

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1479

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 december 2011

De algemene commissie voor Immigratie en Asiel¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister voor Immigratie en Asiel over de brief van 23 september 2011 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1458).

Bij brief van 2 december 2011 heeft de minister deze vragen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Brinkman

De adjunct-griffier van de commissie,
Hessing-Puts

¹ Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Sterk, W.R.C. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Dam, M.H.P. van (PvdA), Knops, R.W. (CDA), Brinkman, H. (PVV), Voorzitter, Voordewind, J.S. (CU), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Fritsma, S.R. (PVV), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Karabulut, S. (SP), Kuiken, A.H. (PvdA), Ondervoorzitter, Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen-Wijbenga, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Steur, G.A. van der (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Taverne, J. (VVD).
Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Omtzigt, P.H. (CDA), Liefde, B.C. de (VVD), Çelik, M. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Elissen, A. (PVV), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Dekken, T.R. van (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Bontes, L. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Dijk, J.J. van (SP), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Voortman, L.G.J. (GL), Hachchi, W. (D66), Azmani, M. (VVD), Pechtold, A. (D66), Venrooy-van Ark, T. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV) en Schaart, A.H.M. (VVD).

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie vragen waaruit de noodzaak bestaat van het besluit om twee vrijstellingen voor het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te schrappen, buiten het argument dat de hoofdregel is dat in het buitenland een mvv wordt aangevraagd. Welk doel dient deze algemene maatregel van bestuur?

Verder vragen deze leden of deze schrappingen beogen de instroom van immigranten te beperken. Van welke hoeveelheid beperking van de instroom wordt uitgegaan? Hoe verhoudt dit zich tot de formatiestukken, waarin staat dat het schrappen van deze vrijstellingen regels zijn die de immigratie niet zullen beperken en voor de vreemdeling (en mogelijk voor zijn of haar gezin) in kwestie alleen extra kosten en moeite met zich mee zullen brengen?

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de minister het gewent acht om deze betreffende specifieke groepen vreemdelingen, die beide een sterke band hebben met Nederland, met extra kosten en moeite op te zadelen.

Zij willen ook graag weten hoe deze maatregel zich verhoudt tot de richtlijn langdurig ingezetenen.

Tenslotte willen deze leden graag weten of de minister, gezien de implicaties van deze maatregel, bereid is deze bij wet te regelen om een uitgebreide parlementaire behandeling te waarborgen en over de maatregel een uitgebreid wetgevingsadvies te vragen aan de Raad van State.

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het (uit het regeerakkoord voortvloeiende) besluit. Zij onderschrijven het uitgangspunt dat een vreemdeling die voor regulier verblijf naar Nederland komt, voor de overkomst naar Nederland aantoonbaar aan de betreffende voorwaarden te voldoen door zijn papieren op orde te hebben, teneinde zodoende voor de komst naar Nederland zekerheid te verkrijgen met welk doel en gedurende welke periode men zich in Nederland wil vestigen. Zij onderschrijven de hoofdregel dat de vreemdeling alvorens een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aan te vragen, in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf moet aanvragen en verkrijgen. Zij constateren met tevredenheid dat voor de categorieën waarvoor de vrijstelling wordt afgeschaft een beroep op de hardheidsclausule mogelijk blijft. De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen.

Zij merken op dat in de nota van toelichting wordt aangegeven dat afschaffing van deze mvv-vrijstellingen beter aansluit bij de Europees- en internationaalrechtelijk toelaatbare hoofdregel dat een mvv-vereiste wordt gesteld. Deze leden vragen waar die hoofdregel op gebaseerd is en waar (in welke Europese of internationaalrechtelijke regelgeving) te vinden? Welke andere Europese landen kennen eenzelfde constructie als het Nederlandse mvv-vereiste? Voorzover er landen zijn die het mvv-vereiste niet hanteren, zal Nederland er dan in Europees verband voor pleiten dat zij dit wel gaan doen?

Vragen en opmerkingen van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit om over te gaan tot het schrappen van sub a en sub f van artikel 3.71, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

Deze leden staan in beginsel niet negatief tegenover het schrappen van sub f, maar hebben nog wel een aantal vragen. Er wordt gesteld dat deze vrijstelling geen ontmoedigende werking heeft op de remigratie. Kan de minister deze stelling beter onderbouwen? Waar baseert hij dit precies op? Het is goed om te lezen dat de hardheidsclausule in artikel 3.71, vierde lid, Vb 2000 blijft bestaan. Deze leden zijn echter wel benieuwd hoe vaak hier een beroep op wordt gedaan en hoeveel procent de minister daarvan heeft toegewezen? Sub a maakt het nu mogelijk voor vreemdelingen om zonder mvv naar Nederland terug te kunnen keren indien zij voor hun negentiende levensjaar minstens vijf jaar achter elkaar rechtmatig verblijf hadden in Nederland. Het is deze leden niet helder waarom de minister deze vrijstelling wil schrappen. Er wordt onvoldoende beargumenteerd waarom schrappen nodig is. Wat is kortom het doel van de minister?

II. Reactie van de minister

De leden van de PvdA-fractie vragen welk doel deze algemene maatregel van bestuur dient en of deze beoogt de instroom van immigranten te beperken.

Het doel van deze algemene maatregel van bestuur is niet het beperken van de instroom van immigranten. Het besluit beoogt de uitzondering van de hoofdregel van het volgen van de mvv-procedure te schrappen voor de twee categorieën waarop het ontwerpbesluit betrekking heeft. Hoofdregel is dat ten behoeve van regulier verblijf in Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf in het land van herkomst moet zijn aangevraagd en verkregen. Uitzonderingen op dat uitgangspunt dienen zoveel mogelijk beperkt te blijven tot humanitaire redenen of internationaalrechtelijke verplichtingen. Die uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing bij degenen die gedurende hun minderjarigheid vijf jaren achtereen rechtmatig in Nederland verbleven. De mvv-verplichting geeft vooraf zekerheid over de vraag of de vreemdeling in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning in Nederland. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor terugkeeroptanten onder de Remigratiewet, waarvoor als bijkomende overweging geldt, dat door de voorgenomen wijziging van de Remigratiewet de groep remigranten die een beroep kunnen doen op de Remigratiewet en de terugkeeroptie, verder wordt ingeperkt.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de minister het gewenst acht om de betreffende groepen vreemdelingen met extra kosten en moeite op te zadelen. Ik wijs deze leden erop dat ook voor de visumplichtige vreemdelingen kosten bestaan voorafgaand aan het inreizen in geval van een mvv-vrijstelling, wanneer zij een inreisvisum aanvragen om hier te lande een aanvraag in te kunnen dienen om verlening van een verblijfsvergunning.

In antwoord op de vraag hoe het ontwerpbesluit zich verhoudt met de richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109/EG), kan worden gemeld dat deze daarmee in overeenstemming is. Mocht de vreemdeling in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, dan geldt de bestaande vrijstelling van het mvv-vereiste op grond van artikel 17, onder h, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit is destijds geregeld ter implementatie van de richtlijn.

In antwoord op de vraag van diezelfde leden over het regelen van de voorliggende materie in een wet wordt opgemerkt dat de implicaties van de maatregel te gering zijn om de maatregel in weerwil van de delegatiegrondslag bij wet te regelen.

Ten slotte willen deze leden graag weten of de minister bereid is over de maatregel een uitgebreid wetgevingsadvies te vragen aan de Raad van State. Er wordt wetgevingsadvies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd na afloop van de voorhangperiode. Ook zijn er reeds

wetgevingsadviezen ontvangen van de ACVZ en de Raad voor de rechtspraak, die zijn samengevat en verwerkt in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zoals die aan het parlement zijn gezonden.

De leden van de CDA-fractie vragen waar de hoofdregel van het mvv-vereiste op gebaseerd is en waar (in welke Europese of internationaalrechtelijke regelgeving) te vinden en welke andere Europese landen eenzelfde constructie kennen als het Nederlandse mvv-vereiste. Het vereiste dat een mvv nodig is voor verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, is gebaseerd op artikel 16, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit vereiste is in 1998 opgenomen in de toenmalige Vreemdelingenwet na aanvaarding van initiatiefwetsvoorstel 24 544 van de leden De Hoop Scheffer en Verhagen tot wijziging van de Vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf). Dit mvv-vereiste is Europeesrechtelijk toelaatbaar. Voor gezinsmigratie blijkt dit uit artikel 5, derde lid, van de gezinsherenigingsrichtlijn (richtlijn 2003/86/EG). Deze bepaling bevat de hoofdregel dat het verzoek tot gezinshereniging wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger verblijven. Bijvoorbeeld Oostenrijk kent een vergelijkbare regeling als Nederland. De diverse, uiteenlopende regelingen in een aantal andere EU-lidstaten zijn kort beschreven in een eerder advies van de ACVZ,¹ en uitgebreid in de voorstudie daarvoor.²

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie of -voor zover er landen zijn die het mvv-vereiste niet hanteren- Nederland er dan in Europees verband voor zal pleiten dit wel te gaan doen. Het pleiten voor invoering van een dergelijke procedure maakt geen deel uit van het traject voor aanpassing van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn.

De leden van de SP-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van de stelling dat het schrappen van de vrijstelling voor terugkeeroptanten onder de Remigratiewet geen ontmoedigende werking heeft op de remigratie.

Zoals in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is gemeld, is niet gebleken van een invloed van de vrijstelling van het mvv-vereiste voor terugkeeroptanten op de beslissing om te remigreren. Van indicaties voor een verband tussen het stellen van het mvv-vereiste aan terugkeer en de beslissing om te remigreren is niet gebleken, nu het recht op terugkeer na remigratie door de maatregel niet wordt aangetast: de maatregelen laten onverlet dat remigranten die tot de doelgroep van de Remigratiewet blijven behoren en vreemdelingen die voor hun meerderjarigheid vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland hebben gehad, een mogelijkheid van terugkeer naar Nederland behouden.

Wat betreft het beroep op de hardheidsclausule (artikel 3.71, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000) wordt opgemerkt dat de aantallen beroepen hierop niet worden geregistreerd.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie naar de argumentatie voor de maatregel. Vrijstelling van het mvv-vereiste maakt het mogelijk dat een verblijfsvergunning die in Nederland wordt aangevraagd niet wordt afgewezen vanwege het enkele feit dat betrokkene niet over een mvv beschikt. De vreemdeling die voor zijn negentiende levensjaar minstens vijf jaar achtereenvolgend rechtmatig in Nederland heeft verbleven houdt zijn aanspraak op terugkeer. Hij verliest alleen de mogelijkheid om gedurende feitelijk verblijf in Nederland een aanvraag voor een verblijfsvergunning te doen. Dit kan hij voortaan alleen nog vanuit het buitenland. Dit is niet alleen van belang voor een geordende instroom, maar ook in het belang van de vreemdeling die zo op deze wijze voor de komst naar Nederland kan weten of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Vrijstelling van het mvv-vereiste betekent immers nog niet dat ook een

¹ Hoofdstuk 4 van het advies van de ACVZ, getiteld «Mvv, weg ermee?» uit 2007, <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR23-2007.pdf>

² C.A. Groenendijk e.a., «Herhaalde toetsing bij toelating?», een onderzoek naar de reguliere toelatingsprocedure voor vreemdelingen die een verblijf van langer dan drie maanden beogen in België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, Nijmegen 2007, Centrum voor Migratierecht, <http://www.acvz.com/publicaties/VS-ACVZ-NR17-2007.pdf>.

verblijfsvergunning wordt verleend. Het enkele feit dat betrokkene straks een mvv moet aanvragen teneinde een verblijfsvergunning te kunnen verkrijgen, verdraagt zich goed met de systematiek van het modern migratiebeleid waarin de mvv na inreis direct kan worden omgezet in een verblijfsdocument.