

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk  
Kamer L 324  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

drs. J.C. Wielaard  
070 – 381 14 07  
14 november 2005  
ACVZ/ADV/023

Geen  
Advies ACVZ ontwerp Visumwet

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Bij brief van 1 juli 2005 heeft u aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) ter advisering aangeboden het wetsontwerp Visumwet.

De ACVZ brengt hierbij het navolgende advies uit.

Op 30 september 1997 sprak de Tweede Kamer met het aannemen van de motie Bijleveld-Schouten uit “.. dat het wenselijk is dat een wettelijke regeling tot stand komt voor de verlening van visa”. De Minister van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor visumverlening, reageerde op de motie met de aanbieding, op 5 maart 2001, van de Hoofdlijnennotitie Visumwet aan de Kamer.<sup>1</sup>

Deze notitie werd op 18 juli 2002 gevolgd door een notitie, waarin specifiek werd ingegaan op de verdeling van bevoegdheden tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor

---

<sup>1</sup> TK 2000/01, 26 106, nr. 4.

Vreemdelingenzaken en Integratie op het gebied van visumverlening.<sup>2</sup> In 2004 heeft informeel overleg plaatsgevonden met de Ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken over de eerste proeve van een Visumwet.

Hieronder zal een kort overzicht worden gegeven van de vier hoofdpunten uit het advies, te weten:

- de verhouding van het wetsvoorstel tot het Europese gemeenschapsrecht,
- de procedure voor aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf,
- de rechtsbescherming inzake visa voor kort verblijf, en
- de werkverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken (BuZa) en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V & I).

In het advies zullen deze vier thema's nader worden uitgewerkt, waarna nog een tweetal punten van onderscheiden aard zal worden aangestipt. Het advies wordt afgesloten met een concluderende paragraaf waarin een doorkijk wordt geboden op de door de ACVZ wenselijk geachte wijze van regelgeving.

De ACVZ onderschrijft de opvatting van de regering dat het Souverein Besluit van 1813<sup>3</sup>, waarop de visumverlening tot op de dag van vandaag is gestoeld, daarvoor geen adequate rechtsbasis meer vormt. Het totstandkomen van een moderne rechtsbasis door op de huidige situatie toegesneden wetgeving, waarbij de verdeling van bevoegdheden tussen de betrokken bewindspersonen, evenals de te volgen procedure, eenduidig zijn verankerd, acht de ACVZ dan ook van groot belang.

### **1. De hoofdpunten uit het advies**

- De ACVZ heeft geconstateerd dat de bepalingen van het Schengen-acquis die betrekking hebben op visumverlening, in tegenstelling tot hetgeen gesteld is in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, de status hebben van een verordening dan wel in juridisch opzicht daarmee gelijkgesteld moeten worden. Deze constatering heeft ingrijpende gevolgen voor de opzet van het wetsvoorstel. Alle daarin opgenomen bepalingen waardoor bepalingen van het Schengen-acquis worden geparafraseerd, overgeschreven of gewijzigd dienen uit het wetsvoorstel te worden geschrappt, omdat EG-regels die moeten worden behandeld als verordening, niet op enigerlei wijze in nationale wetgeving mogen worden geïmplementeerd of zelfs maar worden gekopieerd.
- In het wetsvoorstel wordt de situatie gehandhaafd waarbij degene die langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven in het land van herkomst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) moet aanvragen

---

<sup>2</sup> TK 2001/02, 26 106, nr. 6.

<sup>3</sup> Stcrt. 1814, nr. 4.

en vervolgens, na aankomst in Nederland, een tweede aanvraag moet indienen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. In de praktijk leidt deze dubbele procedure tot extra lasten voor de overheid en lange wachttijden voor de aanvrager. De ACVZ ziet noch in de Benelux-regeling, die snel kan worden aangepast, noch ook anderszins een acceptabele reden om deze overbodige dubbelprocedure in stand te laten. Zij adviseert om in die landen waar vandaan inreis zonder toestemming niet mogelijk is, direct een verblijfsvergunning in het buitenland aan te laten vragen, de aanvraagprocedures voor de inreisvergunning (mvv) en de verblijfsvergunning in elkaar te schuiven en bij positieve beslissing omtrent verblijf in Nederland in het buitenland direct een verblijfsvergunning af te geven, die tevens toestemming voor inreis meebrengt.

- Bij beslissingen op aanvragen om visa voor kort verblijf zijn een snelle procedure en een tijdige beslissing van essentieel belang. Het voorgestelde systeem van rechtsbescherming is daarop niet toegesneden. Met inachtneming van het gegeven dat een balans moet worden getroffen tussen de snelheid en de effectiviteit van de rechtsbescherming, stelt de ACVZ voor om voor visa *voor kort verblijf* een aparte, korte procedure te creëren bij de rechtbank. Deze procedure wordt gekenmerkt door direct beroep op de rechter –zonder voorafgaand bezwaar- en het uitsluiten van hoger beroep. Daarbij dienen verkorte termijnen te worden gehanteerd.
- De ACVZ acht het positief dat in het wetsvoorstel een regeling omtrent de werkverdeling tussen de Minister van BuZa en de Minister voor V & I is opgenomen. Zij acht de voorgestelde regeling echter te moeilijk leesbaar geformuleerd. De ACVZ geeft een voorzetje voor een eenvoudiger formulering en raadt voorts aan om de werkverdeling meer gedetailleerd vast te leggen in een in de wet te noemen uitvoerings- c.q. samenwerkingsovereenkomst.
- Omdat een regeling met betrekking tot visa systematisch gezien onderdeel uitmaakt van de wetgeving inzake het vreemdelingenrecht, geeft de ACVZ in overweging om hetgeen nu als aparte Visumwet wordt gepresenteerd, om te vormen tot een nieuw hoofdstuk van de Vreemdelingenwet 2000.

## **2. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht van de Europese Gemeenschap (EG-recht)**

### **2.1 De aard van het toepasselijke EG-recht**

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse (uitvoerings)regelgeving inzake visumverlening is rechtstreeks gebaseerd op (een deel van) het Schengen-acquis, dat tegenwoordig deel uitmaakt van het EG-recht. Verschillende bepalingen uit het nu voorliggende wetsontwerp vormen een (al dan niet aangepaste) weergave van wat al in dit acquis is vastgelegd. Het is daarom noodzakelijk om vast te stellen wat de status is van het Schengen-acquis, althans van de bepalingen daarvan inzake visa, om te kunnen bepalen hoe het wetsvoorstel Visumwet zich tot deze bepalingen verhoudt. Dit is met name van belang omdat, zoals ook is aangegeven op pagina 25 van de concept Memorie van Toelichting (MvT), het aanpassen of zelfs het overschrijven of parafraseren (transformeren) van EG-recht in nationale wetgeving niet is toegestaan, voor zover dat EG-recht de status heeft van een verordening. Deze regel beoogt te voorkomen dat daardoor onduidelijkheid ontstaat over de status van de desbetreffende rechtsregels (als zijnde EG-recht). Tevens zou aanpassen, overschrijven of parafraseren het risico met zich meebrengen dat een verordening niet volledig of slechts selectief wordt toegepast, ofwel dat afbreuk wordt gedaan aan de directe werking van de verordening.<sup>4</sup> Wanneer de formulering van de betrokken bepalingen zou worden aangepast aan het nationale begrippenkader, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat afgeweken wordt van de exacte tekst van de verordening.

Na bestudering van de bepalingen van het Schengen-acquis en het inwinnen van het deskundigenoordeel van een aantal experts op het gebied van visa en het Europese recht, heeft de ACVZ tot geen ander oordeel kunnen komen dan dat de desbetreffende bepalingen moeten worden aangemerkt als ofwel een verordening, ofwel een 'besluit sui generis' dat blijkens de rechtsgrond en de aard van de bepalingen de rechtskracht en overige rechtsgevolgen heeft van een verordening. In de volgende paragrafen zal worden uitgewerkt hoe de ACVZ tot deze conclusie is gekomen. Daartoe zal in de eerste plaats een overzicht worden gegeven van de verschillende onderdelen van het Schengen-acquis en van de wijze waarop deze zijn geïncorporeerd in het recht van de Europese Unie.<sup>5</sup> Daarna zullen de verschillende instrumenten van het EG-recht worden besproken, evenals hun betekenis voor de nationale rechtsorde en

---

<sup>4</sup> P. Craig & G. de Búrca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 189-192; HvJEG 7 februari 1973, C-39/72, jur. 1973, p. 101, HvJEG C-50/76, jur. 1973, p.137. [1977] ECR 137.

<sup>5</sup> Zie hierover J.W. de Zwaan & A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Den Haag: Sdu 2002.

zal worden uitgelegd waarom de bepalingen van het Schengen-acquis inzake visumverlening het karakter van een verordening dragen. Ten slotte zal worden aangegeven welke gevolgen deze constatering heeft voor het voorliggende wetsvoorstel.

## **2.2 Het Schengen-acquis: inhoud en totstandkoming**

Een aantal lidstaten van de Europese Gemeenschap heeft op 14 juni 1985 in het Luxemburgse Schengen een overeenkomst gesloten over de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en het verkeer van personen op het gemeenschappelijk grondgebied. Het geheel van de daartoe strekkende en daarmee samenhangende regelingen dat op genoemde datum en daarna tot stand is gekomen wordt – sedert de opname in het EG-recht – naar het plaatsje Schengen, het Schengen-acquis genoemd.

Het Akkoord van Schengen en de bijbehorende Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) hadden oorspronkelijk een intergouvernamenteel karakter. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam werd besloten om deze instrumenten, alsmede de bijbehorende regelingen, te integreren in het recht van de Europese Unie. Dit is gebeurd door middel van een protocol bij het Verdrag van Amsterdam.<sup>6</sup> De verschillende onderdelen die tezamen het Schengen-acquis<sup>7</sup> vormen, worden opgesomd in de bijlage bij dit protocol. Dit zijn:

- het Schengen-Akkoord;
- de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO);
- de protocollen en overeenkomsten inzake de toetreding tot het Schengen-Akkoord en de SUO, die zijn gesloten met Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden, met de bijbehorende slotakten en verklaringen; en
- de besluiten en verklaringen die zijn aangenomen door het bij de SUO ingestelde Uitvoerend Comité, alsook besluiten die ten behoeve van de uitvoering van de SUO zijn genomen door de instanties waaraan het Uitvoerend Comité bevoegdheden op het gebied van besluitvorming heeft verleend.

De kern van het Schengen-acquis wordt gevormd door de SUO. Dit verdrag geeft concreet uitvoering aan de in het Schengen-Akkoord neergelegde afspraak om te komen tot maatregelen inzake de geleidelijke

---

<sup>6</sup> Protocol tot opname van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie (Schengen-protocol), PbEG C 340/96.

<sup>7</sup> Artikel 1 Schengen-protocol.

afschaffing van controles aan de gemeenschappelijke grenzen.<sup>8</sup> Het Akkoord zelf heeft daardoor weinig tot geen praktische betekenis meer. De besluiten en verklaringen van het Uitvoerend Comité bevatten slechts bepalingen ter uitvoering van hetgeen in de SUO is opgenomen.

De SUO heeft betrekking op diverse onderwerpen: de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer (Titel II); politie en veiligheid (Titel III); het Schengen-informatiesysteem (Titel IV); vervoer en goederenverkeer (Titel V) en de bescherming van persoonsgegevens (Titel VI). De bepalingen inzake visa zijn opgenomen in Hoofdstuk 3 van Titel II. Ook Hoofdstuk 4 van Titel II, inzake de voorwaarden voor reisverkeer van vreemdelingen, bevat enkele bepalingen die relevant zijn in verband met visumverlening. Voorts heeft het Uitvoerend Comité verschillende uitvoeringsbesluiten over visumverlening aangenomen, waaronder de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI).<sup>9</sup> Deze instructies bevatten concrete aanwijzingen voor de consulaire posten inzake de behandeling van visumaanvragen.

In het Schengen-protocol (artikel 2, eerste lid) is bepaald dat de Raad de rechtsgrondslag vaststelt voor elk van de bepalingen en besluiten die het Schengen-acquis vormen. Dit betekent dat wordt vastgesteld welke artikelen uit de EG- en EU-verdragen als rechtsbasis dienen voor de verschillende bepalingen van het Schengen-acquis. De Raad heeft als rechtsgrondslag voor de bepalingen van de hoofdstukken II.3 en II.4 SUO aangewezen respectievelijk artikel 62, tweede lid, onder b en artikel 62, derde lid EG-verdrag. De rechtsgrondslag van de verschillende uitvoeringsbesluiten inzake visa, waaronder de GVI, is (eveneens) vastgesteld als zijnde artikel 62 EG-verdrag.<sup>10</sup>

### **2.3 De status en werking van het Schengen-acquis**

De bepalingen van het Schengen-acquis die betrekking hebben op visumverlening, zijn, zoals uit het voorgaande blijkt, onderdeel gaan uitmaken van het EG-recht. Hierdoor hebben deze bepalingen niet langer

---

<sup>8</sup> J.W. de Zwaan & A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Den Haag: Sdu 2002, p. 14.

<sup>9</sup> Zie artikel 17 SUO.

<sup>10</sup> Besluit nr. 199/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen, PbEG L 176/17. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de bijlagen A en C. Zie hierover ook A. Kuijer & J. Steenbergen, *Nederlands vreemdelingenrecht* (6e druk), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 45 en J.W. de Zwaan & A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Den Haag: Sdu 2002, p. 35-37 en 116-129.

de status van intergouvernementele rechtsregels, maar hebben zij communautaire werking gekregen. De precieze doorwerking van EG-rechtelijke bepalingen in de nationale rechtsorde is echter afhankelijk van het gekozen "juridisch instrument". Artikel 249 EG-verdrag geeft een opsomming van de verschillende instrumenten van EG-recht, alsmede van hun specifieke kenmerken. Genoemd worden de verordening (a), de richtlijn (b), de beschikking (c), de aanbeveling en het advies (d).

- a) De verordening, heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.
- b) De richtlijn heeft ook een algemene strekking en is verbindend ten aanzien van het te bereiken *resultaat* voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De nationale instanties hebben de plicht om de richtlijn getrouw te 'vertalen' in nationaal algemeen verbindende voorschriften, maar aan de lidstaten is de bevoegdheid gelaten vorm en middelen van implementatie te kiezen.
- c) Een beschikking is een besluit gericht op rechtsgevolg niet zijnde van algemene strekking. Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Hieruit volgt dat een beschikking, in tegenstelling tot een verordening en een richtlijn, niet van algemene strekking is.
- d) Aanbevelingen en adviezen zijn niet op enigerlei wijze verbindend.

Bij de voorgaande beschouwing omtrent artikel 249 EG-verdrag dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste wordt het karakter van een EG-rechtelijk besluit bepaald niet door de vorm of de benaming ervan, maar aan de hand van het doel en de inhoud.<sup>11</sup> Ten tweede wordt algemeen aangenomen dat de hiervoor weergegeven opsomming van artikel 249 EG-verdrag niet limitatief is. Naast de daarin genoemde instrumenten kan ook sprake zijn van een eigensoortig besluit, een 'besluit sui generis'.<sup>12</sup> De inhoud van dergelijke besluiten kan sterk verschillen. De rechtsgevolgen ervan zullen, aangezien hierover niets is vastgelegd in het EG-verdrag, van geval tot geval moeten worden afgeleid uit de rechtsgrondslag, de strekking en de inhoud van het besluit.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Bijv. HvJEG 17 juli 1958, C-20/58, jur. 1959, p. 211 en HvJEG 14 december 1962, C-16 en 17/62, jur. 1962, p. 901; zie hierover ook P.J.G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 2003, p. 232 en R.H. Lauwaars & C.W.A. Timmermans, *Europees recht in kort bestek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 105.

<sup>12</sup> Zie hierover P.J.G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen* (6<sup>e</sup> druk), Deventer: Kluwer 2003, p. 244-245; R.H. Lauwaars & C.W.A. Timmermans, *Europees recht in kort bestek*, Deventer: Kluwer 2003, p. 104; R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht* (10<sup>e</sup> druk), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 183.

<sup>13</sup> Idem.

Thans is de vraag aan de orde, met welk soort "juridisch instrument" we te maken hebben als we kijken naar de bepalingen uit het Schengen-acquis die relevant zijn voor visumverlening. Bij de incorporatie van het acquis in het EG-recht is weliswaar de rechtsgrondslag van deze bepalingen vastgesteld, maar is niet vermeld als wat voor EG-rechtelijke instrumenten zij zouden voortbestaan. Dit kan ook niet worden afgeleid uit de artikelen 62 en 63 EG-verdrag, aangezien daarin slechts wordt bepaald dat op grond van deze artikelen 'maatregelen' kunnen worden genomen, zonder dat wordt gespecificeerd om wat voor soort maatregelen het moet gaan. Om die reden kan de ACVZ de concept Memorie van Toelichting (MvT) niet volgen waar deze op pagina 25 stelt dat uit, onder andere, de totstandkoming van het acquis kan worden afgeleid dat dit niet de status heeft van een verordening.

Het samenstel van de relevante bepalingen van het Schengen-acquis (hoofdstukken II.3 en II.4 SUO en de bijbehorende uitvoeringsregelingen) is zo geformuleerd dat geen ruimte overblijft voor implementatie door de lidstaten. Dat betekent dat geen sprake is van een richtlijn. Evenmin is sprake van een beschikking (vanwege de algemene strekking) en evenmin van een aanbeveling of advies (vanwege het bindende karakter). Zodoende blijven er vanuit deze benadering twee mogelijkheden over: ofwel het acquis heeft de status van een verordening, ofwel er is sprake van een 'besluit sui generis'.

Volgens artikel 249 EG-verdrag is een verordening *van algemene strekking, verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat*. De bepalingen uit het Schengen-acquis waar het hier om gaat zijn onmiskenbaar van algemene strekking en tevens verbindend in al hun onderdelen. Dan blijft over het laatste element uit artikel 249: zijn deze bepalingen rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat? Dit laatste element is met name van belang voor de vraag of de nationale wetgever (delen van) het Schengen-acquis mag overschrijven of parafraseren (transformeren) in nationale wetgeving.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de ACVZ naar een uitspraak van het Hof van Justitie EG in de zaak Gözütok.<sup>14</sup> In dit arrest bepaalde het Hof dat een bepaling van de SUO, met een rechtsgrondslag in Titel VI van het EU-verdrag, rechtstreeks toepasselijk is, omdat de toepassing daarvan niet afhankelijk is van nadere wetgeving strekkende tot harmonisatie.<sup>15</sup>

Ook voor de bepalingen van het Schengen-acquis inzake visa geldt dat hun toepassing niet afhankelijk is gesteld van nadere Europese of nationale wetgeving. Het is daarom aannemelijk dat ook deze bepalingen door het

---

<sup>14</sup> HvJEG 11 februari 2003, C-187/01, C-385/01, jur. 2003, p.II-389.

<sup>15</sup> Idem par. 32.



Hof als rechtstreeks toepasselijk zullen worden beschouwd. In dat geval beantwoordt het acquis dus aan alle kenmerken die typerend zijn voor een verordening.

Een belangrijke andere aanwijzing voor de status van het in casu aan de orde zijnde deel van het Schengen-acquis kan voorts worden gevonden in de manier waarop dit wordt gewijzigd. Volgens de concept MvT (pag. 25) komen wijzigingen van het Schengen-acquis tot stand door middel van beschikkingen van de Raad. Vervolgens stelt de concept MvT: '[..] Verordening 1091/2001 (PbEG L 150) vormt een uitzondering, die moet worden verklaard vanuit de omstandigheid dat die Verordening eerst en vooral strekte tot wijziging van de SUO en dat de daarin tevens vervatte wijziging van een onderdeel van het acquis – de GVI – daarbij werd meegenomen.'

In de concept MvT lijkt hier te worden verondersteld dat de SUO zelf geen onderdeel uitmaakt van het acquis, hetgeen uiteraard op een misvatting berust. Zoals eerder reeds is vermeld (par. 1.2) vormt de SUO nu juist de kern van Schengen-acquis en moeten de bijbehorende besluiten en verklaringen worden beschouwd als uitvoeringsregelingen ten opzichte van de SUO.

Dit laat echter onverlet dat ook deze uitvoeringsregelingen bepalingen van regelgevende aard bevatten. Begin dit jaar heeft het Hof van Justitie van de EG vastgesteld dat de GVI en het Gemeenschappelijk Handboek (GH) 'hybride instrumenten' zijn, die zowel regelgevende als uitvoerende en feitelijke bepalingen bevatten.<sup>16</sup> Uit dezelfde uitspraak blijkt dat de aard van de bepalingen relevant is voor de manier waarop ze gewijzigd worden. Regelgevende bepalingen worden, aldus het Hof, gewijzigd overeenkomstig de relevante bepalingen van het EG-verdrag. Uitvoerende en feitelijke bepalingen kunnen slechts worden gewijzigd met toepassing van de procedures die zijn vastgelegd in de Verordeningen 789/2001<sup>17</sup> en 790/2001.<sup>18</sup>

Overigens blijkt uit het bovenstaande slechts volgens welke procedures de GVI en het GH gewijzigd moeten worden, maar niet wat daarvoor het aangewezen juridisch instrument is. Het is derhalve aan het tot wijziging bevoegde orgaan, in dit geval de Raad, om met inachtneming van de beoogde rechtsgevolgen het meest geschikte instrument te kiezen.

---

<sup>16</sup> HvJEG 18 januari 2005, C-257/01, r.o. 42.

<sup>17</sup> Verordening (EG) nr. 789/2001 van de Raad van 24 april 2001 tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen (PbEG L 116/2).

<sup>18</sup> Verordening (EG) nr. 790/2001 van de Raad van 24 april 2001 tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen (PbEG L 116/5).

Zoals in de concept MvT (pag. 24) naar voren is gebracht zijn de GVI en het GH in het verleden meerdere malen bij beschikking gewijzigd. De in de concept MvT genoemde beschikkingen hebben echter slechts betrekking op specifieke, in de Verordeningen 789/2001 en 790/2001 vermelde, bepalingen *van feitelijke en uitvoerende aard*. Derhalve kan op grond daarvan niet zonder meer worden gesteld, zoals in de concept MvT (pag. 25) wordt gedaan, dat het acquis als zodanig bij beschikking wordt gewijzigd.

Hier komt bij dat, anders dan in de concept MvT (pag. 25) is geschreven, Verordening 1091/2001, waarbij artikel 18 van de SUO werd vervangen, geen uitzondering vormt. Wijziging van delen van het Schengen-acquis heeft in het verleden meerdere malen plaatsgevonden door middel van een verordening. Voorbeelden daarvan zijn:

- de 'Verordening van de Raad waarbij voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de verplichting wordt ingevoerd om in de reisdocumenten van onderdanen van derde landen bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten systematisch een stempel aan te brengen, en waarbij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en het Gemeenschappelijk Handboek daartoe worden gewijzigd',
  - de 'Verordening van de Raad tot invoering van een specifiek doorreis-faciliteringsdocument (FTD) en een doorreis-faciliteringsdocument voor treinreizigers (FRTD) en tot wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructie en het Gemeenschappelijk Handboek'<sup>19</sup>, en
  - het 'proposal for a regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders'.<sup>20</sup>
- In de laatstgenoemde ontwerpverordening worden verschillende bepalingen ingetrokken, waaronder de artikelen 2 t/m 8 Schengen Uitvoeringsovereenkomst, het Gemeenschappelijk Handboek met enkele bijlagen en Bijlage 7 bij de Gemeenschappelijke Visuminstructies.

Het voorgaande dwingt tot de conclusie dat juist de kern van het Schengen-acquis, de SUO, maar ook de regelgevende onderdelen van de uitvoeringsregelingen, bij verordening worden gewijzigd. Dit gegeven vormt een sterke aanwijzing dat in ieder geval deze belangrijke onderdelen van het acquis de status hebben van een verordening.

## **2.4 Visumwetgeving in andere EU-landen**

---

<sup>19</sup> Verordening (EG) 694/2003 (PbEG2003, L 099/8).

<sup>20</sup> COM(2004) 0391.

Bij bestudering van de visumregelgeving in andere EU-landen, te weten België, Denemarken, Duitsland en Frankrijk, valt op dat geen van deze landen ervoor heeft gekozen om de bepalingen uit het Schengen-acquis in extenso over te nemen in de nationale wetgeving. België, Denemarken en Duitsland volstaan met een aantal kernbepalingen inzake visa opgenomen in de algemene vreemdelingenwet, waarbij de Deense en Duitse vreemdelingenwetgeving expliciet verwijzen naar de SUO.<sup>21</sup> De Franse vreemdelingenwet is nog spaarzamer en bevat slechts één bepaling betreffende visa, waarin wordt vastgelegd in welke gevallen de weigering van een visum gemotiveerd moet worden.<sup>22</sup> De reden waarom geen van deze landen beschikt over een nationale visumwet met de strekking van het thans voorliggende Nederlandse concept is naar alle waarschijnlijkheid gelegen in het feit dat de landen het Schengen-acquis op dit punt als rechtstreeks toepasselijk beschouwen. Er van uitgaande dat de overige EU-landen aan de in casu toepasselijke onderdelen van het Schengen-acquis de status van verordening toekennen, zou Nederland met een visumwet die uitgaat van het tegenovergestelde een vrijwel onverdedigbare positie innemen die in een later stadium zeer wel tot problemen kan leiden. Naar het inzicht van de ACVZ zal die situatie zich voordoen als het voorliggende ontwerp tot wet zou worden verheven. Dit klemt temeer omdat – zoals in paragraaf 2.5 wordt beschreven – het aantal gemeenschapsregels inzake visa vooralsnog slechts zal toenemen.

Een recent voorbeeld van de zeer problematische gevolgen van een nationale interpretatie van (zelfs maar een deel van) het Schengen-acquis, de GVI, ligt besloten in de brief van 4 augustus 2005, namens de Europese Commissie, van Commissaris Frattini aan de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken. In deze brief rekent Frattini af met de Duitse visuminstructies van maart 2000 en oktober 2004. Hij benadrukt – ter lering – in zijn brief voorts dat in de GVI de voorwaarden voor visumverlening nauwgezet zijn weergegeven en dat er in beginsel geen speelruimte meer is voor een nationaal beleid op dit gebied. Elke poging daartoe leidt tot een verzwakking van het gezamenlijke visumbeleid, aldus Frattini.

De letterlijke Duitse tekst van de hiervoor aangehaalde passage uit de brief luidt:

*"Die Kommission ist von der zwingenden Notwendigkeit überzeugt, die Lehren aus dieser Angelegenheit zu ziehen.*

*In Bezug auf die Einhaltung des gemeinschaftsrechtes muss festgehalten werden dass die GKI einzelne Aspekte der Verfahren und der Bedingungen für die Visaerteilung regelt. Es gibt daher keinen Spielraum mehr für nationale Bestimmungen, die den*

---

<sup>21</sup> Zie de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (België), de Aliens (Consolidation) Act No. 685 of 24 July 2003 (Denemarken) en de recent gewijzigde Zuwanderungsgesetz, in werking getreden op 1 januari 2005 (Duitsland).

<sup>22</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

*Auslandsvertretungen Anweisungen für diese Aspekte erteilen könnten. Jede Beeinträchtigung dieses Prinzips, die unweigerlich eine autonome nationale Praxis mit sich bringt, wie deutlich aus den diversen Teilrunderlassen an die deutschen Auslandsvertretungen zu ersehen ist, führt nicht nur zu einem Verstoss gegen das Gemeinschaftsrecht, sondern notwendigerweise auch zu einer Schwächung der gemeinsamen Visapolitik. Die Schengensolidarität verlangt die Einhaltung des bestehenden Besitzbestandes.“*

## **2.5 EG-regelgeving op het gebied van visa**

Afgezien van de in paragraaf 2.3 al genoemde verordeningen, waarbij onderdelen van het Schengen-acquis werden gewijzigd, is de afgelopen jaren nog een aantal verordeningen aangenomen die rechtstreeks betrekking hebben op visa voor kort verblijf. Voorbeelden zijn:

- de 'Verordening betreffende de afgifte van visa aan de grens, inclusief aan zeelieden in transit'<sup>23</sup>, en
- de 'Verordening betreffende de invoering van een uniform model voor een blad waarop een visum kan worden aangebracht dat door lidstaten wordt afgegeven aan houders van een reisdocument dat door de lidstaat die het blad opstelt niet wordt erkend'.<sup>24</sup>

De bevoegdheid van de Raad om maatregelen te treffen over visa vindt haar grondslag, zoals reeds gezegd, in de artikelen 62 en 63 van het EG-verdrag. Er is geen reden om aan te nemen dat de Raad in de toekomst niet meer zal overgaan tot het vaststellen van dergelijke maatregelen, mede gelet op de huidige ontwikkelingen op het gebied van de opname van biometrische gegevens en plannen rond visuminformatievoorziening. Ten slotte heeft Commissaris Frattini al aangegeven dat komend voorjaar een vernieuwde versie van de GVI zal verschijnen.<sup>25</sup>

## **2.6 Conclusie**

Voor de ACVZ staat vast dat het Schengen-acquis, voor zover het betrekking heeft op visa, de status en/of de werking heeft van een verordening. Daarom zal de Nederlandse visumwetgeving noodzakelijkerwijs beperkt moeten blijven tot onderwerpen die niet al in het acquis zijn opgenomen. In het thans voorliggende wetsvoorstel is deze beperking niet in acht genomen.

---

<sup>23</sup> Verordening (EG) 415/2003 (PbEG2003, L 064/1).

<sup>24</sup> Verordening (EG) 333/2002 (PbEG2002, L 053/4).

<sup>25</sup> 'Brussels demands rewording of visa guidelines', [www.expatica.com](http://www.expatica.com), nieuwsbericht van 5 augustus 2005.

De ACVZ kan daarom tot geen andere conclusie komen dan dat er in dit voorstel sprake is van ongeoorloofde implementatie van EG-recht dat het rechtskarakter van een verordening draagt.

Nog afgezien van het risico dat Nederland daarover door de Europese Commissie ter verantwoording zal worden geroepen of dat het Europese Hof van Justitie delen van de nu voorgelegde Visumwet onverbindend zal verklaren, signaleert de ACVZ het risico van overlapping met toekomstige verordeningen op het gebied van visa, met als bijkomend gevaar dat bepalingen in een later stadium zullen moeten worden ingetrokken. De desbetreffende wetgeving zal als gevolg hiervan aan flexibiliteit verliezen op een punt waar het juist zeer wenselijk is om deze te behouden.

De ACVZ is van mening dat het voorliggende wetsontwerp in ieder geval op belangrijke onderdelen dient te worden aangepast, om het Europa-proof te maken. In grote lijnen betreft het de algemene bepalingen, opgenomen in hoofdstuk 1 en de bepalingen inzake visa voor kort verblijf in hoofdstuk 2. In plaats van deze bepalingen kan voor wat betreft visa voor kort verblijf worden volstaan met een enkele bepaling waarin wordt verwezen naar het Schengen-acquis.

Het gestelde in deze paragraaf is in beginsel niet van toepassing op het visum voor verblijf langer dan drie maanden. Dit visum, in Nederland bekend als de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), is een nationaal visum. Artikel 18 SUO luidt: 'De visa voor een verblijf van langer dan drie maanden zijn nationale visa welke door iedere overeenkomstsluitende partij overeenkomstig de eigen wetgeving worden afgegeven. [...]' Wel gelden visa voor verblijf langer dan drie maanden, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, voor ten hoogste drie maanden tevens als visa voor kort verblijf,<sup>26</sup> maar voor het overige is de nationale wetgever dus bevoegd om eigen regels te stellen inzake de machtiging tot voorlopig verblijf. Daaronder vallen in ieder geval regels betreffende de visumplichtigheid en de voorwaarden voor verlening.<sup>27</sup> Op de mvv zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

### **3. De machtiging tot voorlopig verblijf in het voorstel tot een Visumwet**

Vanouds bestaat in Nederland de regeling waarbij een vreemdeling, niet afkomstig uit een EU-land of een ander land waarvan de onderdanen niet

---

<sup>26</sup> Verordening (EG) nr. 1091/2001 van de Raad van 28 mei 2001 inzake vrij verkeer met een visum voor verblijf van langere duur (PbEG 2001, L 150/4).

<sup>27</sup> Zie A. Kuijter & J. Steenbergen, *Nederlands Vreemdelingenrecht* (6<sup>e</sup> druk), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 45.

mvv-plichtig zijn, een zogeheten machtiging tot voorlopig verblijf moet verkrijgen in het land van herkomst voor elk verblijf langer dan drie maanden. Deze machtiging, die in het land van herkomst moet worden aangevraagd, wordt alleen verstrekt als de betrokkene voldoet aan alle voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning. Eenmaal in Nederland gekomen met gebruikmaking van de mvv moet de vreemdeling alsnog de desbetreffende verblijfsvergunning aanvragen. Het verzoek om de verblijfsvergunning pleegt te worden beoordeeld op grond van dezelfde gegevens als die op grond waarvan de machtiging tot voorlopig verblijf is verleend. Vaak duurt het maanden voordat in deze situatie de verblijfsvergunning daadwerkelijk wordt verleend c.q. het geplastificeerde verblijfsdocument wordt afgegeven. In het verleden heeft zich meerdere malen de situatie voorgedaan dat, vanwege dit lange tijdsverloop, de IND de betrokkene in het bezit stelde van een brief met de mededeling dat hij in afwachting was van een verblijfsvergunning, om te voorkomen dat de vreemdeling als illegaal zou worden aangemerkt.

In het voorliggende concept wetsvoorstel wordt de hiervoor beschreven constructie gehandhaafd en blijft het dus zo dat degene die met een mvv Nederland binnenkomt, hier te lande nog een verblijfsvergunning moet aanvragen, hoewel al vaststaat dat hij of zij aan de voorwaarden voor verlening van die verblijfsvergunning voldoet. De argumentatie voor de keuze om de mvv in stand te laten is verwoord in paragraaf 3.3 van de concept MvT. Deze argumentatie komt bepaald niet overtuigend over.

Het eerstgenoemde argument is dat de mvv-plicht is ingevoerd op grond van een beschikking die op 8 oktober 1969 in het kader van de Benelux tot stand is gekomen. Deze 'oeroude' Benelux-regelgeving is echter deels achterhaald door latere Europese regelgeving, zoals onder meer de grensbeveiligingsrichtlijn. Bovendien mag niet worden verwacht dat de twee andere Benelux-partners enig bezwaar zullen hebben tegen aanpassing of intrekking van de desbetreffende bepalingen.

Het tweede argument houdt in dat afschaffing van de mvv-plicht, naast een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, zou nopen tot het herinrichten van de uitvoeringsketen. Volgens de ACVZ is een dergelijke herinrichting echter niet noodzakelijk. In plaats van het geheel afschaffen van de mvv-plicht zou er voor gekozen kunnen worden om de procedures voor het verkrijgen van een mvv en een verblijfsvergunning in elkaar te schuiven.

Anders dan wordt gesuggereerd, beslist de vertegenwoordiging in het buitenland nu niet, maar fungeert als doorgeefluik voor de IND en geeft na het fiat van de IND de mvv af. Niets staat er aan in de weg dat de regeling zo wordt aangepast dat op dat moment een verblijfsvergunning, tevens

inreisdocument, wordt afgegeven. Op het moment van afgifte van de mvv/verblijfsvergunning is de volledige toetsing van de voorwaarden voor de verblijfsvergunning immers al geschied.

De hiervoor beschreven constructie zou tot gevolg hebben dat de separate mvv alleen nog zou moeten worden gehandhaafd in het geval als bedoeld in artikel 3.1 lid 2 van het wetsvoorstel, namelijk de uitzonderlijke situatie dat een mvv wordt afgegeven *zonder* dat de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning. Voor alle andere gevallen zou een geldige verblijfsvergunning tevens moeten gaan gelden als inreisvisum.

Dan dient te worden bepaald dat in de gevallen als hier aan de orde de verblijfsvergunning in het buitenland moet worden aangevraagd en dat de beslissing tot verlening van die verblijfsvergunning een zogeheten meervoudige beslissing is, die naast de toestemming tot verblijf tevens toestemming geeft om Nederland in te reizen. Anders dan wordt gesteld in de concept MvT is de ACVZ van mening dat hiervoor geen ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 nodig is.

Het voordeel van de hier aanbevolen regeling zou, behalve in het verkorten van de wachttijden voor de aanvragers, tevens gelegen zijn in een besparing op de administratieve lasten en een beperking van de benodigde overheids capaciteit voor de behandeling van visumaanvragen. Een dergelijke efficiëntieslag past goed binnen het algemene beleid van het kabinet.

### **3.1 De gezinsherenigingsrichtlijn**

Een belangrijk aanvullend argument voor het in elkaar schuiven van de aanvraagprocedures voor de mvv en de verblijfsvergunning ligt besloten in de Europese gezinsherenigingsrichtlijn, richtlijn 2003/86/EG.<sup>28</sup> Deze richtlijn gaat ervan uit dat lidstaten in één procedure een besluit nemen over "*toegang en verblijf*". In artikel 4 lid 1 van de richtlijn wordt aangegeven dat de lidstaten "*uit hoofde van de richtlijn en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarde is voldaan*" toestemming geven voor "*toegang en verblijf*". De definitie van "*gezinshereniging*" in artikel 2 van de richtlijn begint met de woorden "*toegang tot en verblijf in een lidstaat*". Een verzoek om gezinshereniging is dus altijd een verzoek om "*toegang en verblijf*".

---

<sup>28</sup> Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG 2003, L 251/12). De ACVZ bracht over de richtlijn en de implementatie daarvan in het Vreemdelingenbesluit 2000, eerder advies uit in haar brief van 24 februari 2004 (ACVZ/VZL/04/017).

Voorts staat in artikel 5 van de richtlijn dat de lidstaten bepalen of het "verzoek tot toegang en verblijf" door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend. Ook artikel 6 van de richtlijn spreekt van een "verzoek tot toegang en verblijf". In artikel 8 van de richtlijn wordt gesproken van een wachttijd "tussen de indiening van het verzoek om gezinshereniging en de afgifte van de verblijfstitel". De opstellers van de richtlijn gaan ervan uit dat een verzoek om "toegang en verblijf" uitmondt in de afgifte van een verblijfstitel. Blijkens de definitie van "verblijfstitel" in artikel 2 van de richtlijn gaat het om wat in de bestaande Nederlandse wetgeving wordt aangeduid met de term verblijfsvergunning.

De huidige, in het ontwerp Visumwet gehandhaafde, mvv-procedure mondt uit in de verlening van een mvv, niet van een verblijfstitel in de zin van de richtlijn. De maximale behandelingstermijn genoemd in artikel 5 lid 4 van de richtlijn heeft betrekking op de duur van de procedure waarin zowel over toegang als over verblijf wordt beslist. De richtlijn differentieert niet tussen de maximale behandelingstermijn van eerst de mvv-aanvraag en daarna nog eens de aanvraag voor een verblijfsvergunning. Implementatie van de richtlijn moet leiden tot regelgeving die garandeert dat de totale behandelingsduur voor de beslissing over toegang en verblijf de duur van negen maanden (behoudens bijzondere omstandigheden) niet overtreft.

In artikel 13 van de richtlijn staat, voorzover van belang: '(1) Zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, staat de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toe. Daartoe biedt de betrokken lidstaat die personen alle medewerking bij het verkrijgen van de benodigde visa. (2) De betrokken lidstaat verleent de gezinsleden een eerste verblijfstitel met een geldigheidsduur van ten minste één jaar. Deze verblijfstitel kan worden verlengd.'

Hieruit kan afgeleid worden dat de verlening van de verblijfstitel de primaire beslissing op het verzoek is en dat de verlening van visa – in casu een mvv – gezien wordt als een daaruit voortvloeiende uitvoeringshandeling.

Samengevat: de nationale regelgeving ter implementatie van de gezinsherenigingsrichtlijn dient er toe te leiden dat een 'beslissing tot toegang en verblijf' hierdoor het (gecombineerde) karakter krijgt van een visum en een verblijfsvergunning.

### **3.2 Conclusie**

De ACVZ is overtuigd van de noodzaak de huidige regelgeving te herzien om enerzijds een efficiëntere werkwijze te creëren voor de verlening van



de mvv en de verblijfsvergunning en anderzijds te zorgen voor een juiste implementatie van Richtlijn 2003/86/EG.

De ACVZ beveelt aan om de aanvraagprocedure voor een mvv samen te voegen met die voor een verblijfsvergunning. Zo zou de aan de aanvrager te verstrekken (positieve) beschikking een meervoudig karakter moeten krijgen en de aanvrager recht moeten geven op afgifte van een mvv en - direct na de inreis- een verblijfsvergunning. Op deze wijze wordt praktisch invulling gegeven aan het in de richtlijn samenvallende besluit op het verzoek tot "*toegang en verblijf*" en kunnen de dubbele wachttijden die nu het gevolg zijn van dubbele procedures worden vermeden.

#### **4. Rechtsbescherming**

Rechtsbescherming dient efficiënt en effectief te zijn. In het voorliggende ontwerp Visumwet is, volgens de ACVZ terecht, aansluiting gezocht bij het bijzondere regime van de Vreemdelingenwet 2000. De voorgestelde procedure is echter nog steeds te tijdrovend in verhouding tot het doel van de aanvraag. Gelet op het tijdsverloop van de procedures, het tijdstip van de aanvraag en de duur van het beoogde verblijf is de bezwaar- en beroepsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht vrijwel zinloos voor visa ter zake van kort verblijf. Veelal zal het doel van het beoogd kort verblijf (bijvoorbeeld huwelijk, ziekte van familieleden, congresbezoek, zakenbezoek, etc. ) al lang uit het zicht verdwenen zijn tegen de tijd dat de bezwaar- en beroepsprocedures zijn doorlopen.

De ACVZ is van mening dat met de instandhouding van een bezwaarschriftprocedure in het kader van visa kort verblijf, zoals in het ontwerp Visumwet wordt voorgesteld, geen adequate rechtsbescherming wordt geboden aan de aanvrager. Zoals gezegd, zal in veel gevallen door het tijdsverloop van de bezwaarschriftprocedure de zin al aan de aanvraag zijn ontvallen. Wie bijvoorbeeld enkele maanden voor een bruiloft een visum aanvraagt om die bruiloft bij te wonen, heeft geen belang bij een bezwaarschriftprocedure die pas is afgerond als de bruiloft al voorbij is. De ACVZ is van mening dat een korte, specifiek op de problematiek toegesneden procedure hier nodig is. Aanbevolen wordt om ten aanzien van deze beslissingen de bezwaarprocedure af te schaffen en de mogelijkheid te openen om tegen de afwijzing van een visumaanvraag direct beroep in te stellen bij de rechtbank in 's-Gravenhage. De dan te volgen beroepsprocedure zou zodanig vorm dienen te worden gegeven dat binnen enkele, zeg zes, weken op het beroep moet zijn beslist. Hoger beroep zou conform artikel 4.6 van het voorgelegde ontwerp Visumwet kunnen worden uitgesloten.

Met het hiervoor aanbevolen afschaffen van de bezwaarprocedure lijkt voorts te worden aangesloten bij de visie van het kabinet zoals deze wordt

uiteengezet in de reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de IND. In de kabinetsreactie wordt namelijk een wetsontwerp houdende het afschaffen van bezwaar in reguliere zaken in het vooruitzicht gesteld.<sup>29</sup>

### **5. Werkverdeling tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie**

De werkrelatie tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken (BuZa) en voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V & I) is blijkens het voorgestelde artikel 1.2 een gecompliceerde. De artikelleden 1 tot en met 5 van genoemd artikel geven in vaak moeilijk leesbare en te lange zinnen aan dat de Minister voor V & I leidend is, behalve als de minister van BuZa vindt dat het visumbeleid of de concrete visumverlening raakvlakken heeft met het buitenlands beleid.

Het is ook een gecompliceerde situatie. De Minister van BuZa is verantwoordelijk voor het buitenlands beleid, de diplomatieke posten en het aldaar werkzame personeel.

De Visumwet strekt ertoe dat een deel van het ambassade- of consulaire personeel –en dat ook vaak nog in een deel van de werktijd– werkzaamheden uitvoert voor een wet waarvoor een andere minister verantwoordelijk uitvoerend bewindspersoon is. De bedoeling van artikel 1.2 is kennelijk dat de Minister van BuZa bij de besluitvorming wordt betrokken wanneer de buitenlandse c.q. internationale betrekkingen in het geding zijn en ook waar de uitvoeringsregels van de Minister van V & I het functioneren van zijn ambassade raken.

Dit alles is echter vormgegeven op een wijze die de schoonheidsprijs voor wetgeving niet verdient. Dat de Minister voor V & I rekening moet houden met het beleid van de Minister van BuZa inzake buitenlandse betrekkingen is duidelijk.

Nu "Schengen" het visumbeleid vrijwel geheel regelt en de rest van de regeling in dit ontwerp Visumwet staat, is onduidelijk wat nog zou moeten worden verstaan onder "visumbeleid als instrument van buitenlands beleid". De in de concept MvT gegeven voorbeelden zijn in feite allemaal bijzondere regels die in een uitwerkingsdocument dienen te worden vervat. Nu, naar de ACVZ heeft vernomen, op dit moment bovendien wordt gewerkt aan een uitvoeringsovereenkomst, verdient het volgens de ACVZ aanbeveling om de bijzondere regels in deze samenwerkingsovereenkomst neer te leggen. Artikel 1.2 dient dan wel een basis voor zulk een samenwerkingsovereenkomst te bieden.

---

<sup>29</sup> Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dd. 19 oktober 2005, kenmerk 5379617/05/DVB, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Gelet op het voorgaande lijkt het verstandig om een poging te doen artikel 1.2 eenvoudiger en helderder te formuleren. Zonder op de stoel van de wetgever te willen gaan zitten zou de ACVZ de volgende handreiking willen doen.

1. Onze Minister neemt bij de uitoefening van de hem bij deze wet toegedeelde bevoegdheden het door Onze Minister van BuZa gevoerde buitenlands beleid in acht.
2. Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van BuZa aan het hoofd van een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging aanwijzingen geven over de uitvoering van de wet daaronder begrepen de inrichting van werkprocessen en de bedrijfsvoering.
3. Onze Minister pleegt voorafgaand overleg met Onze Minister van BuZa over de vaststelling van beleidsregels en instructie inzake visumverlening voor de niet op de buitenlandse posten werkzame ambtenaren.
4. Tussen Onze Minister en Onze Minister van BuZa wordt vastgelegd in welke gevallen het belang van de buitenlandse betrekkingen bij visumverlening zodanig betrokken is dat Onze Minister omtrent die visumaanvragen alleen beslist in overeenstemming met Onze Minister van BuZa.
5. Bij AMvB en tevens in een samenwerkingsovereenkomst tussen Onze Minister en Onze Minister van BuZa kunnen nadere regels worden gesteld, dan wel afspraken worden gemaakt met betrekking tot het bepaalde in het tweede tot en met het vijfde lid.

#### **6. Enkele opmerkingen tot slot**

- De ACVZ beveelt aan om de redactie van artikel 2.2 van het wetsontwerp en de bijbehorende toelichting in de MvT te herzien, omdat het artikel in de huidige vorm ertoe kan leiden dat een kleine onjuistheid in de verstrekte gegevens ertoe kan leiden dat de aanvrager voorgoed wordt uitgesloten van de toegang tot Nederland, zelfs als er geen sprake is van kwade trouw.
- Het wetsvoorstel beoogt de huidige referent-procedure te vervangen door de mogelijkheid de referent in staat te stellen een mvv-aanvraag rechtstreeks in te dienen bij de Minister voor V & I. De ACVZ is van oordeel dat het openen van de mogelijkheid tot het doen van een rechtstreekse referent-aanvraag in Nederland, vooral in het geval van gezinshereniging of -vorming, kan leiden tot een verzwakking van de positie van de belanghebbende in het land van herkomst en mogelijkheden schept tot oneigenlijk gebruik. In haar

advies 'Tot het huwelijk gedwongen' heeft de ACVZ niet zonder reden aanbevolen dat een referent-procedure steeds vooraf gegaan dient te worden door het indienen van de aanvraag voor een mvv door betrokkene zelf in het land van herkomst, juist bij aanvragen in het kader van gezinshereniging of -vorming.<sup>30</sup> Indien ervoor wordt gekozen om een directe referent-procedure mogelijk te maken, dient te worden gewaarborgd dat op een vroeg moment in de procedure persoonlijk contact bestaat tussen de belanghebbende in het land van herkomst en de Nederlandse vertegenwoordiging, zodat informatie kan worden verstrekt over huwelijksdwang en de belanghebbende, indien zij (of hij) dat wenst, in de gelegenheid wordt gesteld om aan te geven dat geen sprake is van een vrijwillig huwelijk. Als zich tekenen voordoen die doen vermoeden dat geen sprake is van een vrijwillig huwelijk kan dan in de referent-procedure daaraan tijdig in Nederland de nodige aandacht worden besteed.

## **7. Slotconclusies en aanbevelingen**

Vooraf wil de ACVZ opmerken dat het ter advisering aangeboden wetsontwerp een aanzienlijke periode van ambtelijke voorbereiding heeft gekend. In deze periode is enkele malen informeel van gedachten gewisseld tussen een delegatie van de ACVZ en leden van de Ambtelijke Werkgroep Visumwet. Tijdens deze overleggrondes is, mede aan de hand van de inbreng van enkele externe deskundigen, ingegaan op de verhouding tussen de visumwetvoornemens en de Europese regelgeving en de gevolgen die dit zou kunnen hebben. Ook is ingegaan op de behandeling van aanvragen voor een mvv en de voorgestelde rechtsbescherming.

Voor wat betreft de verhouding tot de Europese regelgeving wil de ACVZ hier volstaan met een verwijzing naar paragraaf 2.6 van dit advies, waarin wordt geconcludeerd dat er in het wetsontwerp sprake is van ongeoorloofde implementatie van EG-recht met het rechtskarakter van een verordening. In het licht van deze conclusie acht de ACVZ ingrijpende aanpassingen van het voorstel noodzakelijk.

Voor wat betreft de voorgestelde mvv-regelgeving concludeert de ACVZ dat het wetsontwerp een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, waar de mvv-plicht grotendeels in de Vreemdelingencirculaire wordt behandeld in samenhang met de regelgeving voor het aanvragen van een verblijfsvergunning.

---

<sup>30</sup> 'Tot het huwelijk gedwongen', ACVZ advies 15 van juli 2005, pag. 38 e.v.

De ACVZ beveelt echter aan het totstandkomen van de onderhavige nieuwe visumwetgeving te benutten voor het implementeren van de EG-gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG). Zij wijst daarbij op de mogelijkheid de implementatie praktisch vorm te geven door een samenvoegen van bestaande aanvraagprocedures voor mvv en verblijfsvergunning uitmondend in een 'meervoudige beschikking', die toestemming voor zowel inreis als verblijf geeft.

Ten aanzien van de in het wetsontwerp opgenomen regelgeving inzake rechtsbescherming is de ACVZ van mening dat de gekozen methodiek niet goed past bij de procedure voor de aanvraag van een visum voor kort verblijf. Immers de bezwaar- en beroepsprocedure conform de Awb kost dermate veel tijd dat gelet op de beoogde duur van het verblijf de zin eraan komt te ontvallen. De ACVZ beveelt aan het ontwerp zodanig te wijzigen dat de bestaande procedure wordt vervangen door een beroepsprocedure bij de rechtbank in Den Haag met een korte beslistermijn en zonder de mogelijkheid van hoger beroep.

De ACVZ acht voorts een juiste beschrijving van de verdeling van bevoegdheden tussen de Ministers van Buitenlandse Zaken en Vreemdelingenzaken en Integratie van groot belang. De visumwet is echter voor de gedetailleerde regeling zoals hij nu in het ontwerp staat een te inflexibel instrument van regelgeving, te meer omdat nog gewerkt wordt aan een uitvoeringsovereenkomst. De ACVZ beveelt aan de bevoegdheden te regelen in een AMvB die tegelijk met de uitvoeringsovereenkomst vorm dient te krijgen.

Ten slotte plaatst de ACVZ nog drie laatste opmerkingen bij het wetsvoorstel.

Ten eerste dient de formulering van artikel 2.2 van het wetsontwerp zodanig te worden herzien dat wordt voorkomen dat een kleine fout van de aanvrager kan leiden tot het voortdurend ontzeggen van de toegang tot Nederland.

In de tweede plaats moet, indien gekozen wordt voor de mogelijkheid van een directe mvv-aanvraag door een referent, voldoende gewaarborgd worden dat de belanghebbende in staat wordt gesteld om aangifte te doen van huwelijksdwang en daarover informatie te ontvangen.

Ten derde geeft de ACVZ in overweging van de gelegenheid gebruik te maken om de regelgeving rond de visumverlening in lijn te brengen met de wijze waarop dit in de ons omringende landen is geschied. Concreet zou dit kunnen geschieden door hetgeen nu als separate Visumwet wordt gepresenteerd om te vormen tot een nieuw hoofdstuk en een

aanpassing van enkele bestaande bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000. De ACVZ verwijst in dit verband uitdrukkelijk naar de door de Duitse wetgever gekozen wetgevingsmethodiek. Het visum voor kort verblijf is in het "Zuwanderungsgesetz" (de Duitse Vreemdelingenwet) als een onderdeel van hoofdstuk II, in paragraaf 6, opgenomen. De gewenste wijzigingen in de mvv-regelgeving en de rechtsbescherming zouden met hetzelfde wijzigingsvoorstel op de daartoe geëigende plaatsen in de Vreemdelingenwet kunnen worden aangebracht. De bevoegdheidstoedeling kan tenslotte in een AMvB tegelijkertijd met het uitvoeringsconvenant worden uitgewerkt. Aldus wordt een samenhangend geheel van regelgeving in één wet samengebracht.

De ACVZ is gaarne bereid haar advies nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

De Secretaris,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen

Dr. J.J. van Miert (Wvd.)