

Vergaderjaar 1996–1997

24 544

Voorstel van wet van de leden De Hoop Scheffer en Verhagen tot wijziging van de Vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 mei 1997

De in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen geven ons aanleiding voor de volgende reactie. Voorzover de vragen van feitelijke aard waren, en wij niet over de informatie beschikten, hebben wij ons gewend tot de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie, die de gevraagde antwoorden hebben gegeven.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen per categorie gemotiveerd uiteen te zetten waarom de bepalingen e, f, g, h, i, j, en k die nu in de vreemdelingencirculaire staan niet overgenomen zijn in dit wetsvoorstel. Ook de leden van de fractie van de RPF vragen ons de lijst van uitzonderingen nader te beargumenteren. In het bijzonder willen zij, evenals de leden van de D66-fractie, weten of de indieners een hardheidsclausule noodzakelijk achten.

Ook vragen de leden van de RPF-fractie of wij niet bevreesd zijn, dat ons wetsvoorstel door de limitatieve opsomming van uitzonderingscategorieën het voor de praktijk moeilijk maakt om in te spelen op nu nog niet voorziene situaties.

In antwoord op deze vragen willen wij allereerst in herinnering roepen hetgeen wij hebben geschreven in reactie op het advies van de Raad van State. Wij achten het in het kader van de duidelijkheid van de wetgeving en daarmee van de rechtszekerheid wenselijk in deze wet zowel de regel als de uitzonderingen op te nemen. Vandaar dat wij voorstelden de uitzonderingen limitatief in deze wet op te nemen. Wij willen bevorderen dat de rechter in concrete gevallen wordt geconfronteerd met een heldere wettelijke regeling. Wij willen voorkomen dat de rechterlijke macht uiteindelijk wordt opgezaagd met de invulling van beleidsregels, iets wat juist in het vreemdelingenrecht vaak het geval is. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van diverse fracties ten aanzien van het ontbreken van enkele in de vreemdelingencirculaire opgenomen uitzonderingen (e t/m k) dan wel een algemene hardheidsclausule hebben wij ons nader op dit onderdeel beraden.

Wij hebben er uiteindelijk voor gekozen een algemene hardheidsclausule aan de wet toe te voegen. Wij kiezen voor deze algemene hardheidsclausule, in plaats van het expliciet toevoegen van de categorieën E t/m J. In al deze gevallen gaat het om een zeer beperkte groep mensen. Daarbij geldt voor de categorieën e, f, i en j dat de groep de komende jaren alleen maar kleiner zal worden. Doordat het verkrijgen van een sofinummer is gekoppeld aan legaal verblijf, zullen illegalen niet meer langdurig wit kunnen werken. De categorieën genoemd onder f en i zijn in de tijd begrensd. Voor de categorie onder j geldt dat deze alleen nog kan bestaan uit gezinsleden van personen uit Noorwegen en IJsland. Onderdanen van deze staten vallen echter onder het Schengen-regime. Voor wat betreft de categorie genoemd onder g en h zijn wij van oordeel dat het enkel behoren tot deze categorie op zich geen reden behoeft te zijn om het stellen van de mvv-eis achterwege te laten. Wij menen dat het wenselijker is om de schrijnende gevallen via de hardheidsclausule van het mvv-vereiste te ontheffen. Dit zelfde geldt in verband met het niet overnemen van de categorieën e, f, en g.

Alles afwegende zijn wij tot de conclusie gekomen dat het mogelijk is de uitzonderingen uit te breiden, zonder dat ons uitgangspunt van rechtszekerheid, op onaanvaardbare wijze wordt geschaad. Wij menen dat dit bereikt kan worden door in de wet vast te leggen dat de minister bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) nadere categorieën vreemdelingen van de mvv-verplichting kan uitzonderen. Hierbij denken wij aan de uitzonderingen zoals die thans onder e en g zijn genoemd in de circulaire van 28 december 1994. Dit zijn categorieën waarvoor wat ons betreft een specifieke regeling zou kunnen bestaan. Wij stellen ons voor dat de Kamer wordt verwittigd via een zogenaamde voorhangprocedure, alvorens deze AMvB in werking zal treden. Blijft over de vraag of naast de limitatief omschreven categorieën behoefte bestaat aan een algemene hardheidsclausule. Wij realiseren ons dat de behoefte kan bestaan om in zeer uitzonderlijke situaties, buiten de bestaande uitzonderingen om, vreemdelingen te ontheffen van de mvv-verplichting. Het kan bijvoorbeeld gaan om vreemdelingen die voldoen aan de criteria die thans in de circulaire staan beschreven onder f, h, i en j. Deze categorieën zijn in de tijd begrensd (f en i) dan wel praktisch nauwelijks meer van toepassing (j). De categorie onder h zou naar onze mening niet in zijn algemeenheid van het mvv-vereiste dienen te worden vrijgesteld. Pas wanneer er sprake is van kennelijk onevenredige hardheid, zou naar onze mening afgezien kunnen worden van het stellen van de mvv-eis ten aanzien van diegenen die een tijdelijk verblijf in een langdurig verblijf willen omzetten. In zijn algemeenheid geldt naar onze mening dat een vreemdeling die naar Nederland komt met een tijdelijk verblijfsdoel, zich te voren dient te realiseren – en dat overigens in de praktijk ook wel zal doen – dat verblijf ten behoeve van bij voorbeeld een studie niet zonder meer kan worden omgezet in een andersoortig verblijf.

Wij willen er voor waken dat de invulling van de hardheidsclausule op zichzelf weer aanleiding wordt voor – geschreven of ongeschreven – beleidsregels. In onze reactie op het advies van de Raad van State wezen wij op het gevaar dat de rechter uiteindelijk wordt opgezadeld met de invulling van de beleidsregels.

Gelet op het bovenstaande stellen wij voor in het wetsvoorstel een hardheidsclausule op te nemen, maar daar aan toe te voegen dat de Minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks aan de Kamer rapporteert in hoeveel gevallen, en op welke gronden van de hardheidsclausule gebruik is gemaakt. Op die manier wordt voorkomen dat er een schemergebied ontstaat, waarin ruimte is voor ongepubliceerde beleidsregels, en waarin de categorieën h t/m j via een achterdeur weer terug zouden komen.

De leden van de RPF-fractie vragen wat naar ons oordeel zou moeten gebeuren indien de vreemdeling die wenst toegelaten te worden overigens wel aan alle voorwaarden tot verblijf voldoet. Wat staat hem te doen? Dient hij terug te gaan naar het land van herkomst om alsnog een mvv aan te vragen? Of wordt hij in de gelegenheid gesteld om de mvv in Nederland aan te vragen? De leden van de fractie van GroenLinks stelden de vraag welke regeling zal gelden voor die personen die op het moment van inwerkingtreding van de wet in Nederland zijn, bijvoorbeeld op basis van een visum. Moeten deze personen terug naar het land van herkomst dan wel het land van bestendig verblijf voor het aanvragen van een mvv, alvorens men in Nederland een aanvraag om toelating kan doen?

Deze vragen raken aan de kern van het mvv-vereiste. Het mvv-vereiste houdt in dat een aanvraag voor een vergunning tot verblijf niet in behandeling wordt genomen als een mvv ontbreekt. Dus indien iemand in Nederland, bijvoorbeeld na ommekomst van de geldigheid van een toeristenvisum, besluit het verblijf te bestendigen, dan moet men eerst terug naar het land van herkomst. Er wordt van uitgegaan dat men vóór de komst naar Nederland kan aangeven voor welk doel men toelating wenst. Dit is reeds sedert lang de praktijk in Nederland. In het wetsvoorstel worden echter een aantal uitzonderingen geformuleerd, zoals ook in de oude regelingen een aantal uitzonderingen was opgenomen. Met dit wetsvoorstel wordt dus in de bestaande mvv-regeling als zodanig geen wijziging aangebracht. Alleen de wettelijke vastlegging, alsmede de omschrijving van de uitzonderingen is nieuw.

De leden van verschillende fracties vroegen naar de situatie dat een vreemdeling met een afhankelijke verblijfsvergunning, een zelfstandige verblijfsvergunning wil aanvragen, bijvoorbeeld na het overlijden van de echtgenoot. In deze gevallen gaat het om vreemdelingen die reeds over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikken, maar vragen om een wijziging van het verblijfsdoel. Zij vallen niet onder het mvv-vereiste, omdat niet sprake is van een verzoek om toelating als bedoeld in artikel 16A, eerste lid, maar om een verzoek tot wijziging van het verblijfsdoel. Deze regeling zal door invoering van deze wet niet wijzigen. Ook de regeling voor het geval een vreemdeling zijn verblijfsvergunning niet heeft verlengd blijft ongewijzigd. Deze regeling is thans opgenomen in de vreemdelingen-circulaire A4/6.7.2. Deze bepaling houdt in dat men na verval van de vergunning tot verblijf nog 6 maanden de tijd heeft om deze te verlengen. Daarna verblijft de betrokkene illegaal in Nederland. Wil men daarna alsnog een verblijfsvergunning aanvragen, dan geldt deze als een aanvraag tot eerste toelating en is men dus mvv-plichtig. Deze uitzondering dient naar onze mening in de door de regering op te stellen AMvB op basis van het toe te voegen derde lid te worden opgenomen.

Een vreemdeling die een vergunning tot verblijf voor een tijdelijk verblijfsdoel heeft, bijvoorbeeld studie, en die een verblijfsvergunning wil aanvragen voor onbepaald verblijf, dient terug te keren naar het land van herkomst dan wel het land van bestendig verblijf om een mvv aan te vragen, alvorens in Nederland een aanvraag tot toelating in behandeling kan worden genomen. Hiernaar is gevraagd door de leden van de fracties van D66 en VVD. Aan deze regel ligt ten grondslag dat een tijdelijke verblijfsvergunning voor bijvoorbeeld studie een geheel ander soort verblijf is dan een verblijf voor onbepaalde duur. Aan de verlening van de vergunning ligt ook een geheel andere toets ten grondslag. Overigens zal in de praktijk de eis van aanvraag in het land van herkomst weinig problemen geven. Iemand die hier voor studie komt, zal veelal op enig moment teruggaan naar zijn herkomst land om de formaliteiten voor het langdurige vertrek en praktische zaken te regelen. De mvv-eis moet natuurlijk wel aan de betrokkene bekend zijn op het moment dat hij zijn

tijdelijke verblijfsvergunning aanvraagt, zodat hij de voorwaarde voor omzetting in een verblijfsvergunning voor permanent verblijf kent.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het advies van de Raad van State te verkiezen is om in dit wetsvoorstel alleen het uitdrukkelijke bieden van een grondslag in de wet op te nemen en niet de gehele regeling. Ook de leden van de D66-fractie stellen dit punt aan de orde. In antwoord op de vragen van deze leden willen wij erop wijzen dat behalve het door de PvdA geciteerde argument om de rechterlijke macht niet op te zadelen met de invulling van beleidsregels, er nog een ander argument is om niet te volstaan met enkel een wettelijke grondslag, te weten het feit dat wij willen aangeven dat regel en uitzondering niet los van elkaar gezien kunnen worden. Natuurlijk had, zoals de leden van de D66-fractie constateren, kunnen worden volstaan met doorverwijzing naar lagere regelgeving voor de concrete invulling van het mvv-vereiste. Wij hebben echter nadrukkelijk de keuze gemaakt om de vaststelling van zowel de hoofdregel als de belangrijkste uitzonderingen door het parlement te laten geschieden.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vroegen hoeveel verzoeken om voorlopige voorzieningen en beroepszaken de rechtbanken in behandeling hebben genomen in verband met het mvv-vereiste? Volgens de gegevens van het ministerie van Justitie werden in 1995 763 en in 1996 742 verzoeken om een voorlopige voorziening ingediend. Het aantal beroepszaken is niet bekend.

De gemiddelde duur van de afhandeling van een aanvraag om verlening van een mvv bedroeg in 1996 3,4 maanden voor zover het betreft de afhandeling door de Immigratie en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND).

Diverse fracties hebben gevraagd naar de gevolgen voor de werklust alsmede naar de personele kosten bij de betrokken diensten door invoering van het mvv-vereiste. Bij de beantwoording van deze vraag willen wij er allereerst nogmaals op wijzen dat met dit wetsvoorstel het mvv-vereiste niet als een nieuwe eis wordt ingevoerd. De mvv-plicht bestaat al lange tijd. Wat gebeurt is slechts dat de situatie zoals deze bestond tot maart 1995 weer terug zal keren, te weten dat het ontbreken van een mvv aan de aanvrager van een vergunning tot verblijf wordt tegengeworpen. Deze eis krijgt met dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag. Aangezien met ons wetsvoorstel niet een nieuwe eis wordt ingevoerd, maar een bestaande wordt bekrachtigd, zijn wij er niet voor bevreesd dat er een bijzondere extra werkdruk voor de bij het proces van mvv-verlening betrokken diensten uit naar voren zal komen, dan wel dat extra kosten zullen zijn verbonden aan de invoering ervan. Hoogstens zal er sprake zijn van een verschuiving van de werklust ten opzichte van de situatie in het afgelopen jaar, omdat de toets die, indien een mvv ontbreekt, bij de verlening van een vergunning tot verblijf moet worden gedaan, na de aanneming van deze wet weer in het kader van de mvv aanvraag zal geschieden. Overigens zijn voor 1995 geen klachten over de werkdruk door het mvv vereiste bekend. Wel hebben ons geluiden van de vreemdelingendiensten bereikt, die na maart 1995 geconfronteerd werden met aanvragen voor verblijfsvergunningen waarbij de mvv ontbrak. De toets die ten grondslag ligt aan de verlening van de mvv kan veel beter in het land van herkomst worden uitgevoerd dan in Nederland.

De leden van de fracties van RPF en GroenLinks vragen hoe de voorlichtingscampagne, zowel in Nederland als in het buitenland zal verlopen.

Een wetswijziging zal aan en door de gebruikelijke instanties en intermediaire kanalen worden bekendgemaakt (IND, vreemdelingen-

diensten, gemeenten, ambassades en consulaten in het buitenland, reguliere pers en belangenorganisaties). Er bestaat reeds een informatieblad van de IND over het mvv-vereiste dat zal worden aangepast en aan de verschillende doelgroepen worden verspreid. Dit informatieblad kan ook door belanghebbenden bij de IND worden opgevraagd. Ten aanzien van de voorlichting aan buitenlandse posten zal nauw worden samengewerkt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Er zal naar gestreefd worden om de voorlichting zo vroeg mogelijk plaats te laten vinden.

Wij menen dat vooral van belang is dat er bij de aanvraag van een visum nadrukkelijk bij de vreemdeling bekend wordt dat een visum voor kort verblijf in geen geval in Nederland kan worden omgezet in een vergunning tot verblijf. Thans wordt reeds aan de vreemdeling die een visum aanvraagt gevraagd te verklaren dat hij ervan op de hoogte is dat hij zich niet alsnog in Nederland kan bedenken, en zijn korte verblijf kan omzetten in een vast verblijf. Dit kan de overheid van iemand vragen, omdat iemand die voor een kort verblijf naar Nederland komt blijkbaar terug wil keren naar eigen land. Voorkomen moet worden dat iemand een visum aanvraagt met de achterliggende gedachte om in Nederland vervolgens een vergunning tot verblijf aan te vragen. Als men dat wil, dan dient men zich dat voor vertrek te realiseren. Het is dan de verantwoordelijkheid van de aanvrager om niet, in weerwil van de getekende verklaring, in Nederland toch het korte verblijf in een lang verblijf om te zetten.

De leden van de fracties van GroenLinks en de VVD vragen naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag tot verlening van een mvv. De leden van de GPV-fractie vragen in dit verband wat de meerwaarde is van de toevoeging aan de definitie van een mvv, dat deze moet zijn afgegeven na voorafgaande machtiging van de Minister van Buitenlandse Zaken. De Minister van Buitenlandse Zaken is formeel belast met de afgifte van visa; de mvv is ook een visum. De verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit ligt dan ook bij de Minister van Buitenlandse Zaken, ongeacht welke instantie onder zijn verantwoordelijkheid de daadwerkelijke beoordeling van de aanvraag uitvoert. Daarbij maakt het geen verschil of in het land waar de aanvrager verblijft al dan niet een Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is.

De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken – ondergebracht bij de IND en daar deel van uitmakend – behandelt de aanvragen om een mvv inhoudelijk; dat wil zeggen dat de voorbereiding van het te nemen besluit door de IND geschiedt. Daarbij speelt ook de vreemdelingendienst een rol, in die zin dat de korpschef (lees: de vreemdelingendienst) een advies kan verstrekken over de afgifte van de mvv. De vreemdelingendienst kan daartoe de benodigde gegevens opvragen bij de referent. De werkwijze is onder meer vastgelegd in de Vreemdelingen-circulaire (hoofdstuk A.5.) Ons voorstel brengt in deze werkwijze geen verandering.

De geldigheidsduur van de mvv om daarmee toegang tot Nederland te hebben, hiernaar is gevraagd door de leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks, is nog niet in gepubliceerde beleidsregels vastgelegd. In de eerstvolgende aanvulling op de Vreemdelingen-circulaire zal de geldigheidsduur wel worden opgenomen. Deze zal zes maanden bedragen voor landen buiten Europa en drie maanden voor landen binnen Europa. Op dit moment wordt in de praktijk een redelijke termijn van zes maanden gehanteerd, binnen welke de vreemdeling gebruik moet maken van de verleende mvv. De reden hiervoor is de mogelijkheid te beperken dat de omstandigheden inmiddels zijn gewijzigd. Deze termijn is

beoordeeld door de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State die dit beleid als redelijk heeft aangemerkt.

De leden van de fracties van PvdA, D66 en RPF vragen naar de procedurele waarborgen in het wetsvoorstel en in het bijzonder de verhouding met de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

Voorop zij gesteld dat met dit wetsvoorstel niet wordt beoogd de procedurele waarborgen te veranderen ten opzichte van de huidige waarborgen rond de verlening van de mvv. Dit staat los van de algemene discussie die wij gevoerd willen zien over de plaats van de AWB in het vreemdelingenrecht. Wij signaleren door het grote aantal beslismomenten in de procedure, een opeenstapeling van voor beroep vatbare besluiten. De staatssecretaris van Justitie heeft op dit punt tijdens het debat over de evaluatie van het stappenplan asielbeleid toegezegd onderzoek te zullen doen. Wij zullen dat onderzoek afwachten. In het kader van dit wetsvoorstel wordt de huidige procedure gehandhaafd. Deze is als volgt. Indien er thans in het buitenland een mvv wordt aangevraagd en deze wordt geweigerd, kan de verzoeker hiertegen bezwaar maken bij de Minister van Buitenlandse Zaken. Het bezwaar kan worden ingesteld door het verzenden van een brief waarin wordt vermeld om welke redenen men het niet eens is met de beslissing om de afgifte van een mvv te weigeren. De beslissing op het bezwaarschrift moet binnen een redelijke termijn worden genomen. In elk geval zal binnen acht weken na ontvangst van het bezwaarschrift worden bericht binnen welke termijn een beslissing kan worden verwacht. In bezwaar vindt een volledige heroverweging plaats en de beschikking wordt gemotiveerd. In het kader van de bezwaarschriftenprocedure is het in beginsel niet mogelijk dat de verzoeker zelf in Nederland wordt gehoord. Wel kan een referent in Nederland worden gehoord. De referent dient een schriftelijke machtiging om namens belanghebbende in rechte te mogen optreden, te overleggen, tenzij de referent tevens wettelijk vertegenwoordiger of raadsman is. Indien wordt afgezien van het horen dan wordt aangegeven op welke grond dat is geschied. Indien de beslissing op het bezwaarschrift positief is zal alsnog een mvv worden verstrekt. Indien de beslissing op het bezwaarschrift negatief is bestaat er de mogelijkheid voor de verzoeker om beroep in te stellen bij de Vreemdelingenkamer van de Rechtbank. Daarnaast is het mogelijk om beroep in te stellen tegen een niet tijdig nemen van een beslissing op het bezwaarschrift.

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorstel dat een mvv moet worden afgegeven door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland betekent dat een referent in Nederland zich niet meer mag richten tot de vreemdelingendienst met het verzoek of iemand in het buitenland in aanmerking komt voor een mvv. In antwoord op deze vraag wijzen wij erop dat in het voorstel wordt gesproken van *afgifte* van de mvv in het buitenland. De essentie van de regeling is ook dat de vreemdeling, die verblijf in Nederland beoogt, de beslissing op aanvraag in het buitenland afwacht. Dit is bedoeld om de ongeregelde binnenkomst van vreemdelingen tegen te gaan. Het stelt de overheid in staat om te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor voldongen feiten te worden geplaagd. Dit laat in beginsel de mogelijkheid onverlet voor de referent om de vreemdelingendienst te verzoeken ambtshalve te bezien of de vreemdeling in het buitenland in aanmerking komt voor een mvv. Indien in het land van herkomst dan wel in het land van bestendig verblijf geen Nederlandse vertegenwoordiging is dient de vreemdeling zich te wenden tot de dichtstbijzijnde Nederlandse vertegenwoordiging.

Invoering van een wettelijk mvv-vereiste leidt er in beginsel toe dat de circulaire 1995/1 niet meer van toepassing zal zijn. Dit is het gevolg van het feit dat de wettelijke tekst zoals deze is voorgesteld, de bestaande tekst in de circulaire zal vervangen. Een wettelijke vastlegging van het doen vervallen van de circulaire is niet nodig. Voor het waarom verwijzen wij naar onze reactie op het advies van de Raad van State onder punt 2, waarin wij hebben aangegeven dat naar onze mening aanwijzing 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van toepassing is, waaruit volgt dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.

Natuurlijk is het niet, zoals de leden van de fractie van GroenLinks zich afvragen, de bedoeling vreemdelingen onnodig op kosten te jagen door van hen te vergen dat zij uitsluitend ten behoeve van een perfecte administratie naar het land van herkomst reizen om daar al of niet voldoende toegerust ambassadepersoneel aan het werk te zetten ter verkrijging van een mvv verblijf. Wij hebben voor die categorieën van wie terugkeer onmogelijk gevraagd kan worden, een aantal uitzonderingen gecreëerd. De reden dat de mvv in het land van herkomst moet worden aangevraagd, is dat daar veel eenvoudiger de gegevens kunnen worden gecontroleerd dan in Nederland. Komt een vreemdeling niet voor langdurig verblijf in aanmerking, dan is het veel juister dat dit blijkt in het land van herkomst, dan wanneer betrokkene reeds in Nederland is. Dáárom wordt de eis gesteld dat iemand voor de komst naar Nederland een mvv heeft aangevraagd. Het is buiten kijf dat goede voorlichting op de ambassade nodig is. Iemand die een toeristenvisum aanvraagt behoort te weten dat, indien zijn verblijf eigenlijk bedoeld is voor langer verblijf, hij dit niet na ommekomst van de drie maanden in Nederland kan beslissen. Wil men langer blijven, dan moet men dat tevoren duidelijk maken. Dit is overigens niet iets dat met deze wet wordt geïntroduceerd. Kritiek op de mvv-eis als zodanig is kritiek op een reeds lang bestaand systeem. De eis wordt slechts wettelijk vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie legden ons de volgende casus voor: Een asielzoeker vraagt in Nederland een verzoek om toelating als vluchteling (A-status) en een verblijfsvergunning op humanitaire gronden (vtv-humanitair) aan. Beide aanvragen worden vervolgens afgewezen. Mag deze persoon, als er inmiddels sprake is van een partner in Nederland, bij wie verblijf wordt aangevraagd, de beslissing in Nederland afwachten? Of moet deze persoon eerst terugkeren naar het land van herkomst om daar een vergunning tot verblijf (vtv) aan te vragen, alvorens in Nederland een aanvraag om toelating in behandeling wordt genomen? Het antwoord op deze casus volgt uit artikel 16A, tweede lid onder b: vreemdelingen die een aanvraag om toelating als vluchteling hebben ingediend zijn niet mvv-plichtig. Dit betreft dus de gevallen dat een asielzoeker in procedure is. Indien het verzoek wordt afgewezen, dient de betrokkene, om op een andere grond alsnog toelating te krijgen, een mvv aan te vragen. Wij wijzen er op dat, indien dit anders zou zijn, de asielprocedure zou kunnen worden gebruikt om zonder mvv een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen. Met deze regeling komt geen wijziging ten opzichte van de tot maart 1995 bestaande regeling tot stand.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd of artikel 1 van het Vreemdelingenbesluit niet moet worden aangepast aan de definitie van de mvv, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel A. Het nieuwe artikel 16A, eerste lid, van de Vreemdelingenwet treedt in de plaats van artikel 1 van het Vreemdelingenbesluit. Wanneer ons voorstel kracht van wet krijgt kan in het Vreemdelingenbesluit worden volstaan met een verwijzing naar de omschrijving in de wet.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat uit het wetsvoorstel niet blijkt dat is voorzien in de mogelijkheid van een schriftelijk bij de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse dan wel bij een Vreemdelingendienst of Minister van Buitenlandse Zaken in te dienen verzoek. Voor het antwoord op deze vraag roepen wij in herinnering dat een mvv een vorm van een visum is, en daarom in het land van herkomst moet worden aangevraagd. Ook een visum voor kort verblijf kan niet in Nederland schriftelijk worden aangevraagd. Van belang is immers de aanvrager in persoon te zien.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de brief van Forum d.d. 13 november 1996, waarin wordt gewezen op het gegeven dat uit de uitspraak van de Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken van de Arrondissementsrechtbank te Den Haag van 16 maart 1995 niet kan worden afgeleid dat de rechter van mening was dat een mvv-vereiste gewenst zou zijn. De conclusie uit de grote hoeveelheid jurisprudentie zou veeleer moeten zijn dat het stellen van en onverkort vasthouden aan het mvv-vereiste veelvuldig leidde tot probleemsituaties waarin de rechter zich genoodzaakt zag ongewenste en onredelijke bijeffecten te corrigeren.

In antwoord op deze door Forum naar voren gebrachte punten, wijzen wij er met nadruk op dat de vraag naar de wenselijkheid van het mvv-vereiste een beleidsvraag is, en derhalve niet door de rechter beantwoord zal worden. Over de (on)wenselijkheid van het mvv-vereiste heeft de rechter zich dan ook niet uitgesproken. Een dergelijke uitspraak is wel gedaan door de Staatssecretaris van Justitie, in antwoord op vragen van de CDA-fractie van 3 mei 1995. De vraag of de staatssecretaris het gevolg van de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 16 maart 1995, dat het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf niet meer aan de aanvrager van een vergunning tot verblijf mocht worden tegengeworpen onwenselijk vond, beantwoordde zij zonder meer met «ja». In een brief aan de Kamer van 23 maart 1995 (23 900 VI, nr. 18) schreef de staatssecretaris dat zij in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken zou bezien op welke wijze in een sluitende regeling kon worden voorzien. Op deze woorden zijn echter geen daden gevolgd, terwijl bij de vreemdelingendiensten grote behoefte aan een duidelijke regeling bestond. Reden waarom wij uiteindelijk hebben besloten zelf met een ontwerp van wet te komen.

Wij betreuren dat de leden van de fractie van GroenLinks zich niet aan de indruk kunnen onttrekken dat de indieners een groter belang hechten aan het voeren van een grondige papieren administratie dan aan de materiële vereisten voor toelating. Overigens adstrueren deze leden hun stelling niet. De werkelijkheid is dat ons voorstel qua papier niets nieuws oplevert. Immers, de eis om over een mvv te beschikken alvorens in Nederland een vergunning tot verblijf aan te vragen bestaat ook nu reeds. Tot de uitspraak van de vreemdelingenkamer in Den Haag van 16 maart 1995 was het niet beschikken over een mvv reden een aanvraag voor een verblijfsvergunning niet in behandeling te nemen. Die situatie keert na aannemening van dit wetsvoorstel weer terug. Ook thans moet de vreemdeling die een verblijfsvergunning wil aanvragen over een mvv beschikken. Het ontbreken ervan mag echter geen reden zijn de aanvraag niet in behandeling te nemen. De behandeling wordt er echter wel door bemoeilijkt. De mvv levert dus niet meer papier op, maar verschuift hoogstens het papier van de vreemdelingendienst hier, naar het moment waarop de gegevens nog gemakkelijk zijn te verkrijgen, te weten in het land van herkomst.

De leden van de fractie van GroenLinks spreken hun extra zorg uit voor de gevolgen die dit wetsvoorstel kan hebben voor de veiligheid van

vreemdelingen die in hun land van herkomst of «bestendig» verblijf bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging een mvv aanvragen om te worden beschermd tegen een behandeling in strijd met artikel 3 VN-Antifolterverdrag of artikel 3 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Ook voor ons staat natuurlijk voorop dat de mvv maatregel niet een belemmering kan zijn voor vluchtelingen. Maar dat is de maatregel ook niet. Immers, de persoon die een verzoek om toelating als vluchteling heeft ingediend is vrijgesteld van het mvv vereiste. Deze vrijstelling is met nadruk niet gekoppeld aan de status van de betrokkene. Dus ook als later een andere status dan de A-status wordt verleend, bijvoorbeeld een vtv-humanitair behoeft de betrokkene niet terug naar het land van herkomst. De aanvraag zal in behandeling worden genomen. Ook op dit punt kan de door de leden van de GroenLinks-fractie geuite vrees dus worden weggenomen.

De vraag van de leden van de GroenLinks- en de VVD-fractie of de huidige lijst van landen waarvoor het mvv vereiste geldt onverkort zal worden gehandhaafd, kan wat ons betreft positief worden beantwoord. Wij wijzen er echter op dat het in het door ons voorgestelde nieuwe artikel 16A, tweede lid, onder a, aan de minister wordt overgelaten de lijst van landen die uitgezonderd worden van het mvv vereiste samen te stellen. De vraag met welke overwegingen een land al of niet op deze lijst wordt geplaatst, een vraag die ook door de leden van de D66-fractie is gesteld, dient derhalve in de eerste plaats tot de regering te worden gericht. Een voorhangprocedure, die thans ook niet bestaat, overwegen wij vooralsnog niet.

De leden van de fractie van de RPF stellen voor de uitzondering ten aanzien van een medische noodsituatie te conformeren aan de term zoals gebezigd in de Koppelingswet, zodat deze zou kunnen luiden: «Vreemdelingen die zich in een situatie bevinden, waarin medische behandeling (onverwijld) noodzakelijk is.» Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de achtergrond van de begripsomschrijving in artikel 16A, tweede lid onder d.

De achtergrond van deze exceptie is dat van personen die zich in een medische noodsituatie bevinden niet verlangd kan worden dat zij zich naar hun land van herkomst begeven om aldaar een mvv aan te vragen. Op zichzelf hoeft de noodzaak een behandeling te ondergaan er niet toe te leiden dat niet, tijdens of na afloop van de behandeling, een mvv in het land van herkomst wordt aangevraagd, indien men op een andere grond dan voor de behandeling verblijf in Nederland wil aanvragen. In de Koppelingswet wordt in wezen op een andere situatie gedoeld. Daar gaat het om de vraag wie de behandeling moet betalen. Een behandeling die onder de bepaling van de Koppelingswet niet voor rekening van de onverzekerde komt, hoeft op grond van deze wet op zich geen beletsel te zijn een mv in het land van herkomst aan te vragen. Vandaar dat wij er vooralsnog voor kiezen onze terminologie onveranderd te laten.

Artikelsgewijze behandeling

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met «het land van zijn bestendig verblijf» in artikel 16A, eerste lid. Met deze bepaling wordt beoogd te voorkomen dat de vreemdeling een mv aanvraagt in een land waar de betrokkene voor korte tijd verblijft doch niet woonachtig is.

De leden van de fractie van D66 vragen of een vreemdeling die in een slechte gezondheidssituatie verkeert en in Nederland wil komen wonen een beroep kan doen op de uitzondering als bedoeld onder d. Voorop zij gesteld dat de uitzondering primair ziet op het geval dat iemand reeds in Nederland is, en alhier een verblijfsvergunning besluit aan te vragen.

Onder de werking van deze wet – en de tot 16 maart 1995 geldende praktijk – zou betrokkene worden tegengeworpen dat hij niet over een mv beschikte. Aan iemand die zich in een zodanig acute noodsituatie bevindt, dat behandeling onverwijld noodzakelijk is, kan het ontbreken van een mvv niet worden tegengeworpen.

De leden van de fracties van D66 en VVD vragen ons om een nadere uitleg van de bepaling in lid 2 onder c, met name van het begrip «rechtstreeks». Zolang sprake is van een reis naar Nederland, zal de hier bedoelde vreemdelingen niet tegen worden geworpen dat de reis via een omweg, eventueel met een korte onderbreking, is verlopen. Met het woord rechtstreeks wordt echter beoogd te voorkomen dat de betrokken vreemdelingen bestendig in een ander land verblijven, en vervolgens alsnog op basis van de uitzondering in de wet zonder over een mvv te beschikken naar Nederland willen komen. Voorkomen wordt ook dat vreemdelingen die reeds in Nederland verblijven, op een consulaat dicht bij de grens, met name Antwerpen of Düsseldorf, een mvv aanvragen. Indien dat gebeurt gebeurt wordt de doelstelling van het mvv-vereiste, namelijk te kunnen toetsen of de vreemdeling aan de toelatingsvereisten voldoet, vóórdat hij zijn reis naar Nederland aanvangt, ondergraven.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar een overgangstermijn wijzen wij er op dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is het ontbreken van een mv tegen te werpen aan vreemdelingen die al een verzoek hebben ingediend op de datum van inwerkingtreding van de wet.

De Hoop Scheffer
Verhagen