

Vergaderjaar 2009–2010

32 415 (R1915)

Bepalingen omtrent de verlening van visa voor de toegang tot de landen van het Koninkrijk (Rijkswisumwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De Raad van State bracht op 22 december 2006 advies¹ uit over een voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000² met betrekking tot de verlening van visa voor de toegang tot het land Nederland. Bij aanhangigmaking van dat voorstel van wet is aan de Raad van State verzocht om bij zijn advies de betekenis van het Statuut voor het Koninkrijk te betrekken. Over dit onderdeel van de adviesaanvraag adviseerde vervolgens de Raad van State van het Koninkrijk.

1.2. Rijkswetgeving

De Raad van State van het Koninkrijk adviseerde³ om de hoofdlijnen van het visumbeleid in een rijkswet op basis van artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, van het Statuut voor het Koninkrijk neer te leggen, ter bevordering van de eenvormigheid van het visumbeleid binnen het Koninkrijk. De ondergetekende heeft dit advies ter harte genomen. In het licht van de voorgenomen wijziging van de staatkundige structuur van het Koninkrijk bestaat daartoe des te meer aanleiding, aangezien na effectuering van deze wijziging het Koninkrijk vier landen zal tellen alsmede enkele openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet in het Caribische deel van het Koninkrijk. Uit oogpunt van eenheid en doelmatigheid van uitvoering zou het onwenselijk zijn als deze staatkundige ontwikkeling gepaard ging met een vermijdbare differentiatie van werkprocessen.

1.3. Statutaire grondslag

Het voorstel van rijkswet steunt op het Statuut voor het Koninkrijk, artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g. Deze onderdelen bepalen dat de buitenlandse betrekkingen en het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Op grond van artikel 14 van het Statuut worden regels

¹ No. W03.06.0460/I.

² Het voorstel van wet is inmiddels aan de Staten-Generaal aangeboden: Kamerst. II, 2007/08, 31 549, nrs. 2 en 3.

³ Advies d.d. 19 januari 2007, no. W03.06.0460/1.

omtrent dergelijke aangelegenheden bij rijkswet of bij algemene maatregel van rijksbestuur vastgesteld.

De in de onderdelen b en g bedoelde aangelegenheden zijn aangemerkt als koninkrijksaangelegenheden omdat deze de internationale positie van het Koninkrijk raken of kunnen raken, aldus de toelichting bij artikel 3 van het Statuut.

Het visumbeleid is van oudsher een instrument van het buitenlands beleid en is derhalve reeds op die grond – ingevolge artikel 3, eerste lid, onder b – een koninkrijksaangelegenheid. Voorts kan staande worden gehouden dat het visumbeleid niet slechts koninkrijksaangelegenheid is voor zover het expliciet instrument is van het buitenlands beleid in enge zin, zoals dat bijvoorbeeld tot uiting komt bij de handhaving van reisbeperkingen die uit internationale sancties voortvloeien of bij de toepassing van de bevoegdheid om vreemdelingen die drager zijn van een bepaalde nationaliteit vrij te stellen van de visumplicht. Het visumbeleid is ook koninkrijksaangelegenheid omdat het de reismogelijkheden van vreemdelingen met een bestemming in het Koninkrijk beïnvloedt en het mede daarom de – alledaagse – betrekkingen met het buitenland betreft.

Voorts is het visumbeleid mede van belang voor het toegangs- en toelatingsbeleid. De criteria voor de verlening van een visum vallen immers gedeeltelijk samen met de maatstaven die voortvloeien uit het toegangs- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Vanwege deze samenhang komt het visumbeleid onder het bereik van artikel 3, eerste lid, onderdeel g, in zoverre het algemene voorwaarden voor toelating van vreemdelingen omvat.

Dat neemt niet weg dat het toelatingsbeleid voor een groot deel landszaak is. Het wetsvoorstel is dan ook beperkt tot de hoofdlijnen van het visumbeleid en bepaalt expliciet dat het landsregelgeving ten aanzien van de toelating onverlet laat, voor zover deze niet in strijd komt met de Rijksvisumwet. De toelichting bij artikel 3 van het Statuut bevat de suggestie om landsorganen in te schakelen bij de behartiging van koninkrijksaangelegenheden. Dat de materie die in het onderhavige voorstel van rijkswet is geregeld in volle omvang een koninkrijksaangelegenheid betreft, belet niet dat zowel op het terrein van de regelgeving als op dat van de toepassing een rol voor de landen is weggelegd. Paragraaf 3.2 van deze memorie gaat daar nader op in. Juist vanwege de rol van de landen is de vraag onder ogen gezien of het onderhavige voorstel van rijkswet mede op artikel 38 van het Statuut zou moeten steunen. Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend.

Aangezien bij visumverlening het koninkrijksbelang in volle omvang aan de orde is, is het van belang dat de minister van Buitenlandse Zaken beschikt over de bevoegdheden die passen bij zijn verantwoordelijkheid. Hoe belangrijk overleg en samenwerking ook zijn, de uitoefening van die bevoegdheden kan niet afhankelijk worden gesteld van de instemming van de landen. De Raad van State van het Koninkrijk merkte in zijn advies van 19 januari 2007 al op dat door de verplichtingen van Nederland ten opzichte van de Europese Unie, door de nauwere internationale samenwerking op het gebied van handel en van bestrijding van internationale georganiseerde misdaad en terrorisme, en door de komende wijzigingen in de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk de behoefte aan eenvormigheid op het gebied van visumbeleid is toegenomen. Meer eenvormigheid kan naar het oordeel van de Raad worden gerealiseerd door een rijkswet op basis van artikel 3, eerste lid, aanhef onderdelen b en g, van het Statuut. Eenvormigheid zou minder worden gewaarborgd door het streven naar een consensusregeling of naar meer concordantie.

De materie van het voorstel van rijkswet is, gelet op het voorgaande, in volle omvang koninkrijksaangelegenheid en derhalve geen aangele-

genheid ten aanzien waarvan de landen op grond van artikel 38 een «onderlinge regeling» zouden moeten treffen en waarover in onderling overleg zou moeten worden bepaald «dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij Rijkswet of algemene maatregel van Rijksbestuur wordt vastgesteld».

Bij de uitoefening van hun bevoegdheden op dit terrein, doen de landsautoriteiten dat derhalve binnen het raamwerk van de Rijksumwet, die op zijn beurt binnen het raamwerk van artikel 3, eerste lid, onder b en g, van het Statuut blijft.

Voordat in deze memorie nader wordt ingegaan op de inhoud van het onderhavige voorstel van rijkswet volgt eerst een uiteenzetting over de voorgeschiedenis.

II. VOORGESCHIEDENIS

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 enkele 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 geconstateerd, werwaarts zij voornemens zijn te reizen.

Op grond van overgangsrecht dat in artikel 57 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is neergelegd, heeft het «Souverein besluit» de status van rijkswet¹.

2.2. Ontwikkelingen

Sinds 1813 is de – internationale – context waarbinnen visumverlening plaats vindt ingrijpend gewijzigd, voor Nederland en voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Daarbij werd een toenemend belang aan harmonisatie toegekend.

2.2.1. Nederland

In 1960 kwam de Benelux-overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied tot stand. In 1985 werd te Schengen een overeenkomst gesloten tussen de staten van de Benelux, de Bondsrepubliek Duitsland en Frankrijk. De Schengen Uitvoeringsovereenkomst (hierna: SUO) werd met ingang van maart 1995 toegepast. Voor de toepassing van deze overeenkomsten zijn in internationaal verband visuminstructies opgesteld en neergelegd in de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI). 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).

De totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam bracht mee dat het Schengenacquis – zoals afgebakend in de bijlage bij het Protocol gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Schengenprotocol) –

¹ TK, 1987/88, 20 200, V en VII, nr. 26, blz. 1.

geïncorporeerd werd in de rechtsorde van de Europese Unie. In een reeks van besluiten heeft deze inbedding verder gestalte gekregen.

Aangezien het Schengenacquis, voor zover het thans¹ niet al het formele karakter heeft van een Europese verordening, toch tenminste in juridisch opzicht daaraan gelijk moeten worden gesteld, is de ruimte voor de Nederlandse wetgever om regels te stellen voor de verlening van visa voor kort verblijf sterk beperkt.

2.2.2. Nederlandse Antillen en Aruba

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was op de eilanden de regionale mobiliteit weliswaar hoog, maar leidde deze mobiliteit niet tot grote vestigingscijfers. Illegale migratie bleek geen significante bron van criminaliteit. In de loop van de jaren negentig kwam hierin een kentering. De mobiliteit nam sterk toe, als ook de migratie- en vestigingsdrang van bevolkingsgroepen uit de omgeving.

Deze veranderingen noopten tot een herziening van de regelgeving op het gebied van onder andere het visumbeleid. In 1991 en 1994 werd voor personen met de Dominicaanse respectievelijk de Haïtiaanse nationaliteit een visumplicht ingevoerd voor de toegang tot de Nederlandse Antillen en tot Aruba. Mede hierdoor kregen de Koninkrijksvertegenwoordigingen in hun consulaire praktijk meer dan voorheen te maken met verschillend beleid en uiteenlopende procedures binnen het Koninkrijk.

De gebeurtenissen op 11 september 2001 vormden voor de Rijksministerraad aanleiding om te besluiten om op Koninkrijksniveau te werken aan het bestrijden van terrorisme. Om de controle op het personenverkeer te vergroten, werd in het Rijksministerraadbesluit van 12 oktober 2001 vastgelegd dat het visumbeleid van de drie Rijksdelen zou worden geharmoniseerd. Als eerste stap op weg naar visumharmonisatie zouden Aruba en de Nederlandse Antillen de lijst met visumplichtige landen voor het Schengengebied zoveel mogelijk overnemen. Aruba ging daar, enkele uitzonderingen daargelaten, met ingang van 1 maart 2003 toe over. De Nederlandse Antillen hebben dit voorbeeld op 1 januari 2005 gevolgd. In beide gevallen is, in het licht van de geopolitieke, economische en toeristische belangen, een uitzondering gemaakt voor een beperkt aantal landen in de Caribische regio waarvan de onderdanen wel visumplichtig zijn voor Nederland maar niet voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De afgelopen jaren is steeds meer regelgeving met betrekking tot het visumbeleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba geharmoniseerd en neergelegd in handboeken.

In dit verband kan voorts gewezen worden op de intensivering van de samenwerking met Frankrijk ten aanzien van de personencontrole op Sint Maarten, zoals overeengekomen in het op 17 mei 1994 te Parijs tot standgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten². Het verdrag is op 1 augustus 2007 in werking getreden.

2.3. Huidige wetgeving

De bepaling die in artikel 7 van het Souverein besluit is neergelegd vormt, aan het begin van de 21e eeuw, nog steeds de wettelijke grondslag voor de visumverlening in het Koninkrijk.

Hoe beperkt ook, de bepaling bevat – naast de vestiging van de bevoegdheid van *den secretaris van staat*, thans de minister van Buitenlandse Zaken – elementen die nog steeds tot de bouwstenen van de visumverlening behoren:

– vreemdelingen;

¹ Door vaststelling van de EU Visumcode.

² Trb 1994, 144.

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

2.4. Waarom visumverlening?

De tekst van het Souverein besluit geeft geen uitsluitel over het waarom van visumverlening, over de rechtsgevolgen daarvan of over de criteria die *den secretaris van staat* hanteert. Zelfs over de inhoud van de verplichting is de tekst – althans voor de hedendaagse lezer – niet zonneklaar. Uit de toepassingspraktijk en de genoemde internationale overeenkomsten kan echter het volgende worden afgeleid.

Visumverlening is vanouds een instrument in het kader van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen. Visumverlening heeft daarnaast en in toenemende mate betekenis als controle voorafgaand aan de buitengrenscontrole en in het kader van het handhaven van het nationale restrictieve toelatingsbeleid.

Op grond van in internationale regelgeving neergeslagen uitgangspunten kan een visum worden verleend aan – visumplichtige – vreemdelingen die:

- in het bezit zijn van een geldig reisdocument,
- desgevraagd documenten kunnen overleggen ter staving van het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden,
- 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 en
- geen gevaar vormen voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid, voorzover het beleid inzake de internationale betrekkingen zich niet verzet tegen visumverlening.

Het behoeft geen betoog dat het voorgaande niet alleen van betekenis is voor visumverlening met het oog op de toegang tot Nederland, maar dat deze overwegingen evenzeer een rol spelen bij visumverlening voor toegang tot de Caribische delen van het Koninkrijk.

III. NIEUWE 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. Hiervoor is al gewezen op het belang om ter bevordering van de eenvormigheid van het visumbeleid binnen het Koninkrijk rijkswetgeving tot stand te brengen en om een wettelijke regeling te treffen voor visumverlening met het oog op de toegang tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het voorstel van rijkswet is toegeschreven op de nieuwe, beoogde staatkundige werkelijkheid in het Koninkrijk, waarbij Curaçao, Aruba en Sint Maarten afzonderlijke landen zullen zijn en Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam deel zullen uitmaken van het land Nederland.

3.2. Bevoegdheidsverdeling

In de bevoegdheidstoedeling doet het voorstel van rijkswet recht aan de positie van de landen, zonder afbreuk te doen aan de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken ten aanzien van het buitenlands beleid en het visumbeleid als deel daarvan. Bij de regeling van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende autoriteiten in het

voorstel van rijkswet is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk en is gepoogd recht te doen aan de belangen waarvan de behartiging aan de landsautoriteiten en aan de minister van Buitenlandse Zaken is opgedragen. De beslissing op visumaanvragen voor toegang tot de landen is derhalve toebedeeld aan de landsautoriteiten. Visumaanvragen met het oog op toegang tot de openbare lichamen zijn een aangelegenheid voor de minister van Buitenlandse Zaken. Om het belang van de internationale betrekkingen te borgen, stelt het voorstel van rijkswet de minister van Buitenlandse Zaken in staat om in daarvoor in aanmerking komende gevallen invloed uit te oefenen op de beslissingen van de landsautoriteiten, voor zover deze beslissingen consequenties kunnen hebben voor het buitenlands beleid van het Koninkrijk. De vaststelling van de lijst met landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van de visumplicht en de vrijstelling van bepaalde categorieën vreemdelingen geschiedt door de minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de bevoegde autoriteiten van de landen. Deze bevoegdheidstoedeling strekt tot waarborg voor de behartiging van zowel het belang van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk als van de gerechtvaardigde belangen – waaronder de economische – van de landen. De uitvoering van de wet vindt plaats door ambtenaren, werkzaam op de Koninkrijksvertegenwoordigingen, binnen het raam van een mandaatsverhouding ten opzichte van de bevoegde autoriteiten (artikel 4).

3.3. Opzet en inhoud van het voorstel van rijkswet

Het onderhavige voorstel van rijkswet bevat geen gedetailleerde normering van visumverlening, maar verankert de hoofdlijnen. Daarbij geldt het streven naar eenvormigheid als uitgangspunt.

Aangezien Europese regelgeving de speelruimte voor de wetgever ten aanzien van de verlening van visa voor de toegang tot Nederland vergaand beperkt, is het onderhavige voorstel van rijkswet vooral van betekenis voor visumverlening met het oog op de toegang tot de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten en tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderwerpen die in het onderhavige voorstel van rijkswet aan de orde komen zijn:

- visumplicht
- criteria voor de verlening van visa,
- beperkingen en voorschriften verbonden aan visa,
- bevoegdheid tot visumverlening,
- intrekking, wijziging en verlenging van een visum,
- procedures.

Het voorstel bevat geen regeling van de leges voor de behandeling van visumaanvragen, aangezien de Rijkswet op de consulaire tarieven daarin reeds voorziet.

3.3.1 Visumplicht

Visumplichtig zijn alle vreemdelingen, tenzij zij daarvan zijn vrijgesteld. Deze, ook in internationaal verband gangbare hoofdregel ligt ten grondslag aan de regeling van de visumplicht. De beoordeling van een visumaanvraag gaat vooraf aan de grenscontrole. 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 de verlangde toegang, aan de hand van de in paragraaf 2.4 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. De vreemdeling die over een visum beschikt kan daaraan derhalve niet een onherroepelijk recht op binnenkomst ontleen. Een recht op verblijf ontleent de vreemdeling niet aan het visum. Het ontbreken van een visum staat evenwel in de weg aan het verlenen van toegang. Het beschikken over een visum is noodzakelijk, maar niet voldoende. Voor een verblijf van meer dan drie maanden op de BES zal ingevolge de Wet toelating en uitzetting BES een machtiging tot voorlopig verblijf vereist zijn. Ook in de overige Caribische delen van het Koninkrijk kan de houder van een visum, verleend op grond van de onderhavige rijkswet daarmee slechts toegang voor een kortdurend verblijf verlangen. Mocht de vreemdeling een verblijf van langere duur dan de aan het visum verbonden verblijfstermijn beogen, dan is een afzonderlijke verblijfsstatus noodzakelijk.

3.3.2. Criteria voor visumverlening

De regeling van de criteria op grond waarvan een visum kan worden verleend dan wel geweigerd vormt een kernelement in het voorstel van rijkswet.

Eén van die vereisten is het beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit criterium kan nader worden bepaald bij gedelegeerde regelgeving; uitgangspunt zijn de normen die voor binnenkomst gelden. Een derde kan voor de visumaanvrager instaan.

Aan de aanvraag kunnen zodanige eisen worden gesteld omtrent de onderbouwing van het voorgegeven reisdoel dat daaromtrent voldoende mate van zekerheid kan worden verkregen. Uitgangspunt is dat de bewijslast op de aanvrager rust.

Een visum wordt geweigerd wanneer aan een of meer van de wettelijke criteria niet wordt voldaan, onverminderd de bevoegdheid om op grond van humanitaire overwegingen, het belang van het betrokken land of vanwege internationale verplichtingen toch een (territoriaal beperkt) visum te verlenen.

3.3.3. 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 gebod om zich te onthouden van politieke activiteiten. Het voorstel van rijkswet bevat een grondslag om dergelijke voorschriften en beperkingen aan een visum te verbinden. Dergelijke voorschriften mogen geen ontoelaatbare beperking van grondrechten inhouden.

3.3.4. Intrekking, wijziging, beperking geldigheidsduur, verlenging

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

Het voorstel van rijkswet voorziet in een grondslag om een verleend visum in te trekken of, naar inhoud, geldigheidsduur of verblijfstermijn, te wijzigen – daaronder begrepen een wijziging van de aan het visum verbonden voorschriften en beperkingen. Daartoe kan worden overgegaan indien uit naderhand gebleken feiten of omstandigheden

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

3.3.5. Procedure

Naast inhoudelijke criteria bevat het voorstel van rijkswet specifieke procedurevoorschriften, onder andere ten aanzien van de indiening – in persoon – en inhoud van de aanvraag.

3.3.6. Structureel overleg

Tenslotte bevat het wetsvoorstel de formeel-juridische verankering van een structureel overleg over visumaangelegenheden. Om recht te doen aan de belangen van alle landen van het Koninkrijk en de openbare lichamen, aan de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en om een optimale aansluiting tussen de voor de verschillende landen en openbare lichamen geldende regelingen te waarborgen, voorziet het voorstel erin dat regelmatig overleg, op politiek en ambtelijk niveau, plaatsvindt over aangelegenheden die van belang zijn voor de toepassing van de wet, zowel beleidsmatig als voor wat betreft de uitvoeringsaspecten. Het voorstel van wet biedt hiermee een modern kader ter waarborging van – en dat recht doet aan – de belangen van alle landen van het Koninkrijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken voor de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk.

IV. Rechtsbescherming

Aan de totstandkoming van het voorstel van rijkswet ligt de wens ten grond om eenheid van het visumbeleid in het Koninkrijk te realiseren. Het reguliere overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de landen en de minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 15 draagt daaraan bij. Eenheid van uitvoering wordt voorts bevorderd door de omstandigheid dat de uitvoering van de rijkswet aan de Koninkrijksvertegenwoordigingen is opgedragen. Dat een visum op grond van artikel 6 in de regel een brede territoriale werkingssfeer heeft, onderstreept het belang van deze eenheid.

Eenheid van rechtsbescherming kan het onderhavige voorstel van rijkswet evenwel niet bewerkstelligen. Het is immers een landsaangelegenheid om te bepalen of en op welke wijze bij de rechter voorziening kan worden gevraagd tegen besluiten van landsautoriteiten inzake visumverlening. Voor de Nederlandse Antillen geldt tot aan de transitie de Landsverordening administratieve rechtspraak, op Aruba de Arubaanse Landsverordening administratieve rechtspraak. Herziening van de Koninkrijksverhoudingen brengt mee dat het land Nederlandse Antillen ophoudt te bestaan en dat voor de rechtsbescherming in Curaçao en Sint Maarten afzonderlijke landsregelingen van toepassing zullen zijn. Op besluiten van de minister van Buitenlandse Zaken op visumaanvragen ten behoeve van de BES is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het antwoord op de vraag welke autoriteit bevoegd is om op een visumaanvraag te beschikken hangt af van de (hoofd)bestemming van de reiziger: op die bestemming heeft de aanvraag immers betrekking. Een besluit op een visumaanvraag voor Aruba wordt genomen door de bevoegde Arubaanse autoriteit, voor Curaçao zijn de autoriteiten van dat land bevoegd, etcetera. Voor het stelsel van rechtsbescherming dat op de beschikking op de visumaanvraag van toepassing is, geldt hetzelfde. De omstandigheid dat een visum, verleend voor een van de landen of openbare lichamen als regel medegelding heeft voor de overige landen of

openbare lichamen, maakt dit niet anders. Bepalend voor het antwoord op de bevoegdheidsvraag en het daarmee samenhangende stelsel van rechtsbescherming is in het geval de vreemdeling meerdere landen of openbare lichamen wil bezoeken, de hoofdbestemming of, als de aanvraag daarover geen uitsluitel biedt, de eerste bestemming.

In individuele gevallen kunnen de bevoegde autoriteiten ingevolge artikel 6 op gronden die verband houden met de openbare orde of de nationale veiligheid medegelding van een visum voor hun land of voor de openbare lichamen onthouden. De autoriteit van land A die op een aanvraag beschikt is dan op het verzoek van autoriteit van land B gehouden om, bij verlening van een visum, aan dat visum een territoriale beperking te verbinden. Als een dergelijke beschikking van autoriteit A in rechte wordt aangevochten, zal bij de beoordeling van dat geschil de beslissing van de bevoegde autoriteit B als een gegeven worden beschouwd. Indien de vreemdeling toch land B wenst te bezoeken ligt het in de rede om een afzonderlijke aanvraag in te dienen met (hoofd)bestemming land B. Tegen een weigering van de bevoegde autoriteit B kan dan in rechte worden opgekomen.

Mutatis mutandis geldt hetzelfde in het geval de autoriteit van land A de verstrekking van een visum weigert naar aanleiding van het oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken dat het belang van de internationale betrekkingen aan de verlening van het visum in de weg staat (artikel 13). In rechte zal bij de toetsing van die beslissing van autoriteit A het oordeel van de minister van Buitenlandse Zaken een gegeven zijn.

V. ARTIKELEN

Artikel 1

De herziening van de staatkundige structuur van het Koninkrijk brengt mee dat het Koninkrijk uit vier landen zal bestaan: Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Van het land Nederland zullen als openbaar lichaam deel uitmaken Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De definitiebepalingen in artikel 1 sluiten hierbij aan.

Onderdeel a. De definitie van «vreemdeling» bakent in het voorstel van rijkswet de kring van personen af waarop een visumplicht van toepassing kan zijn.

Onderdeel e. Aangezien Europese regelgeving reeds een vrijwel uitputtend wettelijk regime voor de visumverlening tot het het zogenoemde Schengengebied bevat, kan in dit onderdeel volstaan worden met een definitie die geldt voor de landen en de openbare lichamen.

Onderdeel f. Uit oogpunt van wetgevingseconomie wordt in het voorstel van rijkswet de term «bevoegde autoriteit» gebezigd. Ingevolge onderdeel f is de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde autoriteit voor de openbare lichamen. Voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn de desbetreffende landsministers bevoegde autoriteit. Omdat de portefeuilleverdeling tussen de verschillende landsministers een aangelegenheid voor de landen zelf is en deze bij een kabinetwisseling of ook tussentijds kan veranderen wordt in het onderhavige voorstel van rijkswet volstaan met de formulering «wie het aangaat».

Onderdelen g en h. Gebleken is dat de term «geldigheidsduur» met betrekking tot een visum tot dusverre in twee betekenissen gebruikt wordt: zowel het tijdvak waarbinnen na afgifte van een visum daarvan gebruik kan worden gemaakt voor het verkrijgen van toegang (de «houdbaar tot» datum) als de maximale duur van het geoorloofd verblijf dat een houder aan het visum kan ontlene (in het Schengengebied bedraagt deze periode voor een gewoon reisvisum ten hoogste negentig dagen). Om verwarring te voorkomen, wordt in het voorstel van rijkswet het begrip «geldigheidsduur» uitsluitend in de eerste betekenis gebezigd. Zodra de geldigheidsduur verstreken is, kan het visum niet meer gebruikt

worden voor het verkrijgen van toegang. Wenst betrokkene alsnog toegang te verkrijgen, dan zal opnieuw een visumaanvraag moeten worden gedaan. Voor de maximale duur van het geoorloofd verblijf introduceert het voorstel van rijkswet de term: verblijfstermijn. Op grond van landsregelgeving kunnen de landen aan het bezit van een visum een verblijfstermijn verbinden. Niettemin is het mogelijk om daarvan af te zien en de duur van het geoorloofde verblijf vast te stellen bij de grensoverschrijding. Dit is de praktijk die Aruba volgt.

Onderdeel i. Het onderhavige voorstel van rijkswet biedt geen uitputtende regeling. Voor de afzonderlijke landen en openbare lichamen kunnen bepalingen van het voorstel bij landsregelgeving worden uitgewerkt. Voor de openbare lichamen is dat een regeling van de minister van Buitenlandse Zaken. Voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten spreekt het voorstel van rijkswet zich niet uit over het niveau van de desbetreffende landsregels. Het ligt op de weg van de daartoe bevoegde landsorganen om een keuze te bepalen die past bij de wetgevingssystematiek en -cultuur van het desbetreffende land.

Artikel 2

De omstandigheid dat Europese regelgeving voorziet in een vrijwel uitputtende regeling van de verlening van visa voor de toegang tot het Europese deel van het Koninkrijk brengt mee dat de reikwijdte van deze wet zich in hoofdzaak uitstrekt tot de landen en de openbare lichamen. Omdat Europese regelgeving niet treedt in de interne bevoegdheidstoeiding van de lidstaten bepaalt het tweede lid dat de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde instantie is voor de verlening van kort verblijf visa voor de toegang tot Nederland. De Europese regelgeving laat de verlening van andere visa dan voor kort verblijf ter regeling over aan de lidstaten. In verband hiermee bevat de Vreemdelingenwet 2000 bepalingen voor de verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv), een visum verstrekt voor de toegang tot Nederland met het oog op een verblijf van drie maanden of langer. In die wet zijn met het oog op de borging van het belang van de buitenlandse betrekkingen overeenkomstige bepalingen opgenomen als in het onderhavige voorstel van rijkswet voor de verlening van visa voor de toegang tot de landen. Wat betreft visumverlening voor de toegang tot de landen en de openbare lichamen kan op het niveau van de rijkswet worden volstaan met de bepalingen die in het onderhavige voorstel van rijkswet zijn neergelegd. Of en zo ja welke verblijfsduur aan een visum is verbonden is ingevolge artikel 5 een aangelegenheid voor de landsautoriteiten.

Artikel 3

De landsautoriteiten zijn ingevolge artikel 1, onder f, bevoegd tot het beslissen op visumaanvragen voor toegang tot de landen. Die bevoegdheidsuitoefening zal gebonden zijn aan de bepalingen van de rijkswet en aan het door de minister van Buitenlandse Zaken gevoerde beleid op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Dat beleid is kenbaar uit onder andere de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting en de (schriftelijke) gedachtewisseling tussen minister en Staten-Generaal e.d. Een geconsolideerde verankering van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen, bijvoorbeeld in een circulaire, stuit op bezwaren. Het is daarvoor te zeer fluïde. «In een geglobaliseerde wereld kunnen we elke minuut van de dag worden geconfronteerd met gebeurtenissen die elders in de wereld plaatsvinden». Dit citaat uit de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010 (32 123 V, nr. 2, blz. 12) illustreert de onmogelijkheid om het buitenlands beleid in een circulaire of een daarmee vergelijkbaar document te verankeren. Dit geldt evenzeer voor het visumbeleid als onlosmakelijk

onderdeel van het buitenlands beleid. Dat neemt niet weg dat bij de vormgeving en toepassing van dat visumbeleid acht wordt geslagen op een aantal bakens en aandachtspunten. Tot die bakens behoren resoluties van de Verenigde Naties, meer in het bijzonder resoluties waarbij sancties jegens landen en personen en organisaties worden ingesteld. Dergelijke sancties werken door in het visumbeleid van het Koninkrijk, zowel bij de beoordeling van afzonderlijke visumaanvragen als bij invoering of opheffing van een visumplicht voor vreemdelingen die onderdaan zijn van bepaalde staten.

De besluitvorming ten aanzien van de invoering of afschaffing van een visumplicht wordt mede beheerst door de aard van de betrekkingen met de desbetreffende staten, door overwegingen op het terrein van de veiligheid en door het democratische gehalte van het bestuur. Voorts komen daarbij aan de orde de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de visumplicht voor een land voor de betrekkingen met een ander land. Ook kan visumverlening met het oog op het bijwonen van een bijeenkomst van een oppositionele beweging die het geweld niet schuwt, de betrekkingen met het desbetreffende land schaden.

Het voorstel van rijkswet voorziet in een regelmatig overleg over aangelegenheden die de toepassing van de wet ten aanzien van de landen en de openbare lichamen betreffen. Dit overleg is bij uitstek het platform om ontwikkelingen in het buitenlands beleid en de consequenties daarvan voor de visumpraktijk kenbaar te maken, toe te lichten en daarover van gedachten te wisselen.

Artikel 4

Bij de uitvoering van de rijkswet voor de landen zullen de ambtenaren op de Koninkrijksvertegenwoordigingen namens de landsautoriteiten, in het kader van een mandaatverhouding, handelen. De gekozen redactie van deze bepaling brengt mee dat daartoe geen afzonderlijk mandaatbesluit door de desbetreffende autoriteiten noodzakelijk is. De mandaatverhouding verschafft deze autoriteiten bepaalde bevoegdheden jegens de ambtenaren: de bevoegdheid om instructies te geven en om inlichtingen te vorderen. Omdat de uitoefening van deze bevoegdheden kan raken aan de werking van het apparaat is voorgeschreven dat instructies over de werkwijze op de Koninkrijksvertegenwoordigingen uitsluitend in overeenstemming met de minister van Buitenlandse Zaken kunnen worden gegeven. Een praktisch gevolg hiervan is dat instructies altijd «via Den Haag» ter kennis van de posten worden gebracht.

Artikel 5

Eerste lid

Conform internationaal gebruik geldt als uitgangspunt dat vreemdelingen visumplichtig zijn als zij toegang verlangen. De bepaling dat voor de toegang «een visum, verleend op grond van deze rijkswet» is vereist, brengt mee dat in landsregelgeving geen andere «visa» kunnen worden geïntroduceerd die aanspraak op toegang zouden kunnen bieden. Het enkele bezit van een visum geeft geen aanspraak op toegang. Het visum is een momentopname en staat er niet aan in de weg dat aan de grens wordt geverifieerd of de vreemdeling aan de vereisten voor een geoorloofd verblijf voldoet, bijvoorbeeld het beschikken over voldoende middelen van bestaan. De bepaling dat de eerste volzin onverlet laat hetgeen overigens bij of krachtens enig wettelijk voorschrift omtrent de toegang en de toelating tot het verblijf in de landen en de openbare lichamen is bepaald, geeft hieraan uitdrukking. Gebruikelijk is dat aan het visum een verblijfstermijn is verbonden. Dit artikellid staat er evenwel niet aan in de weg dat eerst bij het verkrijgen van toegang, de feitelijke

grensoverschrijding, wordt bepaald hoe lang de vreemdeling verblijf mag houden. De verblijfstermijn wordt bij of krachtens regeling van de minister van Buitenlandse Zaken – voor de openbare lichamen – of op voet van landsregelgeving – voor de landen – vastgesteld.

Tweede en derde lid

Het tweede lid verschaft de minister van Buitenlandse Zaken de bevoegdheid om in overeenstemming met de landsautoriteiten vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten en vreemdelingen die behoren tot een bepaalde categorie vrij te stellen van de visumplicht. Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden benut om vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfstitel voor een van de landen waarop het Schengen-acquis van toepassing is van de visumplicht vrij te stellen.

Bij de besluitvorming om de visumplicht voor bepaalde nationaliteiten of categorieën vreemdelingen af te schaffen, houdt de minister rekening met overwegingen van buitenlands beleid, openbare orde, nationale veiligheid, economische belangen e.d. Als de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van de visumplicht, streeft hij daarbij naar harmonisatie binnen het Koninkrijk. Dit sluit niet uit dat onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende delen van het Koninkrijk met het oog op de belangen van de landen en de openbare lichamen, meer in het bijzonder hun economische belangen.

Vierde lid

Op grond van het tweede lid stelt de minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de landsautoriteiten, de lijst met «visumvrije nationaliteiten» vast en kan hij categorieën vreemdelingen aanwijzen die zijn vrijgesteld van de visumplicht. De landsautoriteiten kunnen in aanvulling daarop in bijzondere, individuele, gevallen ontheffing verlenen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de toegang van personen wier aanwezigheid van groot – economisch – belang is, om topsporters die voor een internationaal toernooi zijn uitgenodigd e.d.. Als bij de verlening van individuele ontheffingen een bestendige handelwijze zich aftekent, kan worden overwogen om de desbetreffende vreemdelingen voor een categorale vrijstelling op grond van het tweede lid in aanmerking te doen komen.

Artikel 6

Uit oogpunt van eenvormigheid van visumbeleid en met het oog op een beperking van bestuurslasten, zowel voor de Koninkrijksvertegenwoordigingen als voor de vreemdelingen, ligt het in de rede dat een visum dat is verleend voor een van de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk mede toegang geeft tot de andere landen in die regio en de openbare lichamen. Dit artikel legt deze regel vast, maar laat de landsautoriteiten de bevoegdheid om in individuele gevallen medegelding af te wijzen. In een dergelijk geval kan slechts een territoriaal beperkt visum worden verleend. Het beleid inzake de toepassing van deze bevoegdheid kan in het periodieke overleg op grond van artikel 15 aan de orde komen.

Artikel 7

In de regel moet een visum in persoon bij een Koninkrijksvertegenwoordiging – ambassade of consulaat – worden aangevraagd. De minister van Buitenlandse Zaken kan ook andere locaties aanwijzen, zoals de Kabinetten van de Gouverneurs en van de Gevolmachtigde Ministers. In bepaalde gevallen kan worden afgezien van de verplichting tot persoonlijke verschijning. Daarvan kan sprake zijn indien bonafide reisbureaus als

intermediair voor hun klanten op willen treden. De vaststelling van locaties waar een visum kan worden aangevraagd is een aangelegenheid die in het overleg op grond van artikel 15, eerste lid, aan de orde kan komen.

Artikel 8

Om een uniforme behandelingswijze voor de afwikkeling van visumaanvragen op de Koninkrijksvertegenwoordigingen te waarborgen, is het wenselijk om in het voorstel van rijkswet een beknopte regeling op te nemen voor de afwikkeling van aanvragen die niet op de juiste wijze zijn ingediend of die onvoldoende informatie bieden om te kunnen beslissen. De bepaling is geënt op de overeenkomstige bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, maar wijkt daar – uit oogpunt van uitvoerbaarheid – op een enkel punt vanaf: in gevallen waarin een aanvraag niet voldoet aan elementaire vereisten, is het doelmatiger om een nieuwe aanvraag in te dienen dan om een gebrekkige aanvraag aan te doen vullen.

Artikel 9

Deze bepaling bevat criteria voor visumverlening die zowel voor de landen als voor de openbare lichamen van toepassing zijn. Het belang van de internationale betrekkingen mag zich niet tegen visumverlening verzetten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de te verwachten schade voor de bilaterale relaties als een visumaanvraag van de leider van een gewelddadige oppositiebeweging zou worden gehonoreerd. Wat een «geldig reisdocument» is moet worden verstaan in het licht van de internationaal gangbare praktijk. Van belang is dat het document gesteld is in een begrijpelijke taal, is afgegeven door een bevoegde instantie en dat het voldoet aan de echtheidskenmerken van het document.

In bijzondere gevallen kan, als een toetsing aan de criteria, genoemd in het eerste lid, voor betrokkene tot een negatief resultaat leidt, toch een visum worden verleend. Van «klemmende redenen van humanitaire aard» kan sprake zijn indien betrokkene toegang verlangt voor een medisch noodzakelijke ingreep die in het land van herkomst niet verricht kan worden of voor het bijwonen van de begrafenis van een familielid. Omdat de interpretatie van de begrippen openbare orde, nationale veiligheid en voldoende middelen van bestaan mede bepaald wordt door lokale, op het desbetreffende land geldende, omstandigheden, kunnen op grond van het derde lid nadere regels gesteld worden.

Artikel 10

In dit artikel is neergelegd dat de aanvrager aannemelijk moet kunnen maken dat diens oogmerk overeenstemt met het bij de visumaanvraag opgegeven reisdoel. Niet zelden wettigen de feiten en omstandigheden waaronder een aanvraag wordt gedaan het vermoeden dat het opgegeven reisdoel slechts een voorwendsel is voor een oneigenlijk of een ongeoorloofd oogmerk, zoals mensenhandel of -smokkel of illegale immigratie. Daarom is het aan de aanvrager om de visumverlenende instantie van zijn goede trouw te overtuigen. De bewijslast rust op de aanvrager. De bevoegde autoriteit bepaalt op welke wijze de vreemdeling dat bewijs kan leveren: in voorkomend geval kan de overlegging van een schriftelijke en ondertekende verklaring van een derde worden verlangd.

Artikel 11

Eerste lid

Waar dat verlangd kan worden, rust de bewijslast dat aan de criteria voor visumverlening is voldaan, op de aanvrager. Zie ook artikel 10. Het is van belang dat de vreemdeling na afloop van zijn verblijf de terugreis kan hervatten, en dat derhalve diens paspoort in de tussentijd niet is verlopen. Om onvoorziene vertragingen, bijvoorbeeld ontstaan door ziekenhuisopname, op te vangen is bepaald dat het paspoort nog ten minste drie maanden na afloop van het verblijf geldig moet zijn. In uitzonderlijke gevallen kan van dit vereiste worden afgeweken, in die zin dat met een kortere resterende looptijd, van tenminste een maand, kan worden volstaan. Als voorbeeld kan worden genoemd de vreemdeling die toegang verlangt voor het bijwonen van de begrafenis van een onverwacht overleden familielid en die geen tijd meer heeft om zijn paspoort te verlengen of te vernieuwen.

Tweede lid

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om een visum te weigeren hangende de beslissing op een aanvraag om een verblijfsrecht of indien grond bestaat voor de verwachting dat de vreemdeling zich niet zal houden aan de verplichtingen die aan het visum zijn verbonden. Het artikellid specificereert – op niet limitatieve wijze – in welk geval die grond aanwezig kan worden geacht. Ook illegaal verblijf tijdens of voorafgaand aan de aanvraag is een weigeringsgrond.

De weigeringsgronden die in het tweede lid zijn vermeld, gelden in aanvulling op de in het eerste lid bedoelde criteria.

Artikel 12

Aan het visum kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden. Deze beperkingen en voorschriften moeten gevorderd worden door de belangen waarop de beoordeling van een visumaanvraag betrekking heeft, zoals het belang van de openbare orde, de nationale veiligheid of de goede internationale betrekkingen en kunnen bijvoorbeeld meebrengen dat de vreemdeling zich na terugreis meldt op de desbetreffende post of dat de vreemdeling zich gedurende zijn verblijf van politieke activiteiten onthoudt.

Zoals uit de definitie van het begrip visum blijkt, steunt de inwilliging van een visumaanvraag op een tijdgebonden waardering van de relevante toetsingscriteria, waaraan geen onherroepelijke rechten kunnen worden ontleend. De bevoegde autoriteit is dan ook bevoegd wijzigingen aan te brengen in het visum zoals het oorspronkelijk is verleend, zolang dat visum nog geldig is of een daaraan verbonden verblijfsstermijn niet is verstreken. Dat kan – uiteraard – op verzoek van de vreemdeling, bijvoorbeeld met het oog op verlenging van het visum, maar ook ambtshalve indien achteraf blijkt dat de visumverlening onjuist was of indien gewijzigde omstandigheden zich tegen handhaving van het visum verzetten. Ook indien de vreemdeling de aan het visum verbonden verplichtingen niet naleeft kan aanleiding bestaan tot wijziging of intrekking. Dat betekent dat de resterende verblijfsstermijn komt te vervallen. De bevoegde autoriteit kan – doordat een visum in de regel medegelding heeft voor alle landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk en in de BES – een andere zijn dan de autoriteit die op de oorspronkelijke visumaanvraag heeft beslist. Dat vloeit voort uit de definitie van bevoegde autoriteit in artikel 1, onder f.

Artikel 13

Als de beslissing op een visumaanvraag kan raken aan het buitenlands beleid kan de minister van Buitenlandse Zaken zijn zienswijze kenbaar maken aan de landsautoriteiten, die bij hun beslissingen recht moeten doen aan deze zienswijze. Een dergelijke situatie kan zich voordoen indien een officiële delegatie van een niet erkende staat toegang verlangt of indien betrokkene op een Europese, dus voor de landen niet rechtstreeks bindende, sanctielijst is vermeld. Zie voorts de toelichting bij artikel 3. Dat de ambtenaren op de Koninkrijksvertegenwoordigingen belast zullen zijn met de uitvoering van de rijkswet, verschaft de minister een toereikende informatiepositie.

Artikel 14

Het visum wordt, in de vorm van een visumsticker, in het reisdocument aangebracht, tenzij het reisdocument is verstrekt door een autoriteit van een niet door het Koninkrijk erkende mogendheid. In een dergelijk geval wordt het visum op een afzonderlijk «inlegvel» aangebracht. Deze aanpak kan ook worden gekozen als aanbrenging in het reisdocument feitelijk onmogelijk is omdat het paspoort «vol» is.

Dat de minister van Buitenlandse Zaken op grond van het tweede lid het model vaststelt, hangt samen met het belang van eenduidige veiligheidskenmerken en bevordert de doelmatigheid van werkprocessen.

Hoofdstuk III

Artikel 15

Om recht te doen aan de belangen van de landen en de openbare lichamen, aan de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en om een optimale aansluiting tussen de voor de verschillende landen en openbare lichamen geldende regelingen te waarborgen, bepaalt het eerste lid van dit artikel dat regelmatig overleg plaatsvindt over aangelegenheden die van belang zijn voor de toepassing van de wet. Die aangelegenheden betreffen onder andere voornemens tot het vaststellen van regelingen, daaronder begrepen de regelingen, bedoeld in artikel 5, tweede lid, waarbij vrijstelling van het visumvereiste wordt geregeld. Ook uitvoeringsaangelegenheden kunnen daarbij aan de orde komen, bijvoorbeeld ten aanzien van medegelding van een voor een van de landen of openbare lichamen verleend visum voor de overige landen of lichamen, het gezamenlijk vaststellen van voorleggingsprocedures of de criteria voor het beoordelen of de vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan. Het overleg strekt tot bevordering van de eenheid van het visumbeleid. Hoewel daarbij de belangen van de landen en de openbare lichamen nadrukkelijk betrokken worden, is het niet uitgesloten dat verschillen van inzicht blijven bestaan. Om in dergelijke situaties patstellingen te doorbreken, ligt het in de rede om de desbetreffende aangelegenheid aan de raad van ministers van het Koninkrijk voor te leggen.

Hoofdstuk IV

Artikel 16

Totstandkoming van het onderhavige voorstel van rijkswet leidt ertoe dat het «Souverein besluit» dient te vervallen. De materie die het besluit regelt is verwerkt in het voorstel van rijkswet.

Artikel 17

Eerste lid

Een op grond van het «oude recht» verleend visum zal gelden als een visum, verleend op grond van de rijkswet. Dat betekent dat de geldigheid van een dergelijk visum gewaarborgd is.

Tweede lid

Aanvragen waarop bij inwerkingtreding van de rijkswet nog niet is beslist worden afgewikkeld conform het oude recht.

Derde lid

Om te voorkomen dat bestaande landsregelgeving die betrekking heeft op onderwerpen die ook ingevolge het voorstel van rijkswet bij landsregelgeving worden geregeld bij inwerkingtreding van het voorstel van rijkswet haar betekenis verliest, bepaalt het derde lid dat dergelijke regelgeving vanaf inwerkingtreding steunt op de rijkswet. Dat laat onverlet dat dergelijke regelgeving waar nodig in overeenstemming moet worden gebracht met de rijkswet.

Artikel 18

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding. Hoewel het streven erop is gericht om de wet integraal en voor alle landen en openbare lichamen gelijktijdig in te voeren, kan behoefte bestaan aan de mogelijkheid om te differentiëren, bijvoorbeeld ingeval een integrale en gelijktijdige invoering op praktische bezwaren zou stuiten.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen