

Wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen:

Het wetsvoorstel wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel I wordt na onderdeel C een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ca

In artikel I wordt na artikel 1 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1a

1. Deze wet is, met uitzondering van hoofdstuk 2 en onverminderd de artikelen 2m, 2n, 2s en 3, vijfde en zesde lid, van overeenkomstige toepassing op:

- a. Nederlanders, geboren buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- b. Nederlanders die tijdens een verblijf buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Nederlandse nationaliteit verkregen hebben.
- c. kinderen van de onder a en b bedoelde Nederlanders.

2. In afwijking van het eerste lid, is deze wet niet van overeenkomstige toepassing op Nederlanders die op dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland zijn geboren of de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, indien en voor zover deze wet niet op de ouders dan wel de moeder van toepassing is.

3. In afwijking van het eerste lid, is deze wet evenmin van overeenkomstige toepassing op Nederlanders, die:

- a. direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar hebben verbleven op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba en die geboren zijn op dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland, dan wel tijdens verblijf op dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland de Nederlandse nationaliteit verkregen hebben;
- b. kinderen zijn van de onder a bedoelde Nederlanders en direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar hebben verbleven op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba.

2. Artikel I, onderdeel D, Hoofdstuk 3 Toegang, komt te luiden:

Hoofdstuk 3 Toegang

Artikel 2m

1. Een ieder begeeft zich bij grensoverschrijding langs een grensdoorlaatpost binnen de tijd dat deze is opengesteld en vervoegt zich aldaar bij een ambtenaar belast met de grensbewaking.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de plaatsen aangewezen, waar, al dan niet tijdelijke, grensdoorlaatposten zijn gevestigd en worden de tijden vastgesteld gedurende welke de grensdoorlaatposten zijn opengesteld.

Artikel 2n

1. Degene aan wie de toegang is geweigerd, dient de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten met inachtneming van daartoe gegeven aanwijzingen van de ambtenaar belast met de grensbewaking.

2, Indien de persoon, bedoeld in het eerste lid, de openbare lichamen is binnengekomen aan

boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, dient hij de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten met dat vervoer of een hem door een ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel.

3. De verplichtingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, gelden niet indien de persoon, bedoeld in het eerste lid, een vreemdeling is die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met bescherming als bedoeld in artikel 12a heeft ingediend en daarop nog niet is beslist.

Artikel 2o

1. De vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.

2. Een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het tweede lid, geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.

4. Een krachtens het derde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat, nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

Artikel 2p

Indien de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd op grond van enig wettelijk voorschrift dan wel een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie zijn vrijheid is ontnomen, blijft de toegang geweigerd.

Artikel 2q

1. De vervoerder door wiens tussenkomst een persoon aan een grens of binnen het grondgebied van de openbare lichamen wordt gebracht, neemt de nodige maatregelen en houdt het toezicht dat redelijkerwijs van hem kan worden gevorderd om te voorkomen dat door de persoon niet wordt voldaan aan artikel 2r, eerste lid, onder a en b dan wel een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

2. De vervoerder kan worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschijding en dit ter hand te stellen aan de ambtenaar belast met de grensbewaking.

3. De vervoerder, bedoeld in het eerste lid, kan ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie worden verplicht passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking.

4. De vervoerder, bedoeld in het eerste lid, vervoert op aanwijzing van de ambtenaar belast met grensbewaking degene aan wie de toegang is geweigerd terug naar de plaats, het land of de derde staat van waar zij die persoon heeft vervoerd.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot het derde lid.

6. Het eerste tot en met het derde lid zijn ook van toepassing op iedere vervoerder die zich buiten de openbare lichamen schuldig maakt aan schending van de in die leden bedoelde verplichtingen.

Artikel 2r

1. De ambtenaar belast met de grensbewaking weigert de toegang aan een vreemdeling die:
a. niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschijding;

- b. indien hij visumplichtig is, geen houder is van een voor toegang benodigd visum voor kort verblijf, terugkeervisum of machtiging tot voorlopig verblijf, tenzij de vreemdeling houder is van een geldige verblijfstitel;
 - c. het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf niet aannemelijk kan maken;
 - d. niet kan aantonen dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan voor zowel de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar de plaats of het land van herkomst of de doorreis naar een plaats of derde land waar de toegang is gewaarborgd, dan wel niet in staat is deze middelen rechtmatig te verwerven; of
 - e. een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen.
2. De ambtenaar belast met de grensbewaking kan de toegang tot de openbare lichamen weigeren aan een vreemdeling die eerder de maximale duur van het toegestane verblijf in de openbare lichamen heeft overschreden.
 3. De ambtenaar belast met de grensbewaking weigert de toegang aan de vreemdeling die is gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang, tenzij Onze Minister de toegang noodzakelijk acht op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, in het belang van het land of de internationale betrekkingen.
 4. De ambtenaar belast met de grensbewaking weigert niet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van Onze Minister de toegang aan een vreemdeling die te kennen geeft dat hij bescherming nodig heeft.
 5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste tot en met het vierde lid.

Artikel 2s

1. De ambtenaar belast met de grensbewaking onderwerpt een ieder bij grensoverschrijding aan een minimale controle ter vaststelling van de identiteit en nationaliteit op basis van het document voor grensoverschrijding.
2. De minimale controle behelst een onderzoek van het document voor grensoverschrijding en op niet-systematische basis een onderzoek naar signaleringen ter fine van opsporing en een onderzoek naar signaleringen ter fine van weigering van toegang en verblijf.

Artikel 2t

1. De ambtenaar belast met de grensbewaking onderwerpt vreemdelingen bij grensoverschrijding aan een grondige controle.
2. De grondige controle behelst bij inreis de verificatie of is voldaan aan de voorwaarden voor toegang, gesteld bij of krachtens artikel 2r.
3. Bij de grondige controle kan bij uitreis worden onderzocht:
 - a. of de toegang van de vreemdeling tot de plaats, het land of de staat van bestemming redelijkerwijs is gewaarborgd;
 - b. of de vreemdeling de maximale duur van het toegestane verblijf in de openbare lichamen heeft overschreden, in welk geval dat wordt gesignaleerd;
 - c. of de vreemdeling is gesignaleerd ter fine van opsporing of weigering van toegang en verblijf.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald hoe een signalering ter fine van weigering van de toegang wordt geregistreerd en onder welke voorwaarden de bevoegde autoriteiten, inbegrepen de bevoegde autoriteiten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, daarvan kennis kunnen nemen.

Artikel 2u

1. Indien buitengewone of onvoorzienbare gebeurtenissen een zodanige verkeersdrukte veroorzaken dat ondanks volledige benutting van alle personele, facilitaire en organisatorische voorzieningen aan de grensdoorlaatpost onredelijk lange wachttijden ontstaan, kan de grenscontrole met instemming van Onze Minister tijdelijk worden versoepeld.
2. Bij de toepassing van het eerste lid kan niet worden afgeweken van artikel 2v.

Artikel 2v

1. De documenten voor grensoverschrijding van vreemdelingen worden bij grensoverschrijding afgestempeld.
2. In afwijking van het eerste lid wordt geen stempel aangebracht:
 - a. in de documenten voor grensoverschrijding van staatshoofden of hoogwaardigheidsbekleders wier aankomst vooraf langs diplomatieke weg officieel is aangekondigd;
 - b. in de “crew member licences” of “crew member certificates” van piloten respectievelijk bemanningsleden van vliegtuigen;
 - c. in de documenten voor grensoverschrijding van zeelieden die slechts gedurende het afmeren van hun schip in de binnengevaren haven van de openbare lichamen verblijven;
 - d. in de documenten voor grensoverschrijding van bemanningsleden en passagiers van cruiseschepen die uit hoofde van de door deze wet gestelde regels niet aan grenscontroles zijn onderworpen.
3. In afwijking van het eerste lid kan op verzoek van de vreemdeling van afstempeling worden afgezien, indien afstempeling voor deze vreemdeling tot ernstige moeilijkheden zou kunnen leiden. In dat geval wordt de in- of uitreis op een inlegblad geregistreerd met vermelding van de naam en het nummer van het document voor grensoverschrijding.

Artikel 2w

Bij afwezigheid van een inreisstempel in het document voor grensoverschrijding wordt aangenomen dat de houder daarvan niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden inzake de maximale verblijfsduur, tenzij de houder het tegendeel aannemelijk maakt. In dat geval vermeldt de ambtenaar belast met de grensbewaking dan wel het toezicht op vreemdelingen overeenkomstig regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur in het document voor grensoverschrijding van de vreemdeling op welke datum en welke plaats hij de openbare lichamen is ingereisd.

3. Aan artikel I, onderdeel E, artikel 3, worden twee leden toegevoegd, luidende
 5. Eveneens hebben van rechtswege toelating tot verblijf Nederlanders, bedoeld in artikel 1a, die meerderjarig zijn en beschikken over:
 - a. een verklaring van goed gedrag, gedurende de laatste vijf jaren, afgegeven door het bevoegde gezag binnen twee maanden voor hun aankomst in de openbare lichamen of een schriftelijke verklaring waaruit zulks genoegzaam blijkt;
 - b. huisvesting en voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien, overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
 6. Van rechtswege toelating tot verblijf hebben ook de minderjarige Nederlandse kinderen van de Nederlanders, bedoeld in het vijfde lid, indien een van die ouders de ouderlijke macht bezit of aan een van hen de voogdij of toeziende voogdij is opgedragen.
4. In artikel I, onderdeel JJ, Hoofdstuk 14, artikel 22k, eerste lid, wordt na “aanwijzing op grond van” ingevoegd: artikel 2o, eerste lid,.
5. In artikel II, vierde lid, vervalt: “waarvan een vreemdeling houder is,”.
6. Onder vernummering van de artikelen IV en V tot de artikelen V en VI wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel IV

Indien het bij koninklijke boodschap van (datum, nummer) ingediende voorstel van rijkswet, houdende regels betreffende het personenverkeer (Rijkswet personenverkeer), nadat het tot

rijkswet is verheven, in werking treedt, vervallen de artikelen 1a en 3, vijfde en zesde lid, van de Wet toelating en uitzetting BES en komt hoofdstuk 3 van die wet te luiden:

Hoofdstuk 3 Toegang

Artikel 2m

De ambtenaren belast met de grensbewaking weigeren niet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van Onze Minister de toegang tot de openbare lichamen aan de vreemdeling die te kennen geeft dat hij bescherming nodig heeft.

Artikel 2n

1. Indien de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd de openbare lichamen is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, dient hij de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten met dat vervoer of een hem door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel.
2. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet indien de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met bescherming als bedoeld in artikel 12a heeft ingediend en daarop nog niet is beslist.

Artikel 2o

1. De vreemdeling aan wie de toegang tot de openbare lichamen is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.
2. Een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.
4. Een krachtens het derde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat, nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

Artikel 2p

Indien de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd op grond van enig wettelijk voorschrift dan wel een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie zijn vrijheid is ontnomen, blijft de toegang geweigerd.

Artikel 2q

1. De vervoerder kan worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding en dit ter hand te stellen aan de ambtenaren belast met de grensbewaking.
2. De vervoerder kan ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie worden verplicht passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot en met het derde lid.
4. Het eerste tot en met derde lid zijn ook van toepassing op iedere vervoerder die zich

buiten de openbare lichamen schuldig maakt aan schending van de in die leden bedoelde verplichtingen.

Artikel 2r

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels dan wel nadere regels worden gesteld omtrent de weigering van de toegang.

Toelichting

Algemeen

De Raad van State heeft in zijn advies van 20 november 2009, nr. W03.09.0293/II, geadviseerd dat er gestreefd moet worden naar gelijktijdige inwerkingtreding van het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES en de Rijkswet personenverkeer. Indien gelijktijdige inwerkingtreding niet mogelijk blijkt, zo heeft de Raad geadviseerd, ware het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet toelating en uitzetting BES te voorzien van een overgangsregeling voor de toegang en het verblijf van Nederlanders in de openbare lichamen, totdat de Rijkswet personenverkeer in werking treedt. De noodzaak van een dergelijke overgangsregeling wordt onderschreven. Deze nota van wijziging voorziet daarin.

Rijkswet personenverkeer

In het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 is voorzien dat 'in aansluiting op de bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen het personenverkeer binnen het Koninkrijk geregeld zal worden'. Het voorgenomen voorstel voor een Rijkswet personenverkeer strekt daartoe en streeft naar een uniforme regeling voor de toegang en toelating van alle Nederlanders tot alle delen van het Koninkrijk.

De Minister van Justitie heeft in zijn toespraak voor het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties van juni 2008 het voornemen om tot een Rijkswet personenverkeer te komen toegelicht. Daarbij is benadrukt dat de Rijkswet personenverkeer in het belang van alle Nederlanders is. Het uitgangspunt daarbij is dat de toegang en de toelating van Nederlanders tot de verschillende delen van het Koninkrijk in beginsel vrij moet zijn en aan zo weinig mogelijk beperkende voorwaarden mag worden onderworpen.

De voorgenomen staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk vormen de aanleiding om te komen tot een goede regeling van het personenverkeer naar en binnen het Koninkrijk. De noodzaak om te komen tot een uniforme en eenduidige regeling van het personenverkeer bestaat echter ook op dit moment - binnen de bestaande staatkundige verhoudingen - reeds. De staatkundige hervormingen vormen een goed moment voor de introductie van een dergelijke regeling. Bovendien wordt de noodzaak tot regeling van het personenverkeer versterkt door het feit dat het aantal landen binnen het Koninkrijk toeneemt en er een drietal openbare lichamen wordt gecreëerd.

Met de Raad van State zijn wij van mening dat het ene, ongedeelde staatsburgerschap van het Koninkrijk de belangrijkste bouwsteen behoort te zijn van de eenheid van het Koninkrijk. De nadruk wordt vaak - ten onrechte - gelegd op het hebben van één paspoort en veel minder op de aan het staatsburgerschap verbonden rechten en plichten die naar onze mening de essentie vormen van het ongedeelde staatsburgerschap. De invulling van het ongedeelde staatsburgerschap heeft tot op heden voornamelijk plaatsgevonden aan de hand van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet. In de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap geregeld. In de Paspoortwet wordt de verstrekking van Nederlandse paspoorten en van andere officiële reisdocumenten van het Koninkrijk aan onder meer Nederlanders geregeld. Een dergelijke invulling van het Nederlandse staatsburgerschap is naar onze opvatting te beperkt en doet onvoldoende recht aan de behoeften die er leven in het Koninkrijk, zijn landen en onder zijn burgers.

De Raad van State merkt in zijn voorlichting van 2006 op dat het ongedeelde staatsburgerschap onder druk staat. De Raad van State verwijst naar de discussie rond het recht op toegang tot de onderscheiden delen van het Koninkrijk. Het is in het belang van de burgers van het Koninkrijk om hun recht op toegang tot en verblijf in alle delen van het Koninkrijk ondubbelzinnig vast te leggen. Over deze rechten en de reikwijdte daarvan mogen geen misverstanden ontstaan. Op dit moment zijn die rechten gebrekkig en niet-uniform geregeld waardoor er een onderscheid is ontstaan in de behandeling van verschillende groepen Nederlanders en er onduidelijkheid bestaat over de inhoud van die rechten. Zo is de toegang en de toelating tot het grondgebied van het Europese deel van het Koninkrijk in beginsel vrij voor alle Nederlanders. Dat geldt echter niet voor de toegang en de toelating tot Aruba en het land Nederlandse Antillen. In de Landsverordeningen Toelating en Uitzetting van deze twee landen worden beperkingen gesteld aan de toegang en toelating van bepaalde categorieën Nederlanders. Uit jurisprudentie blijkt dat na de totstandkoming van het land Aruba het "recht van vrije toelating en vestiging" is gehandhaafd voor de categorie van Nederlandse beroepspersonen die voor de status aparte van Aruba zijn geboren op de toenmalige Nederlandse Antillen (HR 12 november 1993, nr. 8213, AB 1994, 404). Het recht van vrije toelating en vestiging is dus bij de verzelfstandiging van Aruba gehandhaafd voor een bepaalde categorie van beroepspersonen, maar niet voor alle Nederlanders geboren in de toenmalige Nederlandse Antillen. Evenmin komt het recht van vrije toelating en vestiging toe aan Nederlanders die niet in de voormalige Nederlandse Antillen geboren zijn. De nieuwe structuur van het Koninkrijk heeft derhalve na 1986 geleid tot een inperking van de tot dan toe geldende rechten van toegang en toelating. Hetzelfde gevaar dreigt bij de komende herstructurering van het Koninkrijk. Zowel de bestaande situatie als de mogelijke risico's van de toekomstige situatie nopen derhalve tot een uniforme en ondubbelzinnige regeling van het recht op vrije toegang tot en vrij verblijf in alle delen van ons Koninkrijk voor iedere Nederlander. Uit de toelichting bij artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van het Statuut, blijkt dat landen niet behoren te discrimineren tussen Nederlanders die niet uit het betrokken land afkomstig zijn. Een Rijkswet personenverkeer zou waarborgen dat in het toelatingsbeleid ten aanzien van Nederlanders niet wordt gediscrimineerd tussen Nederlanders die niet uit het betrokken land afkomstig zijn.

Een dergelijke regeling zou voor een deel de op dit moment in de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen en de Landsverordening toelating en uitzetting van Aruba voorziene regimes inzake de toegang en toelating van Nederlanders vervangen. Ook voor de BES-eilanden zou gelden dat het regime voor de toegang en toelating van Nederlanders in de Rijkswet personenverkeer zou worden neergelegd en niet in de Wet toelating en uitzetting voor de BES-eilanden (WTU-BES). De reikwijdte van de WTU-BES zou beperkt blijven tot vreemdelingen.

Overgangsregeling

Zolang de Rijkswet personenverkeer nog niet in werking is getreden, is het gewenst het regime voor de toegang en toelating van Nederlanders tijdelijk - bij wijze van overgangsmaatregel - elders te regelen. De WTU-BES is daartoe de meest voor de hand liggende plaats. Het is onwenselijk om in een dergelijke overgangsregeling reeds eenzijdig voor een beperkt deel van het Koninkrijk, namelijk de BES-eilanden, het regime in te voeren dat de Rijkswet personenverkeer zou introduceren voor de toegang en toelating van Nederlanders. Met andere woorden, het is onwenselijk dat alle Nederlanders in beginsel vrije toegang en toelating tot de BES-eilanden zouden genieten terwijl de andere (toekomstige) landen die vrije toegang en toelating (nog) niet kennen. Het regime dat de Rijkswet personenverkeer zou introduceren gaat om begrijpelijke redenen uit van wederkerigheid, van een uniform regime dat zou gelden voor alle landen in het Koninkrijk.

Daarom wordt er in de voorliggende overgangsregeling voor gekozen het bestaande regime voor de toegang en toelating van Nederlanders tussen de verschillende landen van het Koninkrijk vooralsnog te handhaven, met dien verstande dat het Koninkrijk na de transitie uit meer afzonderlijke delen zal bestaan dan de drie landen waar het op dit moment uit bestaat.

Voor de toegang en toelating van Nederlanders tot de onderscheiden delen van het Koninkrijk na de transitie betekent dat tot aan de inwerkingtreding van de Rijkswet personenverkeer het volgende.

Toegang en toelating van Nederlanders tot het Europese deel van Nederland

De toegang en toelating van Nederlanders tot het Europese deel van Nederland blijft volledig vrij, daar verandert niets aan. Dat zou overigens ook het geval zijn als het regime voorzien in de Rijkswet personenverkeer wel op de transitiedatum van kracht zou worden.

Toegang en toelating van Nederlanders tot het land Aruba

De toegang en toelating van Nederlanders tot het land Aruba wordt voorlopig beheerst door het in de Landsverordening toelating, uitzetting en verwijdering van het land Aruba neergelegde regime. Deze Landsverordening geldt zowel voor vreemdelingen als voor Nederlanders.

Toegang en toelating van Nederlanders tot de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten

De toegang en toelating van Nederlanders tot de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten wordt na de transitie beheerst door de Landsverordeningen toelating en uitzetting van beide landen. Deze Landsverordeningen gelden zowel voor vreemdelingen als voor Nederlanders.

Toegang en toelating van Nederlanders tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De toegang en toelating van Nederlanders tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal voorlopig beheerst worden door het regime voorzien in de Landsverordening toelating en uitzetting van het land Nederlandse Antillen, die in de Invoeringswet BES wordt omgezet in de Wet toelating en uitzetting voor de BES-eilanden. Dat wil zeggen dat de WTU-BES van overeenkomstige toepassing wordt op Nederlanders geboren of genaturaliseerd in andere landen of (voor de transitiedatum) op andere eilanden van het Koninkrijk. Deze regeling is dus wederkerig aan het regime dat Aruba en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten toepassen op de toelating en uitzetting van zowel vreemdelingen als bepaalde categorieën Nederlanders door middel van hun landsverordeningen toelating, uitzetting en verwijdering en dat blijft gelden totdat de in de Rijkswet personenverkeer voorziene regeling in werking treedt.

Tevens wordt voorzien in een overgangsregeling voor Nederlanders geboren op of in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland, of aldaar genaturaliseerd. Die categorieën vallen geheel buiten de reikwijdte van de WTU-BES mits de betreffende personen direct voorafgaand aan de voorziene transitiedatum van 10 oktober 2010 tenminste een jaar verblijf hebben gehad op een van de BES-eilanden. Zij worden dus gelijk gesteld met Nederlanders die op de BES-eilanden geboren of genaturaliseerd zijn.

De Wet toelating en uitzetting BES

In aanvulling op bovenstaande uiteenzetting van de hoofdlijnen van het voorlopig te handhaven regime voor toegang en toelating van Nederlanders tot de BES-eilanden zijn wij van mening dat het verkeer van alle Nederlanders na de transitiedatum al wel zoveel mogelijk zou moeten worden vergemakkelijkt ten opzichte van de huidige situatie door onnodige belemmeringen zoveel mogelijk uit de weg te ruimen. Daarbij wordt gedacht aan afschaffing van de verplichte invulling van de Embarcation Disembarkation Cards (ED-kaarten), die veel weg hebben van visa waiver formulieren, bestemd voor vreemdelingen, maar die ook door Nederlanders moeten worden ingevuld.

Voorshands zal het verblijf van rechtswege van Nederlanders inclusief de bewijslast inzake goed gedrag, huisvesting en bestaansmiddelen in stand worden gelaten, in afwachting van de totstandkoming en inwerkingtreding van de Rijkswet personenverkeer. Dat past bij de gemaakte keuze om de bepalingen van de Landsverordening toelating en uitzetting van de

Nederlandse Antillen voorlopig als Nederlandse wet te handhaven.

Reikwijdte WTU-BES

De oorspronkelijke opzet van het voorstel voor de WTU-BES kent uitsluitend bepalingen omtrent vreemdelingen. Enkele bepalingen inzake de toegang en grensoverschrijding zijn zowel op Nederlanders als op vreemdelingen van toepassing.

Daarmee wordt een andere aanpak voorgestaan dan in de landsverordeningen van Aruba en de Nederlandse Antillen (en de toekomstige landen Curaçao en Sint Maarten). Die landsverordeningen zijn immers niet slechts van toepassing op vreemdelingen, maar ook op Nederlanders die niet in die landen zijn geboren. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt nu voorgesteld de WTU-BES tijdelijk ook van overeenkomstige toepassing op Nederlanders te verklaren. Artikel 1a strekt daartoe.

De WTU-BES is in het geheel niet van toepassing op de zogenoemde eilandskinderen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hun recht van verkeer en verblijf in de openbare lichamen is en blijft volledig vrij en ongelimiteerd. Onder hen worden ook begrepen de Nederlandse kinderen van die eilandskinderen, in geval het een in de openbare lichamen gevestigde Nederlandse vrouw betreft die zich vanuit de openbare lichamen naar Aruba, Curaçao of Sint Maarten (of zelfs het Europese deel van Nederland) heeft begeven met het primaire doel om de bevalling in een ziekenhuis te doen plaatsvinden. Ook op hen is de WTU-BES in het geheel niet van toepassing. Zij worden dus gelijk gesteld met Nederlanders die op de BES-eilanden geboren of genaturaliseerd zijn.

EU-recht

Voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden, en mitsdien ook Nederlanders, die zich naar een van de Caribische delen van het Koninkrijk begeven, geldt dat zij geen beroep kunnen doen op de Europese regels inzake het vrij verkeer van personen. Hetzelfde geldt voor onderdanen van derde landen, die geen familielid zijn van een Nederlander en die zich naar de Caribische delen van het Koninkrijk begeven. Omdat de Caribische landen geen lid van de EU zijn en de status van Landen en gebieden overzee (LGO) hebben, zijn die regels daar niet van toepassing. De openbare lichamen bezitten die status eveneens en de staatkundige hervormingen brengen daarin geen verandering.

1. Verkeer en verblijf van Nederlanders

Artikelsgewijs

Artikel 1a

Ingevolge artikel 1a, eerste lid, zijn de bepalingen van de WTU-BES van overeenkomstige toepassing op Nederlanders geboren of genaturaliseerd buiten de eilanden dan wel openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en op hun kinderen.

Bedoelde overeenkomstige toepassing geldt voor die beide groepen Nederlanders, in geval zij niet direct voorafgaande aan de beoogde datum van de transitie, te weten 10 oktober 2010, gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar op een van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba hebben verbleven. Tevens zijn de bepalingen van de WTU-BES van overeenkomstige toepassing op de kinderen van die Nederlanders. Ook dat wordt geregeld in het eerste lid.

In geval de Nederlanders van Arubaanse, Curaçaose, Sint Maartense of Nederlands-Europese origine wel direct voorafgaande aan de datum van transitie al een ononderbroken periode van tenminste een jaar op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba hebben verbleven, zijn de bepalingen van de WTU-BES op deze Nederlanders evenmin van overeenkomstige toepassing.

De voorwaarde met betrekking tot de duur van het verblijf op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorafgaand aan de datum van transitie wordt gesteld, teneinde te

voorkomen dat de Nederlanders van Arubaanse, Curaçaose, Sint Maartense of Nederlands-Europese origine zich, voorafgaand aan de transitie, op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba vestigen met het oogmerk om met ingang van de datum van transitie te worden behandeld als eilandskinderen van de openbare lichamen. Daartoe strekt het derde lid, waarin is bepaald dat op die Nederlanders, die niet direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar verblijf hebben gehad op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de bepalingen van de WTU-BES van overeenkomstige toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor de kinderen van die Nederlanders.

In geval de Nederlanders van Arubaanse, Curaçaose, Sint Maartense of Nederlands-Europese origine wel direct voorafgaande aan de datum van transitie al een ononderbroken periode van tenminste een jaar op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba hebben verbleven zijn de bepalingen van de WTU-BES op deze Nederlanders niet van toepassing.

Het tweede lid stelt veilig dat de WTU-BES niet van overeenkomstige toepassing is op de Nederlandse kinderen van de eilandskinderen van de openbare lichamen, in geval die kinderen zijn geboren in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland, indien en voor zover die landskinderen (ouders) hun verblijfplaats hebben in de openbare lichamen en met het oog op de aanstaande ziekenhuisbevalling naar Aruba, Curaçao, Sint Maarten of zelfs het Europese deel van Nederland zijn gereisd en derhalve niet hun normale verblijf buiten de openbare lichamen hebben.

De instandhouding van de bestaande landelijke regimes van wederzijdse voorwaarden voor de toelating van elkaars onderdanen houdt geen principiële verandering van het bestaande systeem in. Enkel is in de toekomst sprake van meer entiteiten binnen het Koninkrijk. De Raad van State stelt in zijn advies 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.

Evenzeer terecht stelt de Raad van State in zijn advies 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 het Europese deel van Nederland en de eilanden, en tussen de eilanden onderling, toelaatbaar zijn.

Een daartoe aangepaste verklaring bij het Vierde Protocol en een aangepast voorbehoud bij het IVBPR zullen worden afgegeven respectievelijk worden ingediend bij de desbetreffende depositarissen.

2. Toegang (hoofdstuk 3)

De vervanging van artikel 2m door een opnieuw vastgesteld artikel 2m en de toevoeging van de artikelen 2n tot en met 2w strekken ertoe regels te stellen omtrent de toegang tot de openbare lichamen. De inhoud van het door dit onderdeel 2 gewijzigde hoofdstuk 3 komt deels overeen met de voorgenomen bepalingen dienaangaande van het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer en is voor het overige ontleend aan hoofdstuk 2 Toegang (de artikelen 3 tot en met 7) van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000).

Hoofdstuk 3. Toegang

Inleiding

Hoofdstuk 3 bevat bepalingen die zien op de personencontrole bij overschrijding van de grenzen van de openbare lichamen. De artikelen 2m, 2n en 2s zijn ook van toepassing op Nederlanders. Toegang is een feitelijk geografisch gegeven, waarbij overheidsbemoedien is in

beginsel geen rol hoeft te spelen. De begrippen toegang en toelating worden uitdrukkelijk van elkaar onderscheiden. Van belang is dat de feitelijke toegang, zelfs indien de overheid daaraan heeft meegewerkt (vervoer van of naar een plaats of ruimte waar de vreemdeling zich moet ophouden), nimmer iets impliceert omtrent toelating tot verblijf.

Toegang is alleen van belang in het kader van de grensbewaking. In dat verband kent toegang meerdere fasen, hetgeen impliceert dat de controle of weigering van de toegang op verschillende momenten kan plaatsvinden. Zo kan een vreemdeling aan de 'gate' op de luchthaven worden gecontroleerd of hij in het bezit is van de vereiste documenten, zoals een luchthaventransitvisum om op een ander vliegtuig over te stappen, maar ook aan een vaste controlebalie als hij de openbare lichamen daadwerkelijk wil inreizen.

Toegang kan ook worden beschouwd als onderdeel van de toelating. Toegang is ook een (algemene) voorwaarde voor toelating. Evenzo is overigens ook het bezit van een geldig visum een (algemene) voorwaarde voor zowel toegang als toelating.

Artikel 2m

Dit artikel is ontleend aan artikel 4.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Artikel 2m, eerste lid, schrijft voor dat iedereen verplicht is zich bij grensoverschrijding te begeven langs een grensdoorlaatpost en zich aldaar te voegen bij een ambtenaar belast met de grensbewaking. Dat een ieder zich dient te voegen bij een ambtenaar belast met de grensbewaking volgt op dit moment ook al uit de bestaande landsregelgeving van de Nederlandse Antillen. Ingevolge het tweede lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de plaatsen aangewezen waar de, al dan niet tijdelijke, grensdoorlaatposten zijn gevestigd en worden de tijden vastgesteld gedurende welke de grensdoorlaatposten zijn opengesteld.

Artikel 2n

Het eerste lid, dat is ontleend aan 5, eerste lid, van de Vw 2000, bepaalt dat degene aan wie de toegang is geweigerd, verplicht is de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten, met inachtneming van daartoe gegeven aanwijzingen van de ambtenaar belast met de grensbewaking. Daarbij kan worden gedacht aan de aanwijzing dat men zich langs een bepaalde weg dient te begeven naar een aangewezen vaartuig, of zich in afwachting van het vertrek van dat vaartuig in een bepaald gedeelte van een transitruimte dient op te houden. Ingevolge het derde lid gelden

Op grond van het tweede lid, dat is ontleend aan artikel 5, tweede lid, van de Vw 2000, is de persoon aan wie de toegang is geweigerd en die de openbare lichamen is binnengekomen aan boord van een vaartuig of een luchtvaartuig, verplicht de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten met dat vaartuig of luchtvaartuig, indien dat vaartuig of luchtvaartuig in gebruik is bij een vervoerder. Indien dat laatste niet het geval is, dient de persoon de openbare lichamen onmiddellijk te verlaten met een vervoermiddel dat hem wordt aangewezen door de ambtenaar belast met de grensbewaking.

Op grond van het derde lid, dat vergelijkbaar is met artikel 5, derde lid, van de Vw 2000, is de vreemdeling die een aanvraag om internationale bescherming indient niet onderworpen aan de vertrekplicht van het eerste lid. De vreemdeling die internationale bescherming vraagt, moet immers de behandeling van zijn aanvraag in de openbare lichamen kunnen afwachten. Echter, wanneer de aanvraag is afgewezen, is er geen reden om de weigering van de toegang niet te effectueren door middel van uitzetting via terugname door de vervoerder die de vreemdeling heeft aangevoerd. Het indienen van een aanvraag heeft immers geen toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend tot gevolg.

Artikel 2o

Op grond van dit artikel, dat is ontleend aan artikel 6 van de Vw 2000, bestaat de mogelijkheid om vrijheidsbepalende en vrijheidsontnemende maatregelen op te leggen in alle gevallen waarin de toegang is geweigerd en de vreemdeling de openbare lichamen niet

verlaat. Daarbij gaat het op grond van het eerste lid om een ruimte of plaats die door de ambtenaar belast met de grensbewaking is aangewezen. Ingevolge het tweede lid kan de bedoelde ruimte of plaats worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Ingevolge het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het tweede lid, geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.

Artikel 2p

Dit artikel is ontleend aan artikel 7 van de Vw 2000, dat bepaalt dat de toegang geweigerd blijft, indien de vreemdeling, aan wie de toegang is geweigerd, op grond van enig wettelijk voorschrift of een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie zijn vrijheid is ontnomen. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin de vreemdeling op grond van het Wetboek van Strafrecht BES of het Wetboek van Strafvordering BES bijvoorbeeld in een huis van bewaring wordt geplaatst. Op grond van deze bepaling is het dus mogelijk om de vreemdeling na vrijlating uit het huis van bewaring op grond van artikel 2p zijn vrijheid te ontnemen.

Artikel 2q

Overeenkomstig verplichtingen, voortvloeiend uit verdragen, zoals artikel 3.33 van Annex 9 bij het op 7 december 1944 te Chicago tot stand gekomen Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, (Stb. 1947, H 65) is voorzien in bepaalde verplichtingen voor de vervoerder door wiens tussenkomst een persoon aan een grens of binnen het grondgebied van de openbare lichamen wordt gebracht. Het eerste lid, dat is ontleend aan artikel 4, eerste lid, van de Vw 2000, verplicht de vervoerder tot het nemen van de nodige maatregelen en het houden van toezicht om te voorkomen dat personen aan de grens komen of het grondgebied binnenkomen terwijl ze niet in het bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding en een geldig visum dan wel een voor de openbare lichamen geldige verblijfstitel.

Ingevolge het tweede lid, dat is ontleend aan artikel 4, tweede lid, van de Vw 2000, kan de vervoerder worden verplicht om een afschrift te nemen van het document voor grensoverschrijding dat op de vreemdeling betrekking heeft en dit ter hand te stellen aan de ambtenaar belast met de grensbewaking.

Op grond van het derde lid kan de vervoerder, in navolging van artikel 4, derde lid, van de Vw 2000, worden verplicht passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking, ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie.

Als ondanks deze maatregelen een persoon toch de toegