

1 Toegang tot Nederland

Inleiding

Vreemdelingen komen om verschillende redenen naar Nederland. Vreemdelingen zijn personen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten (artikel 1 Vreemdelingenwet 2000).

Zo komen sommige vreemdelingen naar Nederland, omdat zij Nederland bijvoorbeeld als toerist kort willen bezoeken, een bezoek willen brengen aan hun familie of zaken willen doen. Deze vreemdelingen verblijven maximaal negentig dagen in Nederland.

Er zijn ook vreemdelingen die naar Nederland komen voor een langere termijn dan negentig dagen. Dat betreft vreemdelingen die naar Nederland komen, omdat zij in Nederland met hun (Nederlandse) partner willen samenwonen, willen studeren, werken of om andere redenen voor een langere tijd of een onbepaalde tijd hier willen verblijven. In dit geval spreekt men van *regulier verblijf*.

Sommige vreemdelingen komen naar Nederland, omdat zij in hun land van herkomst gevaar lopen of bang zijn vervolgd, mishandeld, gemarteld en zelfs vermoord te worden. Zij willen dan in Nederland asiel aanvragen. Zij worden *asielzoekers* genoemd. Er zijn dus verschillende categorieën vreemdelingen. In dit hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

1.1 Wat men vooraf moet weten

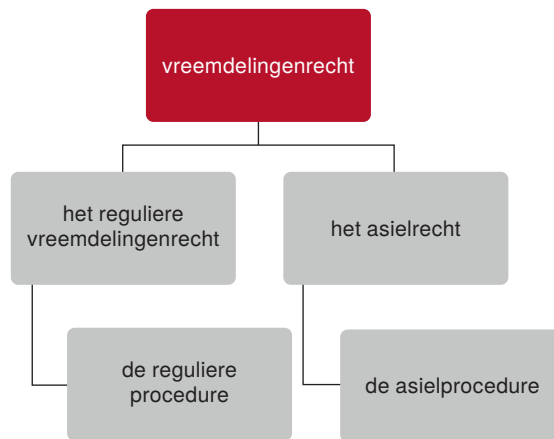
Alvorens nader in te gaan op de inhoud van het vreemdelingenrecht, is het goed om een aantal algemene, maar belangrijke begrippen van het vreemdelingenrecht te kennen.

Allereerst is het van belang te weten dat het vreemdelingrecht onder het bestuursrecht valt. Het vreemdelingenrecht heeft betrekking op de relatie

tussen de overheid en burgers. Dat houdt in dat ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang is voor het vreemdelingenrecht. Een deel van het vreemdelingenrecht kan ook onder het privaatrecht vallen. Hier gaan wij in het kader van dit boek niet op in.

Ten tweede is het van belang te weten dat het vreemdelingenrecht uit twee onderdelen bestaat. Het betreft het *reguliere vreemdelingenrecht* en het *asielrecht*.

Dit houdt in dat er in het kader van het vreemdelingenrecht twee procedures naast elkaar bestaan: de *reguliere procedure* en de *asielprocedure*.¹



Figuur 1.1 Onderscheid regulier–asiel

1.2 Categorieën vreemdelingen

In dit boek worden vreemdelingen die naar Nederland willen komen in vier categorieën onderverdeeld.

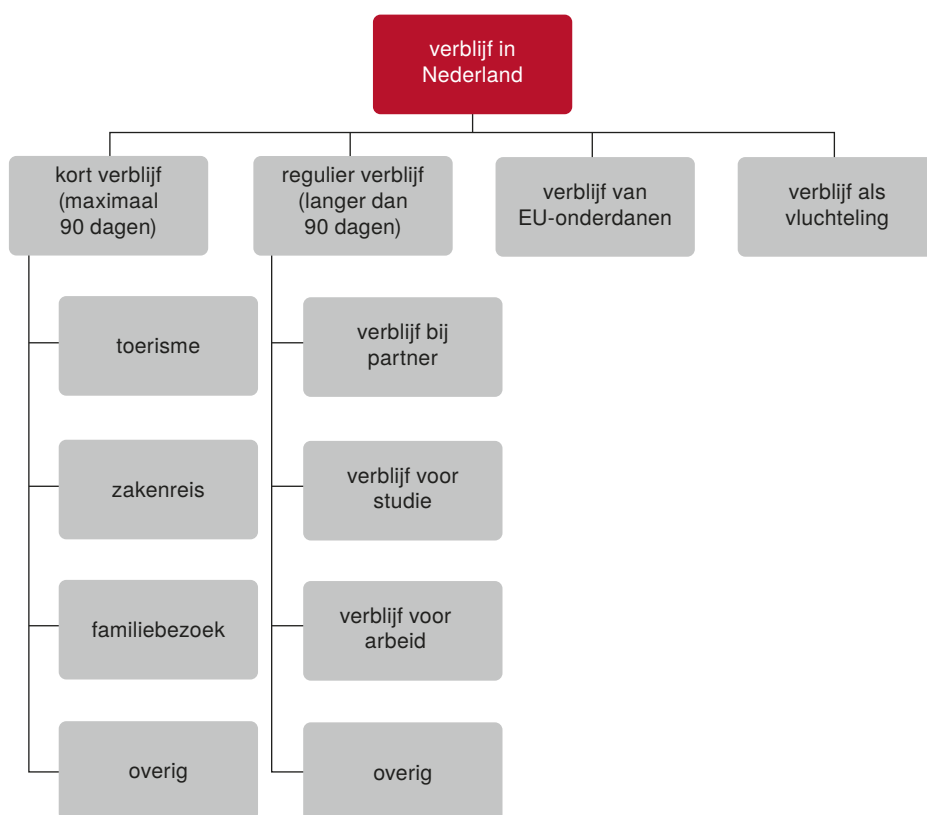
De eerste categorie betreft vreemdelingen die voor maximaal negentig dagen, dat wil zeggen voor een kort verblijf, naar Nederland komen.

1 Let op: dit zijn de twee hoofdprocedures. Er is ook een procedure in het kader van toezicht en handhaving. Hier wordt in deel V van dit boek op ingegaan.

De tweede categorie betreft vreemdelingen die voor een termijn van langer dan negentig dagen (al dan niet voor altijd) naar Nederland komen.

Onder de derde categorie vreemdelingen vallen vreemdelingen die hun land ontvluchten om in Nederland asiel aan te vragen. Men heeft het dan over *asielzoekers* of *vluchtelingen*.

De vierde categorie betreft de *Unieburgers* (verder te noemen: EU-onderdanen). Voor deze categorie vreemdelingen gelden bijzondere regels. Aan deze laatste categorie vreemdelingen wordt, gelet op het korte bestek van dit boek, niet uitgebreid aandacht besteed. Wel zal her en der kort aangegeven worden wanneer de EU-onderdanen in Nederland mogen verblijven.²



Figuur 1.2 Mogelijkheden verblijf in Nederland

² Een Unieburger is een burger van de Europese Unie. De Unieburgers hebben de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie.

Hierna wordt ter verduidelijking per categorie een voorbeeld gegeven.

Voorbeeld 1.1 Kort verblijf van maximaal negentig dagen

Kayhan Pair is in het bezit van de Afghaanse nationaliteit. Hij wil graag tijdens de zomervakantie een bezoek brengen aan Nederland. Hij heeft op school in het kader van de aardrijkskundelessen veel over Nederland gehoord en gelezen. Hij heeft om die reden veel gewerkt en voldoende geld gespaard om een reis naar Nederland te kunnen bekostigen. Zijn plan is om twee maanden in Nederland te verblijven en vervolgens terug te gaan keren naar Afghanistan. Kayhan valt onder de categorie vreemdelingen die korter dan negentig dagen in Nederland willen verblijven.

Voorbeeld 1.2 Verblijf langer dan negentig dagen

De 23-jarige Russische Kristina Smirnova heeft in Rusland de 25-jarige Tom Kalen (met de Nederlandse nationaliteit) leren kennen. Kristina Smirnova en Tom Kalen zijn inmiddels verliefd op elkaar. Kristina Smirnova wil graag naar Nederland komen en hier met Tom Kalen gaan samenwonen. Kristina Smirnova is dus van plan om langer dan negentig dagen in Nederland te verblijven, nu zij wil gaan samenwonen. Kristina Smirnova valt dus onder de tweede categorie vreemdelingen, te weten vreemdelingen die voor een regulier verblijf naar Nederland komen.

Voorbeeld 1.3 Verblijf als vluchteling

De Syrische Alan Mohammad, die in Syrië woont, vreest de laatste tijd voor zijn leven. Hij wordt namelijk door de regering van Syrië en door de gewapende militias die tegen de regering vechten, vervolgd om zijn politieke overtuiging. Hij heeft geen andere oplossing dan naar Nederland te vluchten en hier asiel aan te vragen. Hij valt dus onder de derde categorie vreemdelingen die naar Nederland komen, te weten asielzoekers.

Voorbeeld 1.4 Verblijf als EU-onderdaan

De Duitser Jürg Müller is in dienst getreden bij een in Nederland gevestigde fabriek. Sinds enkele maanden heeft hij in Arnhem een woning gehuurd. Hij wil de komende jaren in Nederland wonen en werken. Hij verblijft in Nederland als EU-onderdaan en valt derhalve onder de vierde categorie vreemdelingen, te weten EU-onderdanen.

In deze vier voorbeelden zien wij de, in het kader van dit boek, vier belangrijke categorieën vreemdelingen die om verschillende redenen naar Nederland komen. Zo wil Kayhan Pamir voor een kort verblijf, dat wil zeggen voor de duur van maximaal negentig dagen, naar Nederland komen. Kristina Smirnova wil voor een langere tijd, misschien voor altijd, naar Nederland komen. Alan Mohammad wil ook voor langere tijd naar Nederland komen. Het verschil tussen voorbeeld 1.2 en 1.3 is dat het in voorbeeld 1.3 om een *asielzoeker* gaat die bescherming nodig heeft, terwijl in voorbeeld 1.2 geen sprake is van een asielaanvraag. In het voorbeeld van Jürg Müller gaat het ook om een verblijf van langer dan negentig dagen. Het verschil tussen het voorbeeld van Jürg Müller enerzijds en de voorbeelden van Kristina Smirnova en Kayhan Pamir anderzijds is dat Jürg Müller met zijn Duitse nationaliteit als EU-onderdaan in Nederland verblijft, terwijl Kristina Smirnova en Kayhan Pamir geen EU-onderdanen zijn.

Belang verdeling in categorieën

Maakt het procedureel gezien, dat wil zeggen voor het vreemdelingenrecht, wat uit om welke reden de vreemdeling naar Nederland wil komen? Jazeker. De meeste vreemdelingen hebben toestemming van de Nederlandse autoriteiten nodig om Nederland te mogen betreden. Deze toestemming kan in de vorm van een visum voor kort verblijf of in de vorm van een verblijfsvergunning verleend worden. De reden van het verblijf in Nederland bepaalt namelijk welke procedure de vreemdeling dient te volgen, alvorens hij toegang tot Nederland krijgt. Bovendien is het voor een EU-onderdaan veel makkelijker zich in Nederland te vestigen dan voor de meeste derdelanders.³

23

1.3 Toegang en verblijf

De vreemdelingen die naar Nederland komen, hebben we in paragraaf 1.2 in verschillende categorieën onderverdeeld. Nu is het van belang te weten wat deze vreemdelingen nodig hebben om toegang tot Nederland te krijgen. Anders geformuleerd: wat heeft een vreemdeling nodig om Nederland in te mogen reizen? Het is immers niet voor alle vreemdelingen gemakkelijk om zomaar de grenzen van Nederland over te steken en Nederland in te reizen.

³ De vreemdeling die niet de nationaliteit van een EU-land bezit, wordt een *derdelander* genoemd.

Hierna wordt een aantal situaties beschreven om duidelijk te maken wat een vreemdeling nodig heeft om naar Nederland te kunnen komen.

Situatie I Kort verblijf van maximaal negentig dagen

Een vreemdeling die voor de duur van maximaal negentig dagen naar Nederland wil komen, heeft, afhankelijk van de nationaliteit die hij bezit, onder andere een *visum* voor kort verblijf nodig. Naast het vereiste van een visum voor kort verblijf dient hij aan de overige vereisten te voldoen. Deze vereisten worden in hoofdstuk 3 behandeld.

Zo dient Kayhan Pamir uit voorbeeld 1.1 een visum voor kort verblijf aan te vragen om toegang tot Nederland te krijgen.

Situatie II Regulier verblijf van langer dan negentig dagen

Iemand die van plan is *langer* dan negentig dagen in Nederland te verblijven heeft in beginsel een '*machtiging tot voorlopig verblijf*' (verder te noemen: MVV) en een verblijfsvergunning nodig. De MVV is nodig om toegang tot Nederland te krijgen. Een verblijfsvergunning is nodig om vervolgens langer dan negentig dagen in Nederland te mogen verblijven. Zo heeft Kristina Smirnova een MVV nodig om naar Nederland te kunnen reizen. Tevens heeft zij een verblijfsvergunning nodig om in Nederland te mogen blijven.

Situatie III Verblijf van langer dan negentig dagen om asielgerelateerde redenen

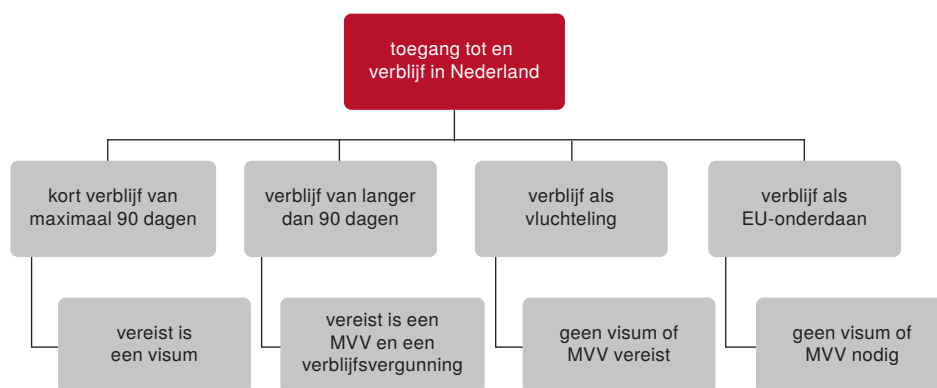
Van een vreemdeling die in Nederland asiel wil aanvragen omdat hij zijn herkomstland is ontvlucht, kan moeilijk verwacht worden dat hij in het bezit is van een visum of een MVV. Voor de asielzoekers gelden daarom andere regels, die in hoofdstuk 6 van dit boek behandeld zullen worden. Zo wordt van Alan Mohammad uit voorbeeld 1.3 niet verwacht dat hij in Syrië een visum of een MVV heeft aangevraagd alvorens naar Nederland te komen. Indien hij aan de gestelde vereisten voldoet, kan hij in Nederland in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zodat hij als vluchteling in Nederland mag verblijven.

Situatie IV Verblijf als EU-onderdaan

De Unieburgers hebben geen visum, MVV of verblijfsvergunning nodig om in Nederland te verblijven. Wel is het vereist dat de Unieburger:

- in Nederland werkt of voldoende bestaansmiddelen heeft;
- verzekerd is tegen ziektekosten;
- ingeschreven staat in de Basisregistratie Personen (BRP) indien hij langer dan vier maanden in Nederland wil verblijven.

Nu de Duitser Jürg Müller (voorbeeld 1.4) in dienst is getreden bij een in Nederland gevestigde fabriek, wordt hij als werknemer aangemerkt. Hij heeft dus geen visum, MVV of verblijfsvergunning nodig om in Nederland te verblijven. Hij mag op basis van het Unierecht in Nederland verblijven.



Figuur 1.3 Toegang tot en verblijf in Nederland: vereisten

1.4 Wanneer verblijft een vreemdeling rechtmatig in Nederland?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient men artikel 8 Vreemdelingenwet (Vw) te raadplegen. Hierin staan gronden genoemd waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland mag verblijven. Laten we eens naar dit artikel kijken. Ex artikel 8 Vw verblijft een vreemdeling rechtmatig in Nederland:

- a. op grond van een verblijfsvergunning *bepaalde tijd* regulier (zie hoofdstuk 4 van dit boek);
- b. op grond van een verblijfsvergunning *onbepaalde tijd* regulier (zie hoofdstuk 4 en 5 van dit boek);
- c. op grond van een verblijfsvergunning *bepaalde tijd* asiel (zie hoofdstuk 6 van dit boek);

- d. op grond van een verblijfsvergunning *onbepaalde tijd* asiel (zie hoofdstuk 6, 7 en 8 van dit boek);
- e. als EU-onderdaan;
- f. wanneer hij wacht op de beslissing op zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning bepaalde tijd;
- g. wanneer hij wacht op de beslissing op zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd;
- h. wanneer hij wacht op een beslissing op zijn bezwaarschrift of beroepschrift indien bezwaar en/of beroep schorsende werking hebben of indien de rechter heeft beslist dat de vreemdeling niet uitgezet mag worden totdat er een beslissing is genomen in bezwaar en/of beroep (zie hoofdstuk 5 van dit boek);
- i. gedurende de vrije termijn (hiermee wordt een kort verblijf van maximaal 90 dagen bedoeld; zie hoofdstuk 3 van dit boek);
- j. wanneer de vreemdeling niet uitgezet kan worden omdat zijn gezondheid dat niet toelaat (zie in dit verband artikel 64 Vw; zie ook hoofdstuk 12 van dit boek);
- k. in de periode dat hij in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van mensenhandel (zie artikel 273f Wetboek van Strafrecht; zie ook hoofdstuk 5 van dit boek);
- l. indien het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije de vreemdeling het recht geeft in Nederland te verblijven.

1.5 Koppelingswet

Op 1 juli 1998 trad de Koppelingswet in werking. Hierdoor kon de niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling niet langer een beroep doen op allerlei voorzieningen, subsidies, vergunningen en uitkeringen. De Koppelingswet is er niet gekomen omdat illegalen misbruik van wettelijke regelingen zouden maken, maar omdat de regering wilde vermijden dat door dat beroep op wettelijke regelingen een 'schijn van legaliteit' zou ontstaan. Illegalen zouden ten onrechte de indruk kunnen krijgen dat zij een verblijfsvergunning kunnen bemachtigen, doordat zij aanspraak kunnen maken op wettelijke regelingen. Anders gezegd, het doel van de Koppelingswet is om het beroep op wettelijke regelingen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland.

De Ghanees Kweku Gyamfi arriveert 31 december 1992 in Nederland. Hij heeft geen asiel aangevraagd en verblijft hier illegaal. Hij gaat wonen in een huurflat te Lisse. Vanaf

1 januari 1993 werkt hij in de kassen van een tuinbouwer. Er is een mondelinge afspraak voor een jaar. De werkgever komt erachter dat Ghanezen harde werkers zijn en verlengt het arbeidscontract van jaar tot jaar. Totdat het de werkgever te heet onder de voeten wordt: hij vangt de eerste geluiden van een op handen zijnde Koppelingswet op en de vreemdelingenpolitie zit op zijn hielen. De werkgever dient een ontbindingsverzoek in bij de kantonrechter en vraagt de arbeidsovereenkomst per 1 juli 1998 te ontbinden op grond van gewichtige redenen. De kantonrechter stemt hiermee in, omdat hij niet mag meewerken aan het laten voortduren van een illegale situatie.

Wat leert ons dit voorbeeld? Deze Ghanese werknemer heeft over de periode 1 januari 1993 tot 1 juli 1998 een aantal rechten opgebouwd. Omdat hij werkzaam was op basis van een arbeidsovereenkomst was hij verzekerd voor de socialeverzekeringswetten. Daarnaast was hij ook nog eens ingezetene van ons land en uit dien hoofde verzekerd voor de AOW. Hij bouwde dus jaarlijks AOW op voor de oude dag. Daarnaast werden zijn ziektekosten vergoed. Gezien zijn lage inkomen kreeg hij voor zijn huurflat in Lisse huursubsidie. Na de inwerkingtreding van de Koppelingswet op 1 juli 1998 verloor Gyamfi zijn recht op huursubsidie, kreeg hij zijn ziektekosten niet langer vergoed en bouwde hij ook geen AOW meer op. De opgebouwde AOW tussen 1 januari 1993 en 1 juli 1998 is hij niet kwijt. Als Gyamfi de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, kan hij aanspraak maken op dat stukje AOW als hij aantoont dat hij Nederland heeft verlaten. Pas als hij weer in Ghana zit, kan hij een aanvraag indienen tot uitbetaling van zijn AOW-uitkering. Dit noemen we de opschortingsbepaling van de AOW.

Toch is er een aantal uitzonderingen op de categorale uitsluiting van illegalen, te weten onderwijs, rechtsbijstand, medisch noodzakelijke zorg en het bemachtigen van een aantal vergunningen. In ons voorbeeld mogen de kinderen van Gyamfi wel onderwijs blijven volgen tot hun 18de jaar. Gyamfi kan ook rechtsbijstand inroepen. Dat is niet beperkt tot verblijfprocedures. Denk hierbij aan een echtscheidingsprocedure of het vorderen van achterstallig loon bij zijn werkgever. Het gezin van Gyamfi heeft recht op medisch noodzakelijke zorg. Maar wat is dat? Concreet betekent dit het voorkomen van of optreden in levensbedreigende situaties, het voorkomen van infectiegevaar, aandacht geven aan preventieve jeugdgezondheidszorg en zwangerschapszorg. Medische hulpverleners zijn in die gevallen verplicht om op te treden. Bij vergunningen moet een onderscheid worden gemaakt tussen belangrijke en onbelangrijke vergunningen. Een visvergunning krijgt Gyamfi wel, maar een woonvergunning niet.