

Vergaderjaar 2009–2010

32 282

Wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES

Nr. 6

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 maart 2010 en het nader rapport d.d. 29 maart 2010 bij de nota van wijziging (kamerstuk 32 282, nr. 5), aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2010, no.10.000462, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES, met toelichting.

De nota van wijziging introduceert een overgangsregeling in het wetsvoorstel toelating en uitzetting BES² voor de toegang en het verblijf van Nederlanders op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: BES), totdat de Rijkswet personenverkeer in werking treedt.³ Deze rijkswet zal voorzien in het recht van vrij verkeer en verblijf van Nederlanders op de grondgebieden van de landen van het Koninkrijk, waaronder de BES. De Rijkswet personenverkeer is nog niet ter advisering aan de Raad van State voor het Koninkrijk voorgelegd. Naast de overgangsregeling voor Nederlanders, voorziet de nota van wijziging in nadere regels omtrent de toegang tot de openbare lichamen. Deze regels gelden zowel voor vreemdelingen als voor Nederlanders.

De Raad van State maakt een opmerking over het verblijf gedurende een ononderbroken periode van ten minste een jaar op de BES. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van de nota van wijziging wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van de nota van wijziging zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstukken II 2009/10, nr. 32 282, nr. 2.

³ De Raad heeft in zijn advies over het wetsvoorstel toelating en uitzetting BES geadviseerd om te voorzien in een dergelijke overgangsregeling. Zie advies no.W03.09.0293/II van de Raad van State van 20 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, nr. 32 282, nr. 4, blz. 2).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2009 nr. 09.001971, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 november 2009 nr. W03.09.0293/II, bied ik U hierbij aan.

1. *Verblijf van een ononderbroken periode van ten minste een jaar*
Het huidige wetsvoorstel voorziet in de toelating en uitzetting van vreemdelingen op de BES na de herstructurering van het Koninkrijk. Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op Nederlanders.¹ Artikel 1a van de nota van wijziging strekt er toe de Wet toelating en uitzetting BES, bij wijze van overgangregeling, van overeenkomstige toepassing te verklaren op Nederlanders die geboren of genaturaliseerd zijn buiten de openbare lichamen. Het derde lid van dit artikel biedt hierop een uitzonderingsmogelijkheid. De wet zal niet van toepassing zijn op Nederlanders, geboren of genaturaliseerd buiten de openbare lichamen, indien zij direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van ten minste een jaar hebben verbleven op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius of Saba. Dit geldt eveneens voor de kinderen van deze Nederlanders.² De toelichting vermeldt dat de ononderbroken periode van verblijf als voorwaarde wordt gesteld, teneinde te voorkomen dat Nederlanders zich voorafgaand aan de transitie vestigen op de BES met het oogmerk om te worden behandeld als eilandskinderen.³

De Raad merkt op dat het begrip «verblijf op de openbare lichamen» niet wordt gedefinieerd in de nota van wijziging en dat niet blijkt of uitzonderingen mogelijk zijn op de ononderbroken periode van verblijf. Hierdoor is niet op voorhand duidelijk of bijzondere redenen om de openbare lichamen kortstondig te verlaten, zoals geneeskundige behandeling, familiebezoek, zakelijke doeleinden of langer durend studieverblijf, tot gevolg hebben dat de betrokken Nederlander niet langer vrije toelating en toegang tot de BES geniet. In dit verband wijst de Raad erop dat een dergelijke uitzondering voor bijzondere redenen wel wordt gemaakt in artikel 5, onderdeel b, van de Wet toelating en uitzetting BES. Dit artikel bepaalt dat de toelating van rechtswege eindigt voor een bepaalde categorie vreemdelingen,⁴ door ononderbroken verblijf van langer dan drie jaar buiten de openbare lichamen, tenzij de betrokkene buiten de openbare lichamen verblijft voor studiedoeleinden of wegens geneeskundige behandeling. Uitzonderingen op dit ononderbroken verblijf zijn kortom expliciet opgenomen in de Wet toelating en uitzetting BES.

De Raad acht het in het kader van de transparantie en de toegankelijkheid noodzakelijk dat de nota van wijziging eveneens duidelijkheid biedt over de mogelijke uitzonderingen op de ononderbroken periode van verblijf voor Nederlanders op de BES en dat het begrip «verblijf op de openbare lichamen» wordt gedefinieerd.

De Raad adviseert de nota van wijziging op dit punt aan te passen.

1. Samenhang van het voorstel met de Rijkswet personenverkeer en de Rijkswisumwet

De samenhang met de Rijkswet personenverkeer en de Rijkswisumwet is onderkend. Het voorstel voor een Rijkswisumwet is voor advies aan de Raad van State van het Koninkrijk voorgelegd. Het voorstel voor een Rijkswet personenverkeer wordt ook voor advies voorgelegd zodra het gereed is voor advisering.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Recht van vrij verkeer en verblijf van Nederlanders

De Raad adviseert terecht dat er gestreefd moet worden naar gelijktijdige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en de Rijkswet personenverkeer. Indien dit niet mogelijk blijkt, adviseert de Raad om in het onderhavige wetsvoorstel te voorzien in een overgangsregeling voor de toegang en het verblijf van Nederlanders in de openbare lichamen,

¹ Kamerstukken II 2009/10, nr. 32 282, nr. 3, blz. 8.

² Artikel 1a, derde lid, onderdeel b, van de nota van wijziging.

³ Ingevolge artikel 1a, tweede lid, van de nota van wijziging is de Wet toelating en uitzetting BES niet van toepassing op eilandskinderen.

⁴ Vreemdelingen die van rechtswege zijn toegelaten ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Wet toelating en uitzetting BES.

totdat de Rijkswet personenverkeer in werking treedt. Om aan dit advies gevolg te geven, zal het wetsvoorstel worden aangevuld met een overgangsregeling voor de toelating van Nederlanders in de openbare lichamen. Deze regeling zal separaat voor advies aan de Raad worden voorgelegd en daarna bij nota van wijziging worden ingevoegd in het onderhavige wetsvoorstel.

3. Handhaving

De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de maatregelen die zijn dan wel worden genomen om de immigratiestroom beheersbaar te houden. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de benodigde capaciteit voor de grensbewaking en voor de afhandeling van verzoeken om internationale bescherming. Ook wordt ingegaan op het vraagstuk van vreemdelingen die thans zonder geldige verblijfstitel in de Nederlandse Antillen verblijven.

4. Voorbehouden verdragen

De Raad stelt terecht dat ten aanzien van de verklaring bij het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het voorbehoud met betrekking tot artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) sprake is van een beperkte aanpassing als gevolg van veranderingen in de interne staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

De Raad is terecht van oordeel dat op basis van een aangepaste verklaring respectievelijk een aangepast voorbehoud bewerkstelligd kan worden dat beperkingen om zich vrijelijk te verplaatsen tussen het grondgebied van Nederland in Europa en de eilanden, en tussen de eilanden onderling, toelaatbaar zijn.

De aangepaste verklaring bij het Vierde Protocol en het aangepaste voorbehoud bij het IVBPR zullen worden afgegeven respectievelijk worden ingediend bij de desbetreffende depositarissen.

5. Ontbreken toelichting

De memorie van toelichting is aangevuld met een toelichting op de artikelen 22p tot en met 22x. De toelichting op artikel 2g is geactualiseerd.

6. Redactionele kanttekeningen.

Aan de redactionele kanttekeningen is aandacht geschonken. Los daarvan zijn nog enkele verschrijvingen gecorrigeerd en wijzigingen van technische aard aangebracht.

7. Overige aanpassingen

Tenslotte zijn enkele aanpassingen verricht in verband met de samenhang met de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES, de Wet bescherming persoonsgegevens BES, de implementatie van internationale verplichtingen en is een afstemmingsbepaling toegevoegd, in verband met de Kieswet.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W03.10.0054/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1a, eerste lid, van de nota van wijziging de zinsnede «en onverminderd de artikelen 2m, 2n, 2s en 3, vijfde en zesde lid,» schrappen.
- In artikel 1a, tweede lid, van de nota van wijziging de zinsnede «de ouders dan wel de moeder» vervangen door: beide ouders dan wel, wanneer deze Nederlander alleen een moeder heeft, de moeder.
- In artikel 2r, eerste lid, onderdeel d, van de nota van wijziging de zinsnede «of de doorreis» vervangen door: of voor de doorreis.
- In artikel 3, zesde lid, van de nota van wijziging de zinsnede «indien een van die ouders de ouderlijke macht bezit of aan een van hen de voogdij of toezienende voogdij is opgedragen» vervangen door: indien een van die ouders het ouderlijk gezag heeft.
- In artikel IV, artikel 2q, derde lid, van de nota van wijziging «derde lid» vervangen door: tweede lid.
- Toelichten dat het begrip «ouders» zoals genoemd in artikel 1a, tweede lid, en artikel 3, zesde lid, van de nota van wijziging verwijst naar het begrip «ouders» bedoeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.
- In de toelichting aandacht schenken aan de reikwijdte van de zinsnede «kinderen van [...] bedoelde Nederlanders», zoals genoemd in artikel 1a, eerste en derde lid, van de nota van wijziging. Uit de toelichting blijkt niet of beide bedoelde Nederlanders aan de voorwaarden van het wetsvoorstel moeten voldoen of dat het voldoende is wanneer een van de Nederlanders onder de reikwijdte van artikel 1a van de nota van toelichting valt.