

RAPPORT INSTITUTIONEEL ONDERZOEK

BELEIDSTERREIN TOELATING VAN VREEMDELINGEN, ACTUALISATIE

1945-

DARIC/centraal archievendepot
Rijswijk, juli 2003

H.E.M. Mettes
J.M.M. Cuijpers

Inhoudsopgave

Verantwoording actualisatie 2003	3
Lijst van afkortingen	4
A Toelatingsbeleid	5
1 Geschiedenis wet- en regelgeving	5
1.5 Geschiedenis wet- en regelgeving vanaf 1993	5
2 Verantwoordelijkheden.....	5
2.2 Overige ministeries	5
B. Handelingen	8
ACTOR: Minister van Defensie	8
ACTOR: Bevelhebber der Koninklijke marechaussee	8
E. Bijlagen.....	10
Bijlage 1 Actoren	10
Bijlage 6 Wet- en regelgeving vreemdelingen/vluchtelingen	11
F. Bronnen.....	12

Verantwoording actualisatie 2003

Het PIVOT-rapport nr. 23, *De toelating van vreemdelingen. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein toelating van vreemdelingen, 1945-1993* bestrijkt zoals de titel al aangeeft de periode tot en met 1993. De op dit rapport gebaseerde selectielijst voor wat betreft de zorgdrager minister van Justitie werd in januari 1997 vastgesteld (Stcrt 1997, 22).

De aanvulling handelt over de periode 1994-2002. Hierin wordt eerst de geschiedenis van de wet- en regelgeving van het vreemdelingenbeleid vanaf 1993 tot 2003 geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2.2 de taakuitvoering van de minister van Defensie en de Koninklijke Marechaussee op het taakgebied vreemdelingenbeleid vanaf 1994 beschreven.

Bij de aanvulling is de oorspronkelijke opzet van het RIO gehandhaafd en is in de hoofdstukindeling ook aangesloten op het PIVOT-rapport 23. De nieuwe handelingen 230-232 zijn oorspronkelijk in het RIO opgenomen onder de nummers 10, 26 en 30. De handelingen zijn redactioneel enigszins aangepast. Verder wordt aan deze handelingen in het PIVOT-rapport nr. 23 als actor de minister van Justitie gekoppeld. Uit het aanvullend onderzoek is echter gebleken dat deze handelingen ook door de minister van Defensie worden uitgevoerd. De nieuwe handeling 233 was oorspronkelijk opgenomen in het RIO onder nummer 189 en is redactioneel aangepast.

Het onderzoek werd uitgevoerd in juli 2003 door H.E.M. Mettes van het DARIC/CAD van het ministerie van Defensie. Hierbij werd intensief gebruik gemaakt van het defensie-intranet. Daarnaast werden relevante wet- en regelgeving en beleidsnota's geraadpleegd.

Lijst van afkortingen

Art	artikel
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
IND	immigratie- en naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	mobiel toezicht vreemdelingen
PIVOT	project invoering verkorting overbrengingstermijn
RvC	Raad voor Cultuur
RIO	rapport institutioneel onderzoek
Stb.	Staatsblad
Stct.	Staatscourant
TBV's	Tussentijdse Berichtgevingen Vreemdelingencirculaire

A Toelatingsbeleid

1 Geschiedenis wet- en regelgeving

1.5 Geschiedenis wet- en regelgeving vanaf 1993

In 1994 vond een ingrijpende herziening van de Vreemdelingenwet plaats. Dit had onder meer te maken met de invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), waarin is vastgelegd hoe overheid en burger met elkaar dienen om te gaan. In dit kader spelen begrippen als 'behoorlijk bestuur' een rol, wat zich uit in het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Op 1 april 2001 trad opnieuw een nieuwe wet in werking, de Vreemdelingenwet 2000. Dit is een wet in formele zin. Het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zijn diezelfde dag in werking getreden. De Vreemdelingenwet 2000 geeft formeel het juridische kader voor de grensbewaking en voor de toelating, het toezicht op en de uitzetting van vreemdelingen alsmede voor de rechtsmiddelen die de vreemdeling kan aanwenden. Het Vreemdelingenbesluit 2000 is een algemene maatregel van bestuur, waarin een aantal bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 en internationale regelingen op uitgebreide wijze nader worden ingevuld. Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is een beschikking van de Minister van Justitie die nader uitvoering geeft aan de bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. In het Voorschrift Vreemdelingen vinden we met name, maar niet uitsluitend, lijsten en modellen.

De uitvoering van het beleid staat beschreven in de Vreemdelingencirculaire 2000 die met de inwerkingtreding van de herziene Vreemdelingenwet 2000 ook aangepast is. De Vreemdelingencirculaire 2000 is geen wet in formele zin, maar zogenaamde pseudo-wetgeving - een instructie van de Minister van Justitie waarin hij aangeeft op welke wijze de bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 door (onder andere de met het toezicht op vreemdelingen belaste) ambtenaren geïnterpreteerd en toegepast moeten worden.

De Vreemdelingencirculaire is een openbaar stuk en door de publicatie van voorgenomen uitvoering van beleid wekt de overheid verwachtingen waaraan rechten kunnen worden ontleend. Regelmatig verschijnen er aanvullingen en wijzigingen op het beleid zoals neergelegd in de circulaire. Deze aanvullingen of wijzigingen heten "Tussentijdse Berichtgevingen Vreemdelingencirculaire (TBV's)" en worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Deze TBV's worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

De Grensbewakingscirculaire is een instructie aan ambtenaren belast met grensbewaking (Koninklijke Marechaussee en Zeehavenpolitie Rotterdam Rijnmond), waarin uitvoeringshandelingen zijn neergelegd met betrekking tot toezicht op vreemdelingen die Nederland (willen) binnenkomen.

De circulaire en de tussentijdse aanvullingen daarop vormen dus de basis voor het dagelijks handelen van de mensen die in de vreemdelingenzorg werkzaam zijn.

2 Verantwoordelijkheden

2.2 Overige ministeries

De Minister van Defensie en Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee. De handhaving van de vreemdelingenwetgeving is voor de Koninklijke Marechaussee (KMar) onderverdeeld in drie

subtaakvelden. Allereerst de grensbewaking aan de (Schengen-)buitengrenzen. Ten tweede het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) aan de binnengrenzen. Een derde subtaakveld is het ondersteunen van de asielprocedure.

Grensbewaking

De KMar voert de grensbewakingstaak uit op de nationale luchtvaartterreinen, in de zeehavens en langs de Nederlandse kust (met uitzondering van het Rijnmondgebied). De minister van Justitie is het bevoegd gezag voor deze taak, waarbij door de Directie Vreemdelingenbeleid Ministerie van Justitie richtlijnen worden gegeven.

Mobiel Toezicht Vreemdelingen

Het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) wordt uitgevoerd om illegale immigratie die via de binnengrenzen plaatsvindt in een zo'n vroeg mogelijk stadium te bestrijden. Controles vinden zowel opvallende als onopvallend plaats om de vindingrijkheid in de wijze waarop vreemdelingen illegaal Nederland binnen reizen het hoofd te bieden. Daardoor kan vanuit het MTV een goed beeld worden verkregen van de grensoverschrijdende mensensmokkel.

Het MTV wordt uitgevoerd om illegale immigratie via de binnengrenzen in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden. In relatie tot deze taakuitvoering verricht het MTV een wezenlijke bijdrage in de bestrijding van mensensmokkel die via de binnengrenzen plaatsvindt.

Ondanks de ervaring die sinds enkele jaren met de uitvoering van deze taak op grond van het huidige door het gezag bepaalde concept is opgedaan, bestaat er geen duidelijk beeld van de illegale immigratie en mensensmokkel via de binnengrenzen.

Door de invoering van de nieuwe vreemdelingenwet 2000 is de bevoegdheid van de Korpschefs van de regiopolitiekorpsen de Koninklijke Marechaussee te mandateren voor het inbewaringstellen van vreemdelingen en het uitvoeren van het volledig verwijderingsproces van uit te zetten vreemdelingen komen te vervallen. Sinds 1 januari 2004 is de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee bevoegd tot het inbewaringstellen van vreemdelingen ingevolge de Vreemdelingenwet. Anderzijds werden de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee uitgebreid. Zo werd het mogelijk personen waarvan hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status niet direct kan worden vastgesteld tot uiterlijk 54 uur op te houden.

Ondersteuning Asielprocedure

In de eerste 48 uur van de asielprocedure heeft de KMar een taak bij de vaststelling van de identiteit van de vreemdelingen, met name in het geval deze vreemdeling in het bezit is van reisdocumenten. Deze informatie over de identiteit van de asielzoeker is van groot belang voor de behandeling van het asielverzoek door de IND en voor de (zelfstandige) verwijdering van de vreemdeling in het geval het asielverzoek wordt afgewezen.

Tenslotte draagt de bevelhebber der Koninklijke marechaussee zorg voor de overdracht van uit te zetten vreemdelingen aan buitenlandse autoriteiten

Bij de uitoefening van vreemdelingentoezicht is het van grote betekenis dat de vreemdelingendiensten nauwe contacten onderhouden met andere bestuursorganen die op hun terrein met de aanwezigheid van vreemdelingen worden geconfronteerd, zoals gemeentelijke basisadministraties, gewestelijke arbeidsbureaus, gemeentelijke huisvestingsinstanties, sociale diensten en de Arbeidsinspectie. Daarnaast is de korpschef en de bevelhebber der Koninklijke marechaussee verplicht tot periodieke verstrekking aan de Minister van Justitie van een aantal gegevens (artikel 48 lid 1 en 4 Vreemdelingenwet 2000 en artikel 4.17 lid 1 Vreemdelingenbesluit 2000). Deze gegevens betreffen o.a. aantal en soort van verleende verblijfsvergunningen, ingetrokken verblijfsvergunningen, uitgezette vreemdelingen en de uitvoering van het vreemdelingentoezicht.

In een aantal gevallen kan uitzetting plaatsvinden door overgave van de vreemdeling aan de grensautoriteiten van die landen waarmee Nederland een regeling heeft getroffen tot over- en terugname van illegale vreemdelingen. Zo hebben de Belgische en Duitse autoriteiten de verplichting de in de betreffende regelingen vermelde vreemdelingen in bepaalde gevallen terug

te nemen. In een aantal gevallen kan de overgave onmiddellijk gebeuren, met name als het illegale grensoverschrijders betreft die korte tijd na hun binnenkomst zijn aangetroffen (voor België twee weken, voor Duitsland één maand). In andere gevallen kan overgave alleen plaatsvinden door tussenkomst van het Ministerie van Justitie. De overgave aan de buitenlandse grensautoriteiten geschiedt steeds door tussenkomst van de Koninklijke marechaussee.

2.6 Het militair gezag

Het militair gezag kon op gezag van het Vreemdelingenreglement in tijden waarin de staat van oorlog of de staat van beleg was verklaard, een vreemdeling die gevaarlijk werd geacht voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid, of die zich niet gedroeg naar bepalingen zoals vastgesteld door voornoemd Vreemdelingenreglement, voordragen voor overbrenging naar een bepaalde verblijfplaats en hem daarheen doen overbrengen.

B. Handelingen

ACTOR: Minister van Defensie

(230)

Handeling Het geven van voorlichting over taken en doelstellingen op het gebied van toelating en verblijf van vreemdelingen.

Periode 1945-

Bron Interviews

Product

(231)

Handeling Het mede ontwikkelen van beleid ten aanzien van de toelating van vreemdelingen.

Periode 1945-

Bron Interviews

Product

Opmerking Hierbij moet gedacht worden aan beleidsontwikkeling die zich richt op onderwerpen die specifiek gelden voor de toelating en die de hieronder over specifiek beleid - niet limitatief – opgenomen handelingen overstijgen dan wel hierbij niet zijn opgenomen.

(232)

Handeling Het mede ontwikkelen van beleid ten aanzien van de wijze van grensbewaking.

Periode 1945-

Bron Interviews

Product

Opmerking

(233)

Handeling Het vaststellen van voorschriften ter verzekering van een goede uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van het vreemdelingenbeleid

Periode 1945-

Grondslag Vreemdelingenreglement 1918 en 1953, art. 25

Product

Opmerking

ACTOR: Bevelhebber der Koninklijke marechaussee

(234)

Handeling Het aanmaken en invoeren van Nederlandse signaleringen betreffende vreemdelingen ten behoeve van opname in het Schengen Informatie Systeem

Periode 1994-

Grondslag Reglement persoonsregistratie Sirene-Vreemdelingen Nederland, art.

2

Product
Opmerking

(235)

Handeling Het rapporteren aan de minister van Justitie over:
a. de toegangswijering;
b. de controle op de zorgplicht van vervoerders;
c. de uitzetting van vreemdelingen;
d. de uitvoering van het toezicht op vreemdelingen

Periode 2000-
Grondslag Vreemdelingenbesluit 2000, 4.17.2
Product
Opmerking

(236)

Handeling Het staande houden en ophouden van vreemdelingen ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie

Periode 2000-
Grondslag Vreemdelingenwet 2000, art. 50
Product Proces verbaal
Opmerking

(237)

Handeling Het inbewaringstellen van vreemdelingen

Periode 2000-
Grondslag Vreemdelingenwet 2000, art. 59; Vreemdelingenbesluit 2000, hfdstuk V
Product Proces verbaal; kennisgeving aan diens naaste verwanten of aan een in Nederland gevestigde diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de staat waarvan hij onderdaan is
Opmerking De bevoegdheid tot inbewaringstelling berust bij de Minister van Justitie (artikel 59, eerste lid Vreemdelingenwet). De maatregel van inbewaringstelling wordt namens hem opgelegd en opgeheven door een ambtenaar, belast met het toezicht op vreemdelingen, die tevens hulpofficier van justitie is (zie artikel. 1.4 Vreemdelingenbesluit en artikel 5.3 Voorschrift Vreemdelingen).

(238)

Handeling Het begeleiden van een vreemdeling naar een plaats van vertrek uit Nederland of naar een plaats buiten Nederland

Periode 2000-
Grondslag
Product Geleidebrief; checklist
Opmerking

E. Bijlagen

Bijlage 1 Actoren

Binnen het beleidsterrein zijn in de periode 1945- vele actoren werkzaam (geweest). Een van de belangrijkste actoren is de minister van Justitie. Deze heeft de eindverantwoordelijkheid voor toelating, toezicht en uitzetting, dan wel bewaring. Binnen het ministerie van Justitie worden de handelingen van deze actor voor het grootste deel verricht door het per 1 januari 1994 ingestelde agentschap Immigratie en Naturalisatiedienst (voorheen de Directie Vreemdelingenzaken). Voor een gedetailleerd overzicht van actoren en hun taken binnen het beleidsterrein wordt verwezen naar het onderzoeksrapport *Toelating van vreemdelingen*.

De bevoegdheden genoemd in de vreemdelingenwet- en regelgeving worden namens de Minister van Justitie uitgeoefend door de bevelhebber der Koninklijke marechaussee. De bevelhebber is met name belast met de uitvoering van de grensbewaking. Deze spitst zich onder meer toe op de controle van personen, hun reisdocumenten en bestaansmiddelen. Daardoor krijgt de Marechaussee te maken met uiteenlopende kwesties: bij voorbeeld het weren van ongewenste vreemdelingen, het aanhouden van verdachten, maar ook de tenuitvoerlegging van strafvonnissen en het verschaffen van (nood)grensoverschrijdingsdocumenten.

Bijlage 6 Wet- en regelgeving vreemdelingen/vluchtelingen

Nationaal

- Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2000, 495)
- Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497)
- Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Stb. 2001, 10)
- Reglement Persoonsregistratie Sirene-vreemdelingen Nederland (Stcrt. 1994, 90)

F. Bronnen

Literatuur

- Jaarplan 2002 Koninklijke Marechaussee
- cd-rom Stapel & Koning Algemene wetgeving