Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2007–2008

31549 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

I. INLEIDING

Op 5 maart 2001 bood de Minister van Buitenlandse Zaken – in overeenstemming met de staatssecretaris van Justitie – de Tweede Kamer een Hoofdlijnennotitie Visumwet aan (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 106, nr. 4), op 18 juli 2002 aangevuld met een uiteenzetting over de bevoegdheidsverdeling tussen betrokken ministers. Enkele jaren daarvoor had de Tweede Kamer in de motie Bijleveld-Schouten c.s. (Kamerstukken II, 1997/98, 24 544, nr. 27) al uitgesproken «dat het wenselijk is dat een wettelijke regeling tot stand komt voor de verlening van visa».
De hoofdlijnennotitie bevat een verkenning van de inhoud van de tot stand te brengen wetgeving. Op 6 april 2001 voerde de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken een overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken over onder andere de hoofdlijnennotitie (26 106, nr. 19 637, 27 400 V, 26 106, nr. 580). Uit dat overleg bleek dat de kamer de conclusies van de notitie kon ondersteunen.

Dienovereenkomstig is in het wetsvoorstel met betrekking tot de totstandkoming van een Visumwet aanvankelijk een overdracht van bevoegdheden opgenomen van de Minister van Buitenlandse Zaken naar de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (thans de Minister van Justitie), dat wil zeggen: zowel met betrekking tot visa voor verblijven van niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden, de zogenoemde visa kort verblijf, als met betrekking tot de machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv).

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken heeft onder meer geadviseerd om bepalingen die het Schengenacquis herhaalden, derhalve die betreffende visa voor kort verblijf (van niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden) te schrappen, omdat bepalingen die de status van verordening hebben of daarmee moeten worden gelijkgesteld niet in de nationale wetgeving behoren te worden overgeschreven of geparafraseerd. Tevens heeft de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken geadviseerd de resterende bepalingen op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000.[1]

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST121436
0708tkkst31549-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2008

Voorts is door de Commissie van de Europese Gemeenschappen een voorstel d.d. 19 juli 2006 met kenmerk [COM(2006) 403 definitief 2006/0142 (COD); [SEC(2006)957] en [SEC(2006)958)] ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke Visumcode, waarin de regels van het Schengenacquis worden opgenomen, voor zover het betreft de Gemeenschappelijke Visuminstructies.

Als gevolg van vorenstaande ontwikkelingen is de uitvoering van de motie Bijleveld-Schouten door de tijd ingehaald, hetgeen ondergetekenden ertoe heeft gebracht de ontwerpbepalingen die het Schengenacquis herhaalden te schrappen en de resterende bepalingen met betrekking tot de nationale visa (voor langer verblijf dan drie maanden) aan te passen met het oog op inpassing in de Vreemdelingenwet 2000, hierna te noemen: de Wet.

In verband met de beoogde inpassing konden weer andere bepalingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel worden geschrapt, voor zover de Wet reeds in de onderwerpen van die bepalingen voorziet.

Daarbij is aanleiding gevonden om, los van het advies van de ACVZ, de invorderingsbepalingen, waarmee in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd vooruitgelopen op de invoering van de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te schrappen, omdat daaraan geen behoeft bestaat, aangezien de mogelijkheid van kostenverhaal niet langer in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen.

Eveneens los van het advies van de ACVZ zijn vervolgens enkele bepalingen aan het wetsvoorstel toegevoegd, teneinde een omissie bij de vaststelling van de Wet te herstellen met betrekking tot de mogelijkheid van verkorte afdoening van aanvragen regulier, in afwijking van de Awb, alsmede om leges te kunnen heffen ter afdoening van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. In dit verband zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdelen F en G).

Tevens is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd in verband met toelating na fraude (artikel I, onderdeel D), overeenkomstig een daartoe strekkende brief van 17 november 2006 van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Kamerstukken II, 2006–2007, 19 637, nr. 1104).

Nader overleg tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie – na advisering door de Raad van State en de Raad van State van het Koninkrijk – heeft vervolgens geleid tot het inzicht dat de herverdeling van taken en bevoegdheden met betrekking tot de verlening van visa dient te worden beperkt tot de mvv.
In verband daarmee zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gewijzigd.

Voorts is de ontwerpbepaling geschrapt, die ertoe strekte het Souverein Besluit van 12 december 1813, Stcrt. 1814, nr. 4, in te trekken, omdat het Souverein Besluit de status heeft van een rijkswet [Kamerstukken II, vergaderjaar 1987–1988, 20 393 (R1343), B] en omdat het voorliggende wetsvoorstel niet langer betrekking heeft op visumverlening algemeen.

Het Souverein Besluit blijft grondslag vormen voor de visumverlening voor verblijf niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden, tot het moment waarop het Besluit wordt ingetrokken, als gevolg van de inwerkingtreding van het mede daartoe strekkende voorstel

van rijkswet houdende algemene bepalingen met betrekking tot visa, nadat dat voorstel tot rijkswet zal zijn verheven.

Naast het vorenstaande zijn vervolgens enkele bepalingen aan het wetsvoorstel toegevoegd die strekken tot herverdeling van de behandeltermijnen in eerste aanleg en bezwaar wat betreft de afdoening aanvragen omtrent de afgifte van verblijfsvergunningen, bedoeld in de artikelen 14 en 20 van de Wet. In dit verband zij verwezen naar paragraaf 4 van de algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdelen G en J.

Tenslotte kunnen de komende staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk invloed hebben op de inhoud van onderhavig wetsvoorstel. Het land Nederlandse Antillen zal immers worden ontmanteld, omdat Curaçao en Sint Maarten voortaan landen binnen het Koninkrijk zullen zijn en Bonaire, Saba en Sint Eustatius openbare lichamen worden in de zin van artikel 134 van de Grondwet.
Of en in hoeverre dat laatste gevolgen heeft voor het onderhavige wetsvoorstel is mede afhankelijk van de vraag of de Vreemdelingenwet 2000 aldaar onverkort van toepassing wordt dan wel of de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen (P.B. 1966, 17) aldaar (voorlopig) zal blijven gelden, al dan niet in aangepaste vorm. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat het laatste het geval zal zijn.

II. INHOUD

2.1. Nationaal visumbeleid

Een nationale wet biedt een kader voor nationaal visumbeleid. Het onderhavige voorstel van wet bevat dan ook geen normering van visumverlening kort verblijf, welke immers in Europees verband wordt vastgesteld en de status heeft dan wel verkrijgt van een verordening, maar verankert de hoofdlijnen voor de nationale visa voor lang(er) verblijf en laat dan ook ruimte voor nadere regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Blijkens de Hoofdlijnennotitie Visumwet, paragraaf 3.2, riep de voorbereiding van visumwetgeving de vraag op of deze wetgeving in koninkrijksverband tot stand moest komen – als rijkswet – of dat met nationale wetgeving kon worden volstaan. De totstandkoming van rijkswetgeving impliceert betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Het Statuut voor het Koninkrijk noemt als aangelegenheden voor het Koninkrijk onder andere de buitenlandse betrekkingen en het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen (artikel 3, eerste lid). Niet elke koninkrijksaangelegenheid behoeft echter regeling bij rijkswet. Artikel 14, derde lid, van het Statuut bepaalt:
Regelen omtrent aangelegenheden van het Koninkrijk, welke noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba gelden, worden bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld.
Indien de visumwetgeving niet geldt op de Nederlandse Antillen en Aruba kan deze als nationale wet tot stand komen. Geheel in lijn daarmee worden de visumbepalingen met betrekking tot de mvv en het terugkeervisum, zijnde nationale visa voor lang(er) verblijf dan drie maanden, thans opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 die uitsluitend geldt voor het Koninkrijk in Europa.

2.2. Visumplicht

In het internationale personenverkeer kunnen drie stappen/momenten worden onderscheiden:
1. visumverlening
2. grenscontrole
3. verblijf/verwijdering.

Deze drie stappen/momenten kunnen weliswaar worden onderscheiden, maar de bestuurlijk/juridische inbedding ervan hangt niettemin nauw samen.

Het uitgangspunt is dat vreemdelingen visumplichtig zijn, tenzij zij expliciet hiervan zijn vrijgesteld. Wat betreft visa lang verblijf, dat wil zeggen voor langer verblijf dan drie maanden, komt dit tot uitdrukking in artikel 16, eerste lid, onder a van de Wet, waar is bepaald dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd. Aangezien de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt verleend onder beperkingen, verband houdend met het verblijfsdoel, wordt complementair daaraan in artikel 2e, eerste lid, eerste volzin, van de Wet bepaald dat ook de mvv wordt verleend onder beperkingen, verband houdend met het doel waarvoor het verblijf wordt toegestaan. In dit verband is voorts van belang dat in artikel 17, eerste lid, van de Wet is bepaald dat een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een geldige mvv indien het betreft, voor zover hier van belang, de vreemdeling die de nationaliteit bezit van een der met name aan te wijzen landen.
Ingevolge artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel wordt de lijst van landen, waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van de verplichting te beschikken over een geldige mvv, overeenkomend met het verblijfsdoel waarvoor verblijf wordt aangevraagd, vastgesteld bij ministeriële regeling van de Minister van Justitie, te weten het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

2.3. Criteria voor verlening van nationale visa

Naast de vaststelling van de visumplicht lang verblijf, vormt de regeling van de criteria op grond waarvan die nationale visa worden verleend dan wel geweigerd een kernelement in het wetsvoorstel.
De wet legt vast op grond van welke criteria nationale visa verleend dan wel geweigerd kunnen worden, onder verwijzing naar de in hoofdstuk twee van de Wet geformuleerde toegangsvereisten. Eén van die vereisten is het beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit criterium kan nader worden bepaald bij gedelegeerde regelgeving; uitgangspunt zijn de normen die voor binnenkomst gelden. Een derde – «referent» – kan voor de persoon ten behoeve van wie de mvv wordt aangevraagd instaan.

Voor de verlening van de mvv geldt dat, behalve aan de voorwaarden voor toegang, ook moet worden voldaan aan de voorwaarden voor verblijf voor het beoogde verblijfsdoel. De aanvraag tot het verlenen van de mvv kan daarom als regel worden afgewezen indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor datzelfde verblijfsdoel. Het wetsvoorstel, dat aan de figuur van referent een wettelijke basis verleent (het voorgestelde artikel 1b), staat overigens los van de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland» (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 573, nr. 1), wat betreft

de voorwaarden voor verblijf en de beoogde indeling van de verblijfsdoelen in kolommen. De verankering van de figuur van referent in de Vreemdelingenwet 2000 is echter wel tevens van belang voor het voorstel in de notitie om aan de referent meer verantwoordelijkheden toe te delen, doordat de referent een belangrijk deel van de toets op de voorwaarden voor toelating op zich neemt en ook garandeert dat de ingediende aanvragen voldoen aan het profiel van de migranten waarvan het kabinet heeft bepaald dat Nederland hen wil toelaten. Met deze verankering wordt echter niet beoogd op de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de notitie vooruit te lopen.

Een nationaal visum wordt geweigerd wanneer aan een of meer van de hiervoor aangeduide criteria en voorwaarden niet wordt voldaan, onverminderd de bevoegdheid om op grond van humanitaire overwegingen, Nederlands belang of internationale verplichtingen toch een nationaal visum te verlenen.

2.4. Voorschriften en beperkingen

Onder omstandigheden kan de werkingssfeer van een nationaal visum naar plaats worden beperkt dan wel kunnen bepaalde voorschriften aan het visum worden verbonden, zoals een meldingsplicht. De mvv wordt echter altijd onder beperkingen verleend die verband houden met het doel waarvoor verblijf wordt toegestaan.

De wet bevat een grondslag om voorschriften en beperkingen aan een nationaal visum te verbinden.

2.5. Annulering, intrekking, wijziging, beperking geldigheidsduur

Gewijzigde omstandigheden en geconstateerde gebreken in het nationaal visum moeten tot aanpassing of reparatie kunnen leiden.

De wet voorziet in een grondslag om een verleend nationaal visum te annuleren (in te trekken met terugwerkende kracht – ex tunc – alsof het nooit heeft bestaan), in te trekken (ex nunc) of, naar inhoud of geldigheidsduur, te wijzigen – daaronder begrepen een wijziging van de aan het nationaal visum verbonden voorschriften en beperkingen. Daartoe kan worden overgegaan indien:

- uit naderhand gebleken feiten of omstandigheden komt vast te staan dat verlening van het nationaal visum onjuist was, of
- feiten en omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat deze zich in overwegende mate verzetten tegen handhaving of ongewijzigde handhaving van het verleende nationaal visum.

2.6. Bevoegdheid

In paragraaf 3.3.7 van de Hoofdlijnennotitie is in conclusie 9 als uitgangspunt voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie neergelegd dat de verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf aan het competentiegebied van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (thans Minister van Justitie) zal worden toebedeeld en dat voor het overige de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde instantie blijft.

De Minister van Buitenlandse Zaken blijft verantwoordelijk voor de formulering van het visumbeleid als instrument van buitenlands beleid en als instrument van het toegangs- en toelatingsbeleid voor verblijf niet langer dan drie maanden binnen periode van zes maanden.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de formulering van het visumbeleid als instrument van het toelatings- en toegangsbeleid voor verblijf langer dan drie maanden.

De Minister van Justitie is belast met de formulering en actualisering van de regelgeving met betrekking tot de visa voor verblijf langer dan drie maanden. Waar de regelgeving betrekking heeft op aspecten van buitenlands beleid handelt de Minister van Justitie daarbij in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.
Waar de regelgeving betrekking heeft op aspecten die van invloed zijn op de werkprocessen op de vertegenwoordigingen in het buitenland handelt de Minister van Justitie daarbij eveneens in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Justitie draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het visumbeleid voor verblijf langer dan drie maanden, besluit in dat kader op de aanvragen tot visumverlening en draagt zorg voor de behandeling van bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten op zodanige visumaanvragen.
Indien de beslissing op een visumaanvraag consequenties voor het buitenlands beleid kan hebben, beslist de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister van Justitie benut bij de uitvoering van het beleid in zake de mvv de ambassades en consulaten. De medewerkers op deze posten handelen in het kader van de verlening van de mvv namens de Minister van Justitie. De Minister van Buitenlandse Zaken draagt zorg voor de kwaliteit van de posten, zowel in termen van kwantiteit als in termen van inhoudelijke expertise.

Aangezien ingevolge het geldende staatsrecht (ABRS 10 oktober 2001, zaaknummer 20 010 1904/1, LJN: AD4637) aanpassingen van bevoegdheidsverdelingen plaats vinden per koninklijk besluit op basis van artikel 44 van de Grondwet, zal de hier benodigde aanpassing worden gerealiseerd door middel van een zodanig koninklijk besluit. Het onderhavige voorstel van wet sluit daarop aan.

2.7. Procedure

Naast inhoudelijke criteria bevat de wet – of een op de wet gebaseerde lagere regeling – specifieke procedurevoorschriften, onder andere ten aanzien van de indiening – in persoon – en inhoud van de aanvraag en de termijn waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist

2.8. Leges

Legesbepalingen ten aanzien van aanvragen tot het verlenen van de mvv bij de vertegenwoordigingen van het Koninkrijk in het buitenland zijn in de Regeling op de consulaire tarieven vastgesteld. De onderhavige wet voorziet in een retributiegrondslag voor visumverlening binnen de grens. De legesbepalingen ten aanzien van de aanvragen tot het verlenen van het terugkeervisum zullen worden vastgesteld bij ministeriële regeling, te weten het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

2.9. Handhaving

Wat de handhaving aangaat kan worden volstaan met de bevoegdheid om een nationaal visum te annuleren, in te trekken of te wijzigen. Dientengevolge staat de betrokken vreemdeling bloot aan maatregelen [weigering

(hernieuwde) toegang, verblijfsbeëindiging] die op grond van andere bepalingen van de Wet getroffen kunnen worden.

2.10. Afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht

De wijze van behandeling van aanvragen tot het verlenen van nationale visa en de rechtsbeschermingsmogelijkheden die openstaan tegen besluiten op zodanige aanvragen wijken op onderdelen af van het algemene regime dat in de Awb is neergelegd. De bijzondere regeling in het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de omvang van de praktijk met betrekking tot nationale visa, de rol van de Nederlandse vertegenwoordigingen bij de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een mvv en de samenhang met de besluitvorming ingevolge de Wet.

Behandeling

Het wetsvoorstel bevat de volgende afwijkingen van de Awb wat betreft de behandeling van aanvragen tot het verlenen van een nationaal visum. Artikel 2f introduceert in afwijking van artikel 4:5, eerste en vierde lid, van de Awb de mogelijkheid tot een eenvoudige buitenbehandelingstelling van ongenoegzame aanvragen, bijvoorbeeld indien de aanvraag niet door de vreemdeling in persoon bij de desbetreffende Nederlandse vertegenwoordiging wordt ingediend, maar schriftelijk bij het departement door een referent. Artikel 2f, tweede lid, bepaalt dat het bestuursorgaan in afwijking van artikel 4:7 en artikel 4:8 van de Awb niet verplicht is betrokkene voorafgaand te horen bij een voorgenomen afwijzing op grond van gegevens die betrokkene niet zelf heeft verstrekt of voordat een beschikking wordt gegeven waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze memorie.

Artikel 2g maakt het mogelijk om in afwijking van de artikelen 3:45 en 3:47 Awb de vermelding van de bezwaarmogelijkheid en van de motivering van een positieve beslissing achterwege te laten. Vanzelfsprekend geldt deze afwijking niet indien niet geheel conform de aanvraag wordt beslist.

Artikel 2l, eerste lid, bevat een bijzondere regeling voor de aanvraag van een mvv, in afwijking van artikel 2:1 Awb. Het artikelsgewijze deel van deze memorie bevat een uitvoerige toelichting op deze bepaling.

2.11. Het mvv-vereiste

Bij gelegenheid van de totstandkoming van het onderhavige voorstel van wet is de vraag onder ogen gezien of handhaving van de mvv-plicht – de verplichting voor vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten om voor hun komst naar Nederland voor langdurig verblijf bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst een mvv aan te vragen en die beslissing aldaar af te wachten – wenselijk is, of dat de mogelijkheid zou moeten worden geopend om in het land van herkomst een verblijfsvergunning – regulier – aan te vragen. Ampele overweging heeft geleid tot het oordeel dat de mvv-plicht gehandhaafd dient te worden.
Het afschaffen van de mvv-plicht zou immers afbreuk doen aan de ratio voor invoering daarvan. Het is nog steeds wenselijk dat de overheid reeds voor toegang kan beoordelen of een vreemdeling aan de criteria voor verblijf voldoet. Indien de vreemdeling voorafgaand aan een dergelijke beoordeling toegang tot Nederland zou worden verleend, zou de overheid voor voldongen feiten gesteld kunnen worden. Bovendien schept het ook duidelijkheid voor de vreemdeling. De vreemdeling krijgt immers nog in het land van herkomst of bestendig verblijf bericht of hij na inreis gerech-

tigd is voor langere duur te blijven. De Nederlandse aanpak komt in dit opzicht overeen met die van de meeste EU-staten.
Om het risico van vertraging, gemoeid met het achtereenvolgens doorlopen van twee procedures, te beperken, zijn allerlei verbetertrajecten in uitvoering genomen. De communicatie tussen de posten en de IND is aanzienlijk verbeterd. De IND heeft de behandeling van mvv-aanvragen, aanvragen voor verblijfsvergunningen «regulier» in eerste aanleg en aanvragen tot verlenging daarvan gefaseerd overgenomen van de vreemdelingendiensten. Naarmate het tijdsverloop tussen de afgifte van een mvv en die van een verblijfsvergunning kan worden beperkt, ontvalt de aanleiding tot een heroverweging van de mvv-plicht.
Of en in hoeverre beide procedures in elkaar zouden kunnen worden gevlochten, zal nader worden bezien in het kader van de behandeling en uitvoering van de beleidsnotitie «Naar een modern migratiebeleid. Notitie over de herziening van de reguliere toelating van vreemdelingen in Nederland» (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005–2006, 30 573, nr. 1). Voor een toelichting op de positie die de referent in het onderhavige wetsvoorstel verkrijgt in het kader van de mvv-procedure, zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B, en artikel I, onderdeel C, met betrekking tot de artikelen 2k en 2u.

3. Toelating na fraude

Naar aanleiding van de Algemene Politieke Beschouwingen (Handelingen II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 6, blz. 272-354) heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie bij brief d.d. 17 november 2006 een verkennende notitie aan de Tweede Kamer gezonden inzake reguliere toelating na fraude. Daaraan is het volgende ontleend. «In het verleden is het voorgekomen dat vreemdelingen die in eerdere procedures gebruik hebben gemaakt van valse c.q. vervalste documenten dan wel onjuiste gegevens hebben verstrekt, toch verblijf in Nederland hebben verkregen. Dit is een onwenselijke situatie. Immers, op deze wijze wordt aan vreemdelingen verblijf verleend, terwijl zij in het verleden op frauduleuze gronden gepoogd hebben verblijf in Nederland af te dwingen. Mijn streven is erop gericht dergelijke situaties in de toekomst zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen. Ik denk dat dit een belangrijk signaal is richting de samenleving, waarmee wordt benadrukt dat het belangrijk is op te treden tegen vreemdelingen die misbruik maken van onze procedures en onjuiste gegevens verstrekken. (...) Op dit moment bestaat er geen mogelijkheid om in een tweede of volgende verblijfsprocedure tegen te werpen dat in een eerdere procedure onjuiste gegevens zijn overgelegd. Indien bij de nieuwe aanvraag wel de correcte gegevens worden overgelegd en men voldoet aan de verblijfsvoorwaarden, is er thans geen rechtsgrond om de vergunning te weigeren. (...) Teneinde de in het verleden ontstane onwenselijke situaties in de toekomst te voorkomen, ben ik voornemens artikel 16 Vreemdelingenwet 2000 te wijzigen. Daarbij is het niet van belang of de gegevens in een lopende procedure zijn verstrekt, of in het kader van een eerdere procedure.»

Het voorgestelde onderdeel i van artikel 16 strekt tot uitvoering van dat voornemen.
Dit onderdeel strookt voorts met artikel 16, tweede lid, onder a, van de richtlijn nr. 2003/86/EG betreffende het recht op gezinshereniging. Daar is bepaald dat de lidstaten het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging kunnen afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd, of onwettige middelen zijn gebruikt. Ingevolge het onder b van dat artikellid bepaalde geldt hetzelfde indien is vastgesteld dat het huwelijk, het partnerschap of de adoptie

uitsluitend tot stand is gebracht om voor de betrokken persoon toegang tot of verblijf in een lidstaat te verkrijgen.

Op grond daarvan wordt aan artikel 16 als afwijzingsgrond toegevoegd het al dan niet eerder verstrekt hebben van informatie die onjuist of onvolledig is gebleken, dan wel het zich niet gehouden hebben aan beperkingen of voorschriften die aan een eerder visum of een eerder verleende verblijfsvergunning waren verbonden.

In het verlengde daarvan wordt aan artikel 16 als afwijzingsgrond toegevoegd dat de vreemdeling ander dan rechtmatig verblijf hield of houdt, dat wil zeggen verblijf anders dan op grond van artikel 8 van de wet. Dit zal zich met name kunnen voordoen indien een voor kort verblijf visumplichtige vreemdeling langer in ons land heeft verbleven dan het visum hem toestond of indien een niet visumplichtige vreemdeling langer in Nederland heeft verbeven dan de voor hem geldende vrije termijn. Ook zal dit zich kunnen voordoen in geval het verblijf van de vreemdeling in Nederland nimmer rechtmatig is geweest. In die gevallen kan eveneens aanleiding bestaan aan te nemen dat de vreemdeling zich niet zal houden aan verplichtingen die aan de verblijfsvergunning worden verbonden.

Aangezien de aanvraag tot het verlenen van een mvv ingevolge artikel 2i, eerste lid, in samenhang met artikel 2h, eerste lid, kan worden afgewezen op grond dat de vreemdeling niet voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning ingevolge deze wet, wordt daarmee tevens veilig gesteld dat de aanvraag tot het verlenen van een mvv op dezelfde gronden als in artikel 16, eerste lid, kan worden afgewezen, inclusief de thans toe te voegen gronden.

Ingevolge het bestaande tweede lid van artikel 16 zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van deze afwijzingsgronden, bij welke toepassing vanzelfsprekend rekening zal worden gehouden met de toepasselijke mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4. Wijziging beslistermijnen regulier

4.1 Inleiding

De beslistermijnen in reguliere vreemdelingenzaken, te weten de beslissingen genomen omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 20 van de wet, zijn aan aanpassing toe. De huidige beslistermijn in eerste aanleg van zes maanden blijkt in de praktijk vaak te ruim, terwijl de termijn voor de beslissing op een bezwaarschrift in een groot aantal gevallen juist te kort blijkt. In de praktijk kan die wettelijke beslistermijn voor afdoening van het bezwaar in veel gevallen simpelweg niet worden gehaald. Daarom wordt een aanpassing van de beslistermijnen voorgesteld, inhoudende een verkorting van de wettelijke beslistermijn in eerste aanleg en een verlenging van de wettelijke beslistermijn in bezwaar. Als gevolg hiervan wordt de vreemdeling duidelijkheid geboden over de termijn waarop de beslissing op diens aanvraag feitelijk mag worden verwacht.

4.2 Achtergrond

De beslistermijnen in het reguliere vreemdelingenrecht zijn onderwerp geweest van onderzoek/kritische beschouwing door de Rekenkamer: «Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?» en «Immigratie en Naturalisatiedienst» alsmede de reacties van het voorgaande kabinet op die rappor-

ten[1]. Ook de Nationale Ombudsman heeft zich met de beslistermijnen in reguliere vreemdelingenzaken bezig gehouden[2].

In reactie op bedoelde rapporten heeft het vorige kabinet aangegeven de termijnen voor de beslissing op de aanvraag toereikend te vinden maar de termijn voor afdoening van het bezwaar in het specifieke geval van reguliere toelating juist niet passend te vinden (zie p. 4 reactie). Ten aanzien van dat laatste was het voorgaande kabinet daarom van mening dat gelijktrekking van de procesgang in reguliere vreemdelingenzaken met die van asielzaken door het laten vervallen van de mogelijkheid van bezwaar hieraan tegemoet zou komen. Het huidige kabinet is echter van mening dat, na verder onderzoek van dat voornemen en de nodige consultaties, minder vergaande stappen volstaan.

Op een groot deel van de aanvragen tot het verlenen en verlengen van de reguliere verblijfsvergunning wordt inmiddels door de IND binnen drie maanden (= 13 weken) beslist. Zo bedroeg volgens opgave van de IND de gemiddelde doorlooptijd in het jaar 2006 in eerste aanleg 11 weken[3]. In 2007 was de gemiddelde doorlooptijd in eerste aanleg enkele weken langer, namelijk 15 weken[4], omdat prioriteit is gegeven aan het wegwerken van achterstanden in bezwaar. De gemiddelde doorlooptijd van de aanvragen tot het verlenen van een reguliere verblijfsvergunning na mvv bedroeg 9 weken en zonder mvv 23 weken. De beslissing op bezwaar, die conform artikel 7:10 Awb binnen hooguit 10 weken (zes plus vier weken) moet zijn genomen, blijkt in de praktijk echter in verreweg de meeste gevallen niet binnen die termijn te worden genomen. In 2006 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van in dat jaar ontvangen bezwaarschriften regulier volgens opgave van de IND 16 weken. 75 Procent werd afgedaan binnen 26 weken[5]. Tot en met oktober 2007 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van in dat jaar ontvangen bezwaarschriften 14 weken. Daarvan werd 88 procent afgedaan binnen 26 weken. Bij asielgerelateerde bezwaarschriften bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van in dat jaar ontvangen bezwaarschriften tot en met oktober 2007 28 weken. Van die bezwaarschriften werd 39 procent afgedaan binnen 26 weken[6].
Voor die duur zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: het grote zaaksaanbod in bezwaar, de mogelijkheid om in bezwaar alsnog aan te tonen dat de vreemdeling in aanmerking komt voor een reguliere verblijfsvergunning, bijvoorbeeld door noodzakelijke documenten alsnog over te leggen, de noodzaak van (hernieuwd) onderzoek door derden (ook in het buitenland) en de afhankelijkheid van de beschikbaarheid van de belanghebbenden en hun gemachtigden bij het plannen van een hoorzitting. Dit betreft argumenten van feitelijke aard.

Er is echter ook een argument van meer principiële aard. De indruk bestaat dat de aan de kortere beslistermijn in bezwaar in de Awb ten grondslag liggende gedachte dat na het onderzoek in eerste aanleg het onderzoek in bezwaar sneller kan worden gedaan, niet onverkort opgaat voor het reguliere vreemdelingenrecht. In bezwaar vindt een volledige heroverweging plaats, waarbij ook nieuwe ontwikkelingen kunnen worden meegenomen (ex nunc beoordeling bezwaar). In het vreemdelingenrecht komt het regelmatig voor dat er bij de aanvraag omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14, niet meteen alle noodzakelijke documenten worden overgelegd (zoals een bewijs van inschrijving bij een onderwijsinstelling voor verblijf als student, of bewijs van gezinsband ingeval van een aanvraag tot verblijf op grond van gezinshereniging). De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning wordt dan terecht afgewezen op grond dat niet is aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan. Vervolgens wordt bezwaar gemaakt en worden de noodzakelijke documenten alsnog overgelegd. Documenten waaruit bijvoorbeeld een gezinsband in het buitenland moet blijken, kunnen nader onderzoek in het betreffende

[1] Rapport «Beslistermijnen. Waar blijft de tijd?» van 19 maart 2004, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 495, nrs. 1–2; Rapport «Immigratie en naturalisatiedienst» van 15 september 2005, kamerstukken II, 2004–2005, 30 240, nrs. 1–2.
[2] Rapport «Reguliere verblijfsvergunning», rapport 2005/176.
[3] Zie in dit verband www.ind.nl.
[4] Rapportage vreemdelingenketen januari 2007-juni 2007, Kamerstukken II, 2006–2007, 19 637, nr. 1173.
[5] Paarse Boek 2006 met jaarrapportage, p. 13.
[6] Paarse Boek van oktober 2007, p. 8.

andere land behoeven. Dat is dikwijls tijdrovend onderzoek, dat in eerste aanleg had kunnen zijn gedaan, maar niet is geschied, omdat het document nog niet was overgelegd. Ook bij aanvragen waarbij medische aspecten een rol spelen, worden vaak in bezwaar nieuwe medische stukken overgelegd waardoor een nader onderzoek noodzakelijk is door het Bureau Medische Advisering van het ministerie van Justitie bij de behandelende artsen. De bestaande wettelijke termijn van zes plus vier weken uit de Awb is dan in de praktijk van het vreemdelingenrecht vaak te kort. Anders gezegd, de bezwaarschriftprocedure wordt vaak gebruikt om eerdere gebreken zijdens de vreemdeling te herstellen dan wel om met geactualiseerde gegevens te komen. De zorgvuldigheid gebiedt dan om deze alsnog te onderzoeken of te laten onderzoeken.

De inzet om zo snel mogelijk te beslissen op een aanvraag of op bezwaar staat vanzelfsprekend nog steeds voorop. Het perspectief van de aanvrager staat nog steeds centraal. De vreemdeling wordt een reële termijn geboden waarbinnen een beslissing op de aanvraag of op het bezwaar kan worden verwacht, hetgeen ongenoegen over het uitblijven van een beslissing binnen de geldende termijnen zal kunnen voorkomen evenals bezwaar en beroep gericht tegen het uitblijven van een tijdige beslissing.

Er is sprake van een herschikking van de beschikbare tijd binnen de bestaande processtappen. Waar eerst sprake was van een wettelijke verplichting om binnen zes maanden te beslissen op de aanvraag (artikel 25 , eerste lid, van de wet), zal straks die beslissing binnen 3 maanden moeten worden genomen. Daarentegen wordt de wettelijke beslistermijn voor de beslissing op het bezwaar verruimd met 3 maanden, waardoor wettelijke beslistermijn voortaan 19 weken zal bedragen (de huidige 6 weken + de voorgestelde 13 weken).

De bestaande mogelijkheid van artikel 25, tweede lid, van de wet tot het verlengen van de termijn voor het beslissen op een aanvraag blijft behouden. Dit betreft de gevallen waarin er naar het oordeel van de Minister onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie nodig is. Deze bestaande mogelijkheid tot het verlengen met zes maanden blijft behouden, omdat de ervaring leert dat dergelijk onderzoek vaak tijdrovend is. Daarbij valt te denken aan het onderzoek in het buitenland naar de echtheid van overgelegde documenten en de Minister nu eenmaal weinig concrete mogelijkheden tot zijn beschikking heeft die derden tot spoed te manen. Tevens valt daarbij te denken aan het opvragen van medische informatie bij behandelende artsen, waarbij slechts beperkte invloed kan worden uitgeoefend op de termijn van beantwoording.

Wat betreft de mogelijkheid van het verlengen van de beslistermijn in bezwaar wordt voorgesteld om te voorzien in twee mogelijkheden tot verlenging van de beslistermijn: een algemene verdagingsmogelijkheid met vier weken en een bijzondere, met de verlenging van de beslissing op de aanvraag vergelijkbare verlenging in geval van onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie.

De op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb reeds bestaande, algemene mogelijkheid tot verdaging van 4 weken voor het beslissen op bezwaar zou behouden moeten blijven ondanks de voorgestelde verlenging van de beslistermijn met 13 weken. Er zullen zich immers altijd omstandigheden kunnen voordoen die een dergelijke verdaging rechtvaardigen. Daarbij valt te denken aan een tijdelijke piekbelasting.

Daarnaast blijkt het ook in bezwaar regelmatig noodzakelijk om onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie te kunnen vragen. Dergelijk

onderzoek kan echter tot gevolg hebben dat de termijn voor het beslissen op bezwaar overschreden wordt. Een mogelijkheid om in een dergelijk geval ook in bezwaar de termijn te kunnen verlengen is dan ook wenselijk. Aangezien een dergelijke voorziening reeds bestaat in het kader van de beoordeling van de aanvraag (zie artikel 25, tweede lid, van de wet), wordt voorgesteld die mogelijkheid ook in te voeren in de fase van het bezwaar. Daardoor kan in geval onderzoek door derden, daaronder begrepen medisch onderzoek en onderzoek in het buitenland, of door het Openbaar Ministerie nodig is de termijn worden verlengd met 13 weken.

Cumulatie van de beide verlengingsmogelijkheden is niet uitgesloten. Maar de verlenging wegens onderzoek door derden of door het Openbaar Ministerie moet worden gemotiveerd.

Een en ander betekent dat de beschikking op bezwaar in beginsel uiterlijk binnen 19 weken moet zijn genomen met de mogelijkheid die termijn te verlengen met 4 weken of de beslissing te verdagen, in voorkomend geval, met 13 weken.

Overigens is er uit een oogpunt van eenvoud voor gekozen om de termijnen voor afdoening van het bezwaar, conform de Awb, in weken uit te drukken in plaats van maanden.

4.3 Verhouding met Modern Migratiebeleid en andere wetsvoorstellen.

Het reguliere toelatingsbeleid wordt op dit moment herzien in het kader van de uitwerking van de notitie «Naar een modern migratiebeleid»[1]. Doel van die herziening is onder andere vereenvoudiging en versnelling van de procedure. De verkorting van de termijn voor het nemen van de beslissing op de aanvraag past daarin. De vereenvoudiging van de toelatingsgronden – kolommen – en het gebruik van de referent – referentensystematiek – zal er naar verwachting toe bijdragen dat deze beslistermijn in de praktijk gehaald blijft worden. Tegelijkertijd zal, indien de verwachtingen bewaarheid worden, de vereenvoudiging ook gevolgen hebben voor de beoordeling in bezwaar. De hoop is, dat de nu voorgestelde aanpassing van de beslistermijn op bezwaar in de toekomst slechts een uiterste termijn zal worden. De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen worden, waar nodig, op gepaste wijze betrokken bij de verdere uitwerking van de notitie Naar een modern migratiebeleid. Het belang van de vreemdeling en de IND bij reële beslistermijnen in eerste aanleg en in bezwaar rechtvaardigt een wetsvoorstel in afwachting van de uitwerking van de notitie Naar een modern migratiebeleid.

De voorgestelde beslistermijn in eerste aanleg in reguliere zaken van drie maanden is mede bezien tegen het licht van het wetsvoorstel dwangsom en beroep wegens niet tijdig beslissen. Deze termijn wordt naar de huidige inzichten toereikend geacht, gegeven de door de IND reeds getroffen maatregelen. In het kader van het Modern Migratiebeleid zullen maatregelen worden ontwikkeld die tot verdere verkorting van de feitelijke beslistermijnen zullen leiden. De overgangsperiode van drie jaren, voorzien in het wetsvoorstel dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, biedt voldoende ruimte om niet slechts de thans beoogde verkorting maar ook een verdere, feitelijke verkorting te realiseren.

De voorgestelde herschikking van de procestijd moet overigens in groter verband worden bezien. Er wordt ook geprobeerd om het gebruik van de door artikel 7:1a Awb geboden mogelijkheid om het bezwaar over te slaan te bevorderen. Er zijn zaken die dermate eenvoudig lijken, zoals het ontbreken van een bewijs van inschrijving bij een universiteit in het kader

[1] Notitie «Naar een modern migratiebeleid», Kamerstukken II, 2005–2006, 30 573, nr. 1.

van een aanvraag om toelating als student, dat het overslaan van de bezwaarfase mogelijk is. Om daadwerkelijk het bezwaar over te kunnen slaan is steeds de instemming van de vreemdeling vereist.

III. TOTSTANDKOMING

Het voorstel van wet is bij brief van 1 juli 2005 ter advisering voorgelegd aan de ACVZ. De ACVZ heeft op 14 november 2005 en 21 juni 2006 geadviseerd.

Het wetsvoorstel is op 22 juni 2006 met het oog op eventuele advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). ACTAL heeft op 20 juli 2006 geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen[1].

IV. BESTUURSLASTEN

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft in augustus 2005 gerapporteerd over de resultaten van een ex ante uitvoeringstoets. In deze rapportage wordt ingegaan op de mogelijke financiële en andere gevolgen van het wetsvoorstel: de benadrukking van de bewijslast van de aanvrager dan wel referent en het afschaffen van de hoorplicht in eerste aanleg zullen leiden tot een afname van de bestuurslasten van de IND in de mvv-procedure. Er zal sprake zijn van een iets grotere toename van de bestuurslasten van de IND door de controle die zal gaan plaatsvinden op de in te voeren legesverplichtingen in de referentprocedure.
Ongeacht waar de aanvraag wordt ingediend, door de vreemdeling in het buitenland dan wel door een referent in Nederland, effect van de voorgestelde verankering van de referentprocedure in de wet in dit kader is dat er sprake is van slechts één aanvraag, ter afdoening waarvan eenmaal leges verschuldigd zijn en waarop als regel één besluit volgt. Op grond daarvan zou het aantal procedures in eerste aanleg met als doel de uiteindelijke afgifte van een mvv kunnen afnemen, waardoor de bestuurslasten zouden kunnen afnemen.

V. ADMINISTRATIEVE LASTEN VOOR BURGERS EN BEDRIJFSLEVEN

Positie referent

In de nulmeting AL Burgers Justitie 1.0 is opgenomen dat met een verzoek om advies in de referentprocedure 11 uur (T) is gemoeid en aan out of pocketkosten (K): € 3,84.
Het aantal verzoeken om advies (Q) is daarbij berekend op 38 687 per jaar. De tijdbelasting voor de burgers bedroeg T x Q = 425 557 uur en de out-of-pocket kosten bedroegen daarbij € 148 558.
De instroom (Q) wordt voor het jaar 2006 geschat op 28 800. Op basis van die instroom worden de lasten in tijd: T x Q = 316 800 uur en kosten: K x Q = € 110 592.

Een essentiële wijziging ten opzichte van de huidige regelgeving is dat de positie van de referent een wettelijke basis krijgt. Op deze wettelijke basis zijn verschillende regelingen geënt. In het kader van de toetsing administratieve lasten is onder andere van belang de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden in de referentprocedure. Het advies met betrekking tot afgifte mvv wordt immers vervangen door een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. De mogelijkheid van bezwaar in een referent-

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

procedure betekent een verhoging van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie.

De tijd die met de indiening van een bezwaarschrift is gemoeid, is gesteld op T = 2,33 uur (Schriftelijke bezwaarprocedure Vreemdelingenwet) en T = 4,08 uur (Hoorzitting bezwaarschrift, Vreemdelingenwet). De «out of pocket» kosten per aanvraag bedragen K = 0,39 uur (Schriftelijke bezwaarprocedure Vreemdelingenwet en K = 1,28 (Hoorzitting bezwaarschrift, Vreemdelingenwet).
(Bron: Nulmeting Al Burgers Justitie, SKM regelgeving Justitie, onderdeel A en H).

Van het totaal thans afgegeven beslissingen inzake de referentprocedure valt ca. 45 % negatief uit (ervaringscijfer 2005). Het aantal dat in bezwaar en beroep kan gaan bedraagt bij een verwachte instroom (= aanvragen) van 28 800 (raming 2006) dan maximaal 12 960.
Het aantal bezwaarschriften als gevolg van een negatieve beslissing via de referentprocedure wordt thans geschat op 91% (ervaringscijfer 2005): 11 794 (Q = 11 794) op jaarbasis.
De administratieve lasten van het in bezwaar gaan bedragen:
T (tijd in uren) x Q (kwantiteit) = 2,33 x 11 794 = 27 480 uur en K (kosten in €) x Q = € 0,39 x 11 794 = € 4 600.
Voorts wordt ervan uitgegaan dat in 80% van de gevallen een hoorzitting plaatsvindt, derhalve in 9 435 gevallen.
De administratieve lasten van de hoorzittingen bedragen:
T x Q = 4,08 x 9 435 = 38 495 uur en K x Q = € 1,28 x 9 435 = € 12 077.

De administratieve lasten van beroep zijn niet in kaart gebracht.

Afschaffen hoorplicht

De hoorplicht vervalt bij aanvragen tot het verlenen van een mvv en een terugkeervisum.

Het afschaffen van de hoorplicht in de referentprocedure (in eerste aanleg) leidt tot minimale lastenverlichting, aangezien in de huidige handelingen van de Nulmeting AL Burgers Justitie geen lasten hiervoor zijn opgenomen. Dit wordt bevestigd door de praktijk waarin minimaal gebruik wordt gemaakt van de hoorplicht van de referent.

De toename van de administratieve lasten voor de burger bedraagt derhalve: 27 480 + 38 495 = 65 975 uur en 4 600 + 12 077 = € 16 677.

ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel strekt ertoe de definitie van mvv van hoofdstuk 1 in aangepaste vorm over te brengen in het in te voegen nieuwe hoofdstuk 1A.

Artikel I, onderdeel B

Hiermee wordt de lijst van definities van artikel 1 uitgebreid door middel van twee afzonderlijke artikelen 1a en 1b.

Onderdeel c

Een referent kan de afwikkeling van een aanvraag tot het verlenen van een mvv vereenvoudigen door voor de vreemdeling de benodigde informatie

te verstrekken of door op andere wijze behulpzaam zijn, bijvoorbeeld door in te staan voor de juistheid van het door de vreemdeling opgegeven reisdoel. De tussenkomst van referenten in de mvv-procedure heeft geleid tot het ontstaan van een handelwijze die als «referentprocedure» bekend staat en waarbij een referent, hangende of vooruitlopend op de mvv-aanvraag door de vreemdeling, een «advies» inwon bij de Minister van Justitie over de vraag of de mvv-aanvraag naar diens oordeel voor inwilliging in aanmerking zou komen. De Minister van Buitenlandse Zaken placht dit advies – na vaststelling van de identiteit van de aanvrager bij de Nederlandse vertegenwoordiging – over te nemen. Tot voor kort stond tegen een negatief «advies» zelfs een mogelijkheid van bezwaar en beroep open. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft evenwel geoordeeld dat het «advies» niet kan worden aangemerkt als een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat. Bezwaar en beroep staan open tegen de beslissing op aanvraag, ook voor de belanghebbende referent (Afd. bestuursrechtspraak 12 januari 2004, nr. 200306128/1). Deze beslissing heeft ondergetekenden ertoe gebracht om de positie van de referent wettelijk te verankeren teneinde de voordelen van de referentprocedure niet verloren te doen gaan. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij artikel 2k.
Een referent kan mede als garantsteller optreden, dat wil zeggen dat hij borg staat voor de kosten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder c, van de Wet, dan wel bedoeld in het op grond van onderdeel d van dat artikellid bepaalde.

Artikel I, onderdeel C

Onderdeel C strekt ertoe de inhoudelijke bepalingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 2a

Overeenkomstig het gestelde in de Hoofdlijnennotitie Visumwet, zoals op 18 juli 2002 aangevuld met een uiteenzetting over de bevoegdheidsverdeling tussen betrokken ministers, is de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de formulering van het visumbeleid als instrument van buitenlands beleid en draagt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (thans: Minister van Justitie) verantwoordelijkheid voor de formulering van het visumbeleid als instrument van het toelatingsbeleid. Met betrekking tot de voorgenomen wijziging van de bevoegdheden van de minister voor Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie zij verwezen naar paragraaf 2.6 van deze toelichting.
Het *eerste lid* waarborgt de betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken bij de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een mvv , daaronder begrepen een beslissing tot wijziging, waarbij de internationale betrekkingen in het geding – kunnen – zijn. Daarbij kan worden gedacht aan internationale sancties die de bewegingsvrijheid van bepaalde personen beletten, visumvrijstelling voor diplomaten en houders van dienstpaspoorten, consulaire samenwerking bij visumverlening, vredesbesprekingen, visumaanvragen van hoge bestuursfunctionarissen van een vreemde mogendheid, visumaanvragen met het oog op het functioneren van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen verantwoordelijk voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië sedert 1991, het Internationaal Strafhof en de Organisatie voor het Verbod van Chemische Wapens.
In het *tweede lid* is neergelegd de wijze waarop de Minister van Justitie zijn instructiebevoegdheid jegens de ambtenaren van de posten – die immers in een mandaatverhouding voor die minister werkzaam zullen zijn – gebruik kan maken.

Aangezien de Minister van Buitenlandse Zaken de Nederlandse vertegenwoordigingen beheert en aanstuurt zullen aanwijzingen van de Minister van Justitie door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken plaatsvinden. Indien daarbij aspecten van buitenlands beleid aan de orde zijn, draagt de Minister van Buitenlandse Zaken een specifieke verantwoordelijkheid. Daaraan wordt recht gedaan door de bepaling dat in een dergelijk geval aanwijzingen in overeenstemming met hem worden vastgesteld. De aanwijzingen kunnen een generiek karakter hebben, betrekking hebben op een groep van gevallen, of instructies voor een concreet, individueel, geval bevatten.

De bedrijfsvoering en werkprocessen op een ambassade of consulaat kunnen van invloed zijn op het gehele proces van visumverlening. Aangezien de Minister van Justitie daarvoor verantwoordelijkheid draagt, ligt het in de rede dat diens aanwijzingsbevoegdheid zich daar mede toe uitstrekt. Aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de posten wordt recht gedaan door de bepaling dat dergelijke aanwijzingen in overeenstemming met hem dienen plaats te vinden.

Bij gedelegeerde regelgeving op grond van het *derde lid* kan bijvoorbeeld worden vastgesteld in welke gevallen het belang van de buitenlandse betrekkingen in elk geval is gemoeid met een beslissing omtrent de verlening van de mvv, alsmede welke informatie op welke tijdstippen moet worden verstrekt.

Artikel 2b

Ingevolge artikel 3 van de Wet wordt toegang tot Nederland geweigerd aan de vreemdeling die niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding dan wel in het bezit is van zodanig document waarin «het benodigde visum» ontbreekt. De weigering van de toegang aan een vreemdeling voor een verblijf niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden geschiedt niet op grond van artikel 3 van de Wet, maar op grond van de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscode (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 208, nr. 3, pp. 7–8). Welk visum «benodigd» is voor verblijf van zodanige duur is geregeld in de Gemeenschappelijke Visuminstructies, die binnenkort worden vervangen door de Visumcode.
Het onderhavige wetsvoorstel regelt welk visum «benodigd» is met het oog op verblijf langer dan drie maanden en bevat voorschriften voor de verlening van de visa voor dat doel. Artikel 3 van de Wet stelt onder andere als criteria voor de toegang tot Nederland voor verblijf dat de vreemdeling geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan. Deze criteria voor toegang zijn even zovele criteria voor de beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een mvv.
De hoofdregel is dat de vreemdeling over een – door de Minister van Justitie, de Minister van Buitenlandse Zaken dan wel door een andere bevoegde Europese autoriteit verleend – visum dient te beschikken om toegang tot Nederland te krijgen. Die hoofdregel geldt niet voor vreemdelingen die krachtens internationale regelgeving van een dergelijke visumplicht zijn vrijgesteld, zoals vreemdelingen die houder zijn van een door een Schengenland afgegeven verblijfstitel, dat wil zeggen een verblijfsvergunning in de zin van artikel 1, onderdeel 15, van de Schengengrenscode.

Artikel 2c

Artikel 2c bevat een bevoegdheidstoedeling aan de Minister van Justitie. De visa die door de Minister van Justitie kunnen worden verleend zijn

nationale visa voor verblijven van langer dan drie maanden, te weten de mvv, en het terugkeervisum.
De Minister van Buitenlandse Zaken houdt de bevoegdheid met betrekking tot visa voor verblijven tot en met drie maanden, zijnde de zogenoemde «eenvormige» «Schengen»- visa. Voor de toegang tot het Schengen-gebied is een doorreis- of reisvisum vereist. De werkingssfeer van een mvv is beperkt tot Nederland, met dien verstande dat dit visum ook geldig is voor de doorreis door de Overeenkomstsluitende partijen naar Nederland. Het is ook mogelijk een combinatie-visum, een D+C-visum, te verlenen, op grond waarvan het de vreemdeling, in afwachting van de beslissing op een aanvraag om verblijfsvergunning, mogelijk is om gedurende drie maanden na datum afgifte vrij te reizen op het Schengen-grondgebied.

Artikel 2d

Ter afdoening van een aanvraag tot verlening of wijziging van een mvv of terugkeervisum is de aanvrager leges verschuldigd. Deze leges zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld om zodoende wijzigingen in de hoogte van de tarieven snel te kunnen aanbrengen. Aangezien de vergoedingsplicht ten aanzien van dienstverlening door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland wordt beheerst door rijkswetgeving, meer in het bijzonder de Rijkswet op de consulaire tarieven, geldt de legesplicht op grond van het onderhavige artikel uitsluitend voor visumverlening in Nederland (binnen de grens) en voor op aanvraag in Nederland aangebrachte wijzigingen. Uiteraard zullen de tariefstructuur enhoogte op grond van het onderhavige artikel en op grond van de Rijkswet op de consulaire tarieven gelijk zijn. Conform de bestaande praktijk is de in dit artikel bedoelde vergoeding ook verschuldigd indien de behandeling van de aanvraag leidt tot het buiten behandeling stellen, het niet-ontvankelijk verklaren respectievelijk het afwijzen van de aanvraag. Met andere woorden: de leges zijn verschuldigd voor de geleverde inspanning, niet voor het door de aanvrager beoogde resultaat. Dit is voorts in overeenstemming met artikel 24, tweede lid, derde volzin, van de Wet.

Artikel 2e

In dit artikel komt de regel tot uitdrukking dat de mvv evenals de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd steeds wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor verblijf wordt dan wel is toegestaan. De beperkingen en voorschriften kunnen voorts gevorderd worden door de belangen waarop de beoordeling van een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van nationaal visum betrekking heeft, zoals het tegengaan van illegale immigratie, het belang van de openbare orde, de nationale veiligheid of de goede internationale betrekkingen en kunnen bijvoorbeeld meebrengen dat de vreemdeling zich gedurende zijn verblijf van politieke activiteiten onthoudt. Dit is geregeld in het *eerste lid*.
De inwilliging van een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een nationaal visum steunt op een tijdgebonden waardering van de relevante toetsingscriteria, waaraan geen onherroepelijke rechten kunnen worden ontleend. De Minister van Justitie is dan ook gedurende de geldigheidsduur van het nationale visum bevoegd wijzigingen aan te brengen in het nationaal visum zoals het oorspronkelijk is verleend. Dat kan – uiteraard – op aanvraag van de vreemdeling en ambtshalve indien achteraf, bijvoorbeeld uit mededelingen van een referent of het vreemdelingentoezicht blijkt dat de visumverlening onjuist was of indien gewijzigde omstandigheden zich tegen handhaving van het nationaal visum verzetten. Ook indien de vreemdeling de aan het nationaal visum verbonden verplichtingen niet naleeft kan aanleiding bestaan tot wijziging of intrekking. Dat

betekent dat de resterende geldigheidsduur van het nationaal visum komt te vervallen. Dit is geregeld in het *tweede lid.*
In het *derde lid* is geregeld dat, indien de vreemdeling nog geen toegang heeft verkregen, het nationaal visum met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken. Deze maatregel staat bekend als «annulering» en kan aan de grens plaatsvinden.

Artikel 2f

Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een bestuursorgaan besluiten een onvolledige aanvraag, zoals bedoeld in artikel 4:5 van de Awb, niet te behandelen mits hij de aanvrager eerst formeel in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag aan te vullen. Alleen al vanwege het grote aantal aanvragen stuit een onverkorte toepassing van artikel 4:5 van de Awb op praktische bezwaren. Het komt ook voor dat aanvragen worden ingediend die zodanig onvolledig zijn dat het indienen van een nieuwe aanvraag praktischer is dan het aanvullen van de onvolledige aanvraag, zeker als de aanvrager onvoldoende opgeleid of zelfs analfabeet is. Het is dan doelmatiger 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 vervolgens in de gelegenheid te stellen een nieuwe aanvraag in te dienen. 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. In de praktijk vindt op veel plaatsen een zogenaamde «pre-check» van mvv-aanvragen plaats, op grond waarvan gebrekkige aanvragen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, voordat ze in procedure worden genomen. Een dergelijke handelwijze bevordert de doelmatigheid, zowel voor aanvrager als voor behandelaar. Uiteraard biedt de bepaling geen grond om een aanvrager te beletten om een onvolledige aanvraag in te dienen. De aanvrager die er op staat een onvolledige aanvraag in te dienen heeft daartoe het recht, met het risico dat die aanvraag alsnog buiten behandeling wordt gelaten. Het eerste lid van dit artikel strekt er dan ook toe om de Minister, in afwijking van artikel 4:5 Awb, de bevoegdheid te verlenen om de aanvraag onder omstandigheden buiten behandeling te laten.
Het tweede lid bevordert een doelmatige en spoedige afwikkeling van visumaanvragen, ook al omdat de voorgeschreven persoonlijke indiening van de aanvraag reeds de mogelijkheid biedt tot een mondelinge toelichting op de aanvraag en de bij de beoordeling te hanteren criteria.
De buitentoepassingverklaring van artikel 4:7 van de Awb betekent overigens niet dat horen is uitgesloten: onder omstandigheden vergt een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing op aanvraag dat betrokkene wordt gehoord.

Artikel 2g

Als een aanvraag tot het verlenen van een nationaal visum wordt gehonoreerd, kan tot feitelijke afgifte van het visum worden overgegaan. De aanbrenging van een visum(sticker) in het (geldige) document voor grensoverschrijding van de aanvrager en de uitreiking of toezending van dat document geldt als de bekendmaking van de beslissing op de aanvraag. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aanbrenging van een visum(sticker) op een daartoe bestemd blad als bedoeld in artikel 1 van Verordening (EG) nr. 333/2002 van de Raad van de Europese Unie van 18 februari 2002 (PbEG L53/4). Alleen al hierom ontmoet het praktisch bezwaar om een separate motivering te verstrekken. Overeenkomstig het gedachtegoed dat aan artikel 3:48, eerste lid, van de Awb ten grond ligt, zal bij een positieve beslissing verstrekking van de motivering achterwege blijven. Ook de vermelding van de mogelijkheid van bezwaar kan daarbij achterwege

blijven. Mocht een belanghebbende toch een motivering verlangen dan kan alsnog met toepassing van artikel 3:48, tweede lid, Awb de motivering worden verstrekt.
Vanzelfsprekend gelden de in dit artikel bedoelde afwijkingen van de Awb niet indien niet geheel overeenkomstig de aanvraag wordt beslist.

Artikel 2h

Een mvv is een nationaal visum als bedoeld in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, voor de toegang tot het Nederlands grondgebied, maar met het recht op doorreis door andere Schengenstaten, teneinde Nederland te bereiken. Een mvv kan worden verleend teneinde de aanvrager in de gelegenheid te stellen om in Nederland in te reizen om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan te vragen.
De mvv kan afzonderlijk worden verleend. De mvv kan echter ook in samenhang met een reisvisum worden verleend (D+C visum). Dit stelt de vreemdeling in staat om gedurende de behandeling van de aangevraagde verblijfsvergunning te reizen in het Schengengebied gedurende drie maanden na datum afgifte.
Omdat de mvv een visum is, wordt een aanvraag tot verlening daarvan mede getoetst aan de criteria die gelden voor toegang. In verband met het oogmerk dat aan een mvv-aanvraag ten grond ligt wordt de aanvraag voor een mvv ook getoetst aan de vereisten voor de verlening van een verblijfsvergunning. Kortom, het gaat om een beoordeling aan zowel de criteria voor toegang als de criteria voor toelating.
Tot de in het tweede lid bedoelde categorie van gevallen waarin klemmende redenen van humanitaire aard nopen tot verlening van een mvv worden in ieder geval gerekend de vreemdelingen, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder e en f, die de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d van dat artikel, nareizen binnen drie maanden en die daartoe onverplicht een zodanige machtiging aanvragen.

Artikel 2i

Illegaal verblijf tijdens of voorafgaand aan de aanvraag vormt grond om de aanvraag af te wijzen. Dit is geregeld in het *derde lid*. In lagere regelgeving of in beleidsregels zal uitwerking gegeven kunnen worden aan de wijze waarop de Minister deze weigeringsgrond zal toepassen.

Artikel 2j

Zodra de besluitvorming over de mvv-aanvraag is afgerond en voor de vreemdeling tot een positief resultaat heeft geleid krijgt betrokkene daarvan schriftelijk bericht. Deze kan zich vervolgens op de post vervoegen om de mvv af te halen. Betrokkene heeft daarvoor drie maanden de tijd. De geldigheidsduur van een eenmaal uitgereikte mvv bedraagt ten hoogste drie maanden en kan niet worden verlengd.

Artikel 2k

«Ten aanzien van vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten geldt sinds jaar en dag de verplichting om voor hun komst naar Nederland voor langdurig verblijf eerst op de Nederlandse ambassade in hun eigen land een mvv aan te vragen en de beslissing daarop aldaar af te wachten. Het oogmerk hiervan is om voor de komst van de vreemdeling naar Nederland, door middel van een onderzoek door de vreemdelingendienst vast te stellen of de betrokken vreemdeling voor het door hem beoogde doel kan worden toegelaten».

Deze redengeving, die ten grond lag aan de wettelijke verankering van «het mvv-vereiste» in de Vreemdelingenwet (Kamerstukken II, 1995/96, 24 544, nr. 3, blz. 1; Stb. 1998, 613), later in de Wet, heeft nog niet aan actualiteit ingeboet.
De verplichting tot persoonlijke verschijning doet recht aan het uitgangspunt dat de vreemdeling de beslissing op zijn aanvraag in diens land van herkomst of bestendig verblijf afwacht. Voorts strekt de verplichting tot persoonlijke verschijning ertoe om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen en te verifiëren.

Indien noch in het land van herkomst noch in het land van bestendig verblijf een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, kan de mvv ook worden aangevraagd en afgegeven in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd. Dichtstbijzijnd is een objectief gegeven (de afstand in kilometers). In veel gevallen zal het gaan om een land dat grenst aan het land van herkomst of bestendig verblijf.

Het uitgangspunt dat de aanvraag door de vreemdeling in persoon geschiedt, lijdt niettemin uitzondering in het geval een referent in Nederland optreedt. Deze mogelijkheden zijn neergelegd in het *eerste lid, onder b,* en strekken ertoe de in de praktijk ingeburgerde «referentprocedure» van een wettelijke grondslag te voorzien. Een referentprocedure waarbij de Minister van Justitie aan zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken een «advies» uitbrengt past niet in dit wettelijk stelsel. De bevoegdheid tot het beslissen op aanvragen tot het verlenen van een mvv wordt immers aan de Minister van Justitie toebedeeld. Ook los daarvan bestaat aan een dergelijk «advies» in deze opzet geen behoefte meer: de referent kan immers ten behoeve van de vreemdeling optreden, ook bij het indienen van een aanvraag.
Overigens ontslaat de indiening van een aanvraag door een referent de vreemdeling niet van de verplichting tot persoonlijke verschijning: de vreemdeling moet immers in persoon op de post de gevraagde inlichtingen verstrekken. Deze verplichting heeft vanzelfsprekend tot gevolg dat artikel 2:1 Awb niet van toepassing is. Ook uitreiking van de mvv kan slechts aan de vreemdeling voor wie de mvv is bestemd in persoon plaatsvinden.
Of de referent als gemachtigde van de vreemdeling, of de vreemdeling zelf een aanvang maakt met de procedure, is niet relevant voor het rechtskarakter van de beslissing door de Minister: in beide situaties is die beslissing het besluit op de mvv-aanvraag. Er is dus geen sprake van twee te onderscheiden besluiten: een besluit als sluitstuk van de «referentprocedure» en een besluit op de mvv-aanvraag.

De Minister kan ingevolge het *derde lid* bepalen – als regel – of toestaan – bij wijze van individuele uitzondering – dat een mvv elders kan worden aangevraagd en afgegeven dan is voorgeschreven in het eerste en tweede lid. In Taipei is bijvoorbeeld het Netherlands Trade and Investment Office belast met de behandeling van visumaanvragen. In bijzondere gevallen kan worden toegestaan dat een aanvraag in persoon elders dan bij een post in het land van herkomst of het dichtstbijzijnde land wordt ingediend, bijvoorbeeld indien daarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend of internationale verplichtingen dan wel klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen. De bepaling laat geen afwijking van de verplichting tot persoonlijke verschijning toe.

Artikel 2l

Uitgangspunt is dat de referent in voorkomende gevallen het door de vreemdeling gestelde doel van het verblijf, de gestelde omstandigheden

en beoogde – lange – duur van het verblijf bevestigt door het invullen en ondertekenen van een daartoe strekkende verklaring. Indien een dergelijke verklaring, hoewel daarom door de Minister verzocht, niet wordt overgelegd, staan doel, omstandigheden dan wel duur van het verblijf niet met voldoende zekerheid vast en zal dat als regel tot gevolg hebben dat de aanvraag wordt afgewezen. De Minister verzoekt in voorkomende gevallen immers om de verklaring met het oog op de beoordeling van de aanvraag. Vanzelfsprekend kan ook de inhoud van de overgelegde verklaring leiden tot afwijzing van de aanvraag. Daarbij ware bijvoorbeeld te denken aan gevallen waarin de referent te kennen geeft de overkomst van de vreemdeling niet op prijs te stellen, al dan niet omdat de relatie is verbroken.
Indien de referent reeds eerder als zodanig een verklaring heeft gedaan ten behoeve van een vreemdeling die niet aan de verplichtingen met betrekking tot doel en duur van het voorgenomen verblijf heeft voldaan dan wel waarvan de onjuistheid van de gegevens waarop de verklaring betrekking had gebleken is, wordt de verklaring niet geaccepteerd en zal de aanvraag worden afgewezen, op grond dat doel, duur dan wel omstandigheden niet genoegzaam zijn aangetoond.
Wellicht ten overvloede wordt vermeld dat de aanvraag om verlening van een mvv ingevolge artikel 2f onder omstandigheden buiten behandeling kan worden gelaten.

Artikel 2m

Gelet op de complexiteit van de procedure en de aard van de beoordeling van een mvv-aanvraag is een beslistermijn van acht weken, zoals bij het ontbreken van een specifieke wettelijk geregelde termijn uit artikel 4:13 van de Awb voortvloeit, ontoereikend. Een beslistermijn van drie maanden, bij complexe aanvragen zonodig te verlengen met nog eens drie maanden, doet meer recht aan de eisen van een zorgvuldige behandeling, en sluit aan bij de bestaande praktijk. De vaststelling van de identiteit van betrokkene kan bijdragen aan het complexe karakter van de beoordeling van een aanvraag. Voorts bestaat behoefte aan extra tijd indien voor de beoordeling van de aanvraag intern of extern advies of onderzoek nodig is, zeker als de advisering of het onderzoek in het buitenland moet plaatsvinden.

Artikel 2n

Als een aanvraag tot het verlenen van een mvv wordt gehonoreerd, kan tot feitelijke afgifte van de machtiging worden overgegaan. Daartoe wordt de vreemdeling uitgenodigd binnen drie maanden in persoon te verschijnen bij de Nederlandse vertegenwoordiging. Zie in dit verband ook de toelichting op artikel 2j.
De aanbrenging van de machtiging [een visum(sticker)] in het – geldige – document voor grensoverschrijding van de vreemdeling op wie de machtiging betrekking heeft en de uitreiking van dat document geldt als de bekendmaking van de beslissing op de aanvraag. Hetzelfde geldt ten aanzien van de aanbrenging van een visum(sticker) op een daartoe bestemd blad als bedoeld in artikel 1 van Verordening (EG) nr. 333/2002 van de Raad van de Europese Unie van 18 februari 2002 (PbEG L53/4), in geval de vreemdeling beschikt over een reisdocument dat door Nederland niet als zodanig kan worden erkend. Alleen al hierom ontmoet het praktisch bezwaar om een separate motivering te verstrekken. Overeenkomstig het gedachtegoed dat aan artikel 3:48, eerste lid, van de Awb ten grond ligt, zal bij een positieve beslissing verstrekking van de motivering achterwege blijven. Aangezien de mvv een nationaal visum is, waarop, voor zover hier van belang, artikel 2g van toepassing is, kan de motivering van het besluit waarbij de aanvraag wordt gehonoreerd, alsmede de

vermelding van de mogelijkheid van bezwaar achterwege blijven. Mocht een belanghebbende toch een motivering verlangen dan kan alsnog met toepassing van artikel 3:48, tweede lid, van de Awb de motivering worden verstrekt.

Artikel 2o

Een terugkeervisum is een visum dat na uitreis uit Nederland aanspraak geeft op terugkeer naar Nederland. De vreemdeling die een aanvraag om een verblijfsvergunning heeft ingediend, kan in aanmerking komen voor een terugkeervisum. Of het een aanvraag om een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft, is daarbij niet van belang. Ook de vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning kan in aanmerking komen voor de verlening van een terugkeervisum. Afgifte van een terugkeervisum kan in die gevallen immers nodig zijn omdat sommige staten, derde landen, het bewijs van het recht op terugkeer naar – in deze gevallen – Nederland wordt verlangd als voorwaarde voor uitreis.
Een terugkeervisum wordt niet verleend aan de vreemdeling, die beschikt over een verblijfsvergunning asiel, voor diens terugkeer uit het land van herkomst. Het is niet van belang of het om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of voor onbepaalde tijd gaat. Indien de vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, vormt een aanvraag tot het verlenen van een terugkeervisum in verband met verblijf in het land van herkomst 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. Ook de vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd komt 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.

Met de in het *eerste lid* besloten voorwaarde, dat het gaat om een vreemdeling die Nederland tijdelijk *zal* verlaten, wordt tot uitdrukking gebracht dat het terugkeervisum niet kan worden verleend, indien de vreemdeling Nederland reeds heeft verlaten. De bedoeling is immers dat het terugkeervisum in Nederland wordt aangevraagd en verstrekt en derhalve niet in de situatie waarin de vreemdeling ervoor heeft gekozen Nederland reeds te verlaten. Het terugkeervisum wordt dan ook niet achteraf verleend. Daarnaast is voor een ordelijk verloop van de procedure vereist dat de identiteit van de aanvrager wordt geverifieerd, voorafgaand aan diens uitreis uit Nederland, aan de hand van zijn document voor grensoverschrijding. Daarmee wordt gewaarborgd dat het terugkeervisum wordt aangebracht in het document voor grensoverschrijding van de juiste persoon. Ook de vaststelling van de aard van het rechtmatig verblijf van de juiste persoon aan de hand van diens verblijfsdocument wordt daarmee gewaarborgd. Een en ander hangt samen met artikel 2r, eerste lid, dat bepaalt dat een terugkeervisum door de vreemdeling in persoon wordt aangevraagd en artikel 2t, dat inhoudt dat het terugkeervisum wordt aangebracht in het document voor grensoverschrijding.

Artikel 2p

Het ligt op de weg van de vreemdeling om aannemelijk te maken dat zich een dringende reden als bedoeld in het *eerste lid, onder a*, voordoet, die geen uitstel van de reis mogelijk maakt. De vreemdeling dient voorts zelfstandig te beschikken over een reisdocument. Dat betekent dat bijschrijving op andermans paspoort niet volstaat.
De formulering van de beoordelingscriteria van het *eerste lid*, de onderdelen a tot en met f, is ontleend aan Hoofdstuk A2 van de Vreemdelingencirculaire 2000.
Onderdeel g van het *eerste lid* houdt verband met de motie Çörüz (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 53), waarin de regering wordt verzocht om, voor zover hier van belang, geen terugkeervisa te verstrekken aan in Nederland verblijvende vreemdelingen die zich hebben schuldig gemaakt aan of verdacht worden van terrorisme, oorlogsmisdaden, of andere misdaden tegen de menselijkheid.

Het *tweede lid* voorziet in de behoefte om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de toepassing van de in het eerste lid vermelde gronden. Daarbij wordt onder meer gedacht aan categorieën vreemdelingen die, in afwijking van het eerste lid, onderdeel a, niet behoeven aan te tonen dat er sprake is van een dringende reden voor het vertrek naar het buitenland.
Daarbij valt de denken aan bijvoorbeeld:

a. vreemdelingen die aantonen dat zij voor zakelijke doeleinden moeten reizen, zoals vreemdelingen die een vergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst hebben aangevraagd en door hun werkgever voor zakelijke doeleinden naar het buitenland worden gezonden;
b. hier te lande geboren kinderen ten behoeve van wie een verblijfsvergunning is aangevraagd, in geval beide ouders houder zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit bezitten;
c. vreemdelingen die een positieve beslissing op hun aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van hun verblijfsvergunning hebben ontvangen, maar nog in afwachting zijn van afgifte van het bijbehorende verblijfsdocument;
d. vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag tot het verlengen of wijzigen van hun verblijfsvergunning en die de aanvraag om verlenging of wijziging tijdig, althans binnen een redelijke termijn van zes maanden nadat de vergunning is verlopen, hebben ingediend.

Artikel 2q

Aan vreemdelingen die beschikken over een verblijfsvergunning kan een terugkeervisum voor meerdere reizen worden verleend, mits de geldigheid die van de verblijfsvergunning niet overschrijdt. Indien na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning aanleiding bestaat om het verblijf van de vreemdeling in Nederland te beëindigen, mag dit voornemen niet gefrustreerd worden doordat de vreemdeling over een terugkeervisum beschikt.
Aan de vreemdeling die in afwachting is van de beslissing op diens aanvraag, kan slechts een terugkeervisum voor één reis worden verleend, in verband met de onzekerheid van de verblijfsrechten van betrokkene. Indien de vergunningaanvraag wordt geweigerd, zou betrokkene niet aan een terugkeervisum voor meervoudig gebruik de verwachting mogen ontlenen dat zijn terugkeer mogelijk is.
Het derde lid strekt ertoe aan de Minister de bevoegdheid te verlenen om voor door hem aan te wijzen categorieën van gevallen dan wel in individuele gevallen een uitzondering te maken op de voorgaande leden.

Daarbij wordt gedacht aan met name de volgende categorieën vreemdelingen:

a. vreemdelingen die al wel een positieve beslissing op hun aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier hebben ontvangen maar nog in afwachting zijn van een afgifte van het bijbehorende verblijfsdocument;
b. studenten die in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag tot verlenging van de verleende vergunning – indien zij in het kader van hun studie voor langere tijd naar het buitenland moeten reizen.

Artikel 2s

In tegenstelling tot hetgeen is opgemerkt ten aanzien van de beslistermijn ten aanzien van de aanvraag tot het verlenen van een mvv, is de behandeling van een aanvraag omtrent een terugkeervisum doorgaans niet ingewikkeld noch ook tijdrovend. Over het algemeen zal dan ook de beslistermijn van acht weken, die voortvloeit uit artikel 4:13 Awb voldoende zijn. Gelet echter op het karakter van de aanvraag van een terugkeervisum en het feit dat dikwijls humanitaire redenen daaraan ten grondslag worden gelegd, zoals het bijwonen van een uitvaart van een overleden naast familielid, dient daarop terstond, binnen enkele uren of enkele dagen te worden beslist. Volgens opgave van de IND wordt het overgrote deel van deze aanvragen (95%) terstond aan het loket afgedaan. Voor de minder spoedeisende gevallen wordt echter een beslistermijn van twee weken redelijk geacht en is het gewenst aan de korte termijn, bedoeld in artikel 4:14 Awb, een bovengrens te stellen van eveneens maximaal twee weken. Het onderhavige artikel strekt daartoe.

Artikel 2t

Het terugkeervisum wordt aangebracht in het – geldige – document voor grensoverschrijding. Indien het reisdocument van de vreemdeling door Nederland niet kan worden erkend kan het terugkeervisum worden aangebracht op een daartoe bestemd blad als bedoeld in artikel 1 van Verordening (EG) nr. 333/2002 van de Raad van de Europese Unie van 18 februari 2002 (PbEG L53/4). Aangezien het terugkeervisum een nationaal visum is, waarop, voor zover hier van belang, artikel 2g van toepassing is, kan de motivering van het besluit waarbij de aanvraag wordt gehonoreerd, alsmede vermelding van de mogelijkheid om tegen dat besluit bezwaar te maken, achterwege blijven. Mocht een belanghebbende toch een motivering verlangen dan kan alsnog met toepassing van artikel 3:48, tweede lid, van de Awb de motivering worden verstrekt.

Artikel 2u

De – nadere – regels kunnen mede betrekking hebben op visumverlening binnen de grens.

Artikel I, onderdeel D

Dit onderdeel houdt verband met uitvoering van het voornemen tot aanpassing van artikel 16 op grond van de verkennende notitie inzake toelating na fraude (bijlage bij brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 17 november 2006, Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 19 637, nr. 1104) en sluit aan bij artikel 2i, dat het mogelijk maakt om de aanvraag tot het verlenen van een mvv af te wijzen, indien grond bestaat aan te nemen dat de vreemdeling verplichtingen, te verbinden aan de mvv, niet zal nakomen.

Daartoe kan grond bestaan indien de vreemdeling bij de aanvraag onjuiste gegevens heeft verstrekt, de verplichtingen verbonden aan een eerder verleend visum niet is nagekomen of indien hem eerder een visum is verleend op grond van door of namens hem verstrekte en naderhand onjuist gebleken gegevens.

Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel E

Ingevolge gemaakte afspraken tussen de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken wijst de Minister van Justitie voortaan de landen aan, wier onderdanen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Op grond van die afspraken zal de Minister van Justitie de aanwijzing uitvoeren in overeenstemming met de Minister van Buitenlandse Zaken. Door de onderhavige wijziging wordt het mogelijk de aanwijzing te doen plaatsvinden door de aan te wijzen landen op te nemen in een lijst die als bijlage bij het Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt gevoegd.

Artikel I, onderdeel F

Dit onderdeel strekt ertoe een omissie bij de vaststelling van artikel 24 van de Vreemdelingenwet 2000, waar was beoogd af te wijken van artikel 4:5, vierde lid, van de Awb, te herstellen. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) is immers vermeld dat ingevolge artikel 4:5 Awb een bestuursorgaan in de daar genoemde gevallen kan besluiten een aanvraag niet in behandeling te nemen, alsmede dat in het voorgestelde tweede lid van artikel 24 het gebruik van deze bevoegdheid dwingend is voorgeschreven[1]. Met «deze bevoegdheid» werd bedoeld de bevoegdheid aan te duiden om te besluiten een aanvraag niet te behandelen, indien niet is voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Niet werd daarmee beoogd die bevoegdheid te beperken tot de periode die is vermeld in artikel 4:5, vierde lid, Awb. Beoogd werd die beperking op te heffen. Ingevolge het systeem van de Wet is het immers niet mogelijk de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning af te wijzen, op grond dat de leges niet zijn betaald, omdat een dergelijke afwijzingsgrond niet is opgenomen in de artikelen 16, 18 en 21 van de Wet, waar de (algemene) afwijzingsgronden limitatief zijn opgesomd. De bedoeling was om de aanvraag in een dergelijk geval nimmer te behandelen. Daarom gebiedt de derde volzin van artikel 24 het bestuursorgaan de aanvraag niet te behandelen dan wel het document niet af te geven, als betaling van de leges achterwege blijft. Het imperatieve karakter van die bepaling verzet zich ertegen om de aanvraag te behandelen dan wel het document af te geven, als betaling achterwege blijft, ook indien de termijn bedoeld in artikel 4:5, vierde lid, Awb ongebruikt is verstreken. Door de voorgestelde vierde volzin blijft het bestuursorgaan ook na ommekomst van die termijn bevoegd de aanvraag niet te behandelen dan wel het document niet af te geven, indien de leges niet zijn betaald, in afwijking van artikel 4:5, vierde lid, Awb en daarmee kan het bestuursorgaan voldoen aan de verplichting van artikel 24, tweede lid, derde volzin, om de aanvraag niet te behandelen. Tevens wordt deze legesbepaling met deze wijziging meer op een lijn gebracht met daarmee corresponderende visumbepalingen die thans worden ingevoegd.

[1] Tweede Kamer, 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 33.

Artikel I, Onderdeel G

De wijziging van artikel 25, *eerste lid*, betreft een verkorting van de beslistermijn in eerste aanleg van zes maanden tot drie maanden.
De ingevolge het *tweede lid* bestaande mogelijkheid tot verlenging met zes maanden is gehandhaafd, aangezien dat in de praktijk een reële termijn blijkt voor onderzoek door derden (waaronder begrepen in het buitenland) of door het Openbaar Ministerie.
In het *vierde lid*, eerste volzin, was een afzonderlijke beslistermijn van vier maanden neergelegd ter uitvoering van artikel 19, eerste lid, eerste alinea, van de richtlijn nr. 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen. Tevens was in artikel 25, vierde lid, een afzonderlijke termijn opgenomen van drie maanden ter uitvoering van de tweede alinea van artikel 19 van de richtlijn, dat bepaalt dat de beslistermijn kan worden verlengd met ten hoogste drie maanden, indien de aanvraag niet vergezeld gaat van de bewijsstukken die in de artikelen 15 en 16 worden genoemd of die in uitzonderlijke gevallen verband houdend met de complexiteit van de aanvraag.
De richtlijn nr. 2003/109/EG bevat ter zake minimumnormen, voor zover hier van belang, een uiterste termijn. Het staat de lidstaten derhalve vrij een kortere termijn voor te schrijven. Het ligt daarom voor de hand om ook wat betreft een aanvraag ingediend door een langdurig ingezetene of diens gezinslid, aan te sluiten bij de voorgestelde beslistermijn in eerste aanleg van drie maanden. Er is geen reden om voor deze groep een langere beslistermijn voor te schrijven.
De in artikel 25, vierde lid, tweede volzin, bedoelde termijn van zeven maanden, in geval de langdurig ingezetene of diens gezinslid is uitgenodigd de aanvraag aan te vullen blijft gehandhaafd, teneinde te blijven voldoen aan artikel 19 van bedoelde richtlijn. Daarmee wordt veilig gesteld dat de beslistermijn ook in geval van cumulatie van de bepalingen van artikel 25 ook na verlenging of verdaging niet langer bedraagt dan de som van de termijnen die door artikel 19 is bepaald, te weten vier plus drie maanden totaal. Met het vierde lid blijft wordt tevens gebleven binnen de grenzen die door artikel 7, tweede lid, van deze richtlijn zijn gesteld, te weten dat op de aanvraag om toekenning van de status van langdurig ingezetene binnen zes maanden moet worden beslist en dat de termijn in bijzondere omstandigheden verband houdend met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek kan worden verlengd, waarbij geen maximum is gegeven.

Artikel I, Onderdeel H

De tekst van het voorgestelde *tweede lid* van artikel 37 is ontleend aan het (bij onderdeel F te wijzigen) artikel 24, tweede lid. De bedoeling van het voorgestelde tweede lid is legesheffing mogelijk te maken ter zake van de afdoening van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel. Met de voorgestelde wijziging wordt van asielzoekers evenwel nog steeds niet verlangd leges te betalen ter zake van de afdoening van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zijnde de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28 van de Wet. Hetzelfde geldt ten aanzien van houders van een zodanige verblijfsvergunning ter zake van de afdoening van een aanvraag tot het verlengen ervan. Dit laatste houdt verband met de aard van de aanvraag en de positie waarin een zodanige aanvrager doorgaans verkeert, waarin hij immers de bescherming inroept van de Nederlandse overheid.
In de Memorie van toelichting[1] bij het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) is meegedeeld dat de leges alleen nog bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning op reguliere gronden zullen worden geheven en dat ervoor is gekozen om de legesheffing voor de aanvraag voor de verblijfsvergunning op asiel-

[1] Kamerstukken II, 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 34.

gronden te schrappen, omdat daarvan in de praktijk nooit gebruik is gemaakt. Er is thans grond om daar alsnog gebruik van te maken. Kabinetsbeleid is immers dat de burger een vergoeding dient te betalen die in zekere verhouding staat tot door de overheid verleende diensten. Enige tijd na verlening van een verblijfsvergunning asiel verkeert de houder ervan voorts niet meer in een positie waarin van hem betaling van leges redelijkerwijs niet zou kunnen worden verlangd. Hij heeft immers de ingeroepen bescherming verkregen en hij verblijft met name tegen het einde van de geldigheidsduur van de hem verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die wordt verleend met een geldigheidsduur van vijf jaren, voorts reeds zo geruime tijd in Nederland dat het niet behalen van het inburgeringsexamen als bedoeld in artikel 11 van de Wet inburgering tot afwijzing kan leiden van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, op grond van het gewijzigde artikel 34 van de Wet (Tweede Kamer 2005–2006, 30 308, nr. 2). In geval die burger wordt geacht verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor zijn inburgering, kan van hem als regel redelijkerwijs ook worden verlangd de behandelkosten van zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te dragen. De te heffen leges zullen worden ingepast in het «legeshuis». De hoogte van de leges zal worden bepaald in het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Artikel I, onderdeel I

Uit oogpunt van doelmatigheid kan er voor worden gekozen om verplichtingen niet aan elk afzonderlijk visum te verbinden, met toepassing van artikel 2k, maar deze generiek op te leggen.

Artikel I, onderdeel J

Voorgesteld wordt om artikel 76 te vervangen.

Voorgesteld wordt om de bestaande, in artikel 7:10, eerste lid, Awb neergelegde beslistermijn voor het bezwaar van 6 weken in reguliere vreemdelingenzaken te verlengen met 13 weken (hetgeen correspondeert met de verkorting van zes naar drie maanden van de beslistermijn in eerste aanleg). Dat betekent dat de voorgestelde beslistermijn op bezwaar in reguliere vreemdelingenzaken 19 weken bedraagt.

De beslissing op bezwaar kan, op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb, voor ten hoogste vier weken worden verdaagd. Als gevolg daarvan bedraagt de beslistermijn in reguliere vreemdelingenzaken inclusief deze mogelijkheid van verdaging dan 23 weken.

Naast deze algemene mogelijkheid van verdaging met 4 weken op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb wordt voorgesteld om de beslissing op bezwaar te kunnen verdagen met ten hoogste 13 weken, indien naar het oordeel van Onze Minister voor de beoordeling van het bezwaarschrift advies van of onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie nodig is. Artikel 25, tweede lid, van de wet voorziet reeds in deze mogelijkheid ten aanzien van de beslissing op de aanvraag. In het algemeen deel van deze toelichting is al aangegeven dat er ook tijdens bezwaar behoefte bestaat aan verlenging van de beslistermijn dan wel verdaging van de beslissing.

Opgemerkt wordt dat de voorgestelde verdaging met ten hoogste 13 weken komt naast de verdaging op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb. De beide mogelijkheden voorzien in verschillende behoeftes. Artikel 7:10, derde lid, Awb biedt uitkomst in de vorm van een verdaging van de beslissing ingeval van bijvoorbeeld een tijdelijke piekbelasting en is niet aan een specifieke reden voor verlenging gebonden, hetgeen wel het geval is

bij het voorgestelde artikel 76, derde lid, van deze wet. Verlenging met ten hoogste 13 weken is alleen mogelijk ingeval van onderzoek door derden of door het OM.

De wettelijke beslistermijn voor bezwaar in reguliere vreemdelingenzaken zal dus inclusief eventuele verdagingen van de beslissing ten hoogste 19 weken + 4 weken + 13 weken bedragen.

Het nu vervallen eerste lid bepaalde dat, indien bezwaar wordt gemaakt tegen een beschikking op grond van deze wet die krachtens mandaat is gegeven door of namens de korpschef genomen, binnen zestien weken na ontvangst van het bezwaarschrift, zulks in afwijking van artikel 7:10 Awb. Enerzijds zijn er in de praktijk nog maar weinig gevallen waarin door of namens de korpschef beschikkingen worden gegeven. Anderzijds werd met de met de nu vervallen termijn van zestien weken beoogd de beslistermijn langer te maken dan de termijn die uit artikel 7:10 Awb voortvloeide met het oog op de verzending van poststukken tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de korpschef. Nu de beslistermijn in bezwaar regulier wordt gesteld op negentien weken bestaat er geen behoefte meer aan een afwijkende beslistermijn van zestien weken.

Artikel I, onderdeel K

De toevoeging van bepalingen met betrekking tot nationale visa (in het nieuwe hoofdstuk IA) aan de Vw 2000 brengt met zich dat in de opsomming van artikel 107a, eerste lid, moet worden opgenomen dat de verwerking van bijzondere persoongegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens mede betrekking heeft op verwerking van gegevens in verband de visumverlening.

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