

Vergaderjaar 2009–2010

31 549

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 oktober 2009

Inhoudsopgave	blz.
I. INLEIDING	1
II. INHOUD	2
1. Criteria voor verlening van nationale visa	2
2. Bevoegdheid	3
3. Leges	3
4. Afwijkingen van de Awb	6
5. Het mvv-vereiste	6
6. Toelating na fraude	9
7. Wijziging beslistermijnen regulier	19
8. Bestuurslasten	21
III. ARTIKELEN	22

I. INLEIDING

Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken meld ik dat ik met belangstelling kennis heb genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie.

Ik ben verheugd over de grote mate van betrokkenheid van de commissie en de gedegenheid van het door de commissie gepleegde onderzoek. Het is niet meer dan terecht dat de door de commissie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ook kritisch van toon zijn, gelet op de belangen van de vreemdelingen die in het geding kunnen zijn als gevolg van de voorgenomen wettelijke maatregelen. Anderzijds zijn ook de belangen van de Nederlandse samenleving en het aanzien van Nederland in Europees en internationaal verband in het geding. Het is mede daarom ook mijn bedoeling om een door middel van het voorliggende wetsvoorstel evenwichtig pakket van wettelijke maatregelen neer te leggen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Ook is het mijn bedoeling het pakket, dat veelal de hoofdlijnen bevat, waar nodig, aan te doen vullen met kaders, neer te leggen in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb

2000), welke kaders nader kunnen worden uitgewerkt in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000). Over de vraag waar dat nodig of wenselijk is, wil ik vanzelfsprekend graag met u van gedachten wisselen.

Voorts zal ik aandacht schenken aan de samenhang met andere wettelijke maatregelen, die in voorbereiding zijn, met name in het kader van de Blauwdruk Modern Migratiebeleid (Kamerstukken II, 2007/08, 30 573, nr. 10). Ook de internationale context, waarbinnen de voorgenomen maatregelen dienen te worden bezien, zal nader aan de orde komen, zoals verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten en Europese regelgeving.

Bij de beantwoording van de vragen zal ik, mede op verzoek van de CDA-, PvdA-, SP- en D66-fracties, ook ingaan op de vragen en opmerkingen die naar aanleiding van het wetsvoorstel aan de commissie zijn gezonden door de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, prof. mr. C.A. Groenendijk, VluchtelingenWerk Nederland dan wel de Stichting Buitenlandse Partner. Deze vragen en opmerkingen zijn ook door diverse fracties ingebracht.

II INHOUD

1. Criteria voor verlening van nationale visa

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat in het voorgestelde artikel 2f, sub a, staat dat de mvv dan wel het terugkeervisum buiten behandeling kan worden gelaten indien de aanvraag niet door de vreemdeling in persoon is ingediend. Dit lijkt deze leden strijdig met artikel 2k, eerste lid, sub a, waarin staat dat de mvv-aanvraag kan geschieden door een referent die daartoe door de vreemdeling bepaaldelijk is gemachtigd. Ook stellen deze leden dat onduidelijk is of de referent de aanvraag ook in persoon moet indienen of dat dit ook schriftelijk kan gebeuren.

Door middel van het voorliggende artikel 2k, eerste lid, wordt de mvv-procedure van twee – alternatieve – ingangen voorzien. De eerste ingang is de bestaande ingang door middel van indiening door de vreemdeling in persoon (onderdeel a). De tweede ingang is de indiening door een referent die daartoe door de vreemdeling bepaaldelijk is gemachtigd (onderdeel b).

Het is bestaande praktijk dat de referent het verzoek om advies omtrent een mvv niet in persoon indient en het wetsvoorstel strekt ertoe voortzetting van die praktijk mogelijk te maken, in die zin dat de referent de aanvraag tot het verlenen van een mvv evenmin in persoon indient. Daarom is in artikel 2k, eerste lid, onderdeel b, in tegenstelling tot onderdeel a, niet voorgeschreven dat de aanvraag in persoon geschiedt.

Met artikel 2f, eerste lid, onderdeel a, wordt beoogd aan de minister de bevoegdheid te verlenen om de door de vreemdeling in het buitenland ingediende aanvraag buiten behandeling te kunnen laten zonder de vreemdeling te horen indien deze aanvraag niet door de vreemdeling in persoon is ingediend.

Ik zal artikel 2f, eerste lid, onderdeel a, dienovereenkomstig aanpassen door middel van een nota van wijziging, die ik hierbij voeg.

Bestaande praktijk is overigens ook dat de referent niet door de vreemdeling bepaaldelijk behoeft te zijn gemachtigd om het verzoek om advies in te dienen. Daarom ligt het in de rede om evenmin van de referent te

verlangen dat hij bepaaldelijk door de vreemdeling is gemachtigd om de aanvraag in te dienen. Niettemin kan hij optreden als vertegenwoordiger in Nederland van de vreemdeling. Het lijkt mij daarom bij nader inzien beter om artikel 2k, eerste lid, onderdeel b, in die zin aan te passen dat de aanvraag geschiedt door een referent. Aangezien ingevolge artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een ieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen kan laten bijstaan of door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen, terwijl ingevolge het voorgestelde artikel 2f, eerste lid, de aanvraag in het buitenland slechts door de vreemdeling in persoon of in Nederland door een referent kan worden ingediend, kan worden betoogd dat in zoverre wordt afgeweken van artikel 2:1 Awb. Om buiten twijfel te stellen dat artikel 2k, eerste lid, geldt in afwijking van artikel 2:1 Awb zal ik dat in de tekst van artikel 2k expliciet tot uitdrukking brengen, door middel van bijgaande nota van wijziging.

2. Bevoegdheid

Aan de leden van de CDA-fractie meld ik op hun daartoe strekkende vraag dat bij de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken is gekozen voor het criterium van langer, respectievelijk korter verblijf dan drie maanden om de volgende redenen.

Voor verblijf in Nederland korter dan drie maanden is in beginsel een (Schengen)visum vereist. Voor bedoeld criterium is gekozen, omdat het visumbeleid tevens een instrument van buitenlands beleid is waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken primair verantwoordelijk is en het visumbeleid voor verblijf in Nederland langer dan drie maanden (immigratie betreffende) een instrument is van toelatingsverblijf waar de minister van Justitie primair voor verantwoordelijk is.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden met betrekking tot het overeenstemmingsproces tussen de minister van Justitie en de minister van Buitenlandse Zaken kan ik het volgende meedelen.

Doordat de minister van Justitie bij de ontvangst van de door de vreemdeling in het buitenland ingediende aanvraag tot het verlenen van de machtiging tot voorlopig verblijf en de afgifte gebruik maakt van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland kan door de hoofden van die vertegenwoordigingen worden gesignaleerd of sprake is van een geval waarin de internationale betrekkingen in het geding zijn. Daarmee wordt de betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken gegarandeerd.

De internationale betrekkingen spelen een rol bij visumverlening. Het kan soms wenselijk en in bepaalde situaties noodzakelijk zijn een politieke afweging te maken bij de besluitvorming over visumverlening. Daarbij is het niet relevant of de visumverlening kort dan wel lang verblijf betreft. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de relatie met een bevriend land wordt geschaad indien bepaalde vreemdelingen zich hier willen vestigen. Daarbij kan gedacht worden aan vertegenwoordigers van een niet-erkend land of van een niet-erkende organisatie. In zo'n geval dient een politieke afweging te worden gemaakt en vindt besluitvorming plaats in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken.

3. Leges

Zoals de leden van de CDA-fractie melden, zullen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel leges kunnen worden geheven ter afdoening van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbe-

paalde tijd. Ik kan in individuele gevallen oordelen dat ontheffing van het legesvereiste gerechtvaardigd is. Daartoe zal ik in het VV 2000 een hardheidsclausule opnemen. Uitgangspunt is echter dat van een vreemdeling, die meer zicht heeft of wenst op langdurig verblijf in Nederland een tegemoetkoming in de kosten mag worden gevraagd, zo antwoord ik ook de leden van de ChristenUnie-fractie.

Op vragen van de leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie antwoord ik dat het heffen van leges voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet in strijd is met het Vluchtelingenverdrag.

In artikel 29, eerste lid, van het Vluchtelingenverdrag is bepaald dat de Verdragsluitende Staten vluchtelingen niet aan andere of hogere rechten, heffingen of belastingen, van welke benaming ook zullen onderwerpen dan die welke worden of kunnen worden geheven ten aanzien van hun onderdanen in soortgelijke omstandigheden.

In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat geen der bepalingen van het voorgaande lid een belemmering vormt voor de toepassing op vluchtelingen van de wetten en voorschriften betreffende de heffingen met betrekking tot de verstrekking aan vreemdelingen van administratieve documenten, waaronder begrepen identiteitspapieren.

Ik reken de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd tot de administratieve documenten in de zin van artikel 29, tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag. De voorgestelde legesheffing valt onder laatstbedoelde heffingen.

Als document waarmee ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de identificatieplicht de identiteit van personen kan worden vastgesteld, zijn, voor zover hier van belang, immers aangewezen de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vw 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, beter gezegd het bescheid waarmee wordt aangegeven dat de houder rechtmatig verblijft ex artikel 8, onder d, Vw 2000 heeft, is een van de documenten waarmee ingevolge artikel 50, eerste lid, Vw 2000 juncto artikel 4.21, eerste lid, onderdeel a, Vb 2000 de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling kan worden vastgesteld.

Voor de goede orde wijs ik erop dat de voorgestelde legesheffing niet van toepassing is op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (eerste toelating). Legesheffing is evenmin van toepassing op de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (voortgezette toelating). De houder van een zodanige verblijfsvergunning kan ervoor kiezen de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd gratis te verlengen.

Aan de leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie antwoord ik dat nog niet vast staat dat de hoogte van de leges voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd gelijk wordt getrokken met die van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Op basis van een nacalculatie over 2007 van de kosten verbonden aan de afdoening van aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan namelijk niet worden uitgesloten dat de leges ter zake van die aanvragen zullen worden verhoogd, omdat het huidige legesbedrag van € 201 niet in verhouding staat tot het bedrag dat kostendekkend zou zijn, namelijk € 1 475. De afdoening van een aanvraag tot het

verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd zal echter minder kostenintensief zijn dan de ingewikkelder afdoening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

De voorgestelde bepaling, die legesheffing mogelijk maakt ter zake van de afdoening van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, is niet van invloed op de mogelijkheden voor gezinshereniging van de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het maakt immers voor de gezinshereniging of gezinsvorming geen verschil of de gezinshereniger houder is van een asielvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd. De kritiek van de Europese Commissie op de Nederlandse eisen voor gezinshereniging raken dan ook niet de voorgenomen legesheffing, zo antwoord ik de leden van de ChristenUnie-fractie.

Aan de leden van de D66-fractie antwoord ik dat de leges voor een verblijfsvergunning naar mijn mening momenteel niet te hoog zijn, gezien tegen de hoogte van de kosten ter afdoening van een aanvraag, omdat het legestartief niet in een onredelijke verhouding staat tot die kosten. De leges ter zake van de afdoening van aanvragen tot het verlenen, wijzigen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning zijn niet goed te vergelijken met de leges ter zake van aanmaak en afgifte van een paspoort. De leges voor een verblijfsvergunning worden immers geheven ter afdoening van een aanvraag tot het verlenen, verlengen van de geldigheidsduur van een vergunning of wijziging ervan en niet of niet slechts ter zake van de kosten van aanmaak en afgifte van een verblijfsdocument.

Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag, waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, daargelaten dat dit artikel geen naar zijn inhoud een ieder verbindende bepalingen bevat in de zin van artikel 93 van de Grondwet, staat evenmin in de weg aan de voorgestelde legesbepaling. Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag handelt immers over vergemakkelijking van de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen en richt zich tot de Verdragsluitende Staten. Het artikel bepaalt dat de Verdragsluitende Staten er in het bijzonder naar zullen streven om de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van die procedure zoveel mogelijk te verminderen.

Als voorwaarde voor naturalisatie geldt, voor zover hier van belang, ingevolge artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de Rijkswet op het Nederlanderschap dat er geen bedenkingen bestaan tegen het verblijf voor onbepaalde tijd van de verzoeker in Nederland. Ingevolge het gevoerde beleid, neergelegd in de Handleiding op de Rijkswet op het Nederlanderschap, bijlage 2, vormt een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als regel grond om aan te nemen dat er zodanige bedenkingen bestaan. De houder van een zodanige verblijfsvergunning kan die bedenkingen wegnemen door die verblijfsvergunning om te doen zetten in een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en daartoe een aanvraag in te dienen. Weliswaar kunnen ingevolge het voorliggende wetsvoorstel voortaan leges worden geheven ter afdoening van een zodanige aanvraag, doch er zal naar worden gestreefd de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) te maken kosten ter afdoening van een zodanige aanvraag zo laag mogelijk te houden en de ter zake daarvan te heffen leges evenzeer zo laag mogelijk vast te stellen, in relatie tot bedoelde kosten.

4. Afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht

In tegenstelling tot de leden van de SP-fractie en de D66-fractie, de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Stichting Buitenlandse Partner, acht ik de voorgestelde afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voldoende overtuigend gemotiveerd en tot een minimum beperkt. Dit zal ik nader toelichten in paragraaf III.

5. Het mvv-vereiste

Op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie antwoord ik dat er een aantal EU-lidstaten is dat een nationaal visum kent voor lang verblijf. Het betreft België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken (ACVZ) getiteld «MVV, weg ermee?» van 19 september 2007 is aangegeven dat van de destijds onderzochte lidstaten alleen Denemarken geen nationaal visum voor lang verblijf kent. Denemarken geeft een verblijfsvergunning af in het buitenland door het aanbrengen van een sticker in het paspoort.

In België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geldt dat het visum voor lang verblijf in de regel moet worden aangevraagd bij de consulaire of diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland. In alle vier de landen gelden er uitzonderingen op het vereiste te beschikken over een visum voor lang verblijf voor bepaalde categorieën vreemdelingen.

Voor vreemdelingen, die niet verplicht zijn voor hun komst naar Nederland te beschikken over een geldige mvv, heeft de overheid niet de gelegenheid voorafgaand aan de komst te beoordelen of aan de voorwaarden voor verblijf wordt voldaan. Dit acht ik niet bezwaarlijk, antwoord ik de aan het woord zijnde leden, omdat ten aanzien van de respectievelijke landen van herkomst onder meer is geoordeeld dat er weinig of geen risico van (toename van) illegale migratie bestaat. Dat geldt immers als één van de criteria om tot vrijstelling van het mvv-vereiste over te gaan, op basis van het land waarvan de vreemdeling de nationaliteit bezit. Deze criteria staan aangegeven in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 17 april 2007, Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1151. Voor onderdanen uit landen waarvoor het mvv-vereiste niet geldt, zal op het moment van de aanvraag om verlening van de verblijfsvergunning worden beoordeeld of aan alle voorwaarden wordt voldaan. Er bestaat, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, geen zicht op het aantal niet-visumplichtige vreemdelingen dat niet voldoet aan de voorwaarden voor verblijf en dat Nederland daadwerkelijk verlaat.

Verscheidene fracties hebben gevraagd naar de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het Modern Migratiebeleid, zoals dat is uiteengezet in de zogenaamde blauwdruk modern migratiebeleid die ik bij brief van 27 juni 2008 aan uw Kamer heb gezonden (Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10). Zoals ik in de schriftelijke beantwoording van de daarover gestelde vragen (Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 13, p. 34) al heb aangegeven, is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ter uitvoering van het modern migratiebeleid de afstemming met het onderhavige wetsvoorstel een belangrijk aandachtspunt. Daarbij ga ik ervan uit dat het onderhavige wetsvoorstel, dat eerder is ingediend en beperkter van strekking is, eerder in werking zal treden dan het in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot het modern migratiebeleid. Om die reden kan met het onderhavige wetsvoorstel nog niet te zeer worden vooruitgelopen op het modern migratiebeleid.

Zoals de leden van de verschillende fracties terecht onderkennen, bevat het onderhavige wetsvoorstel verschillende raakvlakken met het modern migratiebeleid. Ik noem in dit verband met name de wettelijke regeling van de mvv-procedure, de wettelijke verankering van de positie van de referent, de rol van de gemachtigde, de versnelling van de besluitvorming in reguliere toelatingsprocedures (in eerste aanleg) en de maatregelen tegen fraude en misbruik in het onderhavige wetsvoorstel. In het modern migratiebeleid worden deze aspecten verder ontwikkeld. Daarbij zullen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde maatregelen worden ingepast in de systematiek van het modern migratiebeleid. Daarbij worden onder meer de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde procedure tot verlening van de mvv en de procedure tot afgifte van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd beter op elkaar afgestemd en vervangen door één aanvraagprocedure voor toegang en verblijf. Voorts wordt de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht verder versterkt met een stelsel van informatieverplichtingen die desnoods met bestuurlijke boetes kunnen worden afgedwongen, met de mogelijkheid om de kosten van eventuele uitzetting (deels) op de referent te verhalen en met verdere maatregelen tegen *oneigenlijk gebruik*. De onderlinge verhouding tussen beide wetsvoorstellen zal inzichtelijk worden gemaakt in een afstemmingsbepaling in het wetsvoorstel dat uw Kamer op korte termijn tegemoet kan zien.

De raakvlakken met het modern migratiebeleid doen niet af aan de wenselijkheid om de naar mijn mening noodzakelijke maatregelen die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld, zo spoedig mogelijk en vooruitlopend op de verdere wijzigingen van de Vw 2000, in werking te laten treden.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mvv-procedure wettelijk geregeld. Daarmee blijft de machtiging tot voorlopig verblijf bestaan als nationaal visum, dat op aanvraag van de vreemdeling of de referent wordt verleend op een tijdstip waarop de vreemdeling nog in het buitenland verblijft. Ook in de blauwdruk modern migratiebeleid is, zoals de leden van de CDA- en D66-fracties terecht vaststellen, niet gekozen voor afgifte van verblijfsvergunningen door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland in plaats van of naast machtigingen tot voorlopig verblijf. Ook in de toekomst zal de verblijfsvergunning uitsluitend in Nederland worden afgegeven. De gewenste effecten – kortere wachttijden voor de vreemdeling, reductie van de administratieve lasten voor de burgers en het bedrijfsleven, en beperking van de benodigde overheids capaciteit – worden in het modern migratiebeleid gerealiseerd op een andere en naar mijn mening meer efficiënte wijze dan door de afgifte van verblijfsvergunningen op de posten in het buitenland.

Op grond van het wetsvoorstel ter uitvoering van het modern migratiebeleid zal aan de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden verleend onder dezelfde beperking als die waaronder kort daarvoor een machtiging tot voorlopig verblijf was verleend. Die verblijfsvergunning wordt ambtshalve verleend op het moment waarop – in onvoorziene gevallen uiterlijk twee weken nadat – de houder van de machtiging tot voorlopig verblijf zich op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel e, van de Vw 2000 binnen drie dagen na inreis bij de IND aanmeldt. Aan deze bestaande meldingsplicht kort na inreis wil ik vasthouden in het belang van het toezicht op vreemdelingen. Voor de verlening van die verblijfsvergunning hoeft de vreemdeling of de referent geen nieuwe aanvraag in te dienen en hoeven ook niet opnieuw de relevante gegevens en bescheiden te worden aangeleverd. Voor de verlening van die verblijfsvergunning zijn ook geen leges verschuldigd en de IND hoeft niet opnieuw standaard te beoordelen of

(nog steeds) aan de voorwaarden wordt voldaan. Kort voor de inreis heeft een toetsing in het kader van de mvv-procedure immers al uitgewezen dat aan alle voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning wordt voldaan. Na afgifte van de gevraagde machtiging tot voorlopig verblijf zal een verblijfsdocument worden aangemaakt, dat aan de vreemdeling bij diens aanmelding of uiterlijk twee weken nadien wordt uitgereikt. Die uitreiking geldt als de bekendmaking van de beschikking waarbij de verblijfsvergunning – in dit geval ambtshalve – wordt verleend (artikel 3.104, eerste lid, van het Vb 2000). De vreemdeling merkt van deze gang van zaken niets anders dan dat hij na inreis snel in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning.

Hiermee worden de beoogde versnelling en lastenreductie gerealiseerd door een effectiever gebruik van bestaande instrumenten (de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning regulier). De invoering van een nieuwe verblijfsrechtelijke procedure met een nieuwe verblijfstitel om de verlening van verblijfsvergunningen in het buitenland mogelijk te maken, is daarvoor niet nodig. Een vreemdeling heeft vóór zijn komst naar Nederland geen baat bij een verblijfsdocument als blijkt dat hem een verblijfsvergunning is verleend. Dat verblijfsdocument is immers slechts van belang om de verblijfsrechtelijke positie aan te kunnen tonen na inreis *in Nederland*, terwijl de vreemdeling in de korte periode tussen zijn inreis en aanmelding (afgifte verblijfsdocument) zijn rechtmatig verblijf aan de hand van zijn mvv kan aantonen. Hierin is naar mijn mening dus geen redelijk belang gelegen om al voor de inreis verblijfsdocumenten uit te reiken. Dat zou bovendien aanzienlijke financiële en capacitaire gevolgen voor de overheid meebrengen, die (geheel of gedeeltelijk) door legesheffing op de burger en het bedrijfsleven zouden worden afgewenteld.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht lijken te onderkennen, blijft de machtiging tot voorlopig verblijf ook voor de vreemdeling zelf van groot belang als visum om na verkregen toestemming ook daadwerkelijk naar Nederland te kunnen reizen. Met deze leden ben ik van mening dat voor de uitreis het tonen van de mvv-sticker als regel volstaat. Dat is sinds jaar en dag de beproefde praktijk die geen wijziging behoeft. Omdat ik in de gelijktijdige afgifte van een verblijfsdocument en een machtiging tot voorlopig verblijf geen meerwaarde voor de vreemdeling in het buitenland zie, acht ik het niet wenselijk om dat desalniettemin tegen hoge kosten te realiseren.

Ook de toelating van vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn, kan vóór de komst van die vreemdelingen naar Nederland worden beoordeeld, zodat ook aan hen bij hun aanmelding na inreis in Nederland snel een verblijfsvergunning kan worden afgegeven. Die beoordeling is dezelfde als bij mvv-plichtige vreemdelingen. Een belangrijk verschil is uiteraard dat de mvv-plichtige vreemdeling voor de komst naar Nederland een mvv *moet* aanvragen en de beslissing daarop *moet* afwachten, terwijl de niet-mvv-plichtige vreemdeling ook zonder mvv naar Nederland kan komen en hier te lande een verblijfsvergunning kan aanvragen die niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te veronderstellen, is dus niet het onderscheid tussen mvv-plichtige en niet-mvv-plichtige migrant vervalten en blijft de mvv-vrijstelling onverkort gehandhaafd. De niet-mvv-plichtige *kan* voor zijn komst naar Nederland een mvv aanvragen, maar dit *hoeft* niet. De keuze is aan die vreemdeling. Indien hij er voor kiest voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, ligt ook voor hem bij inreis een verblijfsvergunning klaar. Kiest hij daar niet voor, dan kan hij alsnog in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat een aanvraag éénmaal moet worden getoetst aan de toelatingsvoorwaarden. Dit geldt ongeacht of het gaat om

een aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf of een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, en ongeacht of het gaat om een mvv-plichtige vreemdeling of een niet-mvv-plichtige vreemdeling. Het is immers geen optie om aan vreemdelingen, ook indien zij niet mvv-plichtig zijn, zonder enige beoordeling verblijfsvergunningen af te geven. Met die beoordeling is noodzakelijkerwijs ook tijd gemoeid. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de termijn voor het geven van de beschikking op de aanvraag al verkort van zes tot drie maanden. In het wetsvoorstel ter uitvoering van het modern migratiebeleid zal voorts een stelsel van erkende referenten worden voorgesteld, waarin de beslissing als regel binnen een streeftermijn van slechts twee weken tegemoet kan worden gezien.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mvv-procedure wettelijk geregeld. Niet wordt voorgesteld het mvv-vereiste als zodanig te wijzigen. Dat vereiste stelt de Nederlandse overheid in de gelegenheid voor de komst van een vreemdeling naar Nederland te beoordelen of wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning. Een dergelijke beoordeling is en blijft noodzakelijk om te voorkomen dat de overheid zonder enige beoordeling wordt geconfronteerd met de feitelijke aanwezigheid van vreemdelingen als *fait accompli*. Het mvv-vereiste is daarvoor een effectief instrument. Om die reden, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie en de D66-fractie, wordt in het onderhavige wetsvoorstel niet de afschaffing of aanpassing van het mvv-vereiste voorgesteld.

6. Toelating na fraude

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de voorgestelde afwijzingsgronden met betrekking tot «fraude» en «illegaal verblijf». Zij stellen, samengevat, dat deze disproportioneel zijn en voorts in strijd met internationale en Europese verplichtingen.

Ik acht deze niet disproportioneel en evenmin in strijd met internationale en Europese verplichtingen. Mocht echter in een individueel geval sprake zijn van disproportionaliteit of strijd met internationale of Europese verplichtingen, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, zullen deze afwijzingsgronden vanzelfsprekend niet worden toegepast.

De afwijzingsgrond «fraude», beter gezegd, het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van de juiste gegevens, bij het bekend zijn waarvan de aanvraag niet zou zijn of worden ingewilligd, is niet in strijd met internationale of ook Europese verplichtingen. Deze moet immers worden aangemerkt als verbijzondering van het meer omvattende afwijzingsgrond «redenen van openbare orde», dan wel «gevaar» voor of «bedreiging» van de openbare orde, op grond waarvan een verzoek om toegang en verblijf kan worden afgewezen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de afwijzingsgrond «illegaal verblijf». Deze is daarnaast overigens aan te merken als onderdeel van het zich niet gehouden hebben aan de nationale immigratiebepalingen, in de zin van het Schengenacquis, dat weer onderdeel is van het Europese acquis. Het zich daaraan niet gehouden hebben kan grond opleveren om een vreemdeling een volgende toegang en verblijf te weigeren en hem daartoe te signaleren in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Illegaal verblijf en fraude zijn met andere woorden aan te merken als verstoringen van en derhalve inbreuken op de maatschappelijke orde en daarmee ook de openbare orde in ruime zin.

Illegaal verblijf als zodanig is in Nederland niet strafbaar gesteld, illegaal verblijf van een ongewenst verklaarde ex artikel 67 Vw 2000 wel, door

middel van artikel 197 Wetboek van Strafrecht. Overtreding van artikel 197 Wetboek van Strafrecht geldt als misdrijf. Fraude is in Nederland strafbaar gesteld, te weten: als misdrijf (artt. 227a en 227b, Wetboek van Strafrecht) en in andere gevallen als overtreding (artt. 447c en 447d, Wetboek van Strafrecht).

Gelet op de artikelen 3 en 16 van de Vw 2000 is het niet noodzakelijk dat, voor zover hier van belang, een veroordeling wegens fraude (valsheid in geschrift) of illegaal verblijf van een ex artikel 67 Vw 2000 ongewenst verklaarde heeft plaatsgevonden om de toegang te weigeren en ook een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier af te wijzen op grond van gevaar voor de openbare orde. Ook zonder dat een strafrechtelijke bejegening heeft plaatsgevonden kan de verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden geweigerd, op grond van onjuiste gegevens. Hetzelfde geldt voor verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Ik verwijs naar de artikelen 18 en 21 van de Vw 2000.

Op grond van artikel 2.9 Vb 2000 wordt de toegang op grond van artikel 3, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 geweigerd indien de vreemdeling in het SIS gesignaleerd staat ter fine van weigering van de toegang. Daarvoor is evenmin enige veroordeling vereist.

Voldoende is dat een lidstaat een vreemdelingenrechtelijke maatregel tegen de betrokkene heeft uitgevaardigd, die heeft geleid tot signalering ter fine van weigering van de toegang.

In geval de minister van Justitie afwijking van de betreffende regel dat de toegang moet worden geweigerd wegens gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid noodzakelijk acht op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang, of wegens internationale verplichtingen, kan de toegang toch worden verleend. In dat geval dient de signalering te worden opgeheven, teneinde vervolgens ook een verblijfsvergunning of ook een visum, inbegrepen een mvv, te kunnen verlenen. Dat laatste gebeurt met name ook indien de vreemdeling niet ter zake van fraude of illegaal verblijf of ook een ander misdrijf is veroordeeld en hij evenmin een transactieaanbod wegens misdrijf heeft aanvaard en jegens hem geen strafbeschikking is uitgevaardigd, in geval hij ook overigens aan de voorwaarden voor verblijf voldoet.

In artikel 3.77 van het Vb 2000 is immers bepaald dat voor afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wegens gevaar voor de openbare orde is vereist dat de vreemdeling wegens misdrijf is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, of vrijheidsontnemende maatregel, tot een taakstraf of tot een onvoorwaardelijke geldboete, dan wel indien hij ter zake van een misdrijf een transactieaanbod heeft aanvaard of jegens hem een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Aansluitend daarop is in artikel 3.78 van het Vb 2000 bepaald dat buiten de gevallen van artikel 3.77 van het Vb 2000 de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd slechts op grond van artikel 16, eerste lid, onder d, van de Wet kan worden afgewezen, indien zwaarwegende belangen daartoe naar het oordeel van de minister van Justitie nopen.

De onderhavige wijziging van de Vw 2000 en het beleid vergt derhalve aanpassing van artikel 3.77 van het Vb 2000.

Voor vreemdelingen die met toepassing van artikel 67 Vw 2000 ongewenst zijn verklaard en op die grond zijn gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang gelden de in artikel 6.6 Vb 2000 voorziene termijnen en voorwaarden voor opheffing van de ongewenstverklaring.

Standstill-bepalingen

De afwijzingsgrond dan wel voorwaarde voor verlening van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd inzake onjuiste gegevens of ook illegaal verblijf is als zodanig weliswaar een verbijzondering van de bestaande afwijzingsgrond «gevaar voor de openbare orde», maar toch ook een aanscherping en mitsdien een nieuwe beperking in de zin van de standstill-bepalingen, bedoeld in artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 13 van het Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, en kan derhalve niet worden tegengeworpen aan Turkse onderdanen die verblijfsrechten ontlenuen aan het associatierecht EEG-Turkije. Wel zal aan hen kunnen worden tegengeworpen dat, in geval van het verstrekt hebben van onjuiste gegevens bij de aanvraag, niet is aangetoond dat aan een of meer relevante, andere voorwaarden voor verblijf wordt voldaan.

Daarom zal ik in het Vb 2000 doen opnemen dat de aanvraag niet wegens onjuiste gegevens of illegaal verblijf wordt afgewezen met toepassing van artikel 16, eerste lid, onder i of j, van de Vw 2000 in geval de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie dan wel dat de vreemdeling niet wordt uitgezet indien diens uitzetting in strijd zou zijn met de op 12 september 1963 te Ankara gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1964, 217), het op 23 november 1970 te Brussel tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij die overeenkomst (Trb. 1971, 70) of dat Besluit nr. 1/80.

Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers

De nieuwe afwijzingsgrond met betrekking tot onjuiste gegevens of ook illegaal verblijf is voorts niet in strijd met artikel 12 van het op 24 november 1977 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (Trb. 1978, 70). Daarin is immers bepaald dat het aan de echtgenoot van de gemigreerde werknemer en de ongehuwde minderjarige kinderen die te zijnen laste komen is toegestaan zich te voegen bij die werknemer, op soortgelijke voorwaarden als is voorzien in het Verdrag ten aanzien van de toelating van migrerende werknemers en volgens de procedures die voor deze toelating zijn voorzien door de wetgeving of door internationale overeenkomsten.

Allereerst is vorenbedoelde procedure tot toelating, die is voorzien door de wetgeving, voor zover hier van belang, de mvv-procedure, die door middel van onderhavig wetsvoorstel in de Vw 2000 wordt verankerd. Het bezit van een geldige mvv is immers een algemene voorwaarde voor zowel toegang als toelating in de zin van de Vw 2000.

De toelating, bedoeld in artikel 12 van het Verdrag, is de toelating tot het grondgebied, bedoeld in artikel 4 van het Verdrag en moet die derhalve worden onderscheiden van de toelating in de zin van verlening van een verblijfsvergunning.

Blijkens het tweede lid van bedoeld artikel 4 is het recht op toelating tot het grondgebied overeengekomen onder voorbehoud van de door de wetgeving voorgeschreven beperkingen betreffende de staatsveiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden. Het betreft derhalve de voorgeschreven, althans voor te schrijven beperkingen met betrekking tot de toegang en de toelating, zijnde beperkingen om redenen van openbare orde, namelijk in het belang van een geordende instroom van vreemdelingen, namelijk dat men de mvv aanvraagt terwijl men zich nog niet aan de grens of op het grondgebied bevindt van de staat waar

men toegang en toelating beoogt en dat men geen onjuiste gegevens aan de aanvraag ten grondslag legt of aan een eerdere aanvraag ten grondslag heeft gelegd.

Als voorwaarde voor die toegang geldt, voor mvv-plichtigen, met name ook het bezit van een geldige mvv. Als voorwaarde voor toelating, op basis van een verblijfsvergunning, gelden de voorwaarden voorzien door de nationale wetgeving, ingevolge artikel 9, tweede lid, van het Verdrag. Daartoe behoren het bezit van een geldige mvv, van een geldig reisdocument, middelen van bestaan, afwezigheid van gevaar voor de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid, het niet verrichten van arbeid zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan (zonder «werkvergunning»), het voldoen aan de beperking, verband houdend met het doel waarvoor de vreemdeling wil verblijven, het beschikken over kennis op basisoniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij. Daaraan worden thans, als verbijzondering van de voorwaarde «afwezigheid van gevaar voor de openbare orde» toegevoegd: «geen onjuiste gegevens» verstrekt hebbende en «geen illegaal verblijf» gehad hebbende.

Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging

Voorts is in artikel 6 van de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 (PbEU L 251/12) inzake het recht op gezinshereniging bepaald dat de lidstaten een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden kunnen afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Hetzelfde geldt voor gezinsleden van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, in geval het gezin nog niet was gevormd in een andere lidstaat, gelet op artikel 16, vijfde lid van de richtlijn 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003, betreffende status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16/44) en waarin is bepaald dat in dat geval de richtlijn 2003/86/EG van toepassing is.

De richtlijn 2003/86/EG is van toepassing op de onderdaan van een derde land die gezinshereniging of gezinsvorming aanvraagt met een hier te lande rechtmatig verblijvende andere onderdaan van een derde land. Dit volgt rechtstreeks uit artikel 3 inzake het toepassingsbereik van de richtlijn. In geval van beoogd verblijf bij een Nederlander in Nederland is deze richtlijn derhalve niet van toepassing.

De richtlijn is reeds daarom beletsel voor de toepassing van de afwijzingsgrond onjuiste gegevens in gevallen van gezinshereniging of -vorming van onderdanen van derde landen met Nederlanders. In het overgrote deel van de gevallen van gezinshereniging dan wel -vorming is sprake van gezinsherenigers met de Nederlandse nationaliteit.

In geval de gezinshereniger een Nederlander in Nederland is die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van andere lidstaten, zal deze afwijzingsgrond buiten toepassing blijven, omdat de gunstiger bepalingen van richtlijn 2004/38/EG en hoofdstuk 8 van het Vb 2000 van toepassing zijn en mitsdien niet artikel 16 van de Vw 2000.

De afwijzingsgrond «onjuiste gegevens» is, omdat die een verbijzondering vormt van de afwijzingsgrond «redenen van openbare orde» niet op voorhand in strijd met de Europese richtlijnen in geval onjuiste gegevens zijn verstrekt bij een eerdere aanvraag. Overigens kan er in dergelijke gevallen, van onjuiste gegevens bij een eerdere aanvraag, grond bestaan om extra nauwgezet te onderzoeken of de betrokkene met de voorlig-

gende, nieuwe aanvraag in werkelijkheid verblijf beoogt voor een ander doel dan wel zich niet zal houden aan de beperkingen en voorschriften die met het aangegeven verblijfsdoel verband houden. Anders gezegd: er kan dan grond bestaan om aan te nemen dat het huwelijk, partnerschap (of de relatie) uitsluitend is aangegaan om voor de betrokken persoon toegang tot en verblijf in Nederland te verkrijgen, zijnde een grond die is vermeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn 2003/86/EG. Bij de beoordeling kan ingevolge de richtlijn met name rekening worden gehouden met het feit dat het huwelijk, het partnerschap tot stand is gebracht nadat aan de hoofdpersoon een verblijfstitel is verleend, derhalve met name ook gevallen van gezinsvorming.

Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen

De voorgestelde afwijzingsgrond «onjuiste gegevens» zal in de praktijk niet kunnen worden tegengeworpen aan de langdurig ingezetene die zich, komende vanuit een andere lidstaat, in Nederland wenst te vestigen of heeft gevestigd, waar het betreft bij een eerdere aanvraag verstrekte onjuiste gegevens, derhalve bij het verkrijgen van de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in de andere lidstaat. Die afwijzingsgrond is in dat geval ook niet nodig. In geval al aan Nederland zou kunnen blijken dat daarbij onjuiste gegevens zijn verstrekt, is het aan die andere lidstaat om de toekenning van die status in te trekken. Daarna is Nederland als tweede lidstaat van (beoogd) verblijf bevoegd om hetzij de inmiddels verleende Nederlandse verblijfsvergunning die op voet van hoofdstuk III van die richtlijn is verleend in te trekken, hetzij de voorliggende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd af te wijzen, op grond dat de aanvrager niet of niet langer de status bezit van EG-langdurig ingezetene, noch ook langer als gezinslid in een andere lidstaat is toegelaten bij een langdurig ingezetene. In geval van onjuiste gegevens bij de voorliggende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning in Nederland kan die aanvraag worden afgewezen op grond dat niet is aangetoond dat aan de voorwaarden voor verlening van de verblijfsvergunning is voldaan.

Ten aanzien van gezinsleden met wie het gezin wel al tijdens verblijf in een andere lidstaat was gevormd geldt ingevolge artikel 17, eerste lid, van de richtlijn 2003/109/EG dat de lidstaten kunnen weigeren een verblijfsvergunning toe te kennen aan langdurig ingezetenen of aan hun gezinsleden indien de betrokkene een bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt. Dat criterium luidt weliswaar niet exact gelijk als het criterium «redenen van openbare orde», van de richtlijn 2003/86/EG, maar in beide gevallen gaat het er om of de betrokkene, voor zover hier van belang, een gevaar vormt voor de openbare orde. Het criterium «bedreiging voor de openbare orde» komt ook in andere, relevante richtlijnen voor en is steeds geïmplementeerd door middel van bestaande wetgeving, met name artikel 16, eerste lid, onder d, van de Vw 2000, te weten: gevaar voor de openbare orde. Bij de omzetting van genoemde richtlijnen en ook de hierna te noemen richtlijnen is zowel «bedreiging van de openbare orde» als «om redenen van openbare orde» op één lijn gesteld met «gevaar voor de openbare orde». Bij de totstandkoming van de onderscheidene richtlijnen is niet gebleken dat daarmee wel onderscheid werd beoogd.

Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf

Van strijd met de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de ander lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PbEU L 229/35) is geen sprake, omdat op de doelgroep

van die richtlijn niet artikel 16 van de Vw 2000 van toepassing is, maar de gunstiger bepalingen van hoofdstuk 8 van het Vb 2000 van toepassing zijn.

Richtlijn 2004/81/EG betreffende verblijf van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel

Voorts kan ingevolge artikel 8, tweede lid, van de richtlijn 2004/81/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (PbEU L 261/19) een verblijfsvergunning worden geweigerd om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Richtlijn 2004/114/EG betreffende verblijf voor studiedoeleinden

De voorgestelde nieuwe afwijzingsgrond onjuiste gegevens, voor zover die betrekking heeft op onjuiste gegevens bij de aanvraag, is evenmin in strijd met de richtlijn 2004/114/EG van de Raad van de Europese Unie van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op, voor zover hier van belang, studie (PbEU L 375/12).

Ingevolge artikel 6, eerste lid, onder d, van die richtlijn geldt ten aanzien van een onderdaan van een derde land die verzoekt te worden toegelaten als voorwaarde dat hij niet wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Onjuiste gegevens bij een voorliggende aanvraag zal doorgaans grond opleveren de aanvraag af te wijzen op grond dat niet is aangetoond dat aan de voorwaarden voor verlening van het aangevraagde is voldaan.

Eerder verstrekte onjuiste gegevens of illegaal verblijf kunnen aanleiding zijn een gevaar of bedreiging voor de openbare orde aan te nemen. Daarnaast kunnen die onjuiste gegevens aanleiding vormen om nader onderzoek te doen of ditmaal wel aan de voorwaarden is voldaan en kunnen die bijvoorbeeld ook een indicatie zijn om aan te nemen dat niet slechts tijdelijk verblijf (zoals verblijf voor studiedoeleinden) wordt beoogd, maar permanent verblijf, veelal ook voor een ander doel. In dat laatste geval is de richtlijn niet van toepassing.

Richtlijn 2005/71/EG betreffende verblijf voor wetenschappelijk onderzoek

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de toepassing van de richtlijn 2005/71/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (PbEU L 289/15).

Ingevolge artikel 7, eerste lid, onder d, van deze richtlijn mogen onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten met het oog op de in die richtlijn genoemde doeleinden geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Zoals gezegd, kan het eerder verstrekt hebben van onjuiste gegevens of ook illegaal verblijf grond vormen om een zodanige bedreiging aan te nemen.

Richtlijn 2009/50/EG betreffende verblijf voor een hooggekwalificeerde baan

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de toepassing van de richtlijn 2009/50/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 mei 2009 betreffende de

voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PbEU L 155/17). Deze richtlijn is overigens nog niet geïmplementeerd. Implementatie dient plaats te vinden uiterlijk 19 juni 2011. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onder f, van deze richtlijn moeten onderdanen van derde landen die onder de bij deze richtlijn gestelde voorwaarden een Europese blauwe kaart aanvragen niet worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Zoals gezegd, kan het eerder verstrekt hebben van onjuiste gegevens of ook illegaal verblijf grond vormen om een zodanige bedreiging aan te nemen.

EVRM

Bij de individuele beoordeling of de persoonlijke belangen van de vreemdeling bij verlening van het aangevraagde zwaarder wegen dan de bezwaren die uit hoofde van de openbare orde tegen de vreemdeling zijn gerezen, zal vanzelfsprekend acht worden geslagen op internationale verplichtingen, bijvoorbeeld die welke voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM. Een deel van de vereiste proportionaliteit ligt daarin besloten dat het bestaan van een verwijderingsmaatregel zoals de signalering ter fine van weigering van de toegang in voorkomend geval een wachttijd van een of enkele jaren kan betekenen, alvorens tot aanvaarding van toegang en verblijf wordt overgegaan. Het beginsel van proportionaliteit kan overigens ook met zich brengen dat de verblijfsaanvaarding plaatsvindt nog voordat de termijn van signalering is verstreken.

In geval van het verstrekken van onjuiste gegevens omtrent identiteit of nationaliteit of het overleggen van reis- of identiteitsdocumenten die niet op de vreemdeling betrekking hebben geldt ingevolge het gevoerde beleid, vermeld in A3/9.2.2 van de Vc 2000, reeds dat bij de verwijdering wordt overgegaan tot signalering ter fine van weigering van de toegang voor een periode van vijf jaren met ingang van de datum van verwijdering.

Ik zal dat beleid aanpassen in die zin dat deze signalering voortaan ook zal worden toegepast in geval van het anderszins verstrekken van gegevens, die, ware de onjuistheid ervan niet tijdig gebleken, tot inwilliging van de aanvraag zouden hebben geleid. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om onjuiste gegevens omtrent het inkomen, familiebanden en dergelijke.

Langs de weg van signalering ter fine van weigering van de toegang wordt het beter mogelijk om bij een daarop volgende aanvraag om verlening van een mvv of ook een verblijfsvergunning, alsmede ook voorafgaand aan hernieuwde binnenkomst, rekening te houden met het feit dat eerder onjuiste gegevens werden verstrekt of de juiste gegevens werden achtergehouden dan wel van illegaal verblijf sprake is geweest.

Nederlands beleid is dat de signalering ter fine van weigering van de toegang, voor zover thans van belang, in geval van de verwijdering van een niet-criminele vreemdeling geldt voor een termijn van twee jaren. In geval van onttrekking aan het toezicht geldt een termijn van signalering van drie jaren. Het betreft telkens de signalering «OVR» (ongewenst vreemdeling), bedoeld in A3/9.2.2. van de Vc 2000. De termijn van signalering met drie jaren wordt ingevolge het gevoerde beleid overigens ook toegepast bij de verwijdering in geval van overschrijding van de vrije termijn met meer dan drie dagen, met andere woorden: in geval van illegaal verblijf.

Deze afwijzingsgronden stroken overigens ook met de richtlijn nr. (EG) 2008/115 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98).

Die richtlijn brengt de introductie met zich van een zogenoemd terugkeerbesluit dat door de lidstaten dient te worden getroffen ten aanzien van de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft en dat in bepaalde gevallen gepaard moet gaan met een inreisverbod en in de overige gevallen daarmee gepaard kan gaan. Een zodanig inreisverbod (entry ban of re-entry ban) wordt ook wel aangeduid als verbod op toegang. Ter uitvoering daarvan kan eveneens signalering plaatsvinden in het SIS. Een inreisverbod, door een lidstaat op te leggen wegens illegaal verblijf, kan grond vormen om een verzoek om toegang en verblijf af te wijzen. Het inreisverbod heeft een duur die afhankelijk is van de omstandigheden van het individuele geval en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaren. De duur ervan kan meer dan vijf jaren bedragen indien de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (artikel 11, tweede lid, van de richtlijn).

De lidstaten kunnen derhalve bepalen dat een inreisverbod met een duur van niet meer dan vijf jaren wordt uitgevaardigd als zijnde verwijderingsmaatregel, die vooraf gaat aan de signalering ter fine van weigering van de toegang wegens overtreding van de nationale immigratiebepalingen, met name ook in gevallen van illegaal verblijf of het verstrekken van onjuiste gegevens. In voorkomend geval staat het inreisverbod in beginsel in de weg aan verlening van toegang en ook een verblijfstitel, alsmede een visum, daaronder begrepen een mvv.

Bedoelde richtlijn moet nog worden geïmplementeerd. De wettelijke en bestuurlijke bepalingen moeten uiterlijk 24 december 2010 in overeenstemming zijn met deze richtlijn. Daartoe zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend.

Ik zal op dit onderwerp terugkomen bij gelegenheid van het nog dit jaar in te dienen wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn.

Graag bevestig ik aan de leden van de CDA-fractie dat de toepassing van de «fraudebepalingen», zal moeten voldoen aan de regels van proportionaliteit. Ik verwijs daarbij naar hetgeen ik reeds heb opgemerkt met betrekking tot het EVRM.

Voorts moet het bestuursorgaan ingevolge artikel 3:2 van de Awb bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ook is het bestuursorgaan ingevolge artikel 3:4 van de Awb als regel gehouden om de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen, waarbij geldt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

In het vreemdelingenrecht geldt reeds thans dat in gevallen van onjuiste gegevens tot afwijzing van een aanvraag of intrekking van een verblijfsvergunning kan worden overgegaan, indien bij het bekend zijn van de juiste gegevens niet tot verlening, verlenging van de geldigheidsduur of wijziging van de vergunning zou zijn overgegaan. Daarin ligt de proportionaliteit van deze afwijzingsgrond besloten, zo antwoord ik ook de leden van de PvdA-fractie. Een veroordeling wegens fraude (valsheid in geschrift) is daartoe niet vereist.

Met de nieuwe afwijzingsgrond wordt door de keuze van het criterium aangesloten bij de bestendige praktijk in het kader van de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en bij de verlening van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (artikel 18, eerste lid, onder c, Vw 2000, artikel 21, eerste lid, onder h, Vw 2000, artikel 22, eerste lid, onder b, Vw 2000).

Zoals gezegd, geldt als voorwaarde voor toepassing van de afwijzingsgrond onjuiste gegevens dat sprake is van gegevens, die van doorslaggevende betekenis waren of zouden zijn geweest voor de inwilliging van de eerdere aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning of visum. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens bij een aanvraag met een bepaald verblijfsdoel betekent derhalve niet dat alle vervolgaanvragen – derhalve ook aanvragen met een ánder verblijfsdoel – worden afgewezen. Dit zal inderdaad per geval beoordeeld moeten worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het voorstel zo moet worden gelezen dat bijvoorbeeld ook verzoeken om visa voor kort verblijf kunnen worden afgewezen indien in een eerdere procedure voor verblijf langer dan drie maanden sprake is geweest van het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, antwoord ik dat zulks het geval kan zijn wegens gevaar voor de openbare orde. In die gevallen van eerdere verstrekking van onjuiste gegevens zal doorgaans worden overgegaan tot signalering ter fine van weigering van de toegang. Een dergelijke signalering kan reeds thans tot weigering van de toegang leiden en in beginsel ook aan afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ten grondslag worden gelegd.

Op de vraag van deze leden in hoeverre rekening zal worden gehouden met de omstandigheid dat de aanvrager dan wel de referent buiten zijn schuld om onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt antwoord ik dat zulks bij de afweging van alle aan de orde komende belangen zal worden betrokken. In geval sprake is van willens en wetens handelen of sprake is van kwade trouw, zal de belangenafweging eerder in het nadeel van de vreemdeling uitvallen. Voorop zal echter blijven staan de vraag of bij bekendheid van de juiste gegevens het aangevraagde visum of de aangevraagde verblijfsvergunning zou zijn verleend.

Het is, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, inderdaad de bedoeling om een verjaringstermijn te gebruiken, waarna het verstrekt hebben van onjuiste of onvolledige gegevens niet langer kan worden tegengeworpen. Ik sluit daarbij aan bij de reeds bestaande termijnen die gelden bij de signalering ter fine van weigering van de toegang, vermeld in A3/9.2.2 van de Vc 2000. Zo geldt een signaleringstermijn van vijf jaren in geval van verwijdering van een vreemdeling die gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste reis- of identiteitsdocumenten dan wel opzettelijk reis- identiteitsdocumenten over heeft gelegd die niet op hem betrekking hebben.

Aan die laatste categorie voeg ik toe het verstrekt hebben van onjuiste gegevens bij een aanvraag omtrent een visum, een mvv inbegrepen, of een verblijfsvergunning, anders dan met betrekking tot de reis- of identiteitsdocumenten, bijvoorbeeld niet op waarheid berustende verklaringen of documenten omtrent werk of inkomen of familiebanden.

Gevolg van die toevoeging is dat het verstrekt hebben van dergelijke, onjuiste gegevens in een eerdere procedure omtrent een visum, een mvv, inbegrepen of een verblijfsvergunning, niet langer mag worden tegengeworpen dan de duur van de betreffende signaleringstermijn. Die duur bedraagt alsdan niet maximaal twaalf jaren, zoals in gevallen waarin

achteraf beschouwd ten onrechte tot verlening, wijziging of verlenging van een verblijfsvergunning is overgegaan, maar maximaal vijf jaren.

Indien de vreemdeling, die eerder onjuiste gegevens heeft verstrekt of eerder illegaal in ons land heeft verbleven, binnen de signaleringstermijn een aanvraag doet om verlening van een mvv of een verblijfsvergunning, zal voorts steeds worden beoordeeld of het feit dat de vreemdeling in voorkomend geval voldoet aan de voorwaarden, afgezien van die betreffende de toegang (openbare orde), tot het oordeel leidt dat noodzaak bestaat om af te wijken van de regel dat de toegang en mitsdien ook het verblijf van een ter fine van weigering van de toegang gesignaleerde moet worden geweigerd.

De Europese regelgeving staat aan het vorenstaande niet op voorhand in de weg. De Europese regelgeving laat in de richtlijn 2008/115/EG terugkeer die mogelijkheden dan ook open. In bepaalde gevallen moeten de lidstaten een inreisverbod uitvaardigen, in de overige gevallen zijn de lidstaten bevoegd een inreisverbod uit te vaardigen.

De leden van de SP-fractie, die hebben gevraagd naar een reactie op de in het verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging verwoorde kritiek, mag ik verwijzen naar het antwoord dat ik aan uw Kamer heb gegeven in mijn brief van 3 december 2008 (Aanhangsel Handelingen II, 2008/09, nr. 845). Er vloeien uit bedoeld verslag naar mijn mening geen gevolgen voort voor het voorliggende wetsvoorstel.

Het standpunt van de leden van de PVV-fractie dat niet enkel de fraudeerende vreemdeling, maar in voorkomende gevallen ook de frauduleuze referent aangepakt dient te worden, in die zin dat een referent die in het verleden aantoonbaar fraude heeft gepleegd nooit meer als referent voor een vreemdeling kan optreden, deel ik niet, omdat ik het voor altijd uitsluiten van een zodanige referent even buitenproportioneel vind als het voor altijd uitsluiten van een vreemdeling. Frauduleuze handelingen van de referent kunnen echter wel leiden tot verscherpt toezicht op de referent en ook tot integrale beoordeling van de aanvragen doordat diens eventuele toelating tot de zogenoemde verkorte procedure wordt beëindigd.

In het kader van het modern migratiebeleid zal in geval van onjuiste gegevens aan de referent een bestuurlijke boete kunnen worden opgelegd en kunnen onjuiste gegevens leiden tot verscherpt toezicht op de referent, tot integrale beoordeling van aanvragen van de erkende referent en tot intrekking van de erkenning als referent.

Het is inderdaad zo dat ik met het voorliggende voorstel, artikel 2p, eerste lid, onderdeel g, voornemens ben om geen terugkeervisa te verlenen aan vreemdelingen die zich schuldig hebben gemaakt aan, of verdacht worden van terrorisme, oorlogsmisdaden of andere misdaden tegen de menselijkheid. Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat in beginsel ook geen terugkeervisa dienen te worden verstrekt aan vreemdelingen die in Nederland veroordeeld zijn voor het plegen van een misdrijf, met name ook niet in geval zij niet over een verblijfsvergunning hebben beschikt en eventueel nog in afwachting zijn van de beslissing omtrent een verblijfsvergunning. Dat zal aan het wetsvoorstel worden toegevoegd door middel van bijgaande nota van wijziging.

Indien een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde is dit immers in beginsel ook reden voor het weigeren van verblijf in Nederland

op grond waarvan het toestaan van de terugkeer naar Nederland van die vreemdeling niet voor de hand ligt.

Art. 2p, eerste lid, zal daarom worden aangepast in die zin dat een terugkeervisum kan worden geweigerd indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde. Voor de nadere invulling van deze afwijzingsgrond zal worden aangesloten bij het reguliere openbare orde beleid.

Dit betekent dat een terugkeervisum wordt geweigerd aan de vreemdeling die niet in het bezit is van een verblijfsvergunning gelijk het op basis van artikel 16, eerste lid, onderdeel d, van de Wet gevoerde beleid, neergelegd in B1/4.4 van de Vc 2000. De aanvraag wordt afgewezen, indien de vreemdeling ter zake van een misdrijf een transactieaanbod heeft aanvaard, indien ter zake van een misdrijf jegens hem een strafbeschikking is uitgevaardigd, dan wel indien ter zake van een misdrijf sprake is van een veroordeling of oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel, een taakstraf of een onvoorwaardelijke geldboete. Plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis als bedoeld in artikel 37, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, of in een inrichting voor stelselmatige daders als bedoeld in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht, dan wel in een inrichting voor jeugdigen als bedoeld in artikel 77h, vierde lid, onder a, Wetboek van Strafrecht, alsook de terbeschikkingstelling, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, worden tot de vrijheidsontnemende maatregelen gerekend. De veroordeling hoeft niet onherroepelijk te zijn geworden.

Indien een vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning en verzoekt om een terugkeervisum zal deze aanvraag worden afgewezen op grond van het feit dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde indien dit ook zouden kunnen leiden tot intrekking van het verblijfsrecht, overeenkomstig artikel 3.86 of 3.87 Vb 2000 en het beleid, vermeld B1/5.3.6 Vc 2000. Als dat het geval is, zal niet worden volstaan met weigering van het terugkeervisum maar als regel ook tot intrekking van de verblijfsvergunning worden overgegaan dan wel tot weigering de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning te verlengen.

Aan artikel 2p, eerste lid, onderdeel g, zal voorts worden toegevoegd dat het terugkeervisum kan worden geweigerd indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, wegens de samenhang met artikel 16, eerste lid, onderdeel d, op grond waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14, kan worden afgewezen, indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

7. Wijziging beslistermijnen regulier

De leden van de CDA-fractie merken op dat de stelling in de memorie van toelichting dat de verlengde beslistermijn van 19 weken in bezwaarzaken zal kunnen worden gehaald in tegenspraak lijkt met de constatering dat de gemiddelde beslistermijn in bezwaar circa 26 weken blijkt te bedragen. Deze leden antwoord ik dat de termijn van 26 weken betrekking heeft op de zogenoemde achterstandzaken. Voor de nieuwe instroom (vanaf 1 januari 2008) geldt een aanmerkelijk kortere beslistermijn en is de termijn van 19 weken wel reëel. Op het moment dat de achterstanden zijn weg gewerkt kunnen alle bezwaarzaken in principe binnen die periode worden afgedaan.

De leden van de CDA-fractie hebben erop gewezen dat in de memorie van toelichting alleen wordt ingegaan op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden inzake visa voor lang verblijf c.q. verblijfsvergunningen en zij

vragen hoe de mogelijkheden van bezwaar en (hoger) beroep zijn geregeld bij visa voor kort verblijf en hoe de regering de ACVZ-voorstellen beoordeelt inzake beroep en hoger beroep bij visa voor kort verblijf.

De regels betreffende bezwaar en beroep volgen uit artikel 72, tweede lid, van de Vw 2000. Daarin is bepaald dat een beschikking omtrent de afgifte van een visum, waaronder begrepen een mvv, voor de toepassing van hoofdstuk 7, Rechtsmiddelen, wordt gelijkgesteld met een beschikking omtrent een verblijfsvergunning regulier gegeven krachtens de Vw 2000. Ingevolge artikel 84, onder b, van de Vw 2000 staat in afwijking van artikel 37, eerste lid, van de Wet op de Raad van State geen hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank of de voorzieningenrechter tegen een besluit over een visum voor een verblijf van drie maanden of minder.

Over de rechtsmiddelen tegen een beslissing omtrent een visum voor een verblijf van drie maanden of minder zullen in samenhang met de totstandkoming van een Rijksvisumwet voorstellen en een reactie worden voorbereid.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering een inschatting kan maken van de effecten op het zaaksaanbod als gevolg van het niet opvolgen van het advies van het vorige kabinet om de mogelijkheid van bezwaar in reguliere zaken te laten vervallen, maar deze juist te verlengen. Zo nee, waarom niet. Zo ja, hoe zal dat worden voorkomen, zo vragen deze leden.

Deze leden deel ik mee in het kader van de destijds voorgenomen afschaffing van bezwaar in reguliere zaken rekening is gehouden met de financiële gevolgen van het verschuiven van het aanbod bezwaarzaken naar het aanbod beroepszaken. Daarbij werd rekening gehouden met maximaal een volledige verschuiving.

Aangezien het bezwaar in reguliere zaken niet wordt afgeschaft, is van verschuiving van het zaaksaanbod van bezwaar naar beroep geen sprake. Ter zake van de verlenging van de beslistermijn in bezwaar zijn geen significante financiële gevolgen berekend.

De leden van de D66-fractie constateren dat in onderhavig wetsvoorstel zowel de termijn waarop de mvv kan worden afgehaald als de termijn waarmee met de mvv kan worden gereisd wordt verkort tot drie maanden. Daarbij ontbreekt de mogelijkheid de geldigheidsduur van een machtiging tot voorlopig verblijf te verlengen. Deze leden, evenals leden van diverse andere fracties, voorzien dat deze maatregelen gezinshereniging in veel gevallen zal bemoeilijken. Daarbij wordt door het ontbreken van de mogelijkheid van verlening de mogelijkheid om maatwerk te bieden verminderd. Graag ontvangen zij een nadere motivering voor het verkorten van deze termijn. Daarbij zien zij graag de mogelijkheid de termijnen te verlengen opgenomen in het wetsvoorstel.

Aan de leden van de D66-fractie deel ik, onder verwijzing naar hun stelling dat de beslistermijn van een aanvraag om verlening of wijziging van een mvv is verlengd van acht weken naar drie maanden, het volgende mee.

Ingevolge artikel 4:13, eerste lid, van de Awb dient een beschikking te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. Die redelijke termijn is ingevolge het tweede lid van dat artikel in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, van de Awb heeft gedaan.

Ingevolge artikel 4:14, derde lid, van de Awb geldt dat indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, het bestuursorgaan de aanvrager daarvan in kennis stelt en daarbij een termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

Het is staande praktijk dat de IND aan de aanvragers van een mvv een ontvangstbevestiging zendt, waarin zij er onder meer van in kennis worden gesteld dat een beslissing tegemoet kan worden gezien binnen een termijn van drie maanden.

Dat heeft tot gevolg dat thans *niet* een beslistermijn van acht weken van toepassing is als bedoeld in artikel 4:13, tweede lid, van de Awb, maar een termijn van drie maanden. Het wetsvoorstel strekt ertoe die termijn thans in de wet neer te leggen. Het betreft derhalve geen verlenging van acht weken naar drie maanden.

Voorts deel ik deze leden mee dat ik verheugd ben over het feit dat de Stichting Buitenlandse Partner in haar reactie stelt dat de IND in de afgelopen twee jaar wel in staat bleek om binnen acht weken te beslissen over de verlening van een mvv. Dat zegt echter weinig over de gemiddeld benodigde termijn of de afdoening van de zogenoemde achterstandszaken.

De constatering van de Stichting Buitenlandse Partner doet evenmin af aan het gestelde op pagina 9 van de memorie van toelichting, inhoudende «In de praktijk kan die wettelijke beslistermijn voor afdoening van het bezwaar in veel gevallen simpelweg niet worden gehaald».

De huidige wettelijke beslistermijn *in bezwaar* bedraagt immers tien weken en de procedure in eerste aanleg is qua werklast van andere orde dan de bezwaarprocedure.

Het is daarom dan ook naar mijn mening niet zo dat de termijnen voor de burger worden ingeperkt, maar deze voor de regering, door het verlengen van de beslistermijn, juist worden uitgebreid en dat daarvoor geen rechtvaardiging zou bestaan.

Over de verkorting van de afhaaltermijn van de mvv en van de termijn voor inreis met de mvv kom ik graag terug bij het artikelsgewijze gedeelte (III. Artikelen, artikel 2j).

8. Bestuurslasten

Aan de leden van de PvdA-fractie kan ik als antwoord op hun vraag waarom de hoorplicht in de referentprocedure wordt afgeschaft, meedelen dat in de praktijk is gebleken dat aan die hoorplicht niet of nauwelijks behoefte bestaat, aangezien daarvan (slechts) minimaal gebruik wordt gemaakt. Dat doet er overigens niet aan af dat, in geval ik na ontvangst van de aanvraag verstrekking van gegevens en bescheiden door de referent in persoon noodzakelijk acht, van de referent kan verlangen in persoon te verschijnen, met toepassing van artikel 2l, tweede lid. De referent wordt in voorkomend geval alsnog gehoord. Dit kan zich met name voordoen in geval de referent een natuurlijk persoon is en de aanvraag verband houdt met gezinsvorming. In geval de referent niet een natuurlijk persoon is, maar een onderneming of instelling, wordt veelal volstaan met een verzoek om een schriftelijke toelichting op de aanvraag of schriftelijke aanvulling daarvan.

III. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel B

Artikel 1a

Met het verschil tussen intrekking en annulering van een visum wordt, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, aangesloten bij de bestaande Schengenregelgeving. Het verschil tussen intrekking en annulering is daarin gelegen dat een annulering per definitie terugwerkende kracht heeft tot en met het moment van verlening van het vergunde (ex tunc, alsof het nooit heeft bestaan) en dat een intrekking als regel ex nunc plaats vindt, derhalve als regel zonder terugwerkende kracht. Dat laatste staat er overigens niet aan in de weg dat daaraan wel terugwerkende kracht kan worden verbonden tot en met uiterlijk het moment van de verlening van het vergunde.

Het praktische verschil is daarin gelegen dat annulering van een visum aan de grens geschiedt en wordt uitgevoerd door de met de grensbewaking belaste ambtenaren. Annulering heeft tot gevolg dat toegang tot het grondgebied wordt verhinderd. Bij annulering geldt dat het visum nooit heeft bestaan. Een mogelijk recht op toegang kan op deze wijze worden ontzegd en heeft in dat geval, achteraf bezien, ook nooit bestaan.

De aan het woord zijnde leden antwoord ik voorts dat in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 28 maart 2008, nr. 200706713/1, JV 2008/225, is uitgemaakt dat het feit dat de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning is verstreken, er niet aan in de weg staat om die vergunning met terugwerkende kracht in te trekken tot en met het moment van de verlening ervan. De Afdeling heeft aangegeven dat die situatie moet worden onderscheiden van intrekking met terugwerkende kracht tot een moment dat ligt na afloop van de vergunning. In die situatie treft de – beperkte – terugwerkende kracht van de intrekking immers geen doel. Met andere woorden: de terugwerkende kracht ging in dat geval niet ver genoeg terug om effect te hebben.

Artikel 1b

In antwoord op de vraag naar het nut van een verklaring, afgelegd door een referent, deel ik de aan het woord zijnde leden mede dat uitgangspunt vormde voor het wetsvoorstel dat de referent in de mvv-procedure slechts een ondersteunende functie zou hebben, waarin hij het gestelde doel van het verblijf, de gestelde omstandigheden en de duur van het verblijf zou bevestigen, zoals in het kader van de visumverlening kort verblijf. Dat behoeft bij de visumverlening lang verblijf, waar het hier om gaat, niet zo te zijn.

Sterker, het is beter om thans en ook in het kader van het modern migratiebeleid te bepalen dat de referent zelfstandig een aanvraag omtrent een mvv kan indienen ten behoeve van een vreemdeling die nog in het buitenland verblijft. Dit geeft mij aanleiding het voorgestelde artikel 1b te wijzigen door middel van bijgaande nota van wijziging. Uit de aanvraag omtrent een mvv dient overigens wel op enigerlei wijze kenbaar te zijn dat deze is ingediend door een referent en dat de correspondentie omtrent de aanvraag derhalve ook via de referent dient te verlopen. De referent dient dat dan aan te geven door zich als zodanig te stellen.

Nu de referent ingevolge artikel 1b, zoals aangepast bij nota van wijziging, de aanvrager is en niet slechts de ondersteuner van de aanvraag, ligt het in de rede dat de referent de aanvraag met gegevens en bescheiden onderbouwt, overeenkomstig artikel 4:2 van de Awb. Dat gezegd zijnde,

en omdat de verklaring van de referent niet meer inhoudt dan de referentstelling, behoeft artikel 2l, eerste lid, dat hetzelfde uitgangspunt had als artikel 1b, aanpassing. Ook deze wijziging geschiedt door middel van bijgaande nota van wijziging.

Artikel I, onderdeel C

De leden van de CDA-fractie vragen welke praktijk wordt bedoeld met de praktijk volgens welke op veel plaatsen een zogenaamde «pre-check» van mvv-aanvragen plaats vindt, op grond waarvan gebrekkige aanvragen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, voordat ze in procedure worden genomen (waardoor geen vergoeding voor het in behandeling nemen van (bij voorbaat kansloze) aanvragen hoeft te worden voldaan). Zij vragen of dit de gang van zaken betreft bij de IND en/of die bij de Nederlandse ambassades en consulaire vertegenwoordigingen.

Deze leden antwoord ik dat het de gang van zaken betreft bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland.

De leden van de CDA-fractie vragen of er wat dit betreft verschillen bestaan in dienstverlening tussen diplomatieke posten. Op welke wijze is voorzien in «eenheid in optreden» met het oog op voorkomen van willekeur en de betrachten zorgvuldigheid, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen dit tegen de achtergrond van signalen die soms zijn te vernemen over het gebrekkige dienstverlening door Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen. Zo zou het gebeuren dat personen in het kader van het aanvragen van een mvv vaak onnodig verschillende keren lange reizen moeten maken, in het land van herkomst, dan wel naar het dichtstbijzijnde land, mede omdat de informatievoorziening door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging niet optimaal zou zijn geweest. Kan hierop worden ingegaan, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar de MvT (p. 18), waar is vermeld dat informeel al een zogenaamde pre-check plaatsvindt, of dat standaard/beleid of dat zulks afhankelijk is van de post en de bemensing van de post.

De «pre-check» van mvv-aanvragen, zo antwoord ik de leden van CDA-fractie en de SP-fractie, vindt plaats op de Nederlandse ambassades en consulaire vertegenwoordigingen. Wanneer een vreemdeling zich voor het indienen van een mvv-aanvraag op een ambassade meldt, wordt nagaan of de aanvraag compleet is. Indien blijkt dat een document ontbreekt, zal de vreemdeling worden verzocht het ontbrekende document aan te leveren.

Een dergelijke aanvraag kan op dat moment in behandeling worden genomen, waarbij de vreemdeling formeel in de gelegenheid wordt gesteld de aanvraag binnen een gestelde periode aan te vullen.

In sommige landen is echter bekend dat het verkrijgen van bepaalde documenten veel tijd in beslag neemt. Dan staat feitelijk op voorhand vast dat de gestelde periode niet zal worden gehaald. Het is in zo'n geval efficiënter om – in het kader van een zogenaamde «pre-check» – een mondelinge uitleg te geven bij de onderdelen van de aanvraag die onvolledig zijn en de aanvrager in de gelegenheid te stellen te wachten met het indienen van de aanvraag totdat hij alle benodigde documenten verzameld heeft. Dit heeft het voordeel dat de aanvrager dan ook geen vergoeding voor het in behandeling nemen van de (bij voorbaat kansloze) aanvraag hoeft te voldoen.

De Nederlandse ambassades en consulaire vertegenwoordigingen zijn geïnstrueerd deze zogenaamde «pre-check» van mvv-aanvragen toe te

passen. Zo kunnen gebrekkige aanvragen vroegtijdig worden gesignaleerd, voordat ze in procedure worden genomen. Een dergelijke handelwijze bevordert de doelmatigheid, zowel voor aanvrager als voor het bestuursorgaan. Uiteraard biedt de bepaling geen grond om een aanvrager te beletten een onvolledige aanvraag in te dienen. De aanvrager die erop staat een onvolledige aanvraag in te dienen heeft daartoe het recht, met het risico dat die aanvraag alsnog buiten behandeling wordt gelaten.

Artikel 2j

De leden van diverse fracties vragen ook of er bij aanvragen in het kader van gezinshereniging geen problemen kunnen ontstaan met de termijn van drie maanden gedurende welke een verleende mvv geldig is, dan wel waarbinnen een verleende mvv moet zijn afgehaald. Waarom is in artikel 2j bepaald dat de geldigheidsduur van een mvv niet kan worden verlengd? De leden van diverse fracties wijzen er in dit verband op dat men vaak grote afstanden moet afleggen om de Nederlandse vertegenwoordiging te bereiken, in het land van herkomst, dan wel in een naburig land (bijvoorbeeld omdat in het ene land er geen Nederlandse ambassade is, of deze is gesloten), nog daargelaten de mogelijke gevaren en financiële belemmeringen die deze verre reizen kunnen opleveren. Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat het regelmatig voorkomt dat voor de huidige termijn waarbinnen een mvv moet zijn opgehaald (zes maanden), verlenging moet worden aangevraagd en soms ook voor de geldigheidsduur van de mvv. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering bereid is om in de situatie dat een mvv in een naburig land moet worden opgehaald de termijn op zes maanden te handhaven en de mogelijkheid voor verlenging van de beide termijnen bij complicaties, zoals deze leden ook hebben gevraagd in het schriftelijk overleg inzake de Blauwdruk Modern Migratiebeleid.

Tijdens het Verslag Algemeen Overleg (VAO) van 29 oktober 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 30 573, nr. 14, p. 9) zijn ook door leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie vragen gesteld over de termijnen voor het afhalen van de mvv en de inreis in Nederland, met name ook in gevallen waarin het voor de betrokken vreemdeling te gevaarlijk is om de mvv binnen de termijn van drie maanden op te halen.

De leden van deze fracties antwoord ik dat de termijn van drie maanden waarbinnen een mvv moet zijn afgehaald in bijzondere gevallen inderdaad ontoereikend kan blijken te zijn. Dit geldt met name in geval dat een Nederlandse vertegenwoordiging wegens de situatie ter plaatse gesloten is of waarin bij het ontbreken van een dergelijke vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf naar een Nederlandse vertegenwoordiging in een naburig land moet worden gereisd. De extra tijd kan in dat geval nodig zijn omdat daartoe veelal een visum moet worden verkregen.

Ik zal daarom artikel 2j door middel van bijgaande nota van wijziging zodanig aanpassen dat de termijn voor het afhalen van de mvv in bedoelde, bijzondere gevallen eenmaal met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd.

In die gevallen van verlenging van de termijn voor het afhalen van de mvv acht ik het gewenst in het belang van de betrokkenen en de Nederlandse overheid dat men zo spoedig mogelijk na afgifte van de mvv naar Nederland doorreist. Alsdan verblijft men veelal niet tevens langer in een naburig land dan wenselijk is. Men heeft daar bovendien als regel immers geen bestendig verblijf. Ook wordt daarmee zoveel mogelijk tegengegaan

dat de gegevens waarop de beslissing tot verlening van de mvv zijn gebaseerd, bij binnenkomst in Nederland achterhaald zullen zijn. Ik acht het ongewenst om ook de termijn waarbinnen men vervolgens Nederland dient in te reizen langer te maken dan drie maanden. Door een dergelijke verlenging zou de termijn waarbinnen men na datum aanvraag Nederland zou kunnen binnenreizen op twaalf maanden kunnen uitkomen, hetgeen ook thans onwenselijk is. De feiten en gegevens op basis waarvan toestemming voor toegang en verblijf is gegeven en op basis waarvan men inreist dienen immers zo actueel mogelijk te zijn. Het is voorts ook in het belang van de betrokkenen dat de inreis in Nederland zo spoedig mogelijk plaatsvindt, met name in geval van gezinshereniging of -vorming.

Artikel 2k

De leden van de CDA-fractie vragen of andere voorbeelden van plaatsen/ instanties kunnen worden gegeven dan het voorbeeld van het Netherlands Trade and Investment Office in Taipei, waar in verband met een wezenlijk Nederlands belang, internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard, een mvv kan worden aangevraagd elders dan bij een Nederlandse diplomatieke post in het land van herkomst of het dichtstbijzijnde land. Hoe verloopt in zulke gevallen de procedure? En indien de mvv-aanvraag wordt gehonoreerd, kan het ophalen/de afgifte van de mvv dan ook «elders» gebeuren?

Op het ogenblik zijn er geen andere voorbeelden van plaatsen of instanties dan reeds is aangegeven, zo antwoord ik deze leden. De procedure verloopt in het gegeven voorbeeld niet anders dan in andere gevallen. In geval de aanvraag is gedaan bij het Netherlands Trade and Investment Office, zal de mvv daar ook worden afgegeven. In dat geval is zowel bij de indiening door de vreemdeling als de afgifte reeds sprake van «elders».

Gesteld wordt dat een mvv (naast recht op toegang tot het Nederlandse grondgebied) recht geeft op doorreis door andere Schengenstaten. Geldt hetzelfde, zo vragen de leden van de CDA-fractie, voor een op basis van die mvv afgegeven verblijfsvergunning?

Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de SUO geeft een geldige verblijfstitel, zoals een Nederlandse verblijfsvergunning, het recht om zich gedurende een periode van drie maanden te verplaatsen op het grondgebied van de andere Overeenkomstsluitende Partijen c.q. lidstaten en is derhalve voor de houder gunstiger dan een mvv.

De leden van de PvdA-fractie hebben uit de Blauwdruk Modern Migratiebeleid begrepen dat het kabinet voornemens is in de referentprocedure mogelijkheden te geven tot het instellen van rechtsmiddelen. Deze leden vernemen graag op welke manier dit zal gebeuren. Zal de referent de mogelijkheid krijgen tot het instellen van rechtsmiddelen anders dan nu het geval is, zo vragen deze leden ter verduidelijking.

Ter verduidelijking deel ik deze leden mede dat het onderhavige voorstel van wet de zogenaamde referentprocedure verankert en dat daarbij in het oog is gehouden dat deze procedure de «eigenlijke» procedure is geworden, namelijk de mvv-procedure. Verschil met de huidige situatie is dat het sluitstuk van de referentprocedure niet langer een advies omtrent een mvv is waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, maar voortaan een beslissing is op een aanvraag omtrent een mvv, waartegen wel rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld door de vreemdeling, ongeacht of de vreemdeling zelf of een referent de inleidende aanvraag heeft gedaan. Ook de

referent kan in voorkomend geval op grond van het bestaande artikel 70, eerste lid, Vw 2000, in afwijking van de artikelen 2:1 en 8:24 van de Awb, rechtsmiddelen aanwenden tegen de beslissing op de aanvraag, gelet op uitspraak van 8 oktober 2003, JV 2003, 510, van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

De aan het woord zijnde leden, die de verplichting tot persoonlijke verschijning op de Nederlandse diplomatieke posten met het oog op vaststelling en verificatie van de identiteit van de vreemdeling onderschrijven, vragen op welke wijze er op de posten en ook bij de instanties in Nederland, in geval van een mvv-aanvraag door een referent, voldoende aandacht bestaat voor mogelijke huwelijksdwang.

In gevallen waarin bijvoorbeeld twijfel bestaat omtrent de realiteit van een huwelijk, de motieven voor het aangaan daarvan of de wijze van totstand-koming ervan, pleegt de IND volgens bestaande praktijk aan de post in het buitenland te vragen om een interview te houden met de betrokken vreemdeling en daarover te rapporteren, alvorens tot besluitvorming over te gaan.

Na positieve beoordeling van de mvv-aanvraag wordt door de IND aan betrokkenen kennis gegeven van het feit dat de mvv kan worden verleend, nadat op de Nederlandse vertegenwoordiging de identiteit van de vreemdeling is vastgesteld en er overigens geen andere belemmeringen zijn voor afgifte, alsmede na overlegging van de originelen van door de referent slechts in afschrift overgelegde buitenlandse documenten.

Een en ander geschiedt voorafgaand aan de daadwerkelijke afgifte van de mvv, bedoeld in artikel 2n. De kennisgeving behelst niet de formele bekendmaking van de beschikking op de mvv-aanvraag. Die beschikking wordt bekend gemaakt door de afgifte van de mvv. Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande regeling van de bekendmaking van inwilligende beschikkingen tot verlening van een verblijfsvergunning regulier, die bekend worden gemaakt door uitreiking van het verblijfsdocument (artikel 3 104 Vb 2000).

Alvorens tot daadwerkelijke afgifte van de mvv wordt overgegaan vindt door de Nederlandse vertegenwoordiging een (kort) gesprek plaats met de betrokken vreemdeling. Daarbij kan de betrokken vreemdeling verklaringen afleggen die hem of haar wenselijk voorkomen, ook met betrekking tot eventuele huwelijksdwang.

In geval verklaringen worden afgelegd die in die richting wijzen of in geval de betrokkene niet meewerkt aan de vaststelling van de identiteit, of in geval de benodigde originele documenten niet over worden gelegd, neemt de Nederlandse vertegenwoordiging contact op met de IND, die in voorkomend geval alsnog nader onderzoek kan doen. Daarna kan, indien daartoe aanleiding bestaat, alsnog tot afwijzing van de aanvraag worden overgaan, wegens nieuwe feiten en omstandigheden. Ook kan het voorkomen dat de referent, door de IND geconfronteerd met de nieuwe feiten en omstandigheden, zijn aanvraag intrekt.

Een afwijzende beschikking op de aanvraag kan ook worden gegeven indien er na de kennisgeving, maar nog voor afgifte van de machtiging andere feiten of omstandigheden aan het licht komen, die erop duiden dat de aanvraag niet ingewilligd kan worden. In dat geval wordt uiteraard geen inwilligende beschikking door afgifte van de gevraagde machtiging bekend gemaakt, maar zal alsnog een afwijzende beschikking worden gegeven. Indien eerst na afgifte van de machtiging blijkt van dergelijke feiten of omstandigheden, kan de machtiging worden ingetrokken of geannuleerd.

Artikel 29

Voorts kan ik de leden van de PvdA-fractie bevestigen dat met de referent-aanvraag zoals omschreven in artikel 2k, eerste lid, onder b, binnen drie maanden na statusverlening aan een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, aan het vereiste van nareizen zoals geformuleerd in artikel 29, eerste lid, onder e en f, wordt voldaan.

De leden van de PvdA-fractie merken met juistheid op dat deze uitleg van nareizen niet blijkt uit de huidige formulering van artikel 29. Deze blijkt uit paragraaf C2.6.1 van de Vc 2000, waarin is opgenomen: indien «de houder van de verblijfsvergunning asiel in Nederland bij de Visadienst een verzoek om advies heeft ingediend binnen die drie maanden dan wel indien de gezinsleden in het buitenland een mvv aanvragen binnen die drie maanden, wordt dit gezien als een tijdig ingediende aanvraag».

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat het met het oog op de rechtszekerheid de voorkeur verdient deze regel op te nemen in artikel 29 en zal dat doen door middel van bijgaande nota van wijziging.

Artikel 2e

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het niet noodzakelijk is te voorzien in een procedurele waarborg dat de vreemdeling eerst wordt gehoord, of kan reageren op een voornemen, alvorens de minister ambtshalve een mvv of terugkeervisum wijzigt of ambtshalve beslissingen neemt met betrekking tot voorschriften, beperkingen, geldigheidsduur en intrekking van een reeds verleende mvv of terugkeervisum.

Die leden antwoord ik dat ambtshalve wijzigingen en intrekkingen plegen te worden bekendgemaakt door aantekening op het betreffende visum. Daardoor vindt wijziging of intrekking plaats in tegenwoordigheid van de houder ervan, die direct daaraan voorafgaand kan worden gehoord conform artikel 4:8 Awb. Het is derhalve niet noodzakelijk in een procedurele waarborg te voorzien. Gelet op de benodigde snelheid van handelen is het ook niet wenselijk in een zodanige – extra – waarborg te voorzien.

Voorts zal, anders dan de aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen, een besluit tot het buiten behandeling stellen van een aanvraag wel aan de aanvrager worden gemeld. Daartegen kunnen desgewenst rechtsmiddelen worden aangewend. Uit oogpunt van beheersing van werklast en bevordering van doorlooptijden zal daaraan voorafgaand echter niet de gelegenheid worden geboden om een onvolledige aanvraag aan te vullen, maar staat het de vreemdeling vrij om een nieuwe aanvraag in te dienen.

Anders dan de aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen zijn de door hen genoemde procedurele vereisten neergelegd in het voorstel van wet en is het voor de vreemdelingen derhalve kenbaar aan welke vereisten hun aanvraag moet voldoen.

De aan het woord zijnde leden van de SP-fractie hebben gevraagd of, nu in artikel 2u staat dat procedurele vereisten bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld, bij die algemene maatregel van bestuur alsnog van de Awb mag worden afgeweken waar de wet dat niet heeft gedaan. Die leden antwoord ik dat niet bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van de wet, maar dat in aanvulling op de Awb wordt geregeld op welke wijze een aanvraag moet worden ingediend. Wat betreft de indiening in persoon verwijs ik naar hetgeen ik daarover heb opgemerkt bij I, Criteria voor verlening van nationale visa, laatste alinea, en de aanpassing van artikel 2k, eerste lid.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden hoe de niet-buiten werking gestelde bepaling van artikel 4:5, tweede lid, van de Awb wordt toegepast in het geval de aanvraag niet in het Nederlands, Engels of Frans is gesteld, antwoord ik dat de vreemdeling in het kader van de «pre-check» dan voor de keuze wordt gesteld om hetzij de aanvraag in te dienen nadat deze is voorzien van een vertaling, hetzij alsnog een vertaling aan te bieden bij het indienen van een nieuwe aanvraag.

Een besluit tot het buiten behandeling stellen wordt in het voorgestelde systeem van artikel 2f, in tegenstelling tot hetgeen de leden van de SP-fractie veronderstellen, aan de aanvrager kenbaar gemaakt. De aanvragers van een mvv zullen derhalve niet als zijnde ontwetend van de buiten behandeling stelling vergeefs blijven wachten op een beslissing of ook om die reden kostbare tijd verliezen.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie, waarom de vreemdeling zich wel door een juridisch ongeschoolde referent en niet door een deskundige advocaat of andere gemachtigde kan laten vertegenwoordigen bij het indienen van een aanvraag, antwoord ik dat de vreemdeling zich wel door een advocaat of andere gemachtigde kan laten bijstaan.

Ingevolge het voorgestelde artikel 2k, eerste lid, onderdeel b, zoals te wijzigen bij bijgaande nota van wijziging, is een referent bevoegd de aanvraag in te dienen.

De tekst van artikel 2k, eerste lid, onderdeel b, in samenhang met artikel 1b, wijkt weliswaar af van artikel 2:1 van de Awb, maar sluit niet uit dat een advocaat of een andere beroepsbeoefenaar de vreemdeling bijstaat bij de indiening van de aanvraag.

Blijkens de toelichting op artikel 2:1 van de Awb (ontwerp artikel 2.1.1) brengt de bevoegdheid van de belanghebbende om zich te laten vertegenwoordigen met zich dat een bestuursorgaan niet de bevoegdheid heeft om te verlangen dat een belanghebbende persoonlijk, zonder bemiddeling van een gekozen gemachtigde, optreedt. (...) Soms kan echter een persoonlijk optreden van een belanghebbende gewenst zijn voor het goed voorbereiden van een beslissing. Men denke aan inlichtingen die de persoonlijke omstandigheden betreffen. De bepaling van artikel 2:1 (ontwerp artikel 2.1.1) staat er op zich zelf niet aan in de weg dat het bestuursorgaan de belanghebbende in een dergelijk geval persoonlijk oproept, ook al heeft deze een gemachtigde aangewezen. Wel volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak (17 december 1979, tB/S, II, nr. 58) en van de Centrale Raad van Beroep (23 april 1965, RSV 1965, nr. 90) dat dit niet buiten de gemachtigde om mag gebeuren. Zou de belanghebbende weigeren persoonlijk te verschijnen, dan zou het bestuursorgaan daaruit de consequentie kunnen trekken dat een voor de belanghebbende positieve beslissing niet verantwoord is omdat bepaalde essentiële gegevens niet voldoende vaststaan. Maar indien een persoonlijk optreden door het bestuur afgedwongen moet kunnen worden, in die zin dat het niet-verschijnen leidt tot niet-ontvankelijkheid of tot een sanctie, zoals een boete of een strafkorting, zal de formele wetgever daarvoor een regeling dienen te treffen (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 221, nr. 3, p. 48). Artikel 2f, eerste lid, onder b, is een dergelijke bepaling.

In gevallen waarin de vreemdeling de mvv-aanvraag in het buitenland indient, wordt doorgaans geen gebruik gemaakt van een deskundige advocaat of andere gemachtigde. Met het oog daarop vindt bij de indiening van de door de vreemdeling in het buitenland ingediende aanvraag als regel een pre-check plaats, waarbij de aanvraag in aanwezigheid van de vreemdeling wordt doorgenomen.

De pre-check staat er niet aan in de weg dat vreemdeling zich bij de indiening van de aanvraag kan laten bijstaan.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of het bedrag aan leges dat de vreemdeling heeft betaald wordt gerestitueerd voor een aanvraag die buiten behandeling wordt gesteld, alsmede of het ontkennend antwoord niet reeds ligt in artikel 2d, eerste lid: «Voor het behandelen, daaronder begrepen de toepassing van artikel 4:5 Awb (...)».

Deze leden antwoord ik dat die gevolgtrekking correct is. Ook met de inname en toetsing aan de formele vereisten waaraan een aanvraag moet voldoen, zijn immers kosten gemoeid.

Artikel 2g

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd of artikel 2g, voor zover daarin wordt afgeweken van artikel 3:47 Awb, zinvol is, nu in artikel 3:48 Awb al staat dat de vermelding van de motivering achterwege kan blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Deze leden antwoord ik dat ik deze bepaling zinvol acht, omdat deze voorkomt dat in elk individueel geval een afweging als bedoeld in artikel 3:48 Awb moet worden gemaakt.

De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat, ook als de beschikking conform de aanvraag is, zich de mogelijkheid voordoet dat er reden is bezwaar te maken. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn dat de betrokkene bezwaar wil maken omdat de minister ten onrechte veronderstelde dat de beschikking conform de aanvraag was. Is er enig praktisch belang mee gemoeid de rechtsmiddelen clause niet in alle gevallen standaard onderaan de beslissing te vermelden, zo vragen deze leden en zij vragen waarom dan in artikel 2g is opgenomen dat artikel 3:45 Awb buiten toepassing moet blijven.

Daarop antwoord ik deze leden dat, in geval de visumaanvraag wordt gehonoreerd, tot feitelijke afgifte van het visum kan worden overgegaan. Die geschiedt door de aanbrenging van de visumsticker in het geldige document voor grensoverschrijding van de vreemdeling, gevolgd door de uitreiking van dat document aan de vreemdeling. Deze uitreiking geldt als bekendmaking van de beslissing op de aanvraag.

Deze praktijk sluit aan bij de voor visa kort verblijf bestendige praktijk ingevolge de Gemeenschappelijke Visuminstructies. Overigens is er op het voorgeschreven model van de visumsticker, welk model ook wordt gebruikt voor afgifte van de mvv, geen ruimte (gereserveerd) voor een rechtsmiddelen clause. Het is in de praktijk niet nodig of wenselijk gebleken om niettemin door middel van een afzonderlijk informatieblad en rechtsmiddelen clause te verstrekken.

Mocht bij de aansluitende aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning na de binnenkomst in Nederland blijken dat toch niet geheel conform de mvv-aanvraag is beslist, dan zal dat in voorkomend geval blijken uit de beslissing omtrent die verblijfsvergunning. Daarin of daarbij wordt wel altijd een rechtsmiddelen clause opgenomen dan wel verstrekt.

Het voordeel voor de vreemdeling is dat hij hoe dan ook toch reeds met een geldige mvv Nederland kan binnenreizen en, indien nodig, ook in Nederland kan procederen, in plaats dat hij dat vanuit het buitenland moet doen. Het risico voor de Nederlandse overheid, dat die overheid als gevolg van een inwilligende beslissing, die niet geheel conform de mvv-aanvraag is, door de aanwezigheid van de vreemdeling hier te lande voor voldongen feiten wordt gesteld, acht ik aanvaardbaar klein.

Artikel 2h

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het in artikel 2h, eerste lid, gemaakte onderscheid tussen de voorwaarden voor toegang en verblijf wel reëel is.

Deze leden deel ik mee dat een aantal van de voorwaarden voor het verlenen van toegang en het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met elkaar kan samenvallen, maar dat dit niet geldt in alle gevallen.

Zo geldt voor verlening van een verblijfsvergunning niet als voorwaarde dat de internationale betrekkingen zich daartegen niet verzetten, in tegenstelling tot hetgeen geldt ten aanzien van verlening van een visum en het verlenen van toegang.

Toegang kan voorts worden verleend in geval is voldaan aan de voorwaarden voor toegang voor verblijf van niet langer dan drie maanden, derhalve andere voorwaarden dan voor verlening van een verblijfsvergunning. Ook kan toegang met het oog op – hernieuwd – verblijf worden verleend op basis van een nog geldige verblijfsvergunning of een terugkeervisum.

Voor afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor het opgegeven doel, overigens met uitzondering van het vereiste over die machtiging tot voorlopig verblijf te beschikken, welke machtiging immers onderwerp van de voorliggende aanvraag is.

De aan het woord zijnde leden hebben erop gewezen dat in artikel 2h, eerste lid, wordt bepaald dat moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning «ingevolge deze wet». Zij vragen waarom niet is gekozen voor de formulering «bij of krachtens deze wet» zoals dat in hetzelfde artikellid wel ten aanzien van toegang is gebeurd.

Daarop antwoord ik dat daarmee niet iets anders is beoogd. De redactie van artikel 2h, eerste lid, zal worden verduidelijkt door middel van bijgaande nota van wijziging.

In tegenstelling tot hetgeen deze leden voorts suggereren, «moet» daar niet bij staan «of ingevolge rechtstreeks werkende bepalingen van het recht van de Europese Unie».

Wat betreft de voorwaarden voor toegang is op Europees niveau sprake van een regelgeving die betrekking heeft op toegang voor verblijf niet langer dan drie maanden en die ook rechtstreekse werking heeft, namelijk de Schengengrenscodex. Die Code is een verordening die per definitie al rechtstreekse werking heeft. Bovendien ziet onderhavig artikel daar niet op, omdat het betrekking heeft op de voorwaarden voor toegang voor verblijf langer dan drie maanden.

Wat betreft de voorwaarden voor verblijf langer dan drie maanden, als regel immigratiedoeleinden, is in Europees verband sprake van richtlijnen, welke zijn omgezet of dienen te worden omgezet in nationale, algemeen verbindende voorschriften, zoals regels gesteld bij of krachtens de Vw 2000. Ten aanzien van die richtlijnen is het de bedoeling om die volledig en juist om te zetten of omgezet te hebben in de nationale regelgeving. Om die redenen ligt het niet in de rede om op te nemen dat moet zijn voldaan aan rechtstreeks werkende bepalingen van het recht van de Europese Unie.

De aan het woord zijnde leden hebben er voorts op gewezen dat in de EG Gezinsherenigingsrichtlijn een regeling is getroffen waarin voor een dubbel onderzoek naar de verlening van eerst een mvv en dan nog eens van een verblijfsvergunning geen plaats lijkt te zijn. Blijkens artikelen 2 sub d, 5 en 13 van de Richtlijn betreft de in te dienen aanvraag om gezins-

hereniging tegelijkertijd een aanvraag om toegang en verblijf. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft dit onderkend en geadviseerd een nieuw systeem in te voeren waarmee aan de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt voldaan, aldus deze leden. Zij vragen waarom het advies van de ACVZ niet is opgevolgd en hoe de regering de verenigbaarheid ziet van de voorgestelde wettelijke regeling met het bindende recht van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Daarop antwoord ik deze leden dat de bedoeling van de voorgestelde wettelijke bepaling geenszins is af te doen aan het systeem van de richtlijn gezinshereniging. Zowel de huidige als de in de wet te verankeren procedure is verenigbaar met de richtlijn gezinshereniging. De richtlijn laat namelijk aan de lidstaten een zekere ruimte om zelf de procedure in te richten. Sommige lidstaten verstrekken, nadat onderzoek heeft uitgewezen dat aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan, een visum met een geldigheidsduur van een of twee jaren, zoals Spanje en Portugal, met als doel toegang en verblijf gedurende die periode. Andere lidstaten verstrekken in een dergelijk geval dadelijk een verblijfstitel en derhalve geen visum. Weer andere lidstaten, waaronder Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België, verstrekken verblijfstitels uitsluitend op hun grondgebied en vergemakkelijken overeenkomstig deze richtlijn de binnenkomst door middel van het verstrekken van de benodigde visa. In de Nederlandse situatie is dat een machtiging tot voorlopig verblijf. De Nederlandse procedure voor gezinshereniging vangt aan met de indiening van de aanvraag tot het verlenen van een mvv, welke geldt als «toegangsbewijs», hetgeen in overeenstemming is met artikel 13, eerste lid, van de richtlijn gezinshereniging, en de ingevolge het tweede lid van dat artikel daarvan te onderscheiden verblijfstitel wordt na binnenkomst verleend.

Er kan voorts geruime tijd verstrijken tussen de vaststelling dat aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan en het moment waarop de betrokkene zich na aankomst in Nederland meldt ter indiening van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning. Met name in geval volgens de huidige praktijk de termijn voor afgifte van de mvv is gesteld op zes maanden en de termijn voor inreis vervolgens zes maanden na afgifte bedraagt, is het zeer wel denkbaar dat zich gevallen voordoen waarin de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning wordt gedaan omstreeks een jaar nadat het onderzoek met gunstig resultaat werd afgesloten.

Er zijn praktijkvoorbeelden bekend waarin de mvv werd verlengd meer dan een jaar na de kennisgeving aan de aanvrager dat de aanvraag was gehonoreerd, zonder dat onderzoek heeft plaatsgevonden of de onderliggende feiten en gegevens nog actueel waren. In enkele andere gevallen werd op basis van dezelfde aanvraag een tweede onderzoek verricht. Beide situaties zijn onwenselijk.

Daarom wordt voorgesteld de termijn voor afgifte van de mvv te beperken tot drie maanden, in bijzondere gevallen eenmaal met ten hoogste drie maanden te verlengen, en de termijn voor de inreis na afgifte tot drie maanden te beperken, zonder mogelijkheid tot verlenging.

De leden van de SP-fractie merken met juistheid op dat artikel 2h een «kan» bepaling is, die de mogelijkheid open laat dat een mvv wordt geweigerd, óók wanneer na toetsing van de aanvraag is gebleken dat aan alle voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning is voldaan. Complementair daaraan is de bevoegdheid om de aanvraag af te wijzen echter genormeerd in artikel 2i.

Artikel 2h, tweede lid, biedt inderdaad een zelfstandig toetsingskader, zo antwoord ik voorts de aan het woord zijnde leden, voor gevallen waarin

niet is voldaan aan de voorwaarden voor toegang of verlening van een verblijfsvergunning, gesteld bij of krachtens deze wet, en waaraan het eerste lid refereert.

De in de memorie van toelichting beschreven voorbeelden betreffen alle bepaalde familieleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en die, hoewel niet mvv-plichtig, een mvv aanvragen. Deze voorbeelden zijn derhalve niet alle terug te voeren tot hetgeen onder het eerste lid valt.

Het is denkbaar dat zich een uitzonderlijk geval voordoet waarin klemmende redenen van humanitaire aard nopen tot verlening van een verblijfsvergunning en, indien nodig, een machtiging tot voorlopig verblijf, in geval niet aan alle voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is voldaan, buiten de groepen gevallen die al zijn voorzien in het Vb 2000 en de Vc 2000, derhalve in afwijking van het terzake gevoerde toelatingsbeleid. Hetzelfde geldt voor uitzonderlijke gevallen waarin met de aanwezigheid van de betrokkene niettemin een wezenlijk Nederlands belang is gediend, zodanig dat aanleiding bestaat heen te stappen over het feit dat aan andere voorwaarden niet is voldaan.

De aan het woord zijnde leden vragen of het de bedoeling is dat het belang van de internationale betrekkingen alleen zal worden ingeroepen in die gevallen waarbij de minister van Buitenlandse Zaken is betrokken of is ook de minister van Justitie zonder zijn collega van Buitenlandse Zaken bevoegd beperkingen en wegeringen op te leggen op grond van het belang van internationale betrekkingen.

Het antwoord daarop luidt dat het belang van de internationale betrekkingen dat gemoeid kan zijn bij de beslissing op een mvv-aanvraag, de betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken meebrengt, niet andersom.

Ingevolge artikel 2a, eerste lid, beslist de minister van Justitie in een dergelijk geval «in overeenstemming met» de minister van Buitenlandse Zaken, dus niet «zonder zijn collega». Het is dus niet de bedoeling dat de minister van Justitie dat zelfstandig doet, derhalve buiten de minister van Buitenlandse Zaken om.

Artikel 2i

Voor het antwoord op de vraag welke gevallen denkbaar zijn waarin een mvv in het belang van de internationale betrekkingen zou kunnen worden geweigerd, verwijs ik naar paragraaf 2, laatste alinea.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2i onder meer staat dat een mvv kan worden geweigerd als de vreemdeling niet voldoet aan het overigens bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde. In het ontwerp is niet te zien wat daar concreet mee kan zijn bedoeld aangezien alle gevallen die in dat hoofdstuk worden genoemd al zijn gedekt door specifieke bepalingen. Het kan immers niet zijn dat het gaat om de in het ontwerp vermelde gronden voor buiten behandeling stelling (aanvraag in persoon, gebruik voorgeschreven formulier voor aanvraag, aanvraag in voorgeschreven taal, legesbetaling). Ook kan het niet gaan om gronden die leiden tot afwijzing waarin het eerste lid van dit artikel al voorziet: toegang- en toelatingsvoorwaarden aantonen, bepaaldelijk gevolmachtigde referent, gegevensverstrekking, zekerheidstelling, aldus deze leden.

Anders dan deze leden menen, vormt een grond tot buiten behandeling stellen als gevolg van het tweede lid tevens een afwijzingsgrond, in het geval dat is nagelaten of afgezien van het buiten behandeling stellen. Met het voorgaande is tevens de vraag beantwoord op welke hier niet genoemde verplichtingen het tweede lid van ontwerp artikel 2i Vw 2000 ziet.

Artikel 2j

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat de betekenis is van de geldigheidsduur van de mvv voor de wettigheid van het verblijf in Nederland. Kan iemand die met een mvv naar Nederland is gekomen geacht worden gedurende drie maanden na de afgifte van de mvv en totdat hij een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, rechtmatig op het Nederlandse grondgebied te zijn?

Deze leden antwoord ik dat er allereerst onderscheid dient te worden gemaakt tussen de geldigheidsduur van de mvv, namelijk het tijdvenster waarbinnen van de mvv gebruik kan worden gemaakt voor het verkrijgen van toegang, en de duur van het geoorloofde (derhalve rechtmatig) verblijf na binnenkomst.

De termijn waarbinnen de inreis dient plaats te vinden (het tijdvenster voor binnenkomst) is geregeld in het voorgestelde artikel 2j, tweede lid, en bedraagt drie maanden na afgifte. Het tijdvenster voor binnenkomst sluit zich door ommekomst van de gestelde termijn van drie maanden of de eerdere binnenkomst.

Door de binnenkomst opent zich een nieuw tijdvenster, namelijk voor de indiening van de aanvraag. Dat tijdvenster bedraagt maximaal acht dagen na binnenkomst. De termijn van het rechtmatig verblijf is op basis van artikel 12 van de wet geregeld in het bestaande artikel 3.3 van het Vb 2000, te weten: acht dagen.

De mvv en de termijn van acht dagen dienen om de houder ervan in de gelegenheid te stellen in Nederland een aanvraag te doen tot het verlenen van een verblijfsvergunning. De termijn van acht dagen dient als incentive om de aanvraag zo snel mogelijk te doen. Deze termijn geldt overigens los van de termijn van drie dagen waarbinnen de met een geldige mvv ingereisde vreemdeling zich dient aan te melden ex artikel 54, eerste lid, onder e, van de wet in samenhang met artikel 4.47, eerste lid, van het Vb 2000. De indiening van de aanvraag geeft voorts rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel f, van de wet en opent mitsdien een nieuw tijdvenster van rechtmatig verblijf waarbinnen men de beslissing op de aanvraag in Nederland mag afwachten en welke termijn sluit door de afgifte van de gevraagde verblijfsvergunning. Laatstbedoelde termijn kan in voorkomend geval langer zijn dan drie maanden. Daarom bestaat er thans nog geen aanleiding de vrije termijn van een dergelijke vreemdeling te stellen op de door de aan het woord zijnde leden gesuggereerde termijn van drie maanden.

In het kader van het modern migratiebeleid zal de vreemdeling die met een geldige mvv is ingereisd geen aanvraag meer behoeven te doen om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en zal hem zodanige vergunning ambtshalve worden verleend. Alsdan ontstaat er als gevolg van het ontbreken van een aanvraag omtrent een verblijfsvergunning geen rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel f, van de wet. In het kader van het modern migratiebeleid zal de vrije termijn van de houder van een geldige mvv, het rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onderdeel i, van de wet, doorlopen tot het moment van verlening van de verblijfsvergunning dan wel expiratie van de mvv.

Vervolgens kan er onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin slechts een mvv wordt afgegeven en die waarin de mvv wordt gecombineerd met een Schengenvisum. De Europese regelgeving biedt immers de mogelijkheid om een gecombineerd visum af te geven. Ik doel op het zogenoemde D+C-visum.

Het D-visum is een nationaal visum dat wordt afgegeven met het oog op lang verblijf. In de Nederlandse situatie is dat de mvv. Het C-visum is een Schengenvisum dat wordt afgegeven met het oog op kort verblijf. Op basis van het D+C-visum is het de vreemdeling toegestaan gedurende drie maanden na eerste binnenkomst in het Schengengebied te verblijven, derhalve ook drie maanden in Nederland.

De Europese Commissie heeft overigens door middel van een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode van 19 juli 2006 [(COM2006)403 def.], voor zover hier van belang, voorgesteld om het D+C-visum af te schaffen. De Visumcode treedt op 5 oktober 2009 in werking [Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PbEU, 15 september 2009, L 243/1)] en zal vanaf 5 april 2010 van toepassing zijn.

Voorts heeft de Europese Commissie twee andere voorstellen gedaan, die ertoe strekken een D-visum gelijk te stellen met een C-visum en met een verblijfstitel (verblijfsvergunning), afgegeven door de onderscheiden lidstaten, wat betreft de geldigheidsduur en het geldigheidsgebied, namelijk drie maanden op het grondgebied van de lidstaten.

Het betreft een voorstel van 27 februari 2009 [COM(2009)90] voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de SUO, wat het visum voor verblijf van langere duur en signaleringen in het SIS betreft en een voorstel van gelijke datum [COM(2009)91], voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de SUO en Verordening (EG) nr. 562/2006, wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft.

Wanneer deze voorstellen worden aanvaard, geeft een D-visum aan de houder ervan niet slechts het recht om over het grondgebied van de andere lidstaten te reizen naar de lidstaat van afgifte, maar het recht om gedurende maximaal drie maanden na eerste binnenkomst te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

Wanneer deze wijzigingen in werking treden, zal artikel 3.3 van het Vb 2000, dat de vrije termijn, verbonden aan een mvv, die immers een D-visum is, nu nog bepaalt op acht dagen, daarmee in overeenstemming worden gebracht. Zoals gezegd, zal artikel 3.3 Vb 2000 ook worden aangepast in het kader van het modern migratiebeleid.

De leden van de SP-fractie hebben voorts gevraagd waarom de geldigheidsduur van de mvv terug is gebracht van zes maanden naar drie maanden en wat daarvoor de reden is.

In artikel 2j, eerste lid, is niet de geldigheidsduur van de mvv teruggebracht tot drie maanden, maar de termijn (het tijdvenster) voor afgifte van de mvv na de kennisgeving dat de aanvraag is gehonoreerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering toe te lichten waarom in artikel 2j een bekorting van de termijn wordt voorgesteld waarbinnen een vreemdeling een mvv kan afhalen en daarmee kan reizen. Deze termijn kan niet worden verlengd, zo vragen zij. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering deze bekorting te beargumenteren mede in het licht van het proportionaliteitsvereiste. Kan de regering toelichten waarom er niet voor is gekozen om onderscheid te maken in de situatie waarin de mvv in het land zelf kan worden opgehaald, en de situatie waarin men naar het buitenland af moet reizen, zo vragen zij.

De verkorting van de termijn van de niet-wettelijk geregelde termijn van zes maanden voor het afhaken van de mvv tot drie maanden is ingegeven door het belang van de actualiteit van de gegevens op basis waarvan toestemming wordt gegeven voor toegang en verblijf. Er bestaan echter geen overwegende bezwaren tegen verlenging van het tijdvenster ter zake van het afhaken van de mvv, in geval men daartoe, bij wijze van uitzondering, naar een Nederlandse post in een naburig land moet reizen. Dit zal worden mogelijk gemaakt door middel van bijgaande nota van wijziging.

De reden om zoveel mogelijk vast te houden aan de termijn van drie maanden en daarvan slechts bij uitzondering af te wijken is, zoals gezegd, het vereiste van actualiteit. Door het tijdsverloop tussen moment van de constatering dat aan de voorwaarden is voldaan en het moment van afgifte en vervolgens de binnenkomst, wordt immers een groter wordend risico gelopen dat door gewijzigde omstandigheden niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor toelating. Hoe langer de termijn, gesteld voor de afgifte en als gevolg ook het tijdsverloop tot de inreis, hoe groter het risico dat de vreemdeling in Nederland aankomt op een moment dat al niet meer aan de voorwaarden voor toelating wordt voldaan. De Nederlandse overheid wordt in een dergelijk geval ondanks voorafgaand onderzoek, terwijl de betrokkene in het buitenland verbleef, toch door de aanwezigheid van de betrokkene aan de grens of in Nederland voor een voldongen feit geplaatst. Een te lange termijn zou derhalve een ondergraving van het mvv-beleid kunnen vormen. In de praktijk blijkt dat de mvv in het merendeel van de gevallen ruim binnen de termijn van drie maanden na de kennisgeving wordt afgegeven, namelijk binnen enkele dagen of weken en dat ook in het overgrote deel van de gevallen binnen enkele dagen of weken na afgifte Nederland wordt ingereisd. Met name gelet op dat laatste bestaat voorts geen aanleiding om ook uitzonderingen op de voorgestelde termijn tussen afgifte van de mvv en de inreis in Nederland van drie maanden in de wet op te nemen.

In artikel 2j, derde lid, wordt gesproken van ontheffing van de maximale geldigheidsduur in verband met de geldigheid van het reisdocument: aan welke bijzondere gevallen kan hier gedacht worden, zo vragen deze leden. Daarbij kan worden gedacht aan gevallen waarin familieleden, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de wet onverplicht een mvv aanvragen en zij stellen zich bezwaarlijk tot de autoriteiten van hun land te kunnen wenden voor verlenging van de geldigheid van hun reisdocument of ook afgifte van een nieuw reisdocument.

Artikel 2k

De leden van de SP-fractie stellen dat de beperkingen die in artikel 2k, eerste lid, zijn opgenomen met betrekking tot het land van waaruit de mvv moet worden aangevraagd niet in overeenstemming zijn met de gezinsherenigingsrichtlijn. Volgens deze leden mag het recht op gezinshereniging wegens het systeem van die richtlijn niet aan meer of andere beperkingen worden gebonden dan in die richtlijn zijn vermeld. In artikel 5, derde lid, staat dienaangaande niet meer dan dat een verzoek wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de hoofdpersoon. De richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid dat lidstaten slechts in specifiek omschreven landen de aanvraag om gezinshereniging mogelijk maken. Wat is de opvatting van de regering over de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met artikel 5, derde lid, van de gezinsherenigingsrichtlijn, zo vragen deze leden.

Ik acht het voorstel van wet wel verenigbaar met internationale verplichtingen en in het bijzonder met artikel 5, derde lid, van de richtlijn gezinshereniging. Ten eerste biedt artikel 2k, eerste lid, een aantal mogelijkheden.

Zo wordt de mvv-aanvraag ingediend bij een Nederlandse ambassade of een Nederlands consulaat-generaal in het land van herkomst of van bestendig verblijf. Bij gebreke van een ambassade of consulaat-generaal wordt de mvv-aanvraag ingediend bij de dichtstbijzijnde vertegenwoordiging. Voor de vraag, waar in zo'n geval de aanvraag moet worden ingediend, is voorkeur van de vreemdeling leidend. Afhankelijk van zijn reismogelijkheden kan de vreemdeling zelf bepalen bij welke Nederlandse vertegenwoordiging in de regio hij de aanvraag indient. In de praktijk wordt hiermee pragmatisch omgegaan. Vooral in gevaarlijke gebieden wordt de regio ruim genomen.

Van het voorgestelde artikel 2k, eerste lid, de beoogde toepassing ervan, alsmede de huidige praktijk, zoals hiervoor uiteengezet, kan redelijkerwijs niet worden gezegd dat die het de vreemdeling onmogelijk of onnodig moeilijk maken om zijn rechten uit te oefenen en zich daarom niet zouden verdragen met artikel 5, derde lid, van de richtlijn gezinshereniging.

Ten tweede moet bedoeld artikel 5, derde lid, worden gelezen in samenhang met het vierde lid van dat artikel. Het gaat hierbij om de tegenstelling: indienen terwijl de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat waar de hoofdpersoon verblijft, hetgeen regel is, dan wel wanneer de gezinsleden reeds op het grondgebied van die lidstaat verblijven, hetgeen uitzondering is. Het vierde lid vermeldt immers dat, in afwijking van het derde lid, een lidstaat in passende gevallen kan aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden. In dat laatste is reeds voorzien door het bestaande artikel 17 van de wet en artikel 3.71, tweede lid, van het Vb 2000, welke artikelen categorieën vreemdelingen bevatten die zijn vrijgesteld van de verplichting te beschikken over een mvv en die daarom in Nederland een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kunnen indienen, zonder dat hen wordt tegengeworpen niet te beschikken over een geldige mvv.

De veronderstelling van de aan het woord zijnde leden dat in de memorie van toelichting, artikel I, onderdeel I, is bedoeld te verwijzen naar artikel 2e en niet naar artikel 2k is juist.

Artikel 2l

De leden van de SP-fractie menen dat de regeling over het «buiten beschouwing laten» van de verklaring van de referent onnodig is en leidt tot overbodige discussies. Ook onder de huidige regelgeving is de minister alleszins bevoegd om aan ongeloofwaardige verklaringen weinig of geen waarde te hechten. Zij vragen waarom in dit artikel geen procesfase is opgenomen waarin de betrokken vreemdeling gehoord wordt over hetgeen de minister van plan is naar aanleiding van de referentverklaring.

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat ook onder de huidige regelgeving de minister alleszins bevoegd is om aan ongeloofwaardige verklaringen weinig of geen waarde te hechten. De onderhavige bepaling dient echter ter codificatie van de huidige praktijk. Voorts leidt de referentprocedure, zoals hiervoor uiteengezet, niet langer tot een advies, maar tot een besluit op een aanvraag. Rechtsmiddelen staan dan ook uitsluitend open tegen het besluit op de aanvraag. Daarbij kunnen tevens het verloop van de referentprocedure en de conclusies die daaraan voor

de beoordeling van de aanvraag zijn verbonden aan de orde komen. Daarom en omdat de vreemdeling nog in het buitenland verblijft, acht ik een procesfase waarin de betrokken vreemdeling wordt gehoord over hetgeen de minister van plan is naar aanleiding van de referentverklaring niet nodig en ook niet gewenst.

Blijkens de memorie van toelichting wordt met deze bepaling afgeweken van artikel 2:1 Awb waarin staat dat eenieder zich door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen, zo vervolgen deze leden. Juist bij aanvragen in het buitenland kan het van wezenlijk belang zijn dat een gemachtigde in Nederland een aantal zaken kan behartigen die door de grote afstand niet door de vreemdeling zelf kunnen worden geregeld. Voorts is niet duidelijk waarom het beroep van advocaat blijkbaar zo weinig wordt vertrouwd dat advocaten van het recht om hun cliënten bij het indienen van aanvragen te vertegenwoordigen zouden moeten worden uitgesloten. Waarom zou een ondeskundige referent wel kunnen doen wat een deskundig advocaat niet zou kunnen?

Daarop antwoord ik dat het de referent en ook de vreemdeling toch wel vrij staat om zich te laten bijstaan. Vereist wordt van de vreemdeling echter wel dat hij bij indiening van de aanvraag in het buitenland in persoon verschijnt om de aanvraag in te dienen en daarbij inlichtingen te verschaffen omtrent de aanvraag, in het kader van de «pre-check», met name ook in geval hij geen gebruik maakt van een deskundige advocaat of een andere gemachtigde. In geval de vreemdeling dan niet in persoon verschijnt in het kader van de pre-check, moet het mogelijk zijn de – onvolkomen – aanvraag niet te behandelen. Daartoe strekt artikel 2f, eerste lid, onder a. Ik verwijs verder naar de toelichting op artikel 1, onderdeel B en de toelichting in onderhavig onderdeel van deze nota met betrekking tot het aan te passen artikel 2k).

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of bij de beoordeling van een mvv aanvraag gebruik zal worden gemaakt van informatie uit het Europese Visa Informatie Systeem (VIS).

In de Verordening (EG) Nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PbEU 2008, L 218), is neergelegd welke autoriteiten bevoegd zijn in het VIS voor de specifieke doeleinden van het VIS gegevens in te voeren, te wijzigen, te verwijderen of te raadplegen overeenkomstig deze verordening en voor zover dat voor het vervullen van hun taken noodzakelijk is. Het VIS is ingesteld als een systeem voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa kort verblijf. Bij de beoordeling van een aanvraag om een mvv (lang verblijf) mag het VIS niet worden geraadpleegd. Dit is anders als bij verlening van de mvv tevens een visum kort verblijf wordt verstrekt. Echter, de informatie uit het VIS mag in dat geval enkel worden gebruikt voor de besluitvorming in het kader van het visum kort verblijf.

De leden van de SP-fractie merken op dat de beslistermijn van de gezinsherenigingsrichtlijn voor de gecombineerde aanvraag voor toegang en verblijf negen maanden (artikel 5, vierde lid) bedraagt en zij vragen hoe wordt gewaarborgd dat de gezamenlijke termijn voor het beslissen op een mvv-aanvraag en het beslissen op een aanvraag voor een verblijfsvergunning de negen maanden niet overschrijdt.

Het wetsvoorstel voorziet er met het voorgestelde artikel 2m in dat op de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een mvv binnen drie maanden moet worden beslist en dat de termijn voor het nemen van de beslissing

kan worden verlengd met ten hoogste drie maanden, ongeacht de redenen die aanleiding vormden om de termijn te verlengen. Het wetsvoorstel gaat daarmee in het voordeel van de vreemdeling verder dan waartoe de richtlijn verplicht.

In artikel 5, vierde lid, eerste alinea, van de richtlijn gezinshereniging is bepaald dat binnen uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van het verzoek de verzoeker schriftelijk in kennis moet worden gesteld van de beslissing op het verzoek.

Daarbij is niet nader gespecificeerd hoe de lidstaten de procedure inrichten en welke kennisgevingen zij zoal kunnen doen. Dat is derhalve aan de lidstaten om in te vullen. Aan die bepaling wordt reeds voldaan doordat een kennisgeving wordt gedaan omtrent de beslissing op het verzoek. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

In het stelsel van de richtlijn kan het gaan om één onderzoek en één beslissing. In de Nederlandse situatie wordt, kort gezegd, onderzocht of is voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning in het kader van de beoogde gezinshereniging. Als dat is vastgesteld, wordt een kennisgeving in de zin van de richtlijn gedaan, inhoudende dat de aanvraag tot het verlenen van een mvv is gehonoreerd. In het andere geval wordt aan de aanvrager een beschikking toegezonden. De voor die «kennisgevingen» geldende termijn is gemaximeerd op drie maanden dan wel, na uitstel, zes maanden na indiening van de aanvraag tot het verlenen van de mvv, overigens ongeacht of een referent de aanvraag in Nederland heeft gedaan dan wel of de vreemdeling de aanvraag in het buitenland heeft gedaan. Daarmee is voldaan aan de verplichting die uit artikel 5, vierde lid, eerste alinea, van de richtlijn voortvloeit.

Dat gezegd zijnde, is in dat kader, strikt genomen, niet meer van belang hoeveel tijd de betrokkene wordt gegund om met de mvv Nederland in te reizen en evenmin hoe lang de IND erover doet om te beslissen op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning. De kennisgeving van de beslissing ten aanzien van het verzoek aan de persoon die het verzoek heeft ingediend, bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de richtlijn is in dat geval immers reeds gegeven en tijdig aan de vreemdeling meegegeeld. Vanzelfsprekend is dat geen vrijbrief voor een ongelimiteerde termijn voor de beslissing op de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning. Die termijn wordt door middel van onderdeel G van het wetsvoorstel dan ook beperkt tot drie maanden in plaats van de huidige zes maanden.

Verlenging van de beslistermijn tot meer dan negen maanden na indiening van het verzoek om gezinshereniging, bedoeld in artikel 5, vierde lid, tweede alinea, van de richtlijn komt als gevolg van het voorgestelde artikel 2m dan ook niet meer aan de orde.

Niettemin voorziet het onderhavige wetsvoorstel, zoals gezegd, in verkorting van de beslistermijn op aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd van zes naar drie maanden. Dat is met name van belang voor de niet-mvv plichtige vreemdelingen. Daarmee wordt voor die categorie aanvragers verder gegaan dan waartoe artikel 5, vierde lid, eerste alinea van de richtlijn gezinshereniging verplicht.

De eventuele verlenging van de beslistermijn ingevolge het bestaande artikel 25, tweede lid, garandeert dat de beslistermijn voor niet-mvv plichtige vreemdelingen in totaal niet meer bedraagt dan negen maanden, hetgeen in overeenstemming is met artikel 5, vierde lid, eerste alinea, van

de richtlijn. Daarbij komt de verlenging, bedoeld in de tweede alinea van laatstbedoeld artikel, in de Nederlandse situatie evenmin nog aan de orde.

In artikel 5, vierde lid, van de gezinsherenigingsrichtlijn staat dat de gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van de genoemde termijn van negen maanden bij de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat «moeten» worden geregeld. Welke regeling is hier voorzien, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De regeling die hier is voorzien is artikel 6:2, onderdeel b, van de Awb dat het thans mogelijk maakt wegens het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar te maken of beroep in te stellen. In de toekomst komt daar ingevolge de Wet dwangsom en beroep wegens niet tijdig beslissen een dwangsom bij, op te leggen aan het bestuursorgaan.

Terugkeervisum

Artikel 2o

De aan het woord zijnde leden vragen of de imperatief voorgeschreven weigering in artikel 2o, tweede en derde lid, terecht en verstandig is.

Die vraag beantwoord ik bevestigend. Indien de vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd, of in procedure is ter verkrijging van een verblijfsvergunning asiel, zou de verlening van een terugkeervisum ten behoeve van een reis naar en van het land van herkomst, waar de vreemdeling heeft of stelt te vrezen voor vervolging, Nederland terecht het verwijt kunnen opleveren mee te werken aan zodanige vervolging of schending van andere verdragsverplichtingen. Dat is ongewenst.

In geval de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd bezit, vormt een aanvraag tot het verlenen van een terugkeervisum in verband met verblijf in het land van herkomst in beginsel grond om op basis van artikel 32, eerste lid, onder c, van de Wet verlenging van die verblijfsvergunning te weigeren dan wel tot intrekking van die verblijfsvergunning over te gaan. De grond voor verlening is daaraan immers kennelijk ontvallen. Daarnaast komt de vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet in aanmerking voor een terugkeervisum, aangezien diens vluchtelingenpaspoort niet geldig is voor zijn land van herkomst; hij komt evenmin in aanmerking voor een laissez-passer ten behoeve van een reis naar het land van herkomst. Indien de vreemdeling van oordeel is dat hij niet meer behoeft te vrezen voor vervolging in zijn land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege een regimewijziging, dan kan hij zich tot de eigen autoriteiten wenden voor het verkrijgen van een nieuw nationaal document voor grensoverschrijding, waarmee hij naar het land van herkomst kan reizen.

Artikel 2p

In tegenstelling tot hetgeen de aan het woord zijnde leden veronderstellen, is het niet zo dat de mogelijkheid van verlening van terugkeervisa bij wet (artikel 2p, eerste lid, sub a) uitsluitend wordt opengesteld voor gevallen waarin er een dringende reden is die geen uitstel van vertrek mogelijk maakt. In dit artikelonderdeel is namelijk niet een verplichting tot weigering neergelegd, maar een bevoegdheid om verlening van een terugkeervisum te weigeren. Ook in de andere, in de onderdelen b tot en met g van het eerste lid beschreven gevallen, bestaat de bevoegdheid, doch geen verplichting om het terugkeervisum te weigeren. Ingevolge het

tweede lid zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Anders dan de leden van de SP-fractie stellen, gaat artikel 2p, eerste lid, sub f, niet verder dan nodig is. De ratio achter deze bepaling is, zo antwoord ik deze leden, dat het vreemd lijkt om een mvv-plichtige persoon die onrechtmatig (namelijk zonder mvv) Nederland is binnengekomen, toestemming voor een rechtmatige terugkeer naar Nederland te verlenen door middel van verstrekking van een terugkeervisum. Dit terwijl een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier zonder mvv (terwijl er wel een mvv plicht is) in principe weinig kans van slagen heeft.

Los van bedoelde algemene maatregel van bestuur of in aanvulling daarop kan in de Vc 2000 worden aangegeven in welke gevallen van de bevoegdheid om te weigeren wel of juist niet gebruik wordt gemaakt. In geval zo iemand op eigen risico naar eigen land is vertrokken en zijn procedure over de (on)juistheid van het tegenwerpen van een mvv vereiste is gewonnen, kan hij zonder mvv Nederland inreizen, omdat in dat geval immers is komen vast te staan dat hij niet over een mvv behoefde of ook behoeft te beschikken, zo antwoord ik deze leden. Mocht blijken dat zo iemand bedoelde procedure heeft verloren, is het ongewenst dat hij nogmaals zonder mvv, maar wel met een terugkeervisum naar Nederland terugkeert, waarna hij vervolgens alsnog moet vertrekken naar zijn land van herkomst, bij gebreke waarvan hij naar dat land dient te worden uitgezet.

Artikel 2u

Over de verhouding tussen artikel 2k, tweede lid, en artikel 2u kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 2k, tweede lid, heeft betrekking op de wijze van afgifte van de mvv en bepaalt dat die afgifte aan de vreemdeling in persoon moet plaatsvinden. Naar de aard der zaak doet zich dat overigens voor nadat de minister de aanvrager er overeenkomstig artikel 2j, eerste lid, reeds van in kennis heeft gesteld dat hij in beginsel heeft besloten tot verlening van een mvv.

De formulering van artikel 2u is ontleend aan de bestaande artikelen 24, eerste lid, onderdeel c, en artikel 37, onderdeel d.

Dienovereenkomstig vermeldt de tweede volzin van artikel 2u, eerste lid, nu nog dat kan worden bepaald dat de bekendmaking van beschikkingen ook kan geschieden door middel van het toezenden of uitreiken van een document en door het stellen van aantekeningen in een daarbij aan te wijzen document.

Omdat, anders dan bij verblijfsvergunningen, een visum niet als zelfstandig document wordt afgegeven, doch steeds in de vorm van een sticker die in een document voor grensoverschrijding of op een afzonderlijk blad zal worden aangebracht, waarbij de betreffende houder in persoon aanwezig is, bestaat geen behoefte aan bedoelde tweede volzin en schrap ik die, door middel van bijgaande nota van wijziging.

Aan artikel 5, vierde lid, van de richtlijn gezinshereniging, waarin staat dat de betrokkene schriftelijk in kennis wordt gesteld van de genomen beslissing wordt voldaan door het voorgestelde artikel 2j, dat bepaalt dat de minister, indien hij besluit tot verlening van een mvv, de aanvrager daarvan schriftelijk in kennis stelt. Voor het overige wordt aan artikel 5, vierde lid, voldaan door artikel 3:41 van de Awb en de in aanvulling daarop te stellen nadere regels krachtens artikel 2u, waarbij als uitgangspunt geldt dat de kennisgeving omtrent de beslissing op de aanvraag om gezinshereniging op enigerlei wijze op schrift wordt gesteld.

In artikel 2u, tweede lid, wordt met «wettelijke vertegenwoordiger» inderdaad bedoeld op ouders en voogden van minderjarige kinderen, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Daarbij kan ook worden gedacht aan een bijzondere curator als bedoeld in artikel 250 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in geval van een aanvraag omtrent een terugkeervisum.

Denkbare verplichtingen waaraan niet door de wettelijk vertegenwoordiger kan worden voldaan zijn bijvoorbeeld het verlenen van medewerking aan het vastleggen van gegevens met het oog op identificatie van de vreemdeling door het laten nemen van foto's en vingerafdrukken.

Artikel 2e

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij ontwerp artikel 2e Vw 2000 waar wordt gesproken over politieke activiteiten waarvan de vreemdeling zich tijdens zijn verblijf moet onthouden, of een dergelijke beperking in overeenstemming is met de artikelen 18, 19, 21, 22, 25 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen of krachtens internationaal recht kan worden bepaald dat vreemdelingen zich gedurende hun verblijf in Nederland moeten onthouden van politieke activiteiten.

De leden van deze fracties antwoord ik dat bedoelde passage in de memorie van toelichting nog betrekking had op de visumverlening kort verblijf, welke uit het wetsvoorstel is geschrapt.

Aan de mvv kunnen ingevolge artikel 2e, eerste lid, beperkingen worden verbonden, maar die kunnen, in tegenstelling tot hetgeen in de memorie van toelichting op artikel 2e is vermeld, slechts verband houden met het doel van het verblijf, gelijk ook de beperkingen die aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kunnen worden verbonden. Op die grond bestaat aanleiding om de tweede volzin van het eerste lid te schrappen, inhoudend dat beperkingen en voorschriften aan de machtiging tot voorlopig verblijf kunnen worden verbonden met het oog op de bescherming van de belangen waarop het bepaalde bij of krachtens deze wet betrekking heeft, de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van een Overeenkomstsluitende Partij, alsmede met het oog op het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit hoofdstuk.

Het voorgestelde artikel 2e zal ik aldus aanpassen door middel van bijgaande nota van wijziging. Als gevolg daarvan bestaat voorts geen behoefte meer aan de voorgestelde aanpassing van artikel 54 (artikel I, onderdeel I), welke verband hield met de nu vervallen tweede volzin van artikel 2e, eerste lid. Ik zal de aanpassing van artikel 54 daarom, eveneens door middel van bedoelde nota van wijziging, schrappen. Eveneens als gevolg van het vorenstaande bestaat geen behoefte meer aan een definitie van «Overeenkomstsluitende Partij» en zal ik ook het voorgestelde artikel 1a dienovereenkomstig aanpassen door middel van bijgaande nota van wijziging.

Ik acht het naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aanvaardbaar om een visum of mvv achteraf in te trekken als blijkt dat er bij de afgifte is uitgegaan van onjuiste informatie, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Als een besluit steunt op onjuiste gegevens en niet tot stand zou zijn gekomen als bij de aanvraag de juiste gegevens beschikbaar waren geweest, is het besluit «onjuist». Het is gebruikelijk dat in een dergelijke situatie een rechtsgrond bestaat om het besluit houdende verlening, verlenging van de geldigheidsduur of wijziging van een verblijfsvergunning in te trekken. Ik wijs op de artikelen 18, eerste lid, onderdeel c, in samenhang met artikel 19, voorts artikel 21, eerste lid, onderdeel h, artikel

22, eerste lid, onderdeel b, artikel 32, eerste lid, onderdeel a, alsmede artikel 35, eerste lid, onderdeel a, van de wet. Toepassing van deze intrekkinggrond moet uiteraard voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. In verband daarmee is in het Vb 2000, bijvoorbeeld in artikel 3.84, de bevoegdheid om de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd af te wijzen begrensd tot een periode van twaalf jaren. Na verloop van twaalf jaren wegen de belangen van de overheid bij het corrigeren van de door het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens ten onrechte bewerkstelligde situatie in ieder geval niet langer op tegen de belangen van de vreemdeling en het belang van de rechtszekerheid. De termijn van twaalf jaren sluit aan bij de strafrechtelijke verjaringstermijn. Dezelfde termijn is opgenomen in artikel 14, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap omtrent de ongedaanmaking van de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. Bij de toepassing van artikel 16, eerste lid, onder i, zal echter worden aangesloten bij de termijnen van het signaleringsbeleid van A3/9.2.2 van de Vc 2000 ter zake van identiteitsfraude, derhalve vijf jaren.

Artikel I, onder D

De afwijzingsgrond «fraude» of «onjuiste gegevens» is, zijnde een verbijzondering van de afwijzingsgrond «gevaar voor de openbare orde», zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, niet zodanig verstrekkend of ook ongelimiteerd dat deze niet toelaatbaar zou zijn. Deze is immers in overeenstemming met Aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, namelijk dat bij de verdeling van elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau de wet ten minste de hoofdelementen van een regeling dient te bevatten. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van een regeling, waartoe veelal ook behoren de voornaamste duurzame normen. De afwijzingsgrond «onjuiste gegevens» is een zodanig hoofdelement.

Inderdaad kan een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd thans ook al worden afgewezen wegens onjuiste gegevens, namelijk op grond dat niet is aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan.

De toegevoegde waarde van deze afwijzingsgrond is dat deze ook kan worden gebruikt in geval bij eerdere aanvragen onjuiste gegevens zijn verstrekt of gegevens zijn achtergehouden, die bij bekendheid ervan tot afwijzing van de aanvraag zouden hebben geleid, ook voor zover het gaat om niet-visum-plichtige en ook niet-mvv-plichtige vreemdelingen.

Alsdan werkt deze afwijzingsgrond als openbare orde maatregel tegen misbruik van de procedure door vreemdelingen. Deze bepaling, bestemd voor die gevallen, acht ik niet in kennelijke strijd met het verbod van willekeur, neergelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en dat ook ten grondslag ligt aan het «quality of law»-vereiste van artikel 8 EVRM, zo antwoord ik leden, omdat daarbij van willekeur geen sprake zal zijn.

Het grote maatschappelijk belang om op te treden tegen misbruik en fraude heeft geleid tot de keuze om aan het voorstel ter zake onmiddellijke werking toe te kennen en derhalve geen overgangsrecht op te nemen. De afwijzingsgrond «onjuiste gegevens» zal niet oneindig worden tegenwerpen. Er zal immers bij de toepassing van artikel 16, eerste lid, onderdeel i, worden aangesloten bij de termijnen die gelden bij signalering ter fine van weigering van de toegang wegens het overtreden van de nationale immigratiebepalingen, zoals bij fraude met reis- en identiteitspa-

pieren, waarbij een termijn van signalering geldt van vijf jaren, te rekenen vanaf de datum van verwijdering.

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie vergt het uiterste voorzichtigheid om een visum of een verblijfsvergunning te weigeren indien bij een eerdere vergunning- of visumverlening gebleken dat onjuiste gegevens verstrekt zijn. Zij achten de ratio van deze bepaling weliswaar voorstelbaar, maar de ervaring leert dat heel erg veel asielzoekers, die naderhand als vluchteling zijn erkend, niet anders dan door gebruikmaking van vervalste identiteitsdocumenten het onveilige herkomstland hebben kunnen ontvluchten. Betekent dit, zo vragen deze leden, dat, na bijvoorbeeld intrekking van de verblijfsvergunning asielen en terugkeer naar het herkomstland een mvv of een visum geweigerd zal worden, ook als aan alle andere gestelde voorwaarden voldaan wordt?

De aan het woord zijnde leden antwoord ik dat niet wordt tegengeworpen dat men met gebruikmaking van een valse identiteit (en mogelijk ook nationaliteit) zijn land van herkomst heeft verlaten, maar wel dat men de Nederlandse autoriteiten willens en wetens heeft misleid door die valse identiteit (en eventueel ook nationaliteit) tegen beter weten in tegenover de Nederlandse autoriteiten vol te houden. Het gaat immers niet aan dat men tegenover de autoriteiten van het land waarvan men de bescherming zegt in te roepen geen openheid van zaken geeft omtrent datgene wat hen is overkomen. Hetzelfde geldt in gevallen waarin men een andere, valse identiteit of ook nationaliteit in Nederland heeft voorgewend. Zulks wordt immers dikwijls voorgewend en volgehouden, teneinde het de Nederlandse autoriteiten onmogelijk te maken het vluchtrelaas te controleren door middel van onderzoek in het werkelijke land van herkomst en teneinde de uitzetting bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk te maken. In die gevallen dient wegens die identiteitsfraude door middel van een vreemdelingenrechtelijke maatregel de toegang tot en het verblijf in Nederland gedurende een bepaalde periode te kunnen worden ontzegd. Zoals gezegd, zal daarbij worden aangesloten bij de termijnen die gelden ter zake van signalering ter fine van weigering van de toegang wegens het overtreden van de nationale immigratiebepalingen, in dergelijke fraudegevallen: vijf jaren. Ik verwijs naar hetgeen daaromtrent hierboven is opgemerkt en in paragraaf 6.

Artikel I, onderdeel F

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van de voorgestelde aanpassing van artikel 24 waarom niet tevens wordt bepaald dat in geval van een herhaalde aanvraag na een buiten behandelingstelling wegens het niet betalen van leges artikel 4:6 van de Awb niet van toepassing is. Artikel 4:6 van de Awb vereist dat sprake is geweest van een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking. Daarvan is geen sprake in geval een beschikking tot buiten behandelingstelling, zo antwoord ik deze leden.

Artikel I, onderdeel G en onderdeel J

De leden van de SP-fractie vragen met betrekking tot voorgestelde aanpassingen van de artikelen 25 en 76 inzake de wijzigingen van de beslistermijnen waarom een afwijking van de beslistermijnen gerechtvaardigd of noodzakelijk is. Waarom worden de beslistermijnen in bezwaar niet gehaald, en, moet de IND niet haar werkprocessen gewoon op orde krijgen, zo vragen deze leden.

Ik acht de in de memorie van toelichting gegeven ter zake gegeven motivering toereikend. In het kader van de voorbereiding en behandeling van de Wet dwangsom en beroep heeft een schouw plaatsgevonden met

betrekking tot de beslistermijnen in bezwaar. In dat kader is gebleken dat, voor zover hier van belang, de beslistermijnen in bezwaar in reguliere vreemdelingenzaken als regel niet binnen de thans nog geldende termijnen van de Awb worden gehaald. Met het onderhavige voorstel wordt beoogd een meer realistische termijn in de Vw 2000 op te nemen, waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat die in het overgrote deel van de gevallen wel zal worden gehaald, afgestemd op de in vreemdelingenzaken gangbare praktijk met betrekking tot het in bezwaar overleggen van nieuwe documenten ten bewijze dat aan de voorwaarden is voldaan en die dikwijls nader onderzoek vergen, waaronder mogelijk ook in het buitenland. De IND is bezig om de achterstanden weg te werken. Bij de nieuwe instroom worden de bezwaarzaken gemiddeld binnen 19 weken afgedaan.

Artikel I, onderdeel I

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de in het voorgestelde nieuwe onderdeel h van artikel 54 eerste lid opgenomen verwijzing wel concreet genoeg is om bevoegdheid van de besluitwetgever te creëren. Deze leden vragen voorts wat men zich moet voorstellen bij de opgesomde andere verplichtingen en hoe deze bepaling zich verhoudt met het tweede lid van dat artikel.

Deze leden antwoord ik, onder verwijzing naar hetgeen ik bij artikel I, onderdeel C, met betrekking tot artikel 2e heb vermeld, dat er in verband met de aanpassing van het voorgestelde artikel 2e geen behoefte meer bestaat aan de voorgestelde wijziging van artikel 54 en daarom schrap ik dit onderdeel I door middel van bijgaande nota van wijziging.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin