

Vergaderjaar 1999–2000

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 495

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 januari 2000

Bijgaand bied ik u ter kennisneming aan de rapportage (bijlage I)¹ inzake de evaluatie van de Wet van 26 oktober 1998, Stb. 613, tot wijziging van de Vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf).

Evaluatie

Hiermee voldoe ik aan de verplichting, zoals neergelegd in artikel 16a, lid 7, Vreemdelingenwet, om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het aantal malen dat de hardheidsclausule is toegepast en de gronden waarop zulks is geschied.

Op basis van informatie van de IND kan ik u mededelen dat de hardheidsclausule zoals omschreven in artikel 16a, lid 6, Vreemdelingenwet tot 1 oktober 1999, 26 keer in zeer bijzondere individuele gevallen is toegepast. Voorts blijkt uit het rapport dat de hardheidsclausule, naast deze 26 gevallen ook is toegepast in gevallen die tot een bijzondere categorie behoren. Hierbij valt te denken aan de bijzondere regeling voor de zogenaamde witte illegalen en de Iraanse (ex)-asielzoekers.

In het evaluatierapport wordt voorts geconcludeerd dat de hoofddoelstelling van het mvv-vereiste, gelegen in het beoordelen van de verblijfsaanspraken van de vreemdeling voordat hij naar Nederland afreist, grotendeels is gerealiseerd. Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat, conform de verwachting, de invoering van het wettelijk mvv-vereiste een verschuiving heeft veroorzaakt van aanvragen om een vergunning tot verblijf naar aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf. Het evaluatierapport heeft voorts inzichtelijk gemaakt dat het aantal buitenbehandelingstellingen sterk is toegenomen. Het grootste aantal buitenbehandelingstellingen vindt plaats bij aanvragen voor een verblijfsvergunning voor eerste toelating.

Ook wordt in het rapport aangegeven dat in de praktijk is gebleken dat de invoering van het wettelijk mvv-vereiste een aantal knelpunten heeft opgeleverd die mij aanleiding geven de regelgeving te wijzigen. Ten

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

eerste gaat het daarbij om vreemdelingen die toerekenbaar te laat een verzoek om verlenging van de verleende vergunning tot verblijf indienen. Ten tweede betreft het vreemdelingen die een aanvraag om wijziging van de beperking waaronder de vergunning tot verblijf is verleend hebben aangevraagd, indien de verblijfsvergunning was verleend onder een beperking die tijdelijk van aard was, bijvoorbeeld buitenlandse studenten die tijdens hun verblijf in Nederland van onderwijsinstelling willen veranderen en au pairs die van gastgezin willen veranderen.

Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Bij brief van 28 december 1999 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) een algemeen advies uitgebracht inzake het mvv-vereiste met betrekking tot verzoeken om voortgezette toelating (bijlage II)¹. Dit advies bevat een drietal aanbevelingen. Allereerst geeft de ACV aan, kort samengevat, dat artikel 16a Vreemdelingenwet geen betrekking heeft op aanvragen om voortgezette toelating. Vervolgens wordt gesteld dat bij een toerekenbaar te laat ingediend verzoek om verlenging van de verblijfsvergunning, toetsing aan de voorwaarden inzake eerste toelating in zijn algemeenheid niet altijd aanvaardbaar is. De ACV adviseert de huidige beleidsregel in te trekken en deze te vervangen door de tot 1 juli 1998 geldende beleidsregel inhoudende dat de vreemdeling na het verstrijken van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf nog zes maanden de tijd heeft om deze te verlengen zonder dat sprake is van een mvv-plicht. Als ook deze termijn van zes maanden zonder verschoonbare reden is verstreken, dient de aanvraag te worden aangemerkt als een aanvraag om eerste toelating omdat dan redelijkerwijs moet worden geoordeeld dat de aanvraag niet (meer) is te beschouwen als een aanvraag om voortgezette toelating.

In reactie op het advies van de ACV merk ik op dat ik de conclusie van de ACV dat artikel 16a Vreemdelingenwet geen betrekking heeft op aanvragen om voortgezette toelating, met een beroep op de wetsgeschiedenis, niet kan delen. Uit de wetsgeschiedenis volgt geenszins dat het wettelijk mvv-vereiste alleen voor eerste toelating zou gelden. Uit het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie, vastgesteld op 11 november 1997 (EK 1997–1998, 24 544, nr. 25a) blijkt dat in de Tweede Kamer uitvoerig is gediscussieerd over de vraag wanneer een verzoek tot verlenging van een vergunning tot verblijf of wijziging van het verblijfsdoel, op grond waarvan de vergunning was verstrekt, moet worden ingediend om tijdig te zijn en de consequenties van niet tijdige indiening. Ter onderbouwing van dit standpunt verwijs ik u ook naar de brief van mijn voorganger aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 september 1997, TK 1997–1998, 24 544, nr. 16. Daarnaast merk ik op dat mij geen rechterlijke uitspraken bekend zijn waarin steun kan worden gevonden voor het door de ACV ingenomen standpunt dat artikel 52a Vreemdelingenbesluit verbindende kracht mist.

Uit het voorgaande moge ook duidelijk zijn dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst op juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan hetgeen uit het wettelijk mvv-vereiste, de wettelijke voorschriften alsmede de parlementaire geschiedenis van het mvv-vereiste en de Koppelingswet voortvloeiende (EK, Vreemdelingenwet, EK 34, 34–1765, Eerste Kamer, Vreemdelingenwet, EK 34, 34–1762; TK 1997–1998, 24 544, nr. 16; TK 1998–1999, 19 637, nr. 381, antwoord op vraag 3).

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aanpassing artikel 52a Vreemdelingenbesluit

Naar aanleiding van het advies van de ACV en vooruitlopend op het wetsvoorstel Vreemdelingenwet 2000, acht ik het overigens wenselijk om het mvv-vereiste niet langer te stellen bij voortgezet verblijf, ook niet bij te laat ingediende aanvragen om verlenging van de verblijfsvergunning. Ik ben gevoelig voor het argument van de ACV dat een mvv een visum is dat dient om de immigratiestroom te reguleren en dat het derhalve niet logisch is om deze eis ook te stellen bij feitelijk voortgezet verblijf. Dit laat echter onverlet dat het te laat indienen van een aanvraag om verlenging niet moet leiden tot het verlengen van de vergunning maar slechts tot het (opnieuw) verlenen van de vergunning. Daarbij wordt getoetst aan de voorwaarden voor voortgezette toelating.

Anders dan de ACV adviseert, zal ik geen aansluiting zoeken bij de situatie van voor de inwerkingtreding van de Koppelingswet. Toen werd een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf nog als tijdig aangemerkt als deze binnen zes maanden na het verstrijken van de geldigheidsduur was ingediend. Allereerst is hierbij van belang dat, zoals de ACV ook zelf aangeeft, een mvv-aanvraag in feite is bedoeld om de immigratie naar Nederland te reguleren en te stroomlijnen en de Nederlandse overheid in staat te stellen te beoordelen of de vreemdeling voor komst naar Nederland aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. Het is niet zuiver van een vreemdeling die reeds in Nederland verblijft, te verlangen dat ondanks het niet tijdig ingediende verzoek om verlenging, wordt teruggekeerd naar het land van herkomst enkel en alleen voor het aanvragen van een mvv. Daarnaast zal, afgezien van het voorgaande, terugkeer naar de oude situatie toen de zes maanden termijn nog gold, tot schrijnende situaties blijven leiden in die gevallen waarin maar een paar dagen te laat een verlengingsverzoek is ingediend.

In het licht van het voorgaande heb ik gekozen voor een algehele vrijstelling van het wettelijk mvv-vereiste bij voortgezet verblijf ongeacht de termijn waarbinnen het verlengingsverzoek is ingediend. Ten overvloede merk ik op dat uiteraard aan alle andere voorwaarden voor voortgezet verblijf moet worden voldaan. Indien de aanvraag niet voor afloop van de geldigheidsduur van de vergunning is ingediend, zal worden getoetst aan de voorwaarden voor voortgezette toelating. De vergunning tot verblijf zal evenwel niet met terugwerkende kracht worden verleend.

Conclusie

Mede gelet op de strekking van het advies van de ACV en de in het evaluatierapport gesignaleerde knelpunten, ben ik voornemens artikel 52a Vreemdelingenbesluit te wijzigen en te voorzien in een aantal nieuwe vrijstellingsgronden voor de navolgende categorieën:

- vreemdelingen die een aanvraag om voortgezette toelating hebben ingediend;
- vreemdelingen die drie jaar of langer in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag om toelating en sprake is van relevant tijdsverloop;
- vreemdelingen die als gezinslid van een hier te lande geaccrediteerd personeelslid van een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging een aanvraag om gezinshereniging hebben ingediend;
- vreemdelingen die behoren tot een nauwkeurig omschreven groep voor wie tussentijds het beleid is gewijzigd. Hierbij valt te denken aan de (uitgeprocedeerde) Iraanse asielzoekers (TBV 1999/22) en de witte illegalen (TBV 1999/23). In plaats van toepassing van de hardheidsclausule waarin thans nog is voorzien, zal voor deze groepen een aparte vrijstellingscategorie worden opgenomen.

Onder de eerstgenoemde vrijstelling vallen ook de vreemdelingen aan wie een vergunning tot verblijf zonder beperking of voorwaardelijke vergunning tot verblijf is verleend, die het wordt toegerekend dat zij niet tijdig een aanvraag voor voortgezette toelating hebben ingediend, maar voor wie gedwongen verwijdering naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn. Voor deze vreemdelingen is sedert de inwerkingtreding van het wettelijk mvv-vereiste conform de toezegging aan uw Kamer, beleidsmatig vrijstelling van het mvv-vereiste verleend, in afwachting van een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit.

Na instemming van uw Kamer met vorenstaande wijziging van artikel 52a Vreemdelingenbesluit, zal het Advies van de Raad van State worden ingewonnen en ben ik voornemens beleidsmatig reeds vooruit te lopen op de voorgestelde wijziging.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen