hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk.

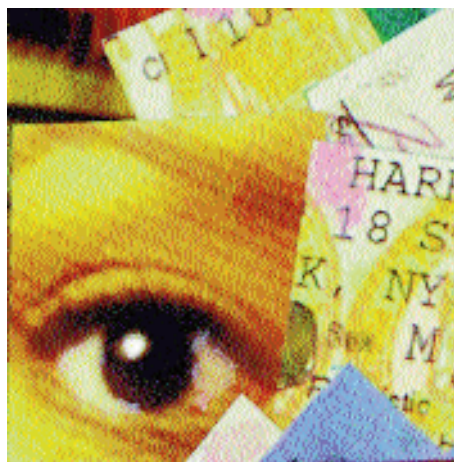
Asiel radicaal gewijzigd

De aandacht van publiek en politici gaat doorgaans vooral uit naar 'de asielpoot' in het vreemdelingenrecht. Asielprocedures die jaren duren, overvolle opvangcentra, een immigratiedienst die zijn werk niet aankan en een rechtbank met een werkvoorraad van jaren, dat is het beeld dat regelmatig in de publiciteit komt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wetgever hier het meest radicaal heeft ingegrepen: één status voor iedere toegelaten asielzoeker, onafhankelijk van de grond waarop hij is toegelaten; een beperkte motiveringsplicht; afschaffing van de bezwaarfase; de zogenoemde meeromvattende beschikking; de ex nunc-toetsing in beroep (waarover hierna onder 'Rechtsmiddelen' meer) en het besluit- dan wel vertrekmoratorium. De effectiviteit van de wet zal staan of vallen met de wijze waarop deze veranderingen in de praktijk zullen uitpakken.

Onder de oude wet was veel tijd (en geld) gemoeid met het doorprocederen van

een al toegelaten vreemdeling. De houder van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) wilde doorgaans meer, ten minste een 'gewone' vergunning tot verblijf en het liefst een A-status. Dus werd bezwaar gemaakt en beroep ingesteld tegen afwijzing van het meerdere. Soms was daarmee een reëel belang gemoeid, er verbleef bijvoorbeeld nog familie in het land van herkomst en het was nu eenmaal gemakkelijker om die familieleden naar Nederland te laten komen als men een A-status had dan wanneer men beschikte over een 'lagere' status. Vaak ging het echter ook louter om de eer: een A-status betekende dat men een echte vluchteling was, als zodanig wilde men erkend worden, ook al had men bijvoorbeeld inmiddels een vergunning tot verblijf waarvan de mogelijkheid tot intrekking vrijwel nihil was en die dus in sommige opzichten 'sterker' was dan de A-status.

Aan dit doorprocederen heeft de wetgever een einde willen maken. Of men nu, in de termen van de oude wet, voor een A-status in aanmerking zou komen of voor een vvtv, onder de nieuwe wet levert dit één en



dezelfde status op: de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De gronden waarop een asielzoeker kan worden toegelaten¹² zijn dus niet gewijzigd, de daaraan verbonden titels wel.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel was zo geredigeerd dat een beschikking waarbij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd zou worden verleend, niet werd gemotiveerd.¹³ De asielzoeker zou in voorkomend geval dus wel zijn verblijfstitel hebben gekregen, maar niet hebben geweten op welke grond

die hem was verleend. Dat werd uiteindelijk toch onwenselijk gevonden. In het huidige art. 42 wordt art. 3:47 van de Awb (over de plicht tot motivering) niet langer uitgesloten. In de inwilligende beschikking zal dus worden vermeld op welke grond een verblijfsvergunning wordt verleend.¹⁴ Niet zal worden ingegaan op de redenen waarom niet op andere gronden tot toelating is overgegaan. De asielzoeker die verneemt dat hij is toegelaten op de d-grond, kort gezegd, in verband met de algehele situatie in zijn land van herkomst, komt dus uit de beschikking niet te weten waarom een van de andere gronden niet tot toelating heeft geleid. De asielzoeker heeft hierbij, zo is de redenering van de wetgever, ook geen belang, omdat, ook indien zou worden vastgesteld dat hij verdragsvluchteling is, dit niet tot een andere status zou leiden. Pas als de staatssecretaris de verblijfsvergunning intrekt of niet verlengt – en of dat gebeurt is in de visie van de wetgever een onzekere toekomstige gebeurtenis – is aan de orde of de staatssecretaris de asielzoeker eerder op de juiste grond heeft toegelaten. De grond voor intrekking en niet-verlenging kan immers verschillen afhankelijk van de grond waarop de vergunning was verleend.¹⁵ Om te voorkomen dat de asielzoeker enig belang zou hebben bij het doorprocederen over de grond waarop hij is toegelaten, zijn de rechten, het 'voorzieningspakket', verbonden aan de voorheen verschillende verblijfstitels, geüniformeerd. Een asielzoeker die op de d-grond is toegelaten heeft dezelfde rechten als de asielzoeker die op de a-grond is toegelaten. In de praktijk betekent dit dat de voormalig vvtv-houder bijvoorbeeld recht op gezinshereniging heeft gekregen, iets wat hij onder oude wet in beginsel niet had.

Afschaffing bezwaarfase

Een wijziging die veel stof heeft doen opwaaien, de afschaffing van de bezwaarfase in asielzaken, is neergelegd in een van de kortste artikelen van de nieuwe wet: 'Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing' (art. 80). Van een afwijzende beschikking op een asielaanvraag is dus direct beroep bij de rechtbank mogelijk. Voorwaarde voor een goed functioneren van dit systeem is een goede beschik-

king in eerste en enige aanleg. Daarvoor is in de wet een voornemenprocedure gecreëerd voor die gevallen waarin de Staatssecretaris van Justitie voornemens is de aanvraag (om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning) af te wijzen¹⁶ dan wel de vergunning in te trekken.¹⁷ In dat geval zal de vreemdeling dus schriftelijk door de Staatssecretaris van Justitie worden ingelicht over de motivering van de voorgenomen afwijzing. Op dat voornemen kan de vreemdeling zijn (schriftelijke) zienswijze geven waarna de staatssecretaris zijn beslissing in een beschikking neerlegt. In deze beschikking wordt – bij afwijzing van de aanvraag – ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling.¹⁸

Een beschikking waarbij een aanvraag om een verblijfsvergunning wordt afgewezen heeft onder de nieuwe wet meer rechts-

dat het gehele ‘pakket’ in één keer aan de (bestuurs)rechter wordt voorgelegd. Dit systeem beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen.²³ De praktijk, waarin het Centraal Orgaan opvang asielzoekers na beëindiging van de vreemdelingenrechtelijke procedure een (civiel) kort geding tegen de vreemdeling moest aanspannen, indien deze niet vrijwillig zijn woonruimte verliet die hem hangende zijn asielprocedure krachtens de Wet COA was toegewezen, behoort daarmee tot het verleden.

In art. 43 ten slotte is een zogenaamd besluitmoratorium neergelegd. Met dit artikel heeft de Staatssecretaris van Justitie de mogelijkheid de beslistermijn van in beginsel zes maanden,²⁴ met ten hoogste een jaar te verlengen. Het besluitmoratorium zal in een drietal situaties kunnen worden toege-

met de situatie in een bepaald land, bij de laatste grond gaat het om een organisatorische belemmering bij het behandelend bestuursorgaan²⁶. Een besluitmoratorium is een besluit van algemene strekking, bekendmaking zal plaatsvinden in de Staatscourant.²⁷

Het besluitmoratorium van art. 43 lijkt een tegenhanger te hebben in het zogenoemde vertrekmoratorium, geregeld in art. 45 lid 4.

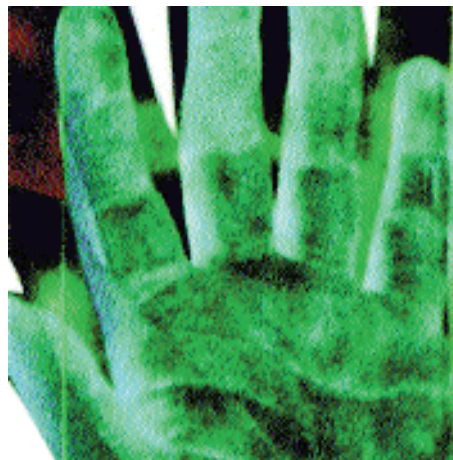
Toetsing ex nunc

De algemene bepalingen van het hoofdstuk ‘Rechtsmiddelen’ bevatten, afgezien van het hoger beroep, vrijwel geen wijzigingen ten opzichte van de oude wet. De termijn voor het instellen van rechtsmiddelen blijft in de meeste gevallen, in afwijking van art. 6:7 Awb, vier weken.²⁸ De rechtbank Den Haag blijft de relatief bevoegde rechter die terechtzittingen kan houden in nevenzittingsplaatsen.²⁹ In afwijking van de art. 2:1 en 8:24 Awb moeten rechtsmiddelen volgens het eerste lid van art. 70 worden ingesteld door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijk vertegenwoordiger, zijn bijzonder gemachtigde of een daartoe bepaaldelijk gemachtigde advocaat.³⁰ Eerder in de wet zijn enigszins vergelijkbare bepalingen te vinden in de art. 23 en 36: aanvragen om een verblijfsvergunning (regulier respectievelijk asiel) moeten, in afwijking van art. 2:1, eerste lid, Awb, worden ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger. De vreemdeling kan zich bij aanvragen om een verblijfsvergunning dus niet laten vertegenwoordigen. Uit het verloop van het eerste lid van art. 70 blijkt echter dat bij het instellen van rechtsmiddelen van art. 8:24 Awb (mogelijkheid van bijstand/vertegenwoordiging in beroep bij de rechtbank) juist niet wordt afgeweken. Al met al zijn het wat cryptische artikelen.

De werking van het besluit omtrent een verblijfsvergunning asiel wordt, behoudens enkele uitzonderingen, opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, als beroep is ingesteld, totdat op het beroep is beslist.³¹ Hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel van art. 6:16 Awb dat het (bezwaar of) beroep niet de werking schorst van het besluit waartegen het is gericht. Een verzoek om een voorlopige voorziening ten-

De wetgever wil het doorprocederen voor een betere verblijfstatus voorkomen

gevolgen dan onder de oude. Onder de oude wet gold al dat een vreemdeling na een afwijzende beschikking in beginsel niet meer rechtmatig in Nederland verbleef en het land uit eigener beweging diende te verlaten, bij gebreke waarvan uitzetting kon volgen.¹⁹ In de nieuwe wet zijn daaraan toegevoegd – afhankelijk van het karakter van de afgewezen aanvraag, regulier of asiel – de bevoegdheid voor bepaalde ambtenaren om plaatsen te betreden teneinde de vreemdeling uit te zetten,²⁰ de beëindiging van verstrekkings voorzien bij of krachtens de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers²¹ en de bevoegdheid van bepaalde ambtenaren een onroerende zaak gedwongen te ontruimen ‘teneinde het onderdak of het verblijf in de woonruimte als verstrekking geboden’, te beëindigen.²² De artikelen waarin de gevolgen worden geregeld (art. 27 voor regulier en art. 45 voor asiel) repen van gevolgen ‘van rechtswege’. In tegenstelling tot wat deze woorden suggereren, heeft de wetgever blijkens de toelichting kennelijk wel beoogd dat ook deze gevolgen ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Het nieuwe zit hem in het feit



past, kort gezegd: in geval van een korte periode van onzekerheid over de situatie in een bepaald land, indien de situatie in het land van herkomst op grond waarvan de aanvraag kan worden toegewezen, naar verwachting van korte duur zal zijn en als sprake is van een massale instroom uit een bepaald land of een bepaalde regio, waardoor redelijkerwijs niet tijdig een beschikking kan worden gegeven.²⁵

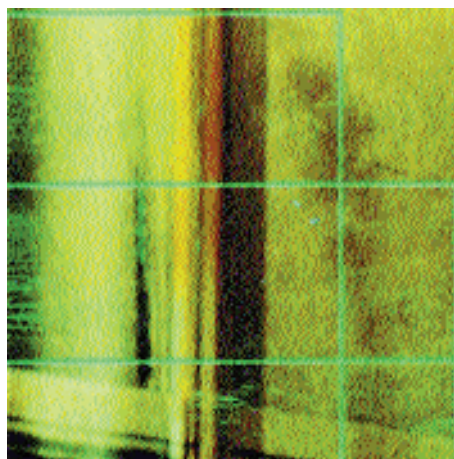
Bij de eerste twee gronden gaat het om inhoudelijke aspecten die verband houden

einde ervoor te zorgen dat de vreemdeling de beslissing op zijn beroep in Nederland mag afwachten, is dus meestal niet meer nodig.³² Ook hiermee beoogt de wetgever het aantal procedures dat een vreemdeling kan (en in zekere zin moet) aanspannen, te verminderen.

De interessantste bepaling in dit hoofdstuk is art. 83, dat voor asielzaken in beroep de ex nunc-toetsing introduceert. De letterlijke tekst van het eerste lid van deze bepaling luidt: '1. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.' In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit nog een 'kan'-bepaling.³³ Het imperatieve karakter van de huidige bepaling komt voort uit een op 31 mei 2000 ingediend amendement.³⁴ De ex nunc-toetsing is een instrument waarmee de wetgever het fenomeen van tweede en verdere asielaanvragen – onder de oude wet een bekend verschijnsel – wil terugdringen.

bestuursrechtspraak, oordelend over een uitspraak van de rechtbank, wel zal kunnen toetsen of de rechtbank, ex nunc-toetsend, tot een juiste uitspraak is gekomen, maar nieuwe feiten of omstandigheden die eerst in hoger beroep opkomen, buiten beschouwing zal laten.

Beroep tegen het besluitmoratorium is alleen mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State,³⁶ die hier recht spreekt in eerste en enige instantie volgens de bepalingen van afdeling 3



De nieuwe wet zal even weinig als de oude bepalen of uitzetting ook daadwerkelijk geschiedt

Dreigt door ex nunc-toetsing nu niet dat de bestuursrechter op de stoel van het bestuur gaat zitten, omdat immers niet meer (uitsluitend) de toetsing van een beschikking aan de orde is? Als het goed is niet. Ingevolge het derde lid van art. 82 moet de rechtbank de minister bij nieuwe feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn opgekomen verzoeken om zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de wederpartij en de rechtbank te laten weten of de ingeroepen feiten en omstandigheden aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit. Het blijft dus een besluit van het bestuursorgaan dat door de rechtbank – ex nunc – wordt getoetst.³⁵ Het zal interessant zijn te volgen hoe deze bepaling in de praktijk zal werken.

De ex nunc-toetsing geldt niet in de reguliere procedures en evenmin in hoger beroep. Dat betekent dat de Afdeling

(asiel).³⁷ In art. 71, vijfde lid, is in de eerste zin bepaald dat een *belanghebbende* beroep tegen het besluitmoratorium kan instellen, terwijl vervolgens in de tweede zin art. 70 van overeenkomstige toepassing is verklaard. Dat laatste zou betekenen dat een beroep tegen een besluitmoratorium slechts kan worden ingesteld door de vreemdeling in persoon, zijn wettelijk vertegenwoordiger, zijn bijzonder gemachtigde of zijn advocaat. Het is de vraag of dit wel de bedoeling van de wetgever is geweest. Uit de parlementaire stukken komt nu juist naar voren dat de wetgever zich op het standpunt stelde dat ook bepaalde rechtspersonen (als algemene of collectieve belangbehartigers) zouden worden aangemerkt als belanghebbenden die tegen het besluitmoratorium beroep zouden kunnen instellen.³⁸

Bestuursrechtelijk hoger beroep

De wet kent – voor het eerst in de vreemdelingenrechtelijke historie – een bestuursrechtelijk hoger beroep, en dat in vrijwel alle zaken.³⁹ Die mogelijkheid wordt wel aan strakke regels gebonden.

Een appellant moet meteen in zijn beroepschrift één of meer grieven aanvoeren (art. 85, lid 1, Vw 2000). Wat een grief is, bepaalt het tweede lid van art. 85: '2. Een grief omschrijft het onderdeel van de uitspraak waarmee de indiener zich niet kan verenigen alsmede de gronden waarop de indiener zich daarmee niet kan verenigen.' Het niet-voldoen aan het eerste of tweede lid van dit artikel, aan art. 6:5 Awb of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het hoger beroep leidt onherroepelijk tot niet-ontvankelijkverklaring. Art. 6:6 Awb (de mogelijkheid van herstel verzuim) is in het derde lid niet van toepassing verklaard.

Ook bij de termijn voor betaling van het griffierecht (dat overigens in asielzaken niet wordt geheven) is het oppassen: in plaats van binnen vier weken, dient bijschrijving of storting van het griffierecht binnen twee weken plaats te vinden.⁴⁰

De wetgever heeft de Afdeling bestuursrechtspraak (ook) verder de mogelijkheid gegeven zich met forse slagen door de ongetwijfeld grote hoeveelheid zaken te werken.

Tegen een uitspraak buiten zitting (art. 8:54, eerste lid, Awb) is geen verzet mogelijk;⁴¹ art. 39 WRvS (over onder meer behandeling door de meervoudige kamer en de mogelijkheid van verwijzing naar de enkelvoudige kamer) is niet van toepassing,⁴² de behandeling vindt plaats onder versneld regime (afdeling 8.2.3 Awb).⁴³ De Afdeling kan zich bij haar uitspraak beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven⁴⁴ en als zij oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, kan zij zich in de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel.⁴⁵ Ten slotte kan de voorzitter van de Afdeling bij zijn uitspraak op een verzoek om een voorlopige voorziening,⁴⁶ ook als het verzoek niet ter zitting is behandeld, onmiddellijk uitspraak doen in de hoofdzaak. Het komt erop neer dat bijvoorbeeld een hoger beroep tegen een uitspraak van de meervoudige kamer van de rechtbank door de

Voorzitter buiten zitting met toepassing van art. 8:86 Awb kan worden afgedaan met het enkele oordeel dat de aangevoerde grieven (grief) niet tot vernietiging kunnen (kan) leiden. Tegen een dergelijke uitspraak is geen verzet mogelijk.

Overgangsrecht

Bij de regeling van het overgangsrecht is een tweetal uitgangspunten leidend geweest: enerzijds zou de materiële rechtspositie van de rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in beginsel niet mogen verslechteren, anderzijds wilde de wetgever voorkomen dat nog tot in lengte van jaren oude verblijfstitels zouden bestaan naast de verblijfstitels op grond van de nieuwe wet. De uitwerking van het laatstgenoemde uitgangspunt is te vinden in het eerste artikel van hoofdstuk 9 'Overgangs- en slotbepalingen', art. 115: alle bestaande verblijfstitels zijn op 1 april 2001 van rechtswege 'omgeklapt' in verblijfstitels op grond van de nieuwe wet. Een toegelaten vluchteling (A-statushouder) bijvoorbeeld, is vanaf 1 april 2001 houder van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, een houder van een vtv is vanaf deze datum houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Een vergunning die onder de oude wet met beperkingen was verleend (bijvoorbeeld voor studie) en met een bepaalde geldigheidsduur, is 'omgeklapt' in een vergunning voor bepaalde tijd regulier, en behoudt de beperkingen die de vergunning ook al onder de oude wet had.⁴⁷

Oude titels zijn dus opgehouden te bestaan en kunnen – uiteraard – ook niet meer worden verleend. Al ingediende aanvragen voor oude verblijfstitels worden op grond van art. 117 aangemerkt als aanvragen om een verblijfstitel op grond van de nieuwe wet. Op de *behandeling* van deze aanvragen blijft echter het oude recht van toepassing.⁴⁸ Ook op de *behandeling* van een bezwaarschrift tegen een besluit dat is bekendgemaakt (of tegen een handeling die is verricht) vóór 1 april 2001 blijft het oude recht van toepassing.⁴⁹ Ten aanzien van de *mogelijkheid* om dit bezwaar te maken blijft eveneens het oude recht van toepassing.⁵⁰ Dat betekent dat, indien een besluit op 28 maart 2001 is bekendgemaakt en tegen dat besluit toen

bezwaar openstond, ook na 1 april 2001 bezwaar kan worden gemaakt (uiteraard zolang de termijn daarvoor openstaat). Op dit bezwaar zijn dan vervolgens de oude procedurele bepalingen van toepassing. Zo kan de staatssecretaris op grond van art. 32 Vw (oud) aan het bezwaar schorsing onthouden (of verlenen) en kan de president van de rechtbank in het geval van een voorlopige voorziening hangende bezwaar nog steeds gebruikmaken van zijn bevoegdheid ex art. 33b Vw (oud) en tevens op het bezwaar beslissen.

Ook wat betreft de *mogelijkheid* beroep in te stellen tegen een besluit dat voor 1 april 2001 is bekendgemaakt (dan wel tegen een voor die datum verrichte handeling) blijft het oude recht van toepassing. Nu ten aanzien van art. 83 Vw 2000 geen overgangsregeling is getroffen, heeft het artikel onmiddellijke werking. Dat betekent dat in alle beroepen die na 1 april 2001 ter zitting worden behandeld, ook al betreft het 'oude' beroepen, de ex nunc-toetsing in beginsel moet worden toegepast. Rechtshulpverleners doen er goed aan dat scherp in het oog te houden. Brengen zij nieuwe feiten en omstandigheden niet in in de lopende beroepsprocedure, terwijl dat wel mogelijk was, dan loopt men het risico dat deze feiten en omstandigheden niet meer als basis kunnen dienen voor een nieuwe aanvraag, althans zullen deze feiten en omstandigheden niet als nova (kunnen) worden beschouwd, zodat de nieuwe aanvraag door het bestuursorgaan met toepassing van art. 4:6 Awb kan worden afgedaan.

Op alle lopende procedures is na 1 april 2001 *materieel* nieuw recht van toepassing, nu daarvoor geen overgangsregelingen zijn getroffen. Aandacht verdient in dit verband art. 3.103 Vb 2000, dat – als algemene regel voor aanvragen om een verblijfsvergunning regulier – bepaalt dat de aanvraag wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, *tenzij uit de wet anders voortvloeit* of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is. Dit artikel bevat een sinds jaar en dag in het reguliere vreemdelingenrecht gehanteerde regel, die afwijkt van de hoofdregel in

Noten

- 1 KB van 20 maart 2001, Stb. 2001, 144.
- 2 Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), Stb. 2000, 495.
- 3 Stb. 1965, 40.
- 4 Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000), Stb. 2000, 497.
- 5 Ook het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn op 1 april in werking getreden, aangepast aan de nieuwe wet.
- 6 Onder e en f van dit artikellid zijn bepalingen opgenomen over familieleden van degenen die op een van de gronden a tot en met d zijn toegelaten.
- 7 Art. 1 onder c en j Vw 2000.
- 8 Art. 14, lid 2, Vw 2000.
- 9 Zie voor de uitwerking van art. 14 de artt. 3.5 e.v. Vb 2000. Nieuw is dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier ook ambtshalve kan worden verleend en wel (1) in geval van verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, (2) in geval drie jaren na een asielaanvraag op deze aanvraag nog niet onherroepelijk is beslist en (3) in geval van verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (art. 3.6 Vb 2000).
- 10 Visa, waaronder machtigingen tot voorlopig verblijf, worden nog steeds verleend door de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van het Soeverein Besluit van 12 december 1813 (Stcrt. 1814, 4). Dit Soeverein Besluit bestaat uit nog slechts één artikel: 'Vreemdelingen, hier te lande aankomende, zullen de paspoorten, waarvan zij houder zijn, onderwerpen aan het visa van den secretaris van staat, en niet weder kunnen vertrekken, dan nadat op dezelfde wijze zal zijn geconstateerd, werwaarts zij voornemens zijn te reizen.'
- 11 Ook onder de nieuwe wet zal er voor de civiele rechter dan ook niet of nauwelijks een rol zijn weggelegd.
- 12 Zie hiervoor art. 29, lid 1, onder a tot en met d, Vw 2000.
- 13 Tweede Kamer 1998-1999, 26 732, nrs. 1-2, art. 40, lid 2 in samenhang met lid 4.
- 14 Zie ook Vc 2000 hoofdstuk C3, deel 14.
- 15 Zie de art. 32, 34 en 35 Vw 2000.
- 16 Art. 39 Vw 2000, uitgewerkt in de artt. 3.115 e.v. Vb 2000; zie ook Vc 2000 C.3 deel 15 onder 2 en 3.
- 17 Art. 41 Vw 2000.
- 18 Art. 42, derde lid, Vw 2000.
- 19 Art. 15d, tweede lid, Vw (oud).
- 20 Art. 27, eerste lid, onder c, art. 45, eerste lid, onder d, Vw 2000.
- 21 Art. 45, eerste lid, onder c, Vw 2000.
- 22 Art. 45, eerste lid, onder e, Vw 2000.
- 23 'Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen. Bij het beroep [...] betreft de rechter ook de van rechtswege intredende gevolgen van het bestreden besluit.' Memorie van Toelichting bij art. 25, Tweede Kamer 1998-1999, 26 732, nr. 3, p. 35.
- 24 Art. 42, eerste lid, Vw 2000. Op grond van het vierde lid van dit artikel kan de termijn van zes maanden ten hoogste voor zes maanden worden verlengd indien voor de beoordeling van de aanvraag advies van of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is.
- 25 Art. 43 onder a, b en c, Vc 2000, vergelijk de Memorie van Toelichting (bij art. 41).
- 26 Evenals de oude wet heeft ook de Vw 2000 - in de artt. 110 en 111 - 'noodtoestandbepalingen', waarmee bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden vastgesteld die afwijken van grote delen van de wet.
- 27 Memorie van Toelichting, p. 48.
- 28 Art. 69, eerste lid, Vw 2000.
- 29 Art. 71, eerste en tweede lid, Vw 2000. De Haagse rechtbank is in 1994 begonnen met vier nevenzittingsplaatsen: Amsterdam, Haarlem, 's-Hertogenbosch en Zwolle, zie art. 33a, tweede lid, Vw (oud). Hieraan zijn bij Wet van 5 juni 2000 (Stb. 2000, 239) toegevoegd: Alkmaar, Almelo, Arnhem, Assen, Breda, Dordrecht, Groningen, Haarlemmermeer, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Roermond, Rotterdam, Utrecht en Zutphen. Enkele van deze nevenzittingsplaatsen hebben inmiddels een functionerende vreemdelingenkamer.
- 30 Vergelijk in de oude wet art. 30, tweede lid en art. 35, tweede lid.
- 31 Art. 82 Vw 2000.
- 32 De laatste jaren had zich al de praktijk ontwikkeld dat de Staatssecretaris van Justitie aan de vreemdeling uitstel van vertrek verleende gedurende de 'versnelde' behandeling van het beroep.
- 33 Tweede Kamer 1998-1999, 26 732, nrs. 1-2, art. 81, eerste lid.
- 34 Tweede Kamer 1999-2000, 26 732, nr. 33.
- 35 Ook bij de behandeling van het wetsvoorstel is aandacht besteed aan de verhouding tussen bestuursorgaan en rechter in geval van een ex nunc-beoordeling, zie onder meer de *Nota naar aanleiding van het verslag*, Tweede Kamer 1999-2000, 26 732, nr. 7, p. 62 e.v. en de *Memorie van Antwoord*, Eerste Kamer 2000-2001, 26 732 en 26 975, nr. 5b, p. 44 en p. 45.
- 36 Art. 70, lid 5, Vw 2000.
- 37 Art. 79, lid 2, Vw 2000.
- 38 Zie bijvoorbeeld de *Nota naar aanleiding van het verslag*, blz. 66 en blz. 67.
- 39 Art. 84 Vw 2000.
- 40 Art. 86, lid 1, Vw 2000.
- 41 Art. 88, lid 1, Vw 2000.
- 42 Art. 88, lid 2, Vw 2000.
- 43 Art. 89, lid 1, Vw 2000.
- 44 Art. 91, lid 1, Vw 2000.
- 45 Art. 91, lid 2, Vw 2000. Een vergelijkbare bevoegdheid kent al de Hoge Raad in cassatie op grond van art. 101a Wet RO.
- 46 Hoger beroep heeft geen schorsende werking.
- 47 Art. 115, lid 2, Vw 2000.
- 48 Art. 117, lid 2, Vw 2000.
- 49 Art. 118, lid 2, Vw 2000.
- 50 Art. 118, lid 1, Vw 2000.
- 51 Zie de art. 16, eerste lid, onder c en art. 18, eerste lid, onder d, Vw 2000.
- 52 Rb. Den Haag, 4 april 2001, JV 2001, 108. Rb. Den Haag (Arnhem), 4 april 2001, JV 2001, S122.

(advertentie)

SLIMME INFORMATIESYSTEMEN

HEL PEN U HERINNEREN
ZIJN EENVOUDIG TE BEDIENEN
ORGANISEREN UW KANTOOR

ER KAN MAAR ÉÉN DE BESTE ZIJN

Stichting Advocaten Software

Riverside 197 - 3726 LG - Lelystad - Tel 0020 231 994 - Fax 0020 237 330