

Vergaderjaar 1997–1998

26 106

Visumverlening

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE
STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 juni 1998

Hierbij bieden wij u ter uitvoering van de motie van het lid Bijleveld-Schouten c.s., TK 1997–1998, 24 544, nr. 27, een nota aan over de huidige bevoegdheids- en werkverdeling tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie inzake visumverlening.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie hebben recentelijk een extern adviesbureau verzocht een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden tot verbetering van de werkwijze bij visumverlening. Onlangs is terzake een concept-rapport opgesteld door dit adviesbureau. Mede op basis van de uitkomsten van dit rapport wordt er naar gestreefd zo spoedig mogelijk een concreet voorstel te formuleren inzake de gewenste nadere afbakening en transparantie van de politieke, beleidsinhoudelijke en uitvoeringsverantwoordelijkheid bij visumverlening.

De wenselijkheid en de mogelijkheid van een wettelijke regeling voor de verlening van visa wordt thans onderzocht door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken en Justitie.

Er bestaat op dit moment geen verschil van mening tussen beide departementen over de bestaande bevoegdheidsverdeling. De nader te formuleren afspraken op basis van het voorstel als hierboven genoemd kunnen worden vastgelegd in een convenant, waarmee alsdan uitvoering wordt gegeven aan de motie van lid Rijkstra c.s. (TK 1997–1998, 24 544, nr. 28).

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

NOTA INZAKE VISUMVERLENING

1 Inleiding

Ter gelegenheid van de mondelinge behandeling van het voorstel van wet van het lid Verhagen tot wijziging van de vreemdelingenwet (wettelijke vastlegging van de machtiging tot voorlopig verblijf TK 24 544) is de regering bij motie van het lid Bijleveld-Schouten c.s. (24 544, nr. 27) verzocht een nota aan de Tweede Kamer te doen toekomen over een wettelijke regeling voor de verlening van visa en de bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Justitie terzake. Deze nota dient ter uitvoering van deze motie.

2 Regelgeving

Aanwijzingen omtrent de afgifte van visa voor kort verblijf (een verblijf tot maximaal drie maanden) zijn neergelegd in nationale regels alsmede in Benelux- en Schengenvisuminstructies, die voortvloeien uit de Benelux-overeenkomst inzake de verlegging van de personencontroles naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied van 11 april 1960 en de Schengen Uitvoerings-overeenkomst (Schengen-UO) van 19 juni 1990. Buitenlandse Zaken en Justitie participeren gezamenlijk in het internationaal overleg in beide gremia.

Het visum voor lang verblijf, de zgn. machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), is een visum dat, overeenkomstig het bepaalde bij de Beschikking van de Benelux-werkgroep voor het Personenverkeer betreffende de voorwaarden voor binnenkomst van vreemdelingen, vereist is voor een vreemdeling die voornemens is langer dan drie maanden in een der Beneluxlanden te verblijven. Aanwijzingen omtrent de beslissingen op aanvragen mvv zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 1994 van de Minister van Justitie.

Er bestaat thans geen aparte visumwet. De wenselijkheid en mogelijkheid van een dergelijke wet wordt momenteel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van Justitie onderzocht.

3 Bevoegdheid

Het Soeverein Besluit van 1813 bedeeft de bevoegdheid tot visumverlening (zowel de visa voor kort verblijf als de machtiging tot voorlopig verblijf) toe aan de Minister van Buitenlandse Zaken. De bevoegdheid ten aanzien van de toegang tot Nederland is op basis van de Vreemdelingenwet toebedeeld aan het Ministerie van Justitie.

Aan de taakstelling in het Soeverein Besluit wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op drieërlei wijze invulling gegeven: als interdepartementaal coördinator in het visumverleningsproces, als verantwoordelijk en coördinerend departement voor de buitenlandse betrekkingen, en als beheerder en aanstuurder van de Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland.

In het mvv-verleningsproces ligt om praktische redenen de materiële verantwoordelijkheid bij het Ministerie van Justitie. De inhoudelijke voorwaarden voor afgifte van een mvv van meer dan drie maanden zijn immers dezelfde als die voor de afgifte van een vergunning tot verblijf.

Aangezien het in bezit zijn van een visum voor een visumplichtige vreemdeling een van de voorwaarden is voor toegang tot Nederland,

werken de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie inzake het personenverkeer nauw samen.

3.1 *Visum kort verblijf*

Gelet op het feit dat bij visumverlening de belangen van meerdere departementen en overheidsinstellingen in het geding zijn, is een belangenafweging vereist. Bij de vaststelling en de uitvoering van het visumbeleid is het Ministerie van Justitie, dat verantwoordelijk is voor het verlenen van toegang aan de buitengrenzen, uiteraard nauw betrokken. Overwegingen van openbare orde en openbare rust (waaronder het gevaar voor illegale immigratie) kunnen tot visumweigering leiden.

De wijze waarop door visumverlening voor kort verblijf het personenverkeer wordt beïnvloed, raakt de buitenlandse betrekkingen. Zo vormt het visumbeleid een instrument van buitenlands beleid dat ingezet kan worden in de vorm van visumsancties, die bijvoorbeeld voortvloeien uit besluitvorming door de Veiligheidsraad of de Europese Unie. Aangezien op basis van de Schengen-UO een Schengenvisum ook geldig is voor toegang in de overige Schengen-landen, dient krachtens de Schengen-UO bij de afgifte van deze visa rekening te worden gehouden met de belangen van de Schengenpartners. Anderzijds dient er in het belang van de buitenlandse betrekkingen voor te worden gewaakt dat het visumvereiste niet zodanige belemmeringen opwerpt dat het normale personenverkeer onmogelijk wordt.

Als beheerder van het postennetwerk draagt Buitenlandse Zaken de primaire verantwoordelijkheid voor de werkwijze op de posten. In dit kader kan worden gewezen op een viertal initiatieven ter stroomlijning van het visumverleningsproces.

- Op de eerste plaats zijn alle posten sinds enkele jaren aangesloten op het Visuminformatiesysteem (VIS). In dit door Buitenlandse Zaken ontwikkelde registratiesysteem voeren de posten de visumaanvragen in, die vervolgens langs elektronische weg naar het Ministerie worden gezonden. Op basis van de gegevens uit het Visuminformatiesysteem vindt automatisch consultatie van het N-SIS (Nationale Schengen Informatie Systeem) plaats, worden in voorkomend geval de weigeringsbeschikkingen gegenereerd, wordt – indien geen bezwaar tegen afgifte van het visum bestaat – de visumsticker afgedrukt en wordt de visumstickervoorraad op de posten bewaakt.
- Het Visuminformatiesysteem levert tevens de input voor het Consultatie- en Voorleggingssysteem CONVOS. Dit laatste systeem waarin de visumaanvragen worden verzameld, verspreidt deze aanvragen naar de te behandelen instantie (de afdeling Vreemdelingen- en Visumzaken van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DPC/VV) dan wel de Visadienst bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie). Daarnaast vindt automatisch doorsturing plaats aan (compatibele) informatiesystemen van die Schengenpartners die hebben aangegeven over de visumaanvraag te willen worden geconsulteerd.
- DPC/VV verzorgt te zamen met Justitie de basisopleidingen en vervolgcursussen voor de betrokken diplomatieke en consulaire ambtenaren.
- Ten slotte bezoeken sinds 1995 Visum Advies Teams, bestaande uit medewerkers van Buitenlandse Zaken en Justitie, geregeld de

buitenlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen om hen te steunen en te adviseren in het visumverleningsproces. Ook zijn deze bezoeken aan de posten een waardevolle bron gebleken voor de ontwikkeling van nieuw beleid alsook voor aanpassingen van het bestaande visumbeleid.

3.2 Visum voor lang verblijf (machtiging tot voorlopig verblijf)

De machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een nationaal visum dat vereist is voor een vreemdeling die voornemens is langer dan drie maanden in Nederland te verblijven. Met het mvv-vereiste staat Justitie een instrument ter beschikking ter regulering van de instroom van vreemdelingen die voor een vergunning tot verblijf in Nederland in aanmerking wensen te komen.

Aangezien Justitie de voorwaarden voor de vergunning tot verblijf vaststelt en toetst, ligt ook de bevoegdheid tot invulling van de voorwaarden voor mvv-verlening primair bij Justitie. Dit geldt ook voor de vaststelling van de categorieën vreemdelingen die van dit vereiste worden vrijgesteld bij het in behandeling nemen van een aanvraag om een vergunning tot verblijf. De vaststelling van nationaliteiten die worden vrijgesteld van het mvv-vereiste, geschiedt door de Minister van Buitenlandse Zaken in overleg met de Minister van Justitie.

4 Werkwijze

4.1 Visum kort verblijf

Visumaanvragen voor kort verblijf worden ingediend op de posten in het buitenland. De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging beoordeelt op grond van de regelgeving (nationale aanwijzingen, alsmede de Schengen- en Beneluxvisuminstructies) of het visum zelfstandig kan worden verstrekt of geweigerd. Indien niet zelfstandig kan worden beslist, of wanneer de post zulks om andere redenen raadzaam acht, wordt de aanvraag via het Visuminformatiesysteem naar DPC/VV dan wel naar de Visadienst gestuurd.

De Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd in 1945 op verzoek van Buitenlandse Zaken opgericht. Deze dienst, die fysiek werd ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, werd bevoegd om namens de Minister van Buitenlandse Zaken in een aantal gevallen de posten te machtigen tot afgifte van visa. De Visadienst ressorteert momenteel onder de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van Justitie. Krachtens beschikkingen van de Minister van Buitenlandse Zaken zijn het hoofd en het plaatsvervangend hoofd van de IND in de functie van hoofd en plaatsvervangend hoofd Visadienst aangesteld en hebben ze gemandateerde bevoegdheden op grond van het besluit Mandaatverlening hoofd Visadienst 1997 van de Minister van Buitenlandse Zaken (Stc 1997, 247).

In 1977 is op basis van het soort visumaanvraag een werkverdeling overeengekomen tussen het Bureau Visadienst en DPC/VV. Deze werkverdeling is opgenomen in bijlage C2 van de Vreemdelingencirculaire 1994 en voor de posten in een BZ-instructie. Conform deze werkverdeling legt de post visumaanvragen voor zakenbezoeken, bezoeken van wetenschappelijke aard, bezoeken voor het bijwonen van of deelname aan een congres of sportmanifestatie en bezoeken met een politiek karakter voor aan DPC/VV, en adresseert visumaanvragen voor familiebezoeken, voor toerisme, voor medische behandeling en van artiesten en stagiaires voor aan de Visadienst. In 1997 werden aan DPC/VV in totaal 122 158 visumaanvragen voorgelegd, aan de Visadienst 44 209. Deze diensten

beoordelen zelfstandig de voorgelegde aanvragen en kunnen beide – namens de Minister van Buitenlandse Zaken – de posten instrueren het visum te verlenen of te weigeren.

4.2 Visum lang verblijf (machtiging tot voorlopig verblijf)

De aanvragen voor een visum voor lang verblijf (mvv) worden eveneens op de post ingediend, en worden door de post – eventueel voorzien van opmerkingen – als hoofdregel ter beslissing doorgezonden aan de IND. Dit geschiedt zowel per CONVOS als per diplomatieke koerier. Een aantal posten is door de Minister van Buitenlandse Zaken na overleg met Justitie en Economische Zaken, op tijdelijke basis, gemachtigd om mvv-aanvragen voor een bepaald doel zelfstandig – dus zonder voorafgaande machtiging van de IND – af te geven. Het betreft uitsluitend aanvragen om een mvv door personeel van in Nederland gevestigde ondernemingen. Voor de behandeling van mvv-aanvragen vraagt de IND advies aan de vreemdelingendiensten. Op basis van dit advies wordt door de IND een beschikking op de mvv-aanvraag genomen en wordt deze doorgeleid naar de posten. Is de beslissing op de aanvraag mvv positief, dan wordt de mvv als hoofdregel door de post verstrekt. Een uitzondering hierop is mogelijk indien sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld omdat de betrokken vreemdeling zijn identiteit onvoldoende kan aantonen. In deze individuele gevallen vindt er afstemming plaats tussen de betreffende post, DPC/VV en de IND.

Daarnaast kan een referent in Nederland de korpschef van de gemeente waarin hij woonachtig is, verzoeken om een ambtshalve advies aan de IND over de afgifte van een mvv aan een vreemdeling die in het buitenland verblijft. De vreemdelingendienst stuurt het advies naar de IND. De IND neemt op basis hiervan een beschikking op de mvv-aanvraag en leidt deze in het geval van een negatieve beslissing door naar de referent om eventueel bezwaar in te stellen. In het geval van een positieve beslissing wordt deze doorgeleid naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland.

Ten slotte is door de IND een verkorte mvv-procedure geïntroduceerd. Via deze procedure, die o.m. wordt gevolgd bij fellowships, kan vanuit Nederland op korte termijn een beslissing worden genomen over mvv-aanvragen waarna een mvv in het buitenland wordt afgegeven. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bijv. werknemers van in Nederland gevestigde internationale organisaties, wordt een mvv-aanvraag behandeld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Evenals bij de verlening van visa voor kort verblijf vindt bij de mvv-verlening, waar de belangen van meerdere ministeries in het belang zijn, een belangenafweging plaats. Zo worden ook de buitenlands-politieke consequenties van een beslissing op een mvv-aanvraag meegewogen. Het Ministerie van Justitie neemt in voorkomende gevallen contact op met Buitenlandse Zaken of de post legt de aanvraag mede voor aan DPC/VV: een sprekend voorbeeld hiervan was in 1995 het besluit om een hoogleraar van de Universiteit van Cairo, die in conflict was met de religieuze autoriteiten van zijn land, tijdelijk verblijf toe te staan in Nederland.