

---

Vergaderjaar 2001–2002

---

**26 106**

**Visumverlening**

**Nr. 6**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2002

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, een aanvullende notitie bij de Hoofdlijnennotitie Visumwet (TK, 2000/01, 26 106, nr. 4) aan.

De aanvulling schetst de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken ministers en gaat voorts in op enkele punten die bij het Algemeen overleg d.d. 21 maart 2001 (TK, 2000/01, 19 637 nr. 580) aan de orde werden gesteld: de keuze voor een nationale wet in plaats van rijkswetgeving en de rechtsbescherming.

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

## Bevoegdheidsverdeling

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

Interdepartementaal overleg heeft tot een aanpassing van de beoogde bevoegdheidstoedeling geleid. Daarbij wordt de lijn die werd ingezet bij de machtiging tot voorlopig verblijf doorgetrokken: de bevoegdheid van de minister van Justitie zal zich tevens uitstrekken tot de visa met het oog op kort verblijf. Deze aanpassing is ingegeven door de overweging dat het merendeel van de aangevraagde visa niet raakt aan het buitenlands beleid maar in hoofdzaak wordt beoordeeld aan de hand van toelatingscriteria. De bevoegdheidsverdeling kan er in het licht van het voorgaande als volgt uitzien:

- De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de formulering van het visumbeleid als instrument van buitenlands beleid. De minister van Buitenlandse Zaken stelt – binnen het raam van de daarvoor geldende internationale kaders – de lijst van landen vast waarvan de onderdanen visumplichtig zullen zijn.
- De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de formulering van het visumbeleid als instrument van het toelatingsbeleid.
- De minister van Justitie is belast met de formulering en actualisering van de regelgeving met het oog op de implementatie van het visumbeleid. Waar de regelgeving betrekking heeft op aspecten van buitenlands beleid handelt de minister van Justitie daarbij in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken.
- De minister van Justitie draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het visumbeleid, besluit op de aanvragen tot visumverlening en draagt zorg voor de behandeling van bezwaar- en beroepschriften tegen besluiten op 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 visumbeleid de ambassades en consulaten. De medewerkers op deze posten handelen in het kader van de visumverlening *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.

## Rijkswetgeving

Bij de bespreking van de Hoofdlijnennotitie Visumwet in de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer is de vraag gesteld of het geen aanbeveling verdient om de Visumwet als rijkswet tot stand te brengen. De vaste commissie onderschreef de analyse dat het Statuut voor het Koninkrijk er niet toe *verplicht* om visumwetgeving op rijksniveau vast te stellen. De commissie sloot echter niet uit dat rijkswetgeving *meerwaarde* zou hebben ten opzichte van nationale wetgeving.

Rijkswetgeving zou wellicht een instrument kunnen zijn om het personenverkeer tussen de koninkrijksdelen te reguleren.

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 evenwel 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.*

Wat betreft de meerwaarde van een rijkswet moet in het oog worden gehouden dat visumwetgeving uitsluitend betrekking kan hebben op *vreemdelingen* en geen instrument kan zijn voor het reguleren van het verkeer van Nederlanders tussen de koninkrijksdelen. Wat betreft de toegang van vreemdelingen tot *het Rijk in Europa* is rijkswetgeving niet *noodzakelijk*. De werkingssfeer van *Schengen* strekt zich immers niet uit tot de Nederlandse Antillen en Aruba. Vreemdelingen die toegang hebben verkregen tot de Nederlandse Antillen en Aruba ontleen daaraan geen aanspraak op toegang tot het Schengengebied. Een visum voor de Nederlandse Antillen of Aruba is geen visum voor Nederland.

Uit het voorgaande volgt dat rijkswetgeving slechts een instrument kan zijn om de koninkrijkspartners aan eenzelfde – rijksbreed geformuleerd – toetsingskader te binden bij het verlenen van toegang van vreemdelingen. Dat toetsingskader kan uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden die het Koninkrijk in het licht van zijn internationale positie raken. De betekenis van een dergelijk rijkstoetsingskader is beperkt tot die van instrument voor de effectuering van het *buitenlands beleid* van het Koninkrijk. De toelichting bij het Statuut formuleert dit als volgt:

*Ook het toelatingsbeleid ten aanzien van vreemdelingen is voor het overgrote deel landszaak. Vanwege het Koninkrijk moeten echter regelen kunnen worden gesteld omtrent vereisten, waaraan vreemdelingen in ieder geval moeten voldoen om te mogen worden toegelaten. De internationale positie van het Koninkrijk kan daartoe nopen en verplichten. Toelating kan vanwege de Rijksregeling niet worden opgelegd.*

Rijkswetgeving is met andere woorden een middel om de koninkrijkspartners aan eenzelfde gedragslijn te binden bij het beoordelen van de buitenlands-politieke aspecten van de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied van het Koninkrijk. Deze doelstelling kan evenwel ook met lichtere instrumenten dan rijkswetgeving worden gerealiseerd. Mede gelet op het tijdsbeslag dat is gemoeid met de totstandkoming van rijkswetgeving, ligt het in de rede dat visumwetgeving als nationale wetgeving tot stand zal komen.

### **Rechtsbescherming**

Conclusie 14 van de Hoofdlijnennotitie luidt dat t.a.v. rechtsbescherming de huidige – van de Awb afwijkende – regeling kan worden gecontinueerd dan wel worden aangepast in het licht van de praktische eisen die de afhandeling van visumaanvragen in het buitenland meebrengt. Met het oog daarop is nagegaan welke mogelijkheden tot rechtsbescherming de visumaanvrager ter beschikking staan in enkele van de ons omringende landen: Frankrijk, België en Duitsland.

## *Frankrijk*

De weigering van een visumaanvraag wordt niet in alle gevallen gemotiveerd. Of de afwijzing deugdelijk gemotiveerd moet worden hangt vooral samen met de hoedanigheid van de aanvrager. Een afwijzing moet gemotiveerd worden – behalve wanneer de veiligheid van de staat in het geding is – als de aanvraag afkomstig is van:

- een begunstigde van het gemeenschappelijke recht;
- een familielid van een Frans staatsburger;
- een werknemer die al toestemming heeft om in Frankrijk te werken;
- een vreemdeling geregistreerd in het SIS;
- een vreemdeling, in het genot van een uitkering als gevolg van een bedrijfsongeval of een beroepsziekte opgelopen tijdens het beroepsmatig uitoefenen van activiteiten in Frankrijk,
- een vreemdeling die gediend heeft in ofwel het Franse leger ofwel een geallieerd leger;
- een vreemdeling met vluchtelingenstatus;
- een student ingeschreven (en geaccepteerd) bij een onderwijsinstelling in Frankrijk.

Bij elke weigering, met of zonder motivering, kan in beroep worden gegaan. De volgende mogelijkheden doen zich daarbij voor:

- administratief beroep of een gratieverzoek (bij de ondertekenaar van de negatieve beschikking) of een beroep langs hiërarchische lijn (Recours hiérarchique, bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken).
- administratief beroep gericht tegen machtsmisbruik in te dienen bij de bezwaarcommissie visumweigeringen (Recours administratif, bij de Commission de Recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France).

De beroepsmogelijkheden steunen op de wet van 11 juli 1979.

## *België*

In België kan een visumaanvrager in het buitenland bij weigering van een visum een bezwaarschrift richten aan de Raad van State met een beroep op art. 14 en 17 van de wet op de Raad van State van 1973. Deze mogelijkheid is vastgelegd in de Belgische vreemdelingenwet van 1980.

Door tussenkomst van een te Brussel gevestigde advocaat moet het verzoek binnen 90 dagen na de weigering, of 120 dagen als de belanghebbende zich in het buitenland bevindt, aanhangig worden gemaakt. Het verzoek is gericht op annulering of opschorting van de negatieve beschikking op het visumverzoek.

Mede als gevolg van de zwaarte van de procedure en de eraan verbonden kosten (inschakelen van een advocaat is verplicht) wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid en geeft de aanvrager er doorgaans de voorkeur aan om een nieuwe aanvraag in te dienen.

## *Duitsland*

Visumaanvragen die niet voor inwilliging in aanmerking komen, worden in eerste aanleg schriftelijk geweigerd, zonder motivering. De aanvrager die zich niet met de beslissing kan verenigen, kan bij de desbetreffende vertegenwoordiging schriftelijk bezwaar aantekenen («remonstrieren»). Indien de vertegenwoordiging het bezwaar niet tot voldoening van de aanvrager afhandelt, wordt alsnog een formele, gemotiveerde beschikking verstrekt, onder vermelding van de beroepsmogelijkheid. Tegen deze beschikking kan binnen dertig dagen bij het Federale Verwaltungsgericht in Berlijn beroep worden ingesteld.

Elementen uit de hiervoor omschreven bezwaar- en beroepsprocedures in de desbetreffende landen zijn grosso modo vergelijkbaar met de Nederlandse voorzieningen. De mate waarin betrokkenen van die mogelijkheden gebruik maken, lijkt meer te worden bepaald door het bestaan van feitelijke of financiële drempels dan door beroepstermijnen (België). Een onderscheid zoals in Frankrijk gehanteerd tussen vreemdelingen waar het de motiveringsplicht betreft, heeft geen gevolgen voor de mogelijkheid om in beroep te gaan, maar zou wel tot een verschil in beroepskansen kunnen leiden.

De hiervoor geschetste bevindingen wijzen niet eenduidig in een bepaalde oplossingsrichting voor het vinden van een adequaat evenwicht tussen het belang van rechtsbescherming enerzijds en het belang van beheersbare bestuurslasten anderzijds. Aangezien met de verlening van een visum een verblijfsduur van ten hoogste drie maanden aan de orde is, ligt het niet in de rede om de tijdsduur die is gemoeid met de afwikkeling van bezwaar- en beroepsprocedures daarvan een veelvoud te laten zijn. Naast de inspanningen die worden getroost om snellere doorlooptijden te realiseren, kan worden overwogen om de procedure zelf te vereenvoudigen door de bezwaarprocedure af te schaffen en rechtstreeks beroep open te stellen. Het afschaffen van het motiveringsvereiste staat ver af van de Nederlandse bestuurscultuur en zou waarschijnlijk geen bijdrage leveren aan een beperking van bezwaar- en beroepslasten. Een gewijzigde oriëntatie in de beoordelingsprocedure en daarmee samenhangend in de wijze waarop de beschikking wordt gemotiveerd, kan wel een bijdrage leveren aan de «houdbaarheid» van de beschikking op aanvraag en daardoor indirect tot een beperking van beroepslasten aanleiding geven. Bij de inrichting van de beoordelingsprocedure zou het accent zwaarder dan thans moeten liggen op de onderbouwing van de visumaanvraag door de vreemdeling. Aan hem de taak om aannemelijk te maken dat het door hem opgegeven reisdoel correspondeert met de werkelijkheid. Als de aanvrager het bestuur niet van zijn intenties dienaangaande kan overtuigen, is een weigering van het aangevraagde visum het gevolg. Een discrepantie tussen het opgegeven reisdoel en het beoogde reisdoel is immers een sterke indicatie dat vestigingsgevaar aan de orde is. Het ligt bij deze verdeling van stel- en bewijsplicht op de weg van de aanvrager om aannemelijk te maken dat vestigingsgevaar niet aan de orde is, door het tot visumverlening bevoegde bestuursorgaan te overtuigen van het realiteitsgehalte van het opgegeven reisdoel.