
Vergaderjaar 2000–2001

26 106

Visumverlening

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2001

Hierbij bied ik u – in overeenstemming met de Staatssecretaris van Justitie – een Hoofdlijnennotitie Visumwet aan.

De notitie schetst in hoofdlijnen de inhoud van de beoogde Visumwet. In vervolg op mijn toezegging gedaan in het kader van de behandeling van de begroting van mijn departement voor het jaar 2000 (26 800, V, nr. 19, antwoord 78), stel ik u door middel van deze notitie in de gelegenheid om kennis te nemen van mijn voornemens ten aanzien van de inhoud van de wet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

I. INLEIDING

In de motie Bijleveld-Schouten c.s. (Kamerst. II, 1997/98, 24 544, nr. 27) sprak de Tweede Kamer op 30 september 1997 uit «dat het wenselijk is dat een wettelijke regeling tot stand komt voor de verlening van visa». De kamer verzocht de regering om haar daarover zo spoedig mogelijk een nota te doen toekomen en daarbij in te gaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie. Bij nota van 29 juni 1998 informeerden de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie de kamer over de bevoegdheidsverdeling (Kamerst. II, 1997/98, 26 106, nr. 1).

Bij brief van 16 december 1998 is aan de kamer bericht dat begin 1999 meer duidelijkheid kon worden verschaft over de herinrichting van het visumverleningsproces. Deze toezegging werd bij brief van 19 april 1999 gestand gedaan. In deze brief zet de minister van Buitenlandse Zaken mede namens de staatssecretaris van Justitie het oogmerk van de nieuwe visumwetgeving uiteen: het verschaffen van rechtszekerheid aan bestuursorganen en aan burgers door het juridisch verankeren van internationaal en nationaal visumbeleid. Deze notitie verkent de inhoud van de tot stand te brengen wetgeving. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het bestaande juridische kader en de huidige visumpraktijk,
- de noodzaak tot vernieuwing van het juridisch kader en
- de mogelijke inhoud van nieuwe visumwetgeving.

II. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

2.1. Wetgevingsgeschiedenis

Op 12 december 1813 kwam het als «Souverein besluit» bekend staande *Besluit afschaffing binnenlandse paspoorten en verdere reglementaire bepalingen ten aanzien van binnen- en buitenlandse paspoorten* tot stand. Het besluit werd bekendgemaakt in de Staatscourant van 1814, nr. 4, en trad in werking met ingang van 25 januari 1814. Van dit besluit resteert thans nog een bepaling, neergelegd in artikel 7:

Vreemdelingen, hier te lande aankomende, zullen de paspoorten, waarvan zij houders zijn, onderwerpen aan het visa van den secretaris van staat, en niet weder kunnen vertrekken, dan na dat op dezelfde wijze zal zijn gekonstateerd, werwaarts zij voornemens zijn te reizen.

2.2. Internationale dimensie

Sinds 1813 is de internationale context waarbinnen visumverlening plaats vindt ingrijpend gewijzigd. In 1960 kwam de Benelux-overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied tot stand.

In 1985 werd de Schengen-overeenkomst gesloten tussen de staten van de Benelux, de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk. De Uitvoeringsovereenkomst bij *Schengen* werd met ingang van maart 1995 toegepast. Voor de toepassing van deze overeenkomsten zijn in internationaal verband visuminstructies opgesteld. Deze instructies zijn als nationale instructies naar de uitvoerende diensten gezonden en hebben langs die weg nationaal werking gekregen.

De overeenkomsten voorzien immers in intergouvernementele samenwerking, niet in de vestiging van een supranationale structuur. Visum-

verlening vindt dan ook plaats door de nationale autoriteiten van de betrokken staten (Benelux Gerechtshof 20 december 1988, NJ-AB 1990, 488).

Inmiddels strekt het Schengengebied zich ook uit tot Spanje, Portugal, Oostenrijk, Italië, Griekenland en – op afzienbare termijn – de Scandinavische landen.

Ook de EU heeft het visum-terrein inmiddels betreden. Op 29 mei 1995 kwam Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel tot stand (Pb L164), op 25 september van dat jaar gevolgd door Verordening (EG) nr. 2317/95 ter bepaling van de derde Staten waarvan de onderdanen bij de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum (Pb L 234). Voorts zijn met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam EU-kaders voor visumverlening tot stand gekomen. Schengen is geïncorporeerd in de Europese Unie, besluiten die in het kader van Schengen tot stand zijn gekomen hebben een Europeesrechtelijke grondslag verkregen.

2.3. Complementaire wetgeving

De bepaling die in artikel 7 van het Souverein besluit is neergelegd vormt, op de drempel van de 21e eeuw, nog steeds de enige wettelijke grondslag voor de visumverlening door de Minister van Buitenlandse Zaken, in dit opzicht de ambtsopvolger van *den secretaris van staat*.

Hoe beperkt ook, de bepaling bevat – naast de vestiging van de bevoegdheid – elementen die nog steeds tot de bouwstenen van de visumverlening behoren:

- vreemdelingen
- hier te lande aankomende
- paspoorten (reisdocumenten).

Sinds kort bevat de Vreemdelingenwet – door bekrachtiging van een initiatief-voorstel van wet van het lid Verhagen tot wijziging van de Vreemdelingenwet (Stb. 1998, 613; inwerkingtredingsbesluit Stb. 665) – een verwijzing naar de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Een mvv is blijkens artikel 1 van de Vreemdelingenwet een

door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging van Onze Minister van Buitenlandse Zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden.

2.4. Visumpraktijk

Het beknopte karakter van de nationaal-wettelijke grondslag stond de ontwikkeling van een omvangrijke en geschakeerde visumpraktijk – in het licht van de hiervoor genoemde overeenkomsten – niet in de weg. In het kader van *EU/Schengen* en – voor zover *EU/Schengen* daarin niet voorziet – in het kader van de *Benelux* worden verschillende soorten visa onderscheiden:

- a. transitvisum voor luchthavens,
 - b. doorreisvisum,
 - c. reisvisum,
 - d. machtiging tot voorlopig verblijf,
- alsmede varianten op deze soorten voor enkelvoudig of meervoudig gebruik, naar duur en voor een of meer personen.

2.5. Waarom visumverlening?

De tekst van het Souverein Besluit geeft geen uitsluitel over het waarom van visumverlening, over de rechtsgevolgen of over de criteria die de *secretaris van staat* hanteert. Zelfs over de inhoud van de verplichting is de tekst – althans voor de hedendaagse lezer – niet duidelijk. Volstaan wordt met de verplichting voor vreemdelingen om hun paspoorten bij aankomst in en vertrek uit Nederland *te onderwerpen aan het visa van den secretaris van staat*. Uit de toepassingspraktijk en de genoemde internationale overeenkomsten kan echter het volgende worden afgeleid. Visumverlening is vanouds en primair een instrument in het kader van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen. Dit komt onder meer tot uitdrukking bij de toepassing van internationale sanctie maatregelen jegens bepaalde staten. Dergelijke maatregelen kunnen er mede toe strekken dat onderdanen van die landen niet voor toegang tot Nederland in aanmerking komen.

Visumverlening heeft daarnaast betekenis als controle voorafgaand aan de buitengrenscontrole en in het kader van het handhaven van het nationale restrictieve toelatingsbeleid. Een visum treedt niet in de plaats van een reisdocument, zoals een paspoort, maar heeft een complementaire functie.

Uit instructies betreffende de afgifte van visa door de diplomatieke en beroepsconsulaire posten blijkt welke vereisten thans voor visumverlening worden aangelegd.

2.5.1. Criteria

Wanneer het beleid inzake de internationale betrekkingen zich daartegen niet verzet, kan een visum worden verleend aan vreemdelingen¹ die:

- a. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument,
- b. desgevraagd documenten kunnen overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden en beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor terugreis of doorreis, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven,
- c. niet met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan (op grond van gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid), en
- d. niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

2.5.2. Meerdere doeleinden

De hiervoor aangeduide maatstaven hebben betrekking op de buitenlandse betrekkingen, het tegengaan van illegale immigratie, bescherming van de openbare orde en veiligheid en het voorkomen van financiële risico's.

De visumplicht dient derhalve meerdere doeleinden: naast de primaire functie ten behoeve van de *buitenlandse betrekkingen* is visumplicht ook van belang voor de beleidsterreinen van onder meer justitie (opsporing en vervolging, vreemdelingenrecht), binnenlandse zaken (staatsveiligheid) en economische zaken (economische betrekkingen).

2.5.3. Betekenisverschuiving visum

Sinds 1813 is de betekenis van het visum verschoven. Aanvankelijk hadden visa vooral betekenis voor het verlenen van toegang, maar door internationale ontwikkelingen, eerst in Beneluxverband later in het kader van Schengen en de EU, kan een visum ook *na* binnenkomst van belang zijn. Aan het in de uitvoeringsovereenkomst bij *Schengen* bedoelde reis-

¹ Voor zover visumplichtig; voorzover deze verplichting voor de desbetreffende categorie vreemdelingen niet is afgeschaft, geldt als uitgangspunt dat elke vreemdeling visumplichtig is.

visum kan de vreemdeling een «circulatierecht» ontleen, een recht voor de vreemdeling om zich tijdens de geldigheidsduur van het visum vrij te verplaatsen op het grondgebied van de betrokken Staten, eventuele aan het visum verbonden territoriale beperkingen daargelaten.

2.5.4. Samenloop criteria visumverlening en toegangscriteria

De visumprocedure omvat, naast een toets aan het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen, mede een beoordeling aan de hand van de toegangscriteria: voldoende middelen van bestaan, geen gevaar voor openbare rust, openbare orde of nationale veiligheid¹.

In de Vreemdelingenwet is een koppeling gelegd tussen grensoverschrijding en verblijf. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat toegang wordt verschaft aan vreemdelingen aan wie het krachtens een der bepalingen van de artikelen 8–10 is toegestaan in het land te verblijven (...).

Artikel 8 Vreemdelingenwet

1. *Het is aan vreemdelingen die bij hun binnenkomst hebben voldaan aan de verplichtingen waaraan personen bij grensoverschrijding zijn onderworpen, gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn toegestaan in Nederland te verblijven, indien en zolang zij:*
 - a. *het bij en krachtens deze wet bepaalde in acht nemen;*
 - b. *beschikken over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van hun verblijf in Nederland als in die van hun reis naar een plaats buiten Nederland waar hun toelating gewaarborgd is;*
 - c. *geen gevaar opleveren voor de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid.*
2. *De in het eerste lid bedoelde termijn wordt ten hoogste op zes maanden bepaald. Voor de bij algemene maatregel van bestuur te onderscheiden categorieën van vreemdelingen kunnen verschillende termijnen worden vastgesteld.*

In het Vreemdelingenbesluit is hieraan uitwerking gegeven.

III. TOEKOMSTIGE WETGEVING

3.1. Tekortschieten Souverein Besluit

De uitoefening van een bevoegdheid als visumverlening op grond van een juridisch kader zoals neergelegd in het Souverein Besluit, staat op gespannen voet met de huidige inzichten over de wettelijke inkadering van het bestuur. In dit verband kan worden gewezen op de in de inleiding genoemde motie Bijleveld-Schouten c.s.

Ook los van het verzoek van de kamer bestaat grond om wetgeving tot stand te brengen. Internationale kaders als de Benelux- en de in de EU geïncorporeerde Schengenaccorden bieden inzicht in het hoe en wat van visumverlening, maar die kaders behoeven nationale implementatie; naar huidig inzicht kan niet worden volstaan met een *verdragsconforme toepassingspraktijk*.

Een visumwet vormt het kader om internationaal en nationaal visumbeleid te implementeren respectievelijk te verankeren. De wet verschaft zekerheid aan bestuursorganen en aan burgers en strekt ertoe:

- a. om de bevoegdheid voor nationale bestuursorganen te vestigen,
- b. om de nationale bestuursorganen aan nationale – deels internationaal geïnspireerde – normstelling te binden,
- c. om procedures rechtens te verankeren,

¹ Het is evenwel niet zo dat de vreemdelingenregelgeving rechtstreeks van toepassing is op de behandeling van visumaanvragen.

- d. om de juridische grondslag te vestigen voor nationaal beleid waar internationale kaders beleidsruimte open laten.

3.2. Rijkswetgeving

De voorbereiding van visumwetgeving roept de vraag op of deze wetgeving in koninkrijksverband tot stand moet komen – als Rijkswet – of dat met nationale wetgeving kan 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 o.a. *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 Visumwet niet geldt op de Nederlandse Antillen en Aruba kan deze – net als de Vreemdelingenwet – als gewone, nationale wet tot stand komen. Dat ligt ook in de rede omdat de werkingssfeer van het hiervoor aangeduide internationaalrechtelijke kader – en dus ook van de ter uitvoering van dit kader tot stand te brengen nationale regelgeving – beperkt is tot Europa.

Conclusie 1. *Een visumwet kan als nationale wet tot stand komen.*

3.3. Inhoud visumwetgeving

Een nationale wet is het voertuig om – voor zover nodig¹ – internationaal visumbeleid te implementeren en biedt een kader voor nationaal visumbeleid. Gelet op het toenemend beslag van internationaal recht op nationale beleidsruimte lijkt het niet wijs om op formeelwettelijk niveau de huidige stand van zaken te fixeren. Dat zou het alleen maar lastig maken om toekomstige ontwikkelingen, in het verband van de Europese Unie, in het nationale recht te verwerken. Een visumwet zal dan ook geen gedetailleerde normering van visumverlening bevatten, maar uitsluitend de hoofdlijnen verankeren en voor het overige de grondslag bieden voor nadere regelstelling, bij algemene maatregel van bestuur of krachtens algemene maatregel van bestuur, bij ministeriële regeling. Wet, amvb en ministeriële regeling voldoen – uiteraard – in samenhang aan de eisen die het internationale kader stelt.

Onderwerpen die voor regeling in aanmerking komen zijn, voor zover niet neergelegd in een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Grondwet artikel 93):

- a. visumplicht (rechtsgevolgen van het visum),
- b. vrijstelling visumplicht en «erkenning» visa verleend door autoriteiten van staten die partij zijn bij de Benelux- en Schengenakkoorden,
- c. soorten visa (gedifferentieerd naar oogmerk, duur en aard van verblijf),
- d. visumcriteria (eventueel gedifferentieerd naar soorten visa; mede gericht op voorkomen fraude),
- e. beperkingen en voorschriften verbonden aan visum (eventueel gedifferentieerd naar soorten visa) zoals territoriale beperkingen, een terugmeldingsplicht en een borgstellingsplicht,
- f. bevoegdheid tot visumverlening,
- g. annulering, intrekking, wijziging en verlenging van een visum,
- h. visumprocedure (aanvraag, termijnen, afgifte; eventueel gedifferentieerd naar soorten visa),

¹ Europese verordeningen werken rechtstreeks en behoeven geen implementatie.

- i. visummodel (eventueel gedifferentieerd naar soorten visa),
- j. leges,
- k. handhaving (administratieve en/of strafrechtelijke sancties),
- l. rechtsbescherming (wanneer afwijkend t.o.v. Awb-regime).

3.3.1. 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.

Zoals in de voetnoot bij paragraaf 2.5.1 is vermeld, is visumplicht het uitgangspunt. Overigens zijn vreemdelingen die niet onderworpen zijn aan de visumplicht als regel wel gehouden te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf ingeval een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland wordt beoogd.

Indien een vreemdeling visumplichtig is, gaat de beoordeling van diens *visumaanvraag* aan de grenscontrole vooraf. Deze beoordeling behelst een toets of de vreemdeling op het moment van beoordeling – mede gelet op het oogmerk van zijn voorgenomen verblijf – in aanmerking komt voor toegang tot Nederlands grondgebied, aan de hand van de in paragraaf 2.5.1 aangeduide criteria; het visum is de neerslag van een positieve uitkomst van deze toets en fungeert in dit opzicht – op het moment van afgifte – als een «verklaring van geen bezwaar».

De *grenscontrole* vindt plaats onmiddellijk voorafgaand aan de feitelijke grensoverschrijding en is een beoordeling of de vreemdeling op dat moment voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederlands grondgebied.

Op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden is het vreemdelingen-toezicht van toepassing.

De vreemdeling die over een visum beschikt kan daaraan echter niet een onherroepelijk recht op binnenkomst ontleen: verwezen zij naar artikel 5 van de Uitvoeringsovereenkomst bij Schengen. Een recht op verblijf ontleent de vreemdeling niet aan het visum¹.

De samenhang tussen visumverlening, grenscontrole en verblijf is evident:

- a. een van de eisen voor visumverlening is het bezit van een document voor grensoverschrijding,
- b. een van de eisen voor grensoverschrijding – voor visumplichtige vreemdelingen – is het beschikken over een visum, en
- c. een van de eisen voor rechtmatig verblijf is het hebben voldaan aan de eisen voor grensoverschrijding.

Met deze samenhang correspondeert een zekere mate van overlap waar het de beoordeling van visumverlening en – aan de grens – van toegang aangaat. Gelet op de belangen die voor vreemdelingen verbonden zijn aan de uitkomst van de onderscheiden procedures, draagt deze vorm van *coördinatie* bij aan de bestuurlijke zorgvuldigheid: het is immers niet zinvol om tot visumverlening over te gaan wanneer aannemelijk is dat de vreemdeling niet voldoet aan de eisen voor grensoverschrijding en rechtmatig verblijf.

Alleen al met het oog op doelmatige uitvoeringspraktijk ligt het in de rede om deze *procedurele fasering* – beoordeling visumaanvraag gaat vooraf

¹ Maar: zonder visum geen verblijfsrecht.

aan beoordeling toelatingsverzoek – en *inhoudelijke coördinatie* – deels parallelle criteria visumverlening en grensoverschrijding – te handhaven. Het voorgaande klemmt te meer in die gevallen waarin visumverlening aan de grens plaatsvindt en dus praktisch samenvalt met de grenscontrole.

Conclusie 2: *Het visum schept als zodanig niet een onherroepelijk recht op toegang of – kort – verblijf; het ontbreken van een visum staat evenwel aan het verlenen van toegang en aan een rechtmatig – kort – verblijf in de weg, wat betreft visumplichtige vreemdelingen. Het beschikken over een visum is noodzakelijk, maar niet voldoende.*

3.3.2. Vrijstelling en erkenning

De ruimte voor nationaal visumbeleid neemt af door ontwikkelingen in internationaal verband (Benelux, Schengen, EU). Die ontwikkelingen brengen mee dat door autoriteiten van andere staten verleende visa ook voor Nederlands territorium betekenis hebben. De wet moet ruimte bieden om aan die ontwikkelingen recht te doen.

Conclusie 3: *Het uitgangspunt is dat alle vreemdelingen visumplichtig zijn; tenzij zij expliciet hiervan zijn vrijgesteld. De wet vestigt de bevoegdheid om met het oog op de uitvoering van internationale verplichtingen ten behoeve van vreemdelingen in het algemeen dan wel categorieën vreemdelingen een afwijkend regime toe te passen.*

3.3.3. Soorten visa

Binnen de hoofdregels 3.3.1 en 3.3.2 bestaat – overeenkomstig de huidige praktijk – aanleiding tot differentiatie naar oogmerk en duur van verblijf.

Conclusie 4. *Het ligt in de rede om in elk geval – bij of krachtens de wet – de volgende soorten te (kunnen) onderscheiden en daarnaast ruimte te laten voor de introductie van nieuwe typen:*

- a. *transitvisum voor luchthavens voor doorreis per vliegtuig vanaf dezelfde luchthaven, beperkt tot de transitzone,*
- b. *doorreisvisum, op grond waarvan de houder een, twee, of bij uitzondering verscheidene keren mag doorreizen naar een derde staat, zonder dat de duur van die doorreis meer dan vijf dagen mag bedragen,*
- c. *reisvisum, een voor een of meer binnenkomsten geldig reisvisum, waarbij, te rekenen vanaf de datum van eerste binnenkomst, noch de duur van een ononderbroken verblijf, noch de totale duur van de achtereenvolgende verblijven meer dan drie maanden per zes maanden mag bedragen.*

Voorts zal de machtiging tot voorlopig verblijf (in het kader van de Vreemdelingenwet of in de Visumwet) geregeld worden.

Daarnaast kent de huidige praktijk nog enkele bijzondere vormen, de «visumverklaring» en het «terugkeervisum». De visumverklaring is een reisvisum dat op een afzonderlijk blad papier bij een reisdocument wordt gevoegd ingeval in dat reisdocument geen visum kan of mag worden aangebracht. Het als «terugkeervisum» bekend staande besluit strekt ertoe een vreemdeling met een imperfecte status die met toestemming van de Nederlandse autoriteiten in Nederland verblijft, in de gelegenheid te stellen Nederland tijdelijk te verlaten en hiernaar terug te keren (bijvoorbeeld een afgewezen asielzoeker die de behandeling van zijn beroep in Nederland mag afwachten). Het terugkeervisum verschaft een onherroepelijk recht op binnenkomst en onderscheidt zich hierdoor van een visum dat geen «onherroepelijk» karakter bezit.

De hiervoor aangeduide soorten visa onderscheiden zich naar duur en oogmerk van het voorgenomen verblijf/de voorgenomen toegang tot de transitzone.

Conclusie 5. *Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om varianten op de genoemde soorten en nieuwe typen te introduceren.*

3.3.4. Criteria voor visumverlening

Naast de vaststelling van de visumplicht, vormt de regeling van de criteria op grond waarvan visa worden verleend/geweigerd een kernelement in de wet.

Conclusie 6. *De wet legt vast op grond van welke criteria visa verleend kunnen dan wel geweigerd moeten worden:*

Een visum kan worden verleend aan vreemdelingen die

- a. niet worden beschouwd als een gevaar voor de internationale betrekkingen,*
- b. in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument,*
- c. aannemelijk kunnen maken dat het reisdoel waarop het aangevraagde visum betrekking heeft bonafide is en daartoe documenten kunnen overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden,*

Overwogen kan worden om als operationalisering van dit criterium te voorzien in de ondertekening van een verklaring – de zgn. «bewust-verklaring» – door betrokkene

- 1 omtrent het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden en*
 - 2 waarin betrokkene te kennen geeft dat hij ervan op de hoogte is dat hij niet langer dan de toegestane verblijfsduur zoals vermeld op het visum, op het betreffende grondgebied mag verblijven*
- d. beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor terugreis of doorreis, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven,*

Het begrip «voldoende middelen van bestaan» kan nader worden bepaald bij gedelegeerde regelgeving; uitgangspunt zijn de normen die voor binnenkomst gelden zoals neergelegd in de grensbewakings-circulaire. Een derde – «referent» – kan zich t.b.v. de visumaanvrager garant stellen (vergelijk bijlage 15 van de Gemeenschappelijke Visuminstructie Schengen (SCH/II-Visa (98) 180, stand 16.12.1998)

In het licht van recente signalen omtrent de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik die het thans gehanteerde toetsingskader zou meebrengen, zal bij de inrichting en toepassing van nieuwe regelgeving nadrukkelijk aan dit aspect aandacht worden besteed. Het ligt in de rede om aan de aanvraag zodanige eisen te stellen omtrent de onderbouwing van het voorgegeven reisdoel, bijvoorbeeld aan de hand van gelegaliseerde dan wel geverifieerde documenten, dat daar omtrent voldoende mate van zekerheid kan worden verkregen. Uitgangspunt zal zijn dat de bewijslast op de aanvrager rust.

- e. niet met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan (op grond van gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid), en*
- f. niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.*

Denkbaar is dat de wet voor de criteria b tot en met f verwijst naar de criteria voor toegang dan wel – wat betreft de verlening van een mvv – de criteria voor toelating die in de Vreemdelingenwet zijn geregeld.

Een visum wordt geweigerd wanneer aan een van de hiervoor aangeduide criteria en voorwaarden niet wordt voldaan, onverminderd de bevoegdheid om op grond van humanitaire overwegingen, nationaal belang of internationale verplichtingen toch een (territoriaal beperkt) visum te verlenen (vergelijk artikel 5, tweede lid, van de Uitvoeringsovereenkomst bij Schengen).

3.3.5. Voorschriften en beperkingen

Onder omstandigheden kan de werkingssfeer van een visum naar plaats worden beperkt dan wel kunnen bepaalde voorschriften aan het visum worden verbonden, zoals een meldingsplicht.

Conclusie 7. *De wet bevat een grondslag om voorschriften en beperkingen aan een visum te verbinden.*

3.3.6. Annulering, intrekking, wijziging, beperking geldigheidsduur, verlenging

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

Conclusie 8. *De wet voorziet in een grondslag om een verleend 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 visum verbonden voorschriften en beperkingen. Daartoe kan worden overgegaan indien:*

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

3.3.7. Bevoegdheid

De aanduiding *secretaris van staat* zal door een hedendaagse benaming worden vervangen. Het wetsvoorstel bepaalt in actuele termen welk bestuursorgaan tot visumverlening bevoegd is en hoe de wederzijdse betrokkenheid van de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken zal worden vormgegeven.

