

VOORWOORD EERDERE DRUKKEN

Bij de eerste druk

De voorloper van dit boek is Kernzaken Vreemdelingenrecht. Uit de praktijk is gebleken dat het wenselijk is om het vreemdelingenrecht uitgebreider te bespreken, vandaar dat ik dit boek heb geschreven. In dit boek worden de hoofdzaken van het Nederlandse vreemdelingenrecht besproken, waaronder begrepen de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Het biedt een overzicht van de toepasselijke regelgeving, de belangrijkste jurisprudentie en is voorzien van voorbeelden en schema's ter verduidelijking.

Het vreemdelingenrecht is volop in beweging. De afgelopen jaren zijn er op dit gebied vele wetswijzigingen geweest. In deze uitgave zijn onder andere opgenomen:

- de Wet modern migratiebeleid;
- de Visumwet;
- de herschikking van de toelatingsgronden;
- de wijziging van de Wet inburgering;
- de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen.

Aangezien regelmatig wijzigingen in het vreemdelingenrecht worden doorgevoerd is in dit boek een apart hoofdstuk opgenomen waarin de aankomende wetswijzigingen (voor zover mogelijk) worden behandeld. Verder is de regelgeving die geldig was tot 1 oktober 2014 in dit boek verwerkt.

Ten slotte wil ik Anneke Paulusma bedanken voor haar hulp bij het schrijven van dit boek.

Voor opmerkingen kunt u mailen naar: e.m.kampstra@pl.hanze.nl.

Groningen, november 2014

Bij de tweede druk

Het vreemdelingenrecht is druk in beweging. De afgelopen jaren zijn namelijk vele wetswijzigingen op dit gebied geweest. Dat maakt het noodzakelijk om deze 2^e druk van Hoofdzaken Vreemdelingenrecht uit te brengen. De implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn

hebben onder meer tot gevolg dat de afwijzingsgronden zijn veranderd, de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielverzoek is geïntroduceerd, een volledig en ex nunc onderzoek door de rechter in eerste aanleg is voorgeschreven en wijzigingen zijn doorgevoerd in vreemdelingenbewaring. Daarnaast zijn algemene verbeteringen aangebracht. Verder is de regelgeving die geldig was tot 1 oktober 2016 in dit boek verwerkt.

Groningen, oktober 2016

VOORWOORD BIJ DERDE DRUK

In deze druk zijn de recente wijzigingen in het vreemdelingenrecht verwerkt waaronder de Wet inburgering en worden de huidige wetsvoorstellen die in behandeling zijn bij de Eerste of Tweede Kamer besproken. Tevens is een hoofdstuk over naturalisatie toegevoegd. De verwijzingen naar wetgeving en beleidsregels zijn gebaseerd op de regels die geldig waren tot 1 oktober 2018.

Groningen, oktober 2018

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord eerdere drukken / V

Voorwoord bij derde druk / VII

Lijst van gebruikte afkortingen / XV

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Systeem vreemdelingenrecht / 2
- 1.2 De Vreemdelingenwet 2000 / 2

HOOFDSTUK 2

Bronnen Nederlands vreemdelingenrecht / 5

- 2.1 Nationale bronnen / 5
- 2.2 Internationale bronnen / 6
- 2.2.1 EU-recht (unierecht) / 6
- 2.2.2 EU-recht met betrekking tot personen / 8

HOOFDSTUK 3

Toegang en kort verblijf / 11

- 3.1 Toegang / 12
- 3.2 Voorwaarden toegang / 14
- 3.2.1 Geldig grensoverschrijdingsdocument / 14
- 3.2.2 Verblijfsdoel en verblijfsomstandigheden / 15
- 3.2.3 Voldoende middelen van bestaan / 15
- 3.2.4 Geen signalering in het Schengeninformatiesysteem / 15
- 3.2.5 Geen gevaar voor openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of internationale betrekkingen / 16
- 3.3 Visum algemeen / 17
- 3.4 Visum voor kort verblijf / 17

3.4.1	Voorwaarden visum voor kort verblijf / 18
3.4.2	Procedure / 21
3.5	Nationale visum / 22
3.5.1	Terugkeervisum / 23
3.5.2	Machtiging tot voorlopig verblijf / 23
3.6	Rechtmatig verblijf / 26
3.6.1	Rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan / 27
3.6.2	Rechtmatig verblijf in de vrije termijn / 28
3.7	Toezicht / 29

HOOFDSTUK 4

Verblijfsvergunning regulier / 31

4.1	Algemeen / 31
4.2	Aanvraag / 31
4.3	Verblijfsdoelen / 32
4.4	Voorwaarden / 33
4.4.1	Machtiging tot voorlopig verblijf / 34
4.4.2	Grensoverschrijdingsdocument / 36
4.4.3	Voldoende middelen van bestaan / 38
4.4.4	Geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid / 40
4.4.5	Medewerking medisch onderzoek / 41
4.4.6	Voldoen aan de Wet arbeid vreemdelingen / 42
4.4.7	Voldoen aan beperking / 42
4.4.8	Inburgering / 43
4.4.9	juiste gegevens / 44
4.4.10	Illegaal verblijf / 44
4.4.11	Verklaring referent / 45
4.5	Beslissing / 48
4.6	Geldigheidsduur / 49
4.7	Gezinshereniging / 50
4.8	Verlenging verblijfsvergunning regulier / 53
4.8.1	Aanvraag / 53
4.8.2	Afwijzingsgronden / 55
4.9	Intrekking verblijfsvergunning regulier / 59
4.10	Verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd / 59
4.10.1	EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetene / 60
4.10.2	EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetene internationale bescherming / 63
4.10.3	Nationale verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd / 64
4.11	Intrekking verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd / 65
4.11.1	Intrekking EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetenen / 65
4.11.2	Intrekking nationale verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd / 66

HOOFDSTUK 5

Verblijfsvergunning asiel / 69

- 5.1 Algemeen / 69
 - 5.1.1 Toezicht / 70
- 5.2 Sporenbeleid / 70
- 5.3 Rust- en voorbereidingstijd / 71
- 5.4 Algemene asielprocedure / 72
 - 5.4.1 Eerste gehoor (dag 1) / 73
 - 5.4.2 Voorbereiding op nader gehoor (dag 2) / 74
 - 5.4.3 Nader gehoor (dag 3) / 74
 - 5.4.4 Correcties en aanbevelingen (dag 4) / 75
 - 5.4.5 Voornemen (dag 5) / 76
 - 5.4.6 Zienswijze (dag 6) / 76
 - 5.4.7 Beschikking (dag 8) / 77
- 5.5 Verlenging van de algemene asielprocedure / 77
- 5.6 Verlengde asielprocedure / 79
- 5.7 Beslistermijn / 81
 - 5.7.1 Besluitmoratorium / 81
- 5.8 Meeromvattende beschikking / 82
 - 5.8.1 Vertrekmoratorium / 83
- 5.9 Geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel / 83
- 5.10 Beoordeling asielaanvraag / 83
 - 5.10.1 Documenten / 84
 - 5.10.2 Geloofwaardigheid / 85
- 5.11 Toelatingsgronden / 86
 - 5.11.1 Verdragsvluchteling / 87
 - 5.11.2 Subsidiare bescherming / 93
 - 5.11.3 Gezinshereniging / 98
- 5.12 Afwijzingsgronden / 99
 - 5.12.1 Niet in behandeling nemen (art. 30 Vw 2000) / 100
 - 5.12.2 Niet-ontvankelijkheid (art. 30a Vw 2000) / 104
 - 5.12.3 Kennelijk ongegrondheid (art. 30b Vw 2000) / 105
 - 5.12.4 Buiten behandeling stellen (art. 30c Vw 2000) / 105
 - 5.12.5 Ongegrond (art. 31 Vw 2000) / 106
- 5.13 Intrekking verblijfsvergunning asiel / 106

HOOFDSTUK 6

Rechtsmiddelen / 109

- 6.1 Algemene bepalingen / 109
- 6.2 Bezwaar en administratief beroep / 110
 - 6.2.1 Schorsende werking / 111
 - 6.2.2 Beslissing op het bezwaar / 113
- 6.3 Beroep in de reguliere procedure / 114
 - 6.3.1 Beslissing op het beroep / 114

- 6.4 Beroep in de asielprocedure / 115
- 6.4.1 Schorsende werking / 116
- 6.4.2 Beslissing op het beroep / 117
- 6.5 Hoger beroep / 121
- 6.5.1 Schorsende werking / 122
- 6.5.2 Beslissing op het hoger beroep / 123
- 6.6 Bijzondere rechtsmiddelen / 123

HOOFDSTUK 7

Vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming / 127

- 7.1 Maatregelen / 127
- 7.1.1 Ophouden in een aangewezen ruimte of plaats / 128
- 7.1.2 Staandhouding en ophouding / 129
- 7.1.3 Beschikbaar houden / 130
- 7.1.4 Beperking bewegingsvrijheid / 131
- 7.1.5 Maatregelen afgewezen asielzoekers / 131
- 7.1.6 Maatregelen Dublinclaimanten / 132
- 7.2 Bewaring / 133
- 7.2.1 Bewaring op grond van art. 59 lid 1 Vw / 134
- 7.2.2 Bewaring op grond van art. 59 lid 2 Vw / 135
- 7.2.3 Bewaring op grond van art. 59a Vw 2000 / 136
- 7.2.4 Bewaring op grond van art. 59b Vw 2000 / 136
- 7.2.5 Toetsing en duur van de bewaring op grond van art. 59 Vw 2000 / 138
- 7.2.6 Duur van de bewaring op grond van art. 59b Vw 2000 / 140
- 7.2.7 Tenuitvoerlegging bewaring / 140
- 7.2.8 Hernieuwde bewaring / 141

HOOFDSTUK 8

Vertrek, uitzetting, inreisverbod en ongewenstverklaring / 143

- 8.1 Vertrek / 143
- 8.1.1 Terugkeerbesluit / 144
- 8.1.2 Vertrektermijnen / 144
- 8.2 Uitzetting / 146
- 8.2.1 Geen uitzetting / 147
- 8.3 Inreisverbod / 148
- 8.3.1 Opheffing / 148
- 8.3.2 Sanctionering en gevolgen / 149
- 8.4 Ongewenstverklaring / 149
- 8.4.1 Opheffing / 152
- 8.4.2 Sanctionering en gevolgen / 152

HOOFDSTUK 9

Arbeid / 155

- 9.1 Tewerkstellingsvergunning / 155
 - 9.1.1 Vrijstellingen / 155
 - 9.1.2 Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid / 157
 - 9.1.3 Afwijzingsgronden / 158
 - 9.1.4 Intrekken tewerkstellingsvergunning / 164
- 9.2 Sancties / 166
 - 9.2.1 Toezicht / 167
- 9.3 Zelfstandig beroep of bedrijf / 167
- 9.4 Kennismigranten / 169
 - 9.4.1 Looncriterium / 169
 - 9.4.2 Werkgeversverklaring / 170
 - 9.4.3 Geen kennismigrant / 170

HOOFDSTUK 10

Inburgering / 173

- 10.1 Inburgeringsplicht / 174
 - 10.1.1 Vrijstellingen / 175
- 10.2 Termijn inburgeringsplicht / 175
 - 10.2.1 Termijnverlenging / 175
- 10.3 Inburgeringsexamen / 176
 - 10.3.1 Ontheffing / 178
- 10.4 Consequenties / 179
- 10.5 Sociaal leenstelsel / 180

HOOFDSTUK 11

Naturalisatie / 183

- 11.1 Voorwaarden naturalisatie / 183
 - 11.1.1 Meerderjarigheid / 185
 - 11.1.2 Geen bedenkingen / 185
 - 11.1.3 Minimaal vijf jaren hoofdverblijf / 186
 - 11.1.4 Inburgering / 188
 - 11.1.5 Verklaring van verbondenheid / 190
 - 11.1.6 Geen gevaar voor de openbare orde / 190
 - 11.1.7 Vaststaan identiteit / 192
 - 11.1.8 Afstand doen / 194
- 11.2 Minderjarigen / 194
- 11.3 Rechtsmiddelen / 195

HOOFDSTUK 12

Actuele ontwikkelingen / 197

BIJLAGE 1

Schengenlanden / 199

BIJLAGE 2

Landen Europese Unie, art. 52 VEU / 201

Literatuur / 203

Begrippenlijst / 205

Trefwoordenregister / 209

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Vreemdelingenrecht is al heel lang een onderwerp dat veel publiciteit oplevert. Wie kent niet de verhalen over de vreemdelingen die in hongerstaking gaan, omdat ze op het punt staan uitgezet te worden naar het land van herkomst, de bootvluchtelingen die een van de Europese landen proberen te bereiken of de vele Syriërs die het land ontvluchten vanwege de burgeroorlog?

Vreemdelingen zijn migranten die naar Nederland komen of willen komen. Inmiddels is Nederland sinds vele jaren een multiculturele samenleving. Nog steeds zijn er veel vreemdelingen die naar Nederland komen. Hierdoor is de Nederlandse overheid genoodzaakt de toegang en de toelating van vreemdelingen te structureren en te controleren. Bovendien vereist de internationale regelgeving dat Nederland de richtlijnen implementeert in de Nederlandse wetgeving.

Dit boek beschrijft de hoofdzaken van het Nederlandse vreemdelingenrecht met betrekking tot de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland. Internationaal recht wordt besproken, indien dit van belang is in relatie tot de Nederlandse regelgeving. Het doel van dit boek is niet-juristen te informeren over het Nederlandse vreemdelingenrecht, maar ook juristen die geen of weinig kennis hebben van dit onderwerp in te lichten. Daarnaast kan dit boek ook gebruikt worden voor degenen die hun kennis omtrent het vreemdelingenrecht willen opfrissen.

In dit inleidende hoofdstuk wordt het systeem van het Nederlandse vreemdelingenrecht duidelijk gemaakt en wordt behandeld waarom in het jaar 2000 een nieuwe vreemdelingenwet tot stand is gekomen. In het tweede hoofdstuk worden voornamelijk de bronnen van het vreemdelingenrecht behandeld. In het derde hoofdstuk worden de voorwaarden voor de toegang en de verschillende soorten visa besproken. Vervolgens wordt de verblijfsvergunning regulier in het vierde hoofdstuk en de verblijfsvergunning asiël in het vijfde hoofdstuk behandeld. In het zesde hoofdstuk staan de rechtsmiddelen centraal die de vreemdeling ter beschikking staan. Het zevende hoofdstuk bespreekt de vrijheidsbepalende en vrijheidsontnemende maatregelen, waaronder de vreemdelingenbewaring. Hoofdstuk acht behandelt

het vertrek, de uitzetting, het inreisverbod en de ongewenstverklaring. In het negende hoofdstuk staat de Wet arbeid vreemdelingen centraal. Het tiende hoofdstuk behandelt de Wet inburgering. Ten slotte sluit het laatste hoofdstuk af met de actuele ontwikkelingen in het vreemdelingenrecht.

1.1 Systeem vreemdelingenrecht

Naast de bronnen van het vreemdelingenrecht is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang in het vreemdelingenrecht, aangezien het vreemdelingenrecht onderdeel is van het bestuursrecht. Van bepalingen van de Awb mag alleen worden afgeweken bij wet. De Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) heeft veel bepalingen waardoor van bepalingen van de Awb wordt afgeweken. Deze bepalingen zullen bij de betreffende onderwerpen worden behandeld.

Het vreemdelingenrecht kent twee grove onderscheidingen. Ten eerste kent het vreemdelingenrecht twee soorten verblijfsvergunningen: de verblijfsvergunning regulier en de verblijfsvergunning asiel. Wanneer een vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt op grond van bescherming tegen dreigende vervolging, marteling, onmenselijke behandeling of vernederende bestraffing of behandeling in het land van herkomst dan vraagt deze vreemdeling om een verblijfsvergunning asiel. Vreemdelingen die om andere redenen dan deze reden in Nederland willen verblijven verzoeken om een reguliere verblijfsvergunning.

Ten tweede kent het vreemdelingenrecht een onderscheid in de duur van de verblijfsvergunning: de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Beide vergunningen kunnen voor zowel de verblijfsvergunning asiel als voor de verblijfsvergunning regulier worden afgegeven.

1.2 De Vreemdelingenwet 2000

Het ontstaan van de Vw 2000 kan niet los worden gezien van de beleidsmaatregelen die erop zijn gericht om binnen het bestaande juridisch kader de instroom en de uitstroom van asielzoekers te reguleren. Ook de maatregelen die in internationaal verband tot stand dienden te komen met het oog op een spoedige harmonisatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid (GEAS) hebben invloed gehad op het ontstaan van de Vw 2000. De wijzigingen die zijn doorgevoerd in de Vw 2000 zien voornamelijk op de asielprocedure. Ook is de keuze destijds gemaakt om in de structuur van de wet een duidelijk onderscheid te maken tussen regulier en asiel.

Met de Vw 2000 is beoogd dat de regelgeving omtrent de asielprocedure dusdanig wordt gewijzigd dat de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan door betere en snellere procedures wordt beperkt.

Hoe korter de procedure is, hoe korter de onzekerheid voor de asielzoeker is, hoe korter de opvang duurt en hoe eerder, in het geval dat de verblijfsvergunning wordt verleend, de asielzoeker kan deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. In het geval dat de aanvraag niet wordt ingewilligd, bestaat voor de vreemdeling sneller duidelijkheid omtrent het feit dat hij niet in Nederland mag blijven. Sinds de invoering van de Vw 2000 leidt het niet inwilligen van de beschikking van rechtswege tot beëindiging van de opvang en tot de mogelijkheid om de vreemdeling te kunnen uitzetten, indien deze vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging verlaat. Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden, beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen.

Inmiddels zijn de nodige wijzigingen doorgevoerd. Sinds 1 juli 2010 is de zogenoemde verbeterde asielprocedure in werking getreden (zie hiervoor hoofdstuk 5), nadat er veel kritiek was op de duur en de zorgvuldigheid van de Aanmeldcentrumprocedure. De afgelopen jaren zijn in de Vw 2000 wederom grote veranderingen doorgevoerd. Daarbij kan gedacht worden aan de herschikking van de asielgronden, de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid, de inwerkingtreding van de Visumwet en de implementatie van de Definitierichtlijn, de Terugkeerrichtlijn en de Procedurerichtlijn. Al deze nieuwe wet- en regelgeving heeft tot gevolg dat de Vw 2000 op vele onderdelen is gewijzigd.

HOOFDSTUK 2

Bronnen Nederlands vreemdelingenrecht

Het vreemdelingenrecht kan worden gescheiden in twee soorten recht, het materiële vreemdelingenrecht en het formele vreemdelingenrecht. Het materiële vreemdelingenrecht regelt de verblijfsrechten en de bijbehorende voorwaarden. Het formele vreemdelingenrecht is het procedurele vreemdelingenrecht. In dit hoofdstuk worden de bronnen van het vreemdelingenrecht besproken waarin het materiële en formele vreemdelingenrecht staat.

2.1 Nationale bronnen

De bronnen van het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000). Om de opbouw van deze bronnen te begrijpen volgt een korte uitleg. Op grond van art. 2 lid 2 Grondwet dient de toelating en de uitzetting bij een wet in formele zin te worden geregeld. De Vw 2000 is de wet geworden waar art. 2 Grondwet opdracht toe gaf. In de Vw 2000 wordt vaak verwezen naar een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Hiermee wordt het Vb 2000 bedoeld. Dit besluit is afgekondigd door de regering en bevat algemeen verbindende voorschriften. In de Vw 2000 en in het Vb 2000 wordt de minister vaak de bevoegdheid gegeven regels of voorschriften te maken. Zonder deze uitdrukkelijke grondslag kan de minister geen regels afkondigen. De regels die de minister heeft afgekondigd staan in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, dit is een ministeriële regeling. Op basis van art. 48 lid 2-3 Vw 2000 heeft de minister ook de bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan ambtenaren die belast zijn met grensbewaking en met het vreemdelingentoezicht. Tevens heeft de minister de bevoegdheid om aanwijzingen te geven over de inrichting van de werkprocessen en de bedrijfsvoering. Deze aanwijzingen staan in het Vb 2000 en in de Vreemdelingencirculaire 2000. Het voordeel van regels opnemen in de Vreemdelingencirculaire is dat deze regels snel kunnen worden aangepast, als dat nodig is.

Opbouw

Vreemdelingenbesluit

Voorschrift
Vreemdelingen

Vreemdelingencirculaire

Regeling	Vorm
Vreemdelingenwet 2000	Wet in formele zin
Vreemdelingenbesluit 2000	AMvB
Voorschrift Vreemdelingen 2000	Ministeriële regeling
Vreemdelingencirculaire 2000	Beleidsregels

In de Vw 2000 staat in grote lijnen vermeld wanneer een vreemdeling toegang tot Nederland heeft en welke verblijfstitels en verblijfsvergunningen er zijn. Het bevat bepalingen omtrent toezicht, maatregelen, vertrek en uitzetting. Tevens zijn nadere regels ten aanzien van rechtsmiddelen opgenomen. In het Vb 2000 staan de precieze voorwaarden voor verkrijging van een verblijfsvergunning. Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 bevat voornamelijk regels betreffende organisatorische zaken, de hoogte van leges en de vaststelling van door uitvoerende diensten te gebruiken modellen. In de Vreemdelingencirculaire 2000 staan regels omtrent handelingsinstructies en bevoegdheidsverdelingen. Voor het gemak kan de volgende hoofdregel gehanteerd worden: hoe lager de regeling qua hiërarchie is, hoe specifiek de bepalingen zijn.

2.2 Internationale bronnen

Naast de bronnen van het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn ook internationale bronnen van belang. Het Nederlandse vreemdelingenrecht wordt vooral door internationale verdragen en EU-recht beïnvloed. Wanneer een verdrag wordt gesloten en geratificeerd verplichten de staten zich ten opzichte van elkaar aan de bepalingen van het verdrag te houden. De individuele burger kan slechts rechten en plichten aan een verdragsbepaling ontleen wanneer deze bepaling rechtstreekse werking voor de burger heeft. Dit is onder andere het geval bij heel veel bepalingen van het EU-recht en kan het geval zijn bij mensenrechtenverdragen. Voor het vreemdelingenrecht zijn daarbij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (VN-Vluchtelingenverdrag) van belang.

2.2.1 EU-recht (unierecht)

Na de Tweede Wereldoorlog was het algemene gevoel, dat samenwerking en solidariteit tussen met name Frankrijk en Duitsland, maar het liefst nog meer Europese landen, de beste manier was om te voorkomen dat deze landen opnieuw met elkaar oorlog zouden gaan voeren. In 1951 werd de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) en in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG), gericht op volledige economische integratie, opgericht. In de loop van de jaren werd ook de samenwerking op andere

Verdrag

gebieden dan economisch vlak belangrijk. Er werden steeds nieuwe verdragen gesloten waarbij onder andere nieuwe bevoegdheden werden toegekend, waaronder het Verdrag van Amsterdam (1997), Nice (2001) en Lissabon (2009). Bovendien werd de naam gewijzigd in Europese Gemeenschap (EG) en later Europese Unie (EU). Op dit moment bestaat de EU uit 28 lidstaten: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en Zweden.

Lidstaten

Het Europees recht bestaat uit primair recht en secundair recht. Primair recht is te vinden in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU; vervanging van het EG-Verdrag) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Secundair recht is te vinden in de verordeningen en richtlijnen die zijn gemaakt op basis van bevoegdheden uit het verdrag. Deze verordeningen en richtlijnen kunnen over allerlei onderwerpen gaan, zoals milieunormen, normen voor dienstverlening, onderlinge erkenning van diploma's en ook over een van de onderwerpen van dit boek: het vrije verkeer van personen.

Primair recht

Secundair recht

Een voorbeeld is Richtlijn 2004/38/EG (Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; ook wel de Verblijfsrichtlijn genoemd.) waarin onder andere staat aangegeven over welke documenten een toerist moet beschikken, aan welke voorwaarden iemand moet voldoen wil hij de status van EU-werknemer hebben en welke familieleden dan eveneens recht op verblijf in een andere lidstaat hebben.

Doel van het EU-recht is vanaf het begin voornamelijk geweest om ervoor te zorgen dat binnen de EU een vrije markt met vrije concurrentie bestaat en om belemmeringen daarvan te verbieden. De Nederlandse regelgeving heeft het nog over gemeenschapsrecht en gemeenschapsonderdaan; uit de tijd toen het nog de Europese gemeenschap was. Zo is het voor lidstaten verboden om aan de grens invoerrechten te heffen, omdat daarmee het ingevoerde product duurder wordt dan een vergelijkbaar product geproduceerd in de lidstaat. Ook vrij verkeer van personen is een doelstelling van de EU. Op dit moment geldt dit voor met name economisch actieven, dus werknemers, zelfstandigen en dienstverleners. In de Verblijfsrichtlijn (Richtlijn 2004/38/EG) wordt een onderscheid gemaakt tussen een verblijfsrecht van drie maanden, waarvoor alleen het bezit van een geldig identiteitsbewijs wordt verlangd (art. 6 Verblijfsrichtlijn), een verblijfsrecht van meer dan drie maanden als werknemer, zelfstandige, niet-economisch actieve of verblijf voor studie of beroepsopleiding (art. 7 Verblijfsrichtlijn) en een duurzaam verblijfsrecht (art. 16 Verblijfsrichtlijn).

Gemeenschapsrecht

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden, na een eerder NEE tegen de Europese Grondwet in Nederland en Frankrijk in een referendum. Er is over zowel de Europese Grondwet en later ook over het Verdrag van Lissabon veel discussie geweest, vooral omdat een deel van de Europese burgers het gevoel had dat Europa er de status van superstaat door zou verkrijgen. De inhoud van het Verdrag van Lissabon is echter grotendeels hetzelfde als de inhoud van de Europese Grondwet, maar met name meer symbolische zaken als vlag en volkslied zijn eruit gehaald. Daarnaast zijn de inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van eerdere verdragen vooral democratische wijzigingen: de macht van het Europese Parlement, de volksvertegenwoordiging, is vergroot. Wat betreft de regels betreffende het vrij verkeer van personen, voor zover voor dit boek van belang, is er weinig veranderd.

2.2.2 EU-recht met betrekking tot personen

Derdelanders	Niet-Europese vreemdelingen (ook wel derdelanders genoemd) hebben pas recht om in Nederland te verblijven, als dat aan hun bij beschikking van een bestuursorgaan is toegekend. Formeel is dit de Minister van Veiligheid en Justitie. In de praktijk worden deze beslissingen genomen door medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het recht voor
Unieburgers	Europese burgers (unieburgers) daarentegen vloeit rechtstreeks voort uit het EU-recht: als ze aan de in de regelgeving vermelde voorwaarden voldoen, hebben ze recht om in de andere lidstaten te verblijven. Er is geen beschikking of verblijfsvergunning van een bestuursorgaan nodig om die rechten te krijgen. Als een Engelsman in Nederland werk heeft gevonden, dan heeft hij de status van EU-werknemer en mag hij dus in Nederland verblijven. Een verblijfsvergunning is daarvoor niet nodig. Deze regels, betreffende het vrij verkeer van personen, zijn zowel te vinden in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als in secundair EU-recht, zoals de Verblijfsrichtlijn.
Richtlijnen	Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 zijn de bevoegdheden van de Europese Unie uitgebreid ten opzichte van het maken van Europese regels omtrent de toelating en het verblijf van onderdanen van derde landen. Op basis van deze bevoegdheid zijn inmiddels een behoorlijk aantal richtlijnen en verordeningen in werking getreden. Het doel van deze richtlijnen en verordeningen is om de nationale regels van de lidstaten omtrent het migratierecht te harmoniseren. Op het gebied van het asielrecht (uitvoering van het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid) zijn de volgende richtlijnen in werking getreden: een richtlijn over de opvang van asielzoekers (Opvangrichtlijn), een richtlijn over de erkenning van vluchteling en subsidiaire bescherming (ook wel Definitierichtlijn of Kwalificatierichtlijn genoemd), een richtlijn betreffende normen waaraan de asielprocedure moet voldoen (Procedurerichtlijn), een richtlijn omtrent de verplichte terugkeer van vreemdelingen die niet meer in een lidstaat van de EU mogen verblijven

(Terugkeerrichtlijn) en een richtlijn over de asielpcedure (Procedurerichtlijn). Deze richtlijnen zijn omgezet in nationaal recht. Met betrekking tot toegang van vreemdelingen tot Nederland is de Schengengrenscode en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van belang (zie hoofdstuk 3). De visumverlening voor een visum voor kort verblijf is geregeld in de Visumcode. De Schengengrenscode en de Visumcode zijn verordeningen van de Europese Unie. Deze regels zijn niet terug te vinden in de Nederlandse wetgeving, aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn. Dit betekent tevens dat ze niet in nationale wetgeving omgezet mogen worden.

Verordeningen

De regels van het verdrag, de verordeningen en de richtlijnen zijn van toepassing op onderdanen van de EU-lidstaten en in sommige gevallen, zoals hiervoor is gebleken, ook op onderdanen van derde landen. In 1994 is het Verdrag inzake de Europese Economische Ruimte (EER) in werking getreden. Dat is een verdrag tussen de EU en een aantal Europese landen, die geen lid zijn van de EU. Op dit moment zijn dat Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. In dit verdrag staan regels die aan de onderdanen van deze landen dezelfde rechten geven ten aanzien van het vrije verkeer van personen als aan de onderdanen van de EU-lidstaten. Ook met Zwitserland bestaat een dergelijke regeling sinds 1 juni 2002. Met gemeenschapsonderdanen wordt in de Vw 2000 bedoeld elke vreemdeling die een verblijfsaanspraak ontleent aan het unierecht, het EER-Verdrag of de overeenkomst tussen de EU en Zwitserland (art. 1 Vw 2000).

Europese Economische Ruimte

Gemeenschapsonderdanen

Daarnaast zijn er ook associatieverdragen en samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen de EU en derde staten, zoals het Associatieverdrag EEG-Turkije en de samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en Algerije, Marokko en Tunesië. Alleen de mensen met de nationaliteit van een van de staten waarmee de verdragen zijn gesloten kunnen hier in beginsel rechtstreeks rechten aan ontlennen.

Mensenrechtenverdragen

Of bepalingen uit mensenrechtenverdragen rechtstreekse werking hebben ligt aan de visie die een lidstaat op het verdragsrecht heeft. Nederland heeft de visie dat onderdanen een beroep kunnen doen op een verdragsbepaling, indien de bepaling zich leent voor directe toepassing. Deze visie wordt ook wel een monistische visie genoemd. Het internationale recht en het nationale recht behoren volgens deze visie tot één rechtsorde. Een andere visie die een lidstaat kan hanteren is de dualistische visie. Deze visie houdt in dat het internationale recht en het nationale recht als twee van elkaar geheel onafhankelijke rechtsorden worden gezien. Het internationale recht kan slechts doorwerken én burgers kunnen er dan een beroep op doen wanneer het in nationaal recht is omgezet.

Monistische visie

Dualistische visie

Belangrijke mensenrechtenverdragen voor het vreemdelingenrecht zijn:

- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

- Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951) ook wel genoemd verdrag van Genève en het aanvullende Protocol (1967), ook wel Protocol van New York genoemd.
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR).
- Verdrag tegen foltering en andere wrede of onterende behandeling (VN-Antifolterverdrag).

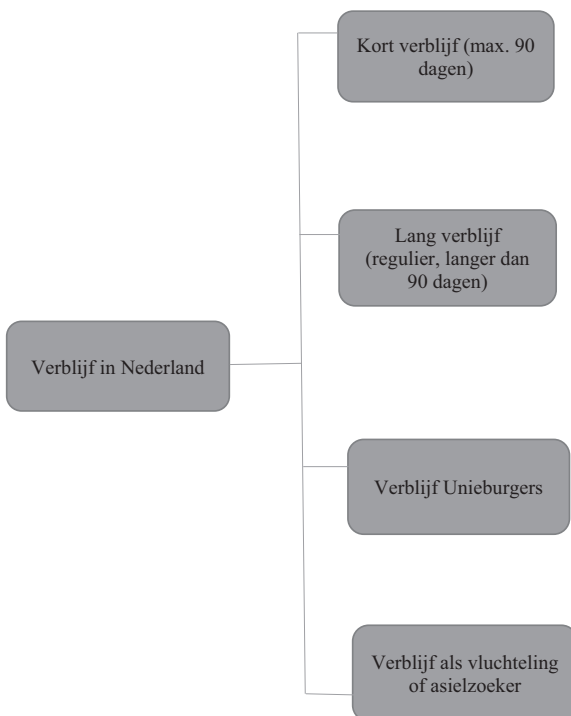
Het EVRM bevat de belangrijke bepaling dat het recht op eerbiediging van gezins- en privéleven (art. 8 EVRM; family life) moet worden gewaarborgd. Deze bepaling is vooral van belang als het gaat om een verblijfsvergunning die wordt aangevraagd voor gezinshereniging.

Samenvatting

Het Nederlandse vreemdelingenrecht kent nationale en internationale bronnen. De belangrijkste nationale bronnen zijn de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingen-circulaire. Naast de nationale bronnen wordt het vreemdelingenrecht beïnvloed door internationale bronnen, te weten het EU-recht en de mensenrechtenverdragen.

Toegang en kort verblijf

Vreemdelingen kunnen grofweg in vier categorieën worden verdeeld, zie schema 3.1. Vreemdelingen die maximaal negentig dagen in Nederland willen verblijven voor bijvoorbeeld familiebezoek of vakantie vallen in de categorie 'kort verblijf' (hoofdstuk 3). Vreemdelingen die hier langer willen verblijven dan negentig dagen vallen in de categorie 'lang verblijf' en hebben een verblijfsvergunning regulier nodig (hoofdstuk 4). De burgers van de Europese Unie vallen in de categorie 'Unieburgers'. Deze categorie wordt niet uitgebreid in dit boek behandeld. De vreemdelingen die vluchten voor onmenselijke behandelingen en in Nederland bescherming zoeken vallen in de categorie 'verblijf als vluchteling of asielzoeker' (hoofdstuk 5).



Schema 3.1