

Vergaderjaar 2012–2013

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 10 oktober 2012

Tijdens het spoed-AO over de aanscherping van de eisen voor gezinsmigratie op 9 oktober jl. heb ik de Kamer toegezegd bij brief uiteen te zetten waarom het juridisch onmogelijk is de inmiddels in werking getreden nieuwe gezinsmigratiemaatregelen door middel van een klein koninklijk besluit op te schorten.

De voorwaarden voor gezinsmigratie waarover nu discussie wordt gevoerd, zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (amvb), te weten het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Het Vb 2000 kan alleen worden gewijzigd door een (andere) amvb en niet door een klein koninklijk besluit. Een klein koninklijk besluit kan wel de datum van inwerkingtreding regelen van een wijziging van een amvb, maar niet de inhoudelijke wijziging zelf. In het vervolg van deze brief ga ik hier nader op in.

Algemeen

De nieuwe gezinsmigratiemaatregelen zijn met ingang van 1 oktober 2012 onderdeel geworden van het Vb 2000. Het Vb 2000 is, zoals gezegd, een amvb en bevat zogenaamde «algemeen verbindende voorschriften». Een algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld vanwege het Rijk, is een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige amvb. Dat laatste is hier echter niet aan de orde en behoeft geen verdere bespreking. Naast algemeen verbindende voorschriften zijn er nog interne regels en beleidsregels. Dit zijn weliswaar algemene regels, maar zij ontberen het element «naar buiten werkende» van algemeen verbindende voorschriften.

De definitie van algemeen verbindend voorschrift is opgenomen in aanwijzing 19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

In Ar 20 is vastgelegd dat algemeen verbindende voorschriften vanwege het Rijk niet op andere wijze worden vastgesteld dan bij wet, amvb,

ministeriële regeling of – uitsluitend voor zover het betreft technische of organisatorische onderwerpen – regeling van een zelfstandig bestuursorgaan. De toelichting op Ar 20 luidt, voor zover van belang, als volgt:

«Uit deze aanwijzing vloeit voort dat algemeen verbindende voorschriften vanwege de regering moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Zij mogen derhalve niet worden vastgesteld bij zogenaamd klein koninklijk besluit, dat wil zeggen een koninklijk besluit dat niet voldoet aan de bijzondere vereisten voor een algemene maatregel van bestuur, te weten dat de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State erover zijn gehoord en dat het is gepubliceerd in het Staatsblad.

Wijziging van bestaande kleine koninklijke besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten, dient ook bij algemene maatregel van bestuur te geschieden. De vorm van een klein koninklijk besluit kan wel gebruikt worden voor regelgeving van interne aard. Een voorbeeld hiervan is het koninklijk besluit van 18 oktober 1988, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (Stb. 1988, 499).»

Verder is van belang Ar 223, waarin is bepaald dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde. Een amvb kan dus uitsluitend worden gewijzigd door een nieuwe amvb. Wijziging van een amvb door een regeling van lagere orde (ministeriële regeling) is enkel mogelijk, indien het gaat om het volgens vaste systematiek aanpassen van bedragen, tarieven en percentages (indexering) of om wettechnische aanpassingen van verwijzingen naar bindende EU-rechtshandelingen en verdragen of onderdelen daarvan (Ar 34).

Wijziging van een amvb door middel van een klein koninklijk besluit is in geen geval mogelijk, omdat een klein koninklijk besluit geen algemeen verbindende voorschriften kan bevatten en derhalve ook geen algemeen verbindende voorschriften kan wijzigen.

In de hiervoor aangehaalde toelichting bij Ar 20 wordt een klein koninklijk besluit omschreven als «een koninklijk besluit dat niet voldoet aan de bijzondere vereisten voor een amvb, te weten dat de ministerraad en de Afdeling advisering van de Raad van State erover zijn gehoord en dat het is gepubliceerd in het Staatsblad».

Een klein koninklijk besluit kan, zoals gezegd, wel worden gebruikt voor regelgeving van interne aard, maar niet voor algemeen verbindende voorschriften. Daarnaast kan een klein koninklijk besluit worden gebruikt voor onder meer kroonbenoemingen en voor vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van wetten en amvb's. Hoewel een inwerkingtredingsbesluit een klein koninklijk besluit is en dus niet in de ministerraad behoeft te worden behandeld en aan de Afdeling advisering van de Raad van State behoeft te worden voorgelegd, moet het wel in het Staatsblad worden gepubliceerd. Dit vloeit voort uit Ar 173, eerste lid, waarin is bepaald dat het tijdstip van inwerkingtreding van een wet of een amvb zodanig wordt geregeld dat dit blijkt uit het Staatsblad waarin de regeling is geplaatst of af te leiden is uit een ander Staatsblad. De datum van publicatie van een inwerkingtredingsbesluit moet in ieder geval liggen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de betrokken wet of amvb (Ar 175, tweede lid).

De nieuwe gezinsmigratiemaatregelen

De nieuwe gezinsmigratiemaatregelen zijn als gevolg van de inwerkingtreding van het besluit van 27 maart 2012 (aanscherping eisen gezinsmigratie; Stb. 2012, 148) met ingang van 1 oktober 2012 onderdeel

geworden van het Vb 2000. De in het besluit van 27 maart 2012 opgenomen wijzigingen van het Vb 2000 zijn daarmee opgenomen in het Vb 2000 en maken daarvan thans integraal deel uit. Het wijzigingsbesluit als zodanig heeft daarmee zijn zelfstandige betekenis verloren. In mijn brieven van 27 september 2012 en 1 oktober 2012 (Kamerstukken II 2012/13, Kamerstuk 32 175 nrs. 37 en 40) heb ik uiteengezet waarom het op 27 september 2012 niet meer mogelijk was de maatregelen op te schorten. Het daartoe strekkende klein koninklijk besluit had dan immers op 28 september 2012 in het Staatsblad moeten staan.

Het besluit van 27 maart 2012 is daarmee, afgezien van artikel IV (overgangsrecht), uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor het inwerkingtreddingsbesluit van 9 juli 2012 (Stb. 2012). Dit impliceert dat de maatregelen van het wijzigingsbesluit (een amvb) uitsluitend kunnen worden ingetrokken door een amvb – of eventueel een wet – die de gewijzigde amvb opnieuw (terug)wijzigt, en niet door middel van een klein koninklijk besluit.

Volgens Ar 244 wordt een regeling die terstond is uitgewerkt nadat zij in werking is getreden, niet ingetrokken. Intrekking sorteert immers geen enkel effect. Dit geldt zowel voor inwerkingtreddingsbesluiten als voor wijzigingsbesluiten. Dat neemt niet weg dat wijzigingsbesluiten soms wel worden ingetrokken, namelijk in die gevallen waarin zij overgangsrecht bevatten – overgangsrecht is uiteraard niet terstond na inwerkingtreding uitgewerkt – en dat overgangsrecht door tijdsverloop is uitgewerkt. Als in dat geval een wijzigingsbesluit niet wordt ingetrokken, dan blijft het in de elektronische wettenbanken staan en «vervuilt» daarmee die bestanden.

Conclusies

1. De nieuwe gezinsmigratiemaatregelen zijn vanaf 1 oktober 2012 integraal onderdeel van het Vb 2000.
2. Intrekking van het wijzigingsbesluit en/of het inwerkingtreddingsbesluit zou, voor zover het al mogelijk is, geen enkel effect sorteren. Zij zijn immers uitgewerkt.
3. Omdat het wijzigingsbesluit en het inwerkingtreddingsbesluit zijn uitgewerkt, kunnen zij ook niet worden opgeschort. Als opschorting van het inwerkingtreddingsbesluit al mogelijk zou zijn – quod non – dan zou ook dat geen enkel effect sorteren. De aangescherpte gezinsmigratiemaatregelen zouden gewoon deel blijven uitmaken van het Vb 2000.
4. Het Vb 2000 is een amvb en kan dus uitsluitend door middel van een amvb wordt gewijzigd. Een amvb kan in geen geval door middel van een klein koninklijk besluit worden gewijzigd. Een klein koninklijk besluit kan geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Met een klein koninklijk besluit kunnen de nieuwe gezinsmigratiemaatregelen derhalve niet worden opgeschort of ingetrokken.

Ten overvloede wijs ik erop dat het nieuwe kabinet vanzelfsprekend de mogelijkheid heeft om op eigen initiatief of op verzoek van de Tweede Kamer het Vb 2000 te wijzigen. Zoals ik hiervoor duidelijk heb gemaakt, kan dat uitsluitend door middel van een amvb. Indien het nieuwe kabinet zou besluiten tot een versoepeling van de thans geldende gezinsmigratieregels, dan kan dat kabinet voorzien in het noodzakelijke of door dat kabinet gewenste overgangsrecht.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers