

Vergaderjaar 2000–2001

26 732

Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)

Nr. 90

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 september 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 13 september 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Cohen van Justitie over **de brief d.d. 13 juli 2000 inzake voorhang ontwerpbesluit tot aanwijzing van de categorieën vreemdelingen die zijn vrijgesteld van een MVV in verband met de algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Besluit vrijstelling MVV-vereiste)** (26 732, nr. 89).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Verhagen** (CDA) stelde dat het onderhavige ontwerpbesluit geen recht doet aan de oorspronkelijke bedoeling van de initiatiefnemers van de wet inzake de machtiging tot voorlopig verblijf (MVV), namelijk dat de vraag of iemand in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning niet doorslaggevend is voor de vraag of hij voor vertrek naar Nederland een MVV behoort aan te vragen. Immers, als de vraag of iemand voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt wel doorslaggevend is, kan een MVV ook in Nederland worden aangevraagd. Sterker nog, dan behoeft de MVV-eis helemaal niet meer gesteld te worden en dient iedere willekeurige aanvraag in behandeling te worden genomen. De initiatiefnemers hebben destijds duidelijk gesteld dat het voor de regulering van de binnenkomst in Nederland noodzakelijk is dat iemand, voordat hij naar Nederland afreist, kenbaar maakt dat hij zich voor langere dan wel kortere tijd in Nederland wil vestigen en een MVV moet aanvragen. Het ontbreken van een MVV houdt in dat de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt afgewezen, behoudens enkele uitzonderingen. Een MVV is geen onzinnige eis. Het is normaal dat de overheid iemand die voor langdurig verblijf naar Nederland komt, vraagt zijn papieren voor die tijd op orde te hebben. Problemen bij de uitvoering ontstaan als de MVV-procedure verstopt raakt. Daaraan moet iets gedaan worden. De heer Verhagen benadrukte dat de hand moet worden gehouden aan het tijdsbestek waarbinnen iemand een MVV krijgt. Hij verzocht de staatssecretaris de Kamer te informeren over de voortgang bij het oplossen van deze problemen.

De heer Verhagen maakte uit artikel X, tweede lid, de onderdelen f, g en h, op dat een aanvraag van de aldaar genoemde categorieën niet meer moet

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walssem (D66), Eurlings (CDA).

worden afgewezen op grond van het ontbreken van een MVV, omdat zij toch in aanmerking komen voor vestiging in Nederland. Opmerkelijk is dat de staatssecretaris schrijft dat het de voorkeur verdient dat de betreffende vreemdeling voor vertrek naar Nederland een MVV aanvraagt, maar tegelijkertijd de regelgeving zodanig verruimt dat zijn voorkeur niet gerealiseerd wordt. Is dat niet in strijd met de geest van de wetgever? De redenering dat, als iemand aan de overige eisen voor een verblijfsvergunning voldoet, hem niet langer het ontbreken van de MVV wordt tegengeworpen, volgde de heer Verhagen niet. Waarom wordt dan nog wel de MVV-eis gesteld aan iemand die met een toeristenvisum Nederland binnenkomt en hier een verblijfsvergunning aanvraagt? Als het Europese Hof bepaalt dat op grond van het associatieverdrag geen MVV-eis gesteld kan worden, moeten daaraan consequenties worden verbonden. Is dat geen reden de consequenties van Europese besluiten aan de nationale wetgeving te toetsen?

De heer Verhagen herinnerde eraan bij de behandeling van de wet expliciet de wens te hebben geuit de binnenkomst te reguleren en daartoe van eenieder die zich voor een bepaalde tijd in Nederland wil vestigen te eisen dat hij dat vooraf kenbaar maakt. Het stellen van deze eis kan niet komen te vervallen, behoudens de uitzonderingen die bij de behandeling van de wet zijn vastgelegd. Met de gekozen redenering begeeft de regering zich op een hellend vlak, hetgeen uiteindelijk tot ondergraving van de MVV-eis zal leiden. Zowel de initiatiefnemers als de Raad van State hebben niet voor niets voorgesteld imperatief te bepalen dat bij het ontbreken van een MVV de aanvraag wordt afgewezen. Voor individuele gevallen en bijzondere groepen is er de hardheidsclausule.

De heer Verhagen zei desgevraagd dat zijn bezwaren tegen de onderdelen g en h, die betrekking hebben op de Remigratiewet, niet in strijd zijn met zijn positieve opstelling jegens de terugkeeroptie. Als iemand binnen een jaar na zijn remigratie gebruik wil maken van de terugkeeroptie, is het normaal dat hij een aanvraag voor een MVV indient. Hoewel sommigen meer categorieën in het initiatiefwetsvoorstel wensten op te nemen voor wie het MVV-vereiste kon komen te vervallen, heeft uiteindelijk een meerderheid in beide Kamers ingestemd met het voorstel zoals het luidde, inclusief de uitzonderingscategorie en de hardheidsclausule. In principe is de eis dat iemand vooraf kenbaar maakt dat hij naar Nederland wil komen. Slechts in een aantal schrijnende gevallen kan niet aan die eis worden vastgehouden.

De heer Verhagen stelde dat het de bedoeling is van de wetgever de ruimte te bepalen en niet vanwege onduidelijke regelgeving de rechter de gelegenheid te geven het beleid te bepalen. Hij concludeerde dat het huidige kabinet in de nota van toelichting op het ontwerpbesluit een redenering volgt die wederom tot discussie en onduidelijkheid aanleiding kan geven, waardoor wederom de rechter bepaalt of de MVV-eis gesteld kan worden. De rechter bepaalt dan het beleid en niet de politiek.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) merkte op dat de politiek heel vaak over het MVV-vereiste heeft gesproken. Zo zijn op 29 maart bij de evaluatie van het MVV-vereiste de vrijstellingen besproken die vandaag aan de orde zijn. Zij steunde de voorstellen van de staatssecretaris in het ontwerpbesluit. De onderdelen g en h zijn een logisch gevolg van de inwerkingtreding van de Remigratiewet. Ook de nieuwe Vreemdelingenwet heeft het nodige toegevoegd aan het MVV-vereiste. Zij was dan ook blij met de vrijstellingen, omdat daardoor zaken worden rechtgezet die absoluut verkeerd waren. Mevrouw Albayrak verzocht de staatssecretaris uit te leggen waarom hij ervoor kiest dit onderdeel van het Vreemdelingenbesluit fragmentarisch te behandelen. De regelgeving op dit gebied hangt nauw met elkaar samen. Omdat de afwijzingsgronden in het ontwerpbesluit imperatief zijn geformuleerd, zal een algemene hardheidsclausule in het besluit worden opgenomen op grond waarvan voor zeer bijzondere gevallen een uitzondering

kan worden gemaakt. Kan de staatssecretaris toezeggen dat de algemene hardheidsclausule daadwerkelijk in het Vreemdelingenbesluit komt? Zij vroeg zich af, aangezien het vaak groepen betreft die goed gedefinieerd kunnen worden, of het niet voor de hand ligt voor hen een vrijstelling te creëren bij AMvB, bijvoorbeeld voor familieleden van vluchtelingen die niet binnen drie maanden kunnen nareizen en voor verdragsvluchtelingen of staatloze vluchtelingen die pas na zes maanden om voortgezette toelating kunnen vragen.

Is de staatssecretaris van plan een algemene overgangsbepaling in het leven te roepen? De voorbeelden die zo'n overgangsbepaling rechtvaardigen zijn te vinden in artikel X, lid 2, onderdeel a, waarin een verblijfsperiode als bedoeld in artikel 8 onterecht wordt uitgesloten. Zij meende dat artikel X, lid 2 onderdeel a eveneens verblijfsperiodes uitsluit waarin de vreemdeling een vergunning tot verblijf op grond van artikel 9 dan wel 10 van de oude Vreemdelingenwet had, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

De heer **Kamp** (VVD) riep in herinnering het stellen van een MVV-vereiste steeds te hebben gesteund. Daartegenover staat dat mensen niet zinloos naar hun land van herkomst moeten terugkeren om hen daar administratieve handelingen te laten verrichten.

De heer Kamp sloot zich aan bij de vraag waarom dit ontwerpbesluit los van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt behandeld. Kan de staatssecretaris ook iets meer zeggen over de constructie waarvoor hij heeft gekozen? In artikel 16 van de Vreemdelingenwet is een kanbepaling opgenomen. Voor diezelfde kanbepaling is in het ontwerpvreemdelingenbesluit een wordtbepaling opgenomen alsmede een algemene hardheidsclausule. Bij de totstandkoming van de wet waren er twee lijnen. De lijn die de heer Kamp destijds verwoordde, was te kiezen voor wordtbepalingen met een hardheidsclausule. De andere lijn van de staatssecretaris was te kiezen voor een kanbepaling, omdat die wordt uitgewerkt in het besluit, van een hogere orde is en de duidelijkheid bevordert. Dat geldt niet voor de regelgeving waarin een hardheidsclausule meestal wordt uitgewerkt.

In lid 2, onderdeel a gaat het om kinderen die zes jaar in Nederland hebben gewoond. Kan de staatssecretaris uitleggen, waarom het onredelijk is van iemand die van zijn eerste tot zijn zesde jaar in Nederland heeft gewoond, vervolgens naar een ander land gaat en op zijn dertigste besluit naar Nederland te gaan, te vragen een MVV aan te vragen? Kunnen kinderen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en hier vijf jaar hebben gewoond ook te allen tijde naar Nederland terugkomen zonder MVV?

In lid 2, onderdeel b, wordt gesproken over een verblijfsvergunning op grond van tijdsverloop, ook wel de driejarenregeling genoemd. Is dit de eerste keer dat in een besluit het fenomeen verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van tijdsverloop (en daarmee de driejarenregeling) voorkomt? Als de nieuwe Vreemdelingenwet goed gaat functioneren, mogen geen vergunningen meer op grond van tijdsverloop worden verleend. Als deze uitzondering wordt gehandhaafd in het nieuwe Vreemdelingenbesluit, zo deelde de heer Kamp mee, krijgt het niet zijn steun.

Waarom moet er in onderdeel c een regeling komen voor ouders die hun kind verzuimd hebben aan te geven in Nederland?

In onderdeel f is sprake van een vreemdeling die zonder verblijfsvergunning tot de legale arbeidsmarkt in Nederland behoort. De heer Kamp meende dat iemand slechts tot de legale arbeidsmarkt behoort als hij legaal in Nederland is. Zo iemand heeft een verblijfsvergunning voor Nederland. Kan de staatssecretaris daarop ingaan?

Kan de staatssecretaris uitleggen waarom, zoals in onderdeel g wordt vastgelegd, het de voorkeur verdient als vreemdelingen voor hun terug-

keer naar Nederland een MVV vragen? De argumenten die hij aanvoert, moeten dan worden vastgelegd in de regeling.

Welke gevallen heeft de staatssecretaris op het oog in onderdeel i?

De heer **Dittrich** (D66) memoreerde destijds van harte het initiatief van de heer Verhagen te hebben ondersteund, vanwege het hoofdbeginsel dat het logisch is dat als iemand een vergunning wil hebben om in Nederland te verblijven, hij daarvoor toestemming vraagt in het land van herkomst. Men moet daarin echter niet te rigide zijn. Als bepaalde groepen alleen om bureaucratische redenen terug moeten naar het land van herkomst om een papiertje te halen, is dat onnodig. Op die hoofdregel moeten uitzonderingen mogelijk zijn. De menselijke maat mag men niet uit het oog verliezen.

De heer Dittrich verzocht de staatssecretaris in te gaan op de relatie tussen de evaluatie van de MVV-bepalingen en het Vreemdelingenbesluit 2000. Zijn er in de praktijk problemen met de Remigratiewet? Zijn deze zo manifest dat tot de uitzonderingscategorieën in de onderdelen g en h is besloten? De Remigratiewet is immers tot stand gekomen, nadat in de Kamer het MVV-vereiste is besproken. Destijds is gezegd dat de terugkeeroptie geen beletselen mag veroorzaken voor degene die geremigreerd is. De Remigratiewet gaat boven het MVV-vereiste. Wel baarde het de heer Dittrich zorgen dat er problemen zijn bij de afhandeling van de MVV-aanvraag. De regering is verantwoordelijk voor de uitvoering. Met name bij de vreemdelingpolitie Amsterdam lijken dossiers zoek te raken. Op zijn verzoek had de staatssecretaris een onderzoek toegezegd. Hoe is de stand van zaken?

De heer Dittrich sloot zich aan bij de vragen van mevrouw Albayrak.

Het antwoord van de regering

De **staatssecretaris** antwoordde in de Vreemdelingenwet 2000 een kanbepaling te hebben opgenomen, omdat niet alles te voorzien is. Zonder kanbepaling bestaat het risico dat er toch weer uitzonderingen gemaakt moeten worden, waarover uiteindelijk de rechter beslist en niet de politiek. In het Vreemdelingenbesluit is gekozen voor een imperatieve bepaling, omdat deze past bij het uitgangspunt in beginsel geen veranderingen in het beleid te brengen. Wat nu in het Vreemdelingenbesluit wordt vastgelegd, is hetzelfde als in de huidige wet en AMvB staat. Een algemene hardheidsclausule is nodig voor gevallen die op dit ogenblik niet voorzien kunnen worden, maar die wel kunnen ontstaan. Zo is er in het verleden een uitzonderingsbepaling gekomen voor witte illegalen en voor de groep uit Srebrenica. Als er in de toekomst toch weer een uitzonderingsbepaling moet komen, is het juister dat in het besluit neer te leggen. Het ontwerp-MVV-besluit gaat wel degelijk onderdeel uitmaken van het Vreemdelingenbesluit 2000. Voor het MVV-besluit is echter een voorhangprocedure afgesproken. Om het tempo erin te houden is dit onderdeel eruit gelicht.

De staatssecretaris bestreed de stelling dat de onderdelen f, g en h het MVV-vereiste ondergraven. Bij de onderdelen g en h gaat het om vreemdelingen die naar Nederland terugkeren met gebruikmaking van de terugkeeroptie conform artikel 8 van de Remigratiewet. Die optie staat alleen open voor vreemdelingen die langere tijd in Nederland hebben verbleven, toen zij remigreerden. Volgens de Remigratiewet wordt, als de vreemdeling binnen een jaar naar Nederland terugkeert, gedaan alsof hij nooit is weggeweest en wordt weer in het bezit gesteld van de vergunning die hem was verleend, voordat hij remigreerde. Dat kan bijvoorbeeld de vestigings- of verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd zijn. Daarvoor geldt geen MVV-vereiste. Bovendien worden deze terugkeeroptanten gelijk behandeld als de vreemdelingen die zonder gebruik te maken van de Remigratiewet zijn teruggekeerd en voor wie het MVV-vereiste sinds

inwerkingtreding van artikel 16a van de Vreemdelingenwet ook niet geldt. Die categorie is opgenomen in artikel X, tweede lid, onderdeel a. In de oude systematiek geldt dit ook al.

Hoewel het de voorkeur verdient dat vreemdelingen bedoeld in onderdeel g voor hun terugkeer naar Nederland een MVV aanvragen, is het de vraag of dit als eis moet worden gesteld en prohibitief is voor toelating. De staatssecretaris antwoordde dat dit hem te ver gaat. Hij volgde liever de redenering van voortgezet verblijf. Om die reden is deze uitzondering opgenomen in het ontwerpbesluit. De evaluatie van het MVV-vereiste heeft doorgewerkt in het ontwerp, doordat de eis van voortgezet verblijf niet langer gesteld wordt. Daarmee wordt de kern van het MVV-vereiste, dat de staatssecretaris van harte onderschreef, niet aangetast. Het gaat erom dat mensen die op een gegeven ogenblik naar Nederland komen, de MVV vanuit het buitenland aanvragen. Als zij eenmaal in Nederland zijn, is het niet noodzakelijk dat te doen als zij aan de overige vereisten voldoen. Als mensen gebruik maken van de terugkeeroptie, past dat in de redenering van voortgezet verblijf. Het betreft immers een afgebakende, zeer specifieke groep. Er is alle reden deze aanvragen te beschouwen als een vervolgaanvraag en niet als een nieuwe aanvraag. Uit een oogpunt van ordening heeft het de voorkeur als mensen voor terugkeer een MVV aanvragen, maar om dat te eisen gaat een stap verder. Of zich in de praktijk hiermee problemen voordoen is niet bekend. Als er spanning bestaat tussen de tekst en de toelichting, zegde de staatssecretaris toe dit nog eens na te gaan. Als de MVV-procedure te lang duurt, moet er alles aan gedaan worden die te bekorten. De conclusie mag niet zijn die eis dan maar niet meer te stellen. Aan de kern van het vereiste mag niet getornd worden. Naar de oorzaak van vertragingen wordt onderzoek gedaan. Het is de bedoeling dat voor het einde van het jaar voortgang is gemaakt en het tempo is verbeterd.

De staatssecretaris deelde mee dat hij na het overleg van maart heeft gewerkt aan een AMvB ter wijziging van de huidige wet. Die AMvB is voorgelegd aan de Raad van State, die daarop de vraag heeft gesteld of dat nog wel zinvol is voor de laatste maanden waarin de oude wet geldt. Hij wilde het kabinet dan ook voorstellen geen nieuwe AMvB bij de oude wet te maken en ondertussen door middel van lagere regelgeving de wijzigingen die in maart zijn afgesproken, toe te passen. Die wijzigingen zijn ingevoerd, maar daaraan ligt geen AMvB ten grondslag. Die komt er wel in het kader van het nieuwe Vreemdelingenbesluit. Er komt een overgangsbepaling van de huidige systematiek naar de nieuwe. Voor de wijziging van het MVV-vereiste is in de huidige systematiek geen overgangsbepaling nodig.

De algemene hardheidsclausule in het Vreemdelingenbesluit 2000 beoogt het in bijzondere individuele gevallen mogelijk te maken een uitzondering te maken. Voor familie van vluchtelingen, verdragsvluchtelingen dan wel staatlozen wordt in dit verband geen uitzondering gemaakt, omdat er anders een vermenging ontstaat van asiel en regulier, hetgeen niet wenselijk is.

De vrijstelling omschreven in onderdeel a sluit volkomen aan bij de oude tekst. In principe is zoveel mogelijk uit het huidige Vreemdelingenbesluit overgenomen. Alleen als er goede argumenten voor zijn, of een nieuwe situatie is ontstaan, zoals door de nieuwe Remigratiewet, is daarvan afgeweken.

Onderdeel b betreft een verblijfsvergunning op grond van het tijdsverloop, conform hetgeen tijdens het AO in maart is besproken. Het is inderdaad de eerste keer dat de driejarenregeling in een besluit wordt genoemd. De staatssecretaris zegde toe de term «op grond van tijdsverloop» nader te bekijken, als daartegen bezwaar bestaat. Het feit dat deze situatie in theorie mogelijk is, namelijk dat na drie jaar nog niet is beslist over de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier, leidt ertoe dat het in de systematiek past deze uitzondering toe te passen,

ook al is de wens dat dit niet meer voorkomt. Van de term «op grond van tijdsverloop» gaat geen aanzuigende werking uit. Het gevolg zal niet zijn dat de IND op basis van deze regel aanvragen langzamer zal behandelen. Onderdeel c is opgenomen om te voorkomen dat kinderen gedwongen worden terug te keren naar het land van herkomst, waar zij zelfs niet zijn geboren, alleen om een MVV aan te vragen. Deze vrijstelling die ook nu al in het Vreemdelingenbesluit is opgenomen, dient ter ontlasting van de hardheidsclausule. Deze vrijstelling houdt alleen in dat er geen MVV behoeft te worden aangevraagd. Het zegt niets over de vraag of iemand al dan niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Het is niet bekend of zich hierbij in de praktijk problemen voordoen. Desgevraagd zegde de staatssecretaris toe nog eens goed naar de tekst te kijken en voor 19 september de Kamer per brief daarover te informeren, inclusief de vraag of de vrijstelling alleen geldt voor kinderen die in Nederland zijn geboren.

Onderdeel f betreft vrijstelling op grond van het Associatiebesluit 1/80. Deze vrijstelling is niet nieuw en staat reeds in artikel 52a, onderdeel l, van het huidige Vreemdelingenbesluit. Destijds is opgemerkt dat ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG het stellen van het MVV-vereiste niet mogelijk is. De terminologie «legale arbeidsmarkt» komt uit het Associatiebesluit en ziet niet op het bezit van een verblijfsvergunning. De staatssecretaris onderschreef de stelling dat Europese regelgeving beperkingen oplegt aan de nationale. Bij het sluiten van verdragen zal daarmee meer rekening gehouden moeten worden. Hij wees er wel op dat het Associatiebesluit dateert uit 1980.

Onderdeel i betreft vrijstelling voor ex-Nederlanders. Een aanvraag tot verblijf in afwachting van de procedure waarin hun Nederlanderschap wordt vastgesteld, wordt beoordeeld als een aanvraag voor voortgezet verblijf. De algemene beleidslijn is dat bij voortgezet verblijf geen MVV-vereiste geldt.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe