



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De Minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon drs. J.C. Wielaard
doorkiesnummer 070 - 370 8016
datum 27 december 2006
ons kenmerk ACVZ/ADV/06/022
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Advies inzake concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 onder meer inhoudende het afschaffen van bezwaar in reguliere zaken

Zeer geachte heer Hirsch Ballin,

Op 17 oktober 2006 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie het verzoek ontvangen advies uit te brengen over het concept-wetsontwerp tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), onder meer inhoudende het afschaffen van bezwaar in reguliere zaken. Het voorliggende briefadvies is de reactie van de ACVZ op dit verzoek.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de ACVZ onder meer gesprekken gevoerd met juridische adviseurs op het gebied van het bestuurs- en het vreemdelingenrecht. Daarnaast is gesproken met de procesdirectie 'regulier' van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).

1. Samenvatting van het advies.

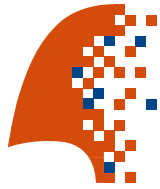
Uitgegaan wordt van de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat in bestuursrechtelijke zaken het bezwaar maken tegen een beslissing mogelijk is. Het belang daarvan is dat in de bezwaarfase de volgende zaken aan de orde komen:

- a) volledige heroverweging (= kwaliteit van de beslissing die aan de rechter wordt voorgelegd) op basis van een integrale toets,
- b) bij de beslissing op bezwaar ook de in bezwaar ingebrachte gegevens kunnen worden meegewogen en er wordt beslist naar de stand van de wetgeving ten tijde van de heroverweging;
- c) in het algemeen moet belanghebbende worden gehoord.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.com



Van de hoofdregel in de Awb dient alleen te worden afgeweken als daar voldoende zwaarwegende argumenten voor bestaan. De wetgever achtte dergelijke argumenten aanwezig toen bij invoering van de Vw 2000 de bezwaarfase in de asielprocedure werd afgeschaft en werd 'vervangen' door de voornemenprocedure. Bij die gelegenheid werd tevens het verschil tussen de asiel- en reguliere procedure benadrukt. De voorliggende ontwerp-wetswijziging toont niet overtuigend aan dat dit nu anders zou zijn.

In de concept-Memorie van Toelichting (MvT) worden als argumenten aangedragen: de wens tot eenvormigheid in procedures onder de Vw 2000, een daaruit voortvloeiende kwaliteitsverbetering van de beschikkingen en tijdswinst door bekorting van de procedure.

Het argument van *eenvormigheid van procedures* is niet logisch gezien het verschillend karakter van de beide procedures. Ten aanzien van de beweerde *kwaliteitsverbetering* moet worden opgemerkt dat onduidelijk blijft waaruit die verbetering zou bestaan. Kwaliteitsverlies is weliswaar niet zeker, maar evenmin uitgesloten en kan hoogstens (gedeeltelijk) worden gecompenseerd door een voornemenprocedure. Het argument *tijdswinst* is op zich reëel, maar de relevantie ervan is onduidelijk, mede gelet op de totale duur van de procedure(s). Overigens is de ACVZ van mening dat enige tijdswinst geen grond is voor afbreuk aan rechtsbescherming en afwijking van de hoofdregel van de Awb. Alles overwegend komt de ACVZ tot de conclusie dat het voorstel moet worden ontraden. Voorts worden enkele alternatieven ter overweging aangeboden.

2. Het concept-wetsontwerp en de Memorie van Toelichting.

2.1 de beoogde aanpassingen

Het concept-wetsontwerp beoogt de bezwaarschriftprocedure in reguliere zaken af te schaffen, waardoor na een beslissing direct beroep open staat bij de vreemdelingenrechter. In drie soorten beslissingen, namelijk die betreffende gezinsvorming, gezinshereniging en verblijf op medische gronden, wordt in plaats van de bezwaarschriftprocedure een voornemenprocedure ingevoerd, dit naar analogie van de asielprocedure.¹ In de concept-MvT wordt naar aanleiding hiervan opgemerkt dat de voornemenprocedure niet nodig is voor al die reguliere zaken, "*waarvoor de toetsing niet of nauwelijks tot discussie kan leiden*", zoals aanvragen verband houdende met werk of studie waarbij de toetsing zich veelal beperkt tot de vraag of de vereiste documenten zijn overlegd.

Volgens het voorstel zal de bezwaarfase worden geschrapt en evenmin de voornemenprocedure worden ingevoerd in de procedure voor visa kort-verblijf en de procedure voor verblijfsaanvragen voor het overgrote deel van de tijdelijke verblijfsdoelen omschreven in artikel 3.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

Naar aanleiding van de hiervoor vermelde wijzigingen in de Vw 2000 worden enkele "technische" aanpassingen voorgesteld. De wijziging van artikel 75 zoals voorgesteld in het concept-wetsontwerp vloeit voort uit de voorgestelde afschaffing van de bezwaarfase in reguliere zaken en omvat een uitbreiding

¹ Kamerstukken II 2004-05, 19 637, nr.960, p. 4.



van de opsomming van niet voor bezwaar vatbare beschikkingen. De nieuw in te voegen artikelen 78a en 78b hebben betrekking op de beperkingen op hoofdregel van schorsende werking tijdens de beroepsfase, dit naar analogie van die welke in de asielprocedure van toepassing zijn. Een voorbeeld hiervan is het niet voorzien van schorsende werking bij beroep ingesteld tegen een afwijzende beschikking op een mvv-aanvraag. Dit zou kunnen leiden tot een uitholling van het mvv-vereiste.

2.2 *de begeleidende motivering*

In de concept-MvT wordt voor wat betreft de redengeving voor de voorgestelde wetswijziging gesteld dat het wenselijk is om de verschillende procedures onder de Vw 2000 meer met elkaar in lijn te brengen. Daarvan wordt kwaliteitsverbetering en tijdwinst verwacht. Teruggerepen wordt op de ervaringen opgedaan met het afschaffen van de bezwaarfase in de asielprocedure bij de invoering van de Vw 2000. Vooruit wordt gekeken naar het afschaffen van bezwaar in de aanvraagprocedure visa kort-verblijf dat zijn beslag zal krijgen bij de komende wijziging van de Vw 2000 waarbij het visum kort-verblijf in de wet zal worden opgenomen. In de concept-MvT staat verder vermeld dat de voorgestelde procedurewijziging niet mag leiden tot een - onnodige - taakverzwaring voor de rechter.

Overigens wordt in de concept-MvT onderkend dat asiel- en reguliere procedures niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn, immers, "in reguliere zaken speelt de beoordeling van de geloofwaardigheid (van de vreemdeling) en daarmee verbonden marge van interpretatie niet of nauwelijks." Hier wordt gedoeld op de procedures voor tijdelijk verblijf (doch langer dan drie maanden), bijvoorbeeld voor studie of werk. Als uitzondering op deze 'regel' wijst de concept-MvT naar reguliere aanvragen voor gezinsvorming, -hereniging en verblijf op medische gronden. Deze aanvragen geven meer ruimte voor interpretatieverschillen, reden waarom in de beoogde wijziging van de Vw 2000 in deze gevallen met het invoeren van de voornemenprocedure het vervallen van de bezwaarfase wordt gecompenseerd.

In reguliere procedures met betrekking tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning of het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, en in geval een verleende verblijfsvergunning wordt ingetrokken, wordt eveneens een voornemenprocedure voorgesteld, als compensatie voor het afschaffen van bezwaar.

3. De bezwaarschriftprocedure in de Algemene wet bestuursrecht.

De bezwaarschriftprocedure zoals neergelegd in de Awb, is bij de totstandkoming van deze wet bedoeld als middel om een veelvuldig beroep bij de administratieve rechter te voorkomen. De MvT bij de Awb stelt dat de bezwaarschriftprocedure een zelfstandige functie vervult in een goede regeling van de rechtsbescherming en in algemeen bestuurlijke zin. De procedure is bedoeld om er voor te zorgen dat de bestuurlijke besluitvorming bevredigend en evenwichtig wordt afgerond. De bezwaarschriftprocedure biedt de mogelijkheid om aspecten die bij de eerdere besluitvorming onvoldoende aandacht hadden gekregen, alsnog in de beschouwing te betrekken.



Een bijkomend voordeel is, aldus de MvT, dat een geschil, indien dat uiteindelijk toch aan de rechter wordt voorgelegd, al een zodanige voorbehandeling heeft gehad, dat de rechter bij het vormen van zijn oordeel de beschikking krijgt over een beter uitgewerkt dossier. Als verder voordeel noemt de MvT dat eventuele gebreken in de door het bestuursorgaan gevolgde procedure beter zichtbaar worden. Immers, tijdens het onderzoek in de bezwaarschriftprocedure worden ook anderen dan zij die het bestreden besluit hebben voorbereid bij de behandeling van het bezwaarschrift betrokken en vinden hoorzittingen plaats. Dit onderzoek kan aanleiding zijn tot het aanbrengen van meer algemene verbeteringen in de werking van het betrokken bestuursorgaan.²

Sinds de invoering van de Awb zijn drie, wettelijke verplichte, evaluaties van de wet uitgevoerd. Uit de eerste evaluatie bleek een positief beeld van de bezwaarschriftprocedure. Dit beeld werd bevestigd in de tweede evaluatie waar het betreft de bijdrage die 'bezwaar' kan leveren aan het beslechten van geschillen. De tweede evaluatie heeft daarnaast ook duidelijk gemaakt dat de gehoopte 'filterende' werking van de bezwaarschriftprocedure niet altijd tot haar recht komt.³ Dit is een gevolg van het feit dat bestuursorganen deze procedure vaak gebruiken als voorbereiding op het beroep. Van de gewenste heroverweging van het besluit is nauwelijks sprake terwijl het conflictoplossend vermogen niet steeds wordt benut.⁴ In vreemdelingenzaken blijkt de filterende werking beperkt te zijn. In de tweede evaluatie wordt verondersteld dat dit het gevolg is van de zwaarwegende belangen die op het spel staan in een asielpcedure. Daarbij komt dat in dit soort procedures vrijwel altijd sprake is van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand waardoor een financiële afweging al of niet in beroep te gaan niet hoeft te worden gemaakt.⁵

Mede naar aanleiding van deze evaluatie is wetgeving tot stand gekomen die in een aantal gevallen, waaronder de asielpcedure, rechtstreeks beroep mogelijk maakt.⁶ Tenslotte kan worden opgemerkt dat de Vw 2000 een voorbeeld is van een 'lex specialis', waarmee wordt afgeweken van de Awb.

4. Het wetsontwerp nader beschouwd.

4.1 drie invalshoeken

De ACVZ heeft het wetsontwerp bekeken vanuit drie invalshoeken, te weten:

- a) als afwijking van de hoofdregel in de Awb dat rechtspraak, in twee instanties, wordt voorafgegaan door bestuurlijke heroverweging in de vorm van een bezwaarschriftprocedure met de daar in het algemeen bijbehorende hoorplicht.
- b) in de gevolgen ervan voor de rechtspraak;
- c) met betrekking tot de rechtsbescherming.

² *Kamerstukken II*, 1988-89, 21 221, nr. 3, p. 116.

³ Commissie Evaluatie Awb II, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag: 2001, p. 18.

⁴ Commissie Evaluatie Awb II.

⁵ Winter, H.B., *De Awb-bezwaarschriftprocedure een praktische handleiding*, Deventer 2003, p. 8.

⁶ KB van 7 juni 2004, Stb. 270.



Ad. a. Afwijking van de hoofdregel.

De hoofdregel van de Awb is dat in bestuursrechtelijke zaken bezwaar aan beroep voorafgaat. Zoals ook eerder al werd aangegeven is het belang daarvan driedelig.

In de eerste plaats gaat het om een volledige heroverweging van het besluit met een integrale toets (rechtmatigheid en doelmatigheid). Ten tweede dient de heroverweging uit te gaan, niet alleen mede van hetgeen in bezwaar aan feiten is aangedragen maar ook van het op het moment van heroverwegen geldende recht (ex nunc toetsing). In de derde plaats is hoofdregel dat de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld om te worden gehoord.

De ACVZ is van mening dat de in het ontwerp beoogde afwijking van de hoofdregel van de Awb – bezwaar vóór beroep – alleen kan worden gerechtvaardigd als sprake is van voldoende zwaarwegende argumenten. Het feit dat de wetgever bij gelegenheid van de introductie van de Vw 2000 er van uitging dat die argumenten er voor asielzaken waren, wil niet zeggen dat die er dan ook zijn voor reguliere zaken.

De ACVZ gaat in het navolgende de in de concept-MvT aangedragen argumenten na.

- *eenvormigheid van procedures*

Onduidelijk is waarop de in de concept-MvT geformuleerde wens is gebaseerd, dat gestreefd moet worden naar eenvormigheid van procedures, asiel en regulier. Bij invoering van de Vw 2000 is helder geconstateerd dat er uit de aard van het onderwerp voortvloeiende fundamentele verschillen tussen de beide procedures bestaan. Deze leiden ertoe dat van een echte eenvormigheid in de praktijk geen sprake zal kunnen zijn. Ten overvloede kan worden opgemerkt dat niet is gebleken dat het bestaan van twee afzonderlijke, en onderling afwijkende, procedures verwarring of veel voorkomende procedurefouten heeft veroorzaakt. Ten aanzien van de mate van vergelijkbaarheid van de procedures onder de Vw 2000 is de volgende observatie van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, de commissie Scheltema, in dit kader nog vermeldenswaard:

"De commissie merkt op dat het nog maar de vraag is of deze ervaring [het afschaffen van de bezwaarfase in asielprocedures] relevant is voor andere delen van het bestuursrecht, zoals tijdens de parlementaire behandeling is gesteld.⁷ De verschillen van inzicht in het asielrecht hebben, aldus de onderzoekers, een vrij hoog 'welles-nietes-gehalte'. De objectiveerbaarheid van het geschil zou op andere rechtsgebieden wel eens veel groter kunnen zijn, waardoor een bezwaarfase een minder ritueel karakter heeft."⁸

- *Kwaliteitsverbetering*

In het verlengde van de aan het eind van de vorige paragraaf opgenomen observatie van de commissie Scheltema roept de ACVZ in herinnering dat in de MvT bij het ontwerp van de Vw 2000⁹ over de kwaliteitsverbetering die zou voortvloeien uit het afschaffen van bezwaar, wordt opgemerkt dat:

⁷ Kamerstukken I 2000/01, 26 732, nr. 5d.

⁸ "Evaluatie Vreemdelingenwet 2000", *De asielprocedure – Deel 1*, Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significanciant, Boom Juridische Uitgevers, p. 24.

⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 10.



"Op basis van de resultaten van kwaliteitsverbetering bij de verschillende vreemdelingendiensten en nadere besluitvorming over de bevoegdheidsoverdracht van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Minister van Justitie [lees Vreemdelingenzaken en Integratie] inzake de afgifte van machtigingen voor voorlopig verblijf (mvv) zal bezien worden of het wenselijk is te zijner tijd ook tot afschaffing van bezwaar in reguliere zaken te komen."

In de concept-MvT wordt naar de mening van de ACVZ niet aannemelijk gemaakt dat van de genoemde kwaliteitsverbetering in de behandeling van reguliere zaken inderdaad sprake is. Het is om die reden niet mogelijk de vraag te beantwoorden of de kwaliteitsverbetering van een zodanig gewicht is dat daarmee het beoogde afschaffen van de bezwaarfase kan worden gerechtvaardigd. In dit verband kan nog worden verwezen naar de terughoudende overwegingen hierover van de commissie Scheltema. Deze komt, ondanks een geconstateerd gebrek aan vergelijkingsmateriaal, tot de overweging dat de mate van zorgvuldigheid van de huidige asielbeschikking vergelijkbaar is met die in de oude situatie, waarin bezwaar nog mogelijk was. Op grond hiervan concludeert de commissie Scheltema:

"Dat betekent dat het vervallen van de bezwaarfase tot op zekere hoogte wordt gerepareerd door de voornemenprocedure, niet lijkt te hebben geleid tot een lagere kwaliteit van de uiteindelijk aan de rechter voorgelegde beschikking."¹⁰

Deze overweging kan hoogstens leiden tot de beredeneerde veronderstelling dat de afschaffing van de bezwaarschriftprocedure niet hoeft te resulteren in kwaliteitsvermindering. De conclusie van de Commissie Scheltema is, naar de mening van de ACVZ, niet bruikbaar als onderbouwing voor de veronderstelling dat eenvormigheid van procedures onder de Vw 2000, 'op zichzelf' zou kunnen leiden tot verdergaande kwaliteitsverbetering.

De ACVZ is voorts van mening dat genoemd argument, eenvormigheid, kan leiden tot kwaliteitsverbetering, alleen als valide kan worden aangemerkt in geval de huidige reguliere procedure als té gecompliceerd of verwarrend zou worden ervaren. Hiervoor zijn echter geen aanwijzingen gevonden.

- Tijdwinst

In de concept-MvT wordt er op geduid dat er sprake zal zijn van tijdwinst door het vervallen van de bezwaarfase, ook als deze wordt vervangen door een voornemenprocedure. Er zijn in de concept-MvT echter geen gegevens gepresenteerd die inzicht geven in de omvang van de mogelijke omvang daarvan en die deze tijdwinst relateren aan de totale duur van de verschillende reguliere procedures.

Uit de voorhanden zijnde informatie, die slechts een beperkt inzicht biedt in de huidige doorlooptijden, blijkt een gemiddelde doorlooptijd van de bezwaarfase (mei tot en met augustus 2006) voor mvv's 13 en voor de reguliere verblijfsvergunningen 12 weken.¹¹ Deze getallen corresponderen naar de mening van de ACVZ niet met de minimaal benodigde verwerkingstijd, die zeker niet boven de 6 à 8 weken hoeft te liggen. Een gemiddelde verwerkingstijd van alle

¹⁰ "Evaluatie Vreemdelingenwet 2000", p. 24.

¹¹ Rapportage Vreemdelingenketen, Periode mei-augustus 2006, Bijlage bij de brief van 3 november 2006 (DDS 5444981/06/SCV) van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Minister van Buitenlandse Zaken, p 53 e.v.



reguliere aanvragen is uit de beschikbare cijfers niet op te maken. Wel zeker is dat deze nogal verschilt, afhankelijk van de soort reguliere verblijfsvergunning die wordt aangevraagd.

Kortom, uit de beschikbare gegevens is niet af te leiden in welke mate het afschaffen van de bezwaarfase daadwerkelijk tot versnelling van de procedure zal leiden en evenmin of die versnelling ten opzichte van de totale duur van procedure leidt tot substantiële tijdwinst. De ACVZ houdt het echter voor waarschijnlijk dat een beter geprogrammeerde en gecontroleerde besluitvormingsprocedure bij de IND voor een belangrijk deel van de aanvragen meer tijdwinst zal opleveren dan het afschaffen van de bezwaarfase.

Gelet op het hiervoor overwogene is, naar het inzicht van de ACVZ, het argument van tijdwinst – hoe wenselijk korte procedures op zich zelf genomen ook zijn – niet zodanig onderbouwd dat het van doorslaggevend gewicht moet worden geacht.

Ad. b. de rechtspraak.

Van de zijde van de vreemdelingenadvocatuur wordt met nadruk naar voren gebracht dat de bezwaarfase met grote regelmaat wordt gebruikt om niet-fatale omissies of foutjes in reguliere aanvragen te herstellen. Voorts wordt de bezwaarfase benut om betrokkene, of diens gemachtigde, in persoon te horen waarbij kan blijken van zijn intenties en betrouwbaarheid. Waar het gaat om de interpretatie en een visie op de juistheid van onderdelen van de aanvraag geeft de vigerende schriftelijke proceduregang (beschikking in eerste aanleg en bezwaarschrift), in combinatie met de hoorzitting de mogelijkheid van 'debat' waardoor verbetering van argumenten dan wel wijziging van standpunt voor beide partijen een reële optie is. De rechtshulp is mede hierom tegenstander van de voorgestelde wetswijziging, waarbij tevens wordt gewezen op een onwenselijk geachte overmatige juridisering van de reguliere procedures. Dit laatste vooral omdat vreemdelingen zich, eerder dan nu het geval is, van rechtsbijstand zullen moeten voorzien. De ACVZ acht het ongewenst dat de kosten waarmee de vreemdeling zal worden geconfronteerd voor het realiseren van rechtsbescherming, de vorm krijgt van een moeilijk te nemen migratie-hindernis.

Daarbij komt naar het oordeel van de ACVZ nog het volgende. Nederland heft voor reguliere vergunningen leges die in vergelijking met andere Europese landen hoog zijn. Die leges gaan verloren als de vergunningsaanvraag wordt afgewezen. Het afschaffen van de bezwaarfase heeft tot gevolg dat fouten of omissies die bij de aanvraag zijn begaan niet meer in bezwaar kunnen worden hersteld, terwijl dat in beroep in het algemeen niet mogelijk is. Ook dit voor de vreemdeling ongewenst kostenopdrijvend gevolg van het afschaffen van bezwaar, vormt voor de ACVZ één van de redenen om heroverweging van het ontwerp-wetsvoorstel aan te bevelen.

Ad. c. Rechtsbescherming

Als ertoe wordt overgegaan om in bepaalde reguliere zaken, naast het afschaffen van de bezwaarfase, af te zien van een voornemenprocedure, valt een essentieel deel van de rechtsbescherming weg. Die extra rechtsbescherming bestaat, zoals aangegeven, feitelijk uit een fase van



verlengde besluitvorming waarin kan worden geëxpliciteerd, nader kan worden beargumenteerd en zonodig worden gerepareerd of aangevuld, waarbij een integrale heroverweging plaatsvindt. Zonder deze bezwaarfase is ook het 'in gehoor' geven van een mondelinge toelichting niet mogelijk. Daarbij komt dat in deze situatie de mogelijkheid bestaat dat een herhaalde aanvraag die wel aan de regels voldoet kan worden afgedaan door middel van toepassing van artikel 4:6 van de Awb (afwijzing wegen het ontbreken van nova).

4.2 *visum kort-verblijf*

Ten aanzien van visa kort-verblijf ontraadt de ACVZ de in artikel 84 van het wetsontwerp voorgestelde mogelijkheid voor hoger beroep, evenals het in dit geval vervangen van de bezwaarfase door een voornemenprocedure. De ACVZ verwijst in dit verband naar het daarover gestelde in haar advies¹² over de ontwerp-visumwet, van 14 november 2005 met kenmerk ACVZ/ADV/023. De tijd gemoeid met de beide genoemde procedures past niet bij de beperkte duur van het beoogd verblijf.

5. Conclusie en advies.

Het voorgaande overziend, komt de ACVZ tot de navolgende conclusies. De onderbouwing van de veronderstelde kwaliteitsverbetering, die zou voortvloeien uit de eenvormigheid in procedures onder de Vw 2000 acht de ACVZ niet solide. De in de concept-MvT veronderstelde directe relatie tussen de eenvormigheid van procedures en kwaliteitsverbetering vormt geen valide onderbouwing van de door de afschaffing van de bezwaarschriftprocedure veroorzaakte vermindering van de rechtsbescherming. Voorts komt de ACVZ tot de conclusie dat, hoewel er in sommige reguliere procedures sprake zou kunnen zijn van tijdwinst, onvoldoende is onderbouwd waarom die tijdwinst als voldoende zwaarwegend kan worden beschouwd. Zoals eerder opgemerkt, is de ACVZ ervan overtuigd dat aanpassingen en een meer gecontroleerde uitvoering bij de IND, tijdwinst kunnen opleveren, zonder dat wetswijziging zoals bedoeld in het ontwerp, nodig lijkt.

Samengevat acht de ACVZ het verlies aan rechtsbescherming een te hoge prijs voor het beperkte resultaat van de voorgestelde wetswijziging. De ACVZ beveelt aan het voorliggende wetsontwerp in heroverweging te nemen en de bezwaarschriftprocedure te handhaven.

De ACVZ ziet wel mogelijkheden om de bestaande bezwaarschriftprocedure te verbeteren door versnelling en/of vereenvoudiging. Daartoe geeft zij de navolgende alternatieven in overweging:

- de bezwaarschriftprocedure zou een facultatief karakter kunnen krijgen. Als de belanghebbende niet expliciet aangeeft dat hij van de bezwaarschriftprocedure gebruik wil maken, wordt bij wijze van

12 "Ten aanzien van de in het wetsontwerp opgenomen regelgeving inzake rechtsbescherming is de ACVZ van mening dat de gekozen methodiek niet goed past bij de procedure voor de aanvraag van een visum voor kort verblijf. Immers de bezwaar- en beroepsprocedure conform de Awb kosten dermate veel tijd dat gelet op de beoogde duur van het verblijf de zin eraan komt te ontvallen. De ACVZ beveelt aan het ontwerp zodanig te wijzigen dat de bestaande procedure wordt vervangen door een beroepsprocedure bij de rechtbank in Den Haag met een korte beslistermijn en zonder de mogelijkheid van hoger beroep."



'wettelijke prorogatie' automatisch de mogelijkheid geopend om direct beroep bij de rechtbank in te stellen.

- een voornemen-constructie kan – anders dan die welke in het wetsontwerp wordt voorgesteld – worden geïntroduceerd waarin het standpunt van de minister ten aanzien van de aanvraag in een brief wordt neergelegd en waarbij:
 - o dat standpunt het karakter krijgt van een voornemen als belanghebbende binnen (bijvoorbeeld) 1 week reageert of,
 - o dat standpunt geacht wordt een beslissing in primo te zijn als belanghebbende na een week bezwaar aantekent.
- de reguliere aanvragen met betrekking tot verblijfsvergunningen zouden verschillend behandeld kunnen worden naar gelang de termijn van beoogd verblijf, te weten bij een korte periode de voornemenprocedure en bij een lang beoogd verblijf de bezwaarschriftprocedure.

Tenslotte is een aantal meer technische kanttekeningen per artikel in de bijlage van dit advies opgenomen.

De ACVZ vertrouwt erop met het bovenstaande aan het adviesverzoek te hebben voldaan en is uiteraard gaarne tot toelichting bereid.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

Dr. J.J. van Miert



Bijlage I

Redactionele en tekstuele opmerkingen

Artikel 24 a

1. laatste volzin te wijzigen in:

"De op de aanvraag betrekking hebbende stukken worden bij de schriftelijke mededeling gevoegd, voorzover niet aannemelijk is dat de vreemdeling van deze stukken kennis draagt."

3. b. de redactie van dit lid heeft verbetering omdat met de formule "afgewezen zou kunnen worden wegens..." onduidelijkheid geschapen wordt over het al of niet handhaven van het mvv-vereiste.

De zinsnede "zou kunnen worden" ware te wijzigen in "wordt"

6. De redactie van onderdeel van artikel 24a dient te worden gewijzigd in: "De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld om, in afwijking van artikel 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht, zijn zienswijze omtrent het voornemen schriftelijk naar voren te brengen binnen de door Onze Minister bepaalde redelijke termijn."

Artikel 78a

4. Het verdient aanbeveling hier expliciet aan te geven welke termijn in acht genomen dient te worden en wie deze termijn vaststelt in plaats van de zinsnede " ..niet tijdig is ingediend."

Artikel 78b

2. De vraag is hoe de bepaling in dit onderdeel van artikel 78b zich verhoudt tot artikel 8:42 van de Awb, (Het verweerschrift), onder meer omdat in genoemd Awb-artikel een duidelijke termijn wordt genoemd en in het wetsontwerp wordt volstaan met de opmerking "zo spoedig mogelijk", waarmee onduidelijkheid kan ontstaan.