Conclusie 9. *Wat betreft de verlening van visa, genoemd in paragraaf 3.3.3 onder a tot en met c is de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde instantie. De verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf kan aan het competentiegebied van de Minister van Justitie worden toebedeeld. De wijze waarop de inhoudelijke betrokkenheid van beide ministers bij elkaars bevoegdheidsuitoefening gestalte krijgt zal in het wetsvoorstel worden neergelegd.*

3.3.8. Procedure

Naast inhoudelijke criteria zal de wet – of een op de wet gebaseerde lagere regeling – specifieke procedurevoorschriften bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van de indiening – in persoon? – en inhoud van de aanvraag en de termijn waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist; e.e.a. is

afhankelijk van de mate waarin de standaardbepalingen van de Awb – bijvoorbeeld de «redelijke termijn» van acht weken in artikel 4:13 – als knellend worden ervaren. Een zorgvuldige behandeling van een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf, blijkt vaak meer tijd dan acht weken te vergen. Daar komt bij dat bij grensoverschrijding – wat betreft communicatie – het risico meebrengt van termijnoverschrijding – wat betreft besluitvorming dan wel bekendmaking.

Bij de vaststelling van procedurele voorschriften zal harmonisatie als uitgangspunt gelden. Nu bestaan nog uiteenlopende handelwijzen voor de afwikkeling van aanvragen om een mvv – waarvoor de Algemene wet bestuursrecht geldt – en van visumaanvragen die worden beheerd door in het kader van Schengen tot stand gekomen procedures.

Conclusie 10. *De wet bevat procedurele voorschriften dan wel de grondslag om dergelijke voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen.*

3.3.9. Model

De eenheid in het rechtsverkeer en de rechtszekerheid brengen mee dat het visum wordt verleend overeenkomstig een vast model. Het visummodel is een Europese aangelegenheid. Voor zover behoefte bestaat aan een specifiek «nationaal» visum, dat wil zeggen een visum waarvoor niet in internationaal verband regels of afspraken zijn gemaakt, kan een wettelijke grondslag gevestigd worden om daarvoor een model vast te stellen.

Conclusie 11. *De wet bevat de grondslag om een visummodel vast te stellen.*

3.3.10. Leges

Legesbepalingen ten aanzien van visumverlening zijn in de Wet op de kanselarijrechten 1948 neergelegd. Deze wet zal worden vervangen door een gemoderniseerde wet: de Wet op de consulaire tarieven. Deze wet zal tevens voorzien in de leges die voor visumverlening in rekening worden gebracht.

Conclusie 12. *Visumleges zullen in het kader van de Wet op de consulaire tarieven worden geregeld.*

3.3.11. Handhaving

Wat de handhaving aangaat kan worden volstaan met de bevoegdheid om een visum te annuleren, in te trekken of te wijzigen. Dientengevolge staat de betrokken vreemdeling bloot aan maatregelen (verblijfsbeëindiging) die op grond van de Vreemdelingenwet getroffen kunnen worden.

Conclusie 13. *De wet bevat een grondslag tot het vervallen van een borg; geen strafrechtelijke bepalingen.*

3.3.12. Rechtsbescherming

Wat geldt voor de procedure, geldt evenzeer voor de rechtsbescherming; indien de standaardbepalingen van de Awb als knellend worden ervaren, kan worden overwogen om in maatwerk te voorzien. Anders dan voor procedurevoorschriften, kan niet worden voorzien in de bevoegdheid om bij lagere regelgeving voorschriften voor de rechtsbescherming vast te stellen.

Ingevolge het geldende artikel 33d van de Vreemdelingenwet worden beschikkingen omtrent de afgifte van visa of machtigingen tot voorlopig verblijf, gegeven krachtens het Souverein Besluit van 12 december 1813 (Stcrt. 1814, 4) voor de toepassing van wettelijke voorschriften voor bezwaar en beroep, gelijkgesteld met beschikkingen aangaande de toelating, gegeven op grond van de Vreemdelingenwet.

Conclusie 14. *T.a.v. rechtsbescherming kan de huidige – van de Awb afwijkende – regeling worden gecontinueerd dan wel worden aangepast in het licht van de praktische eisen die de afhandeling van visum-aanvragen in het buitenland meebrengt.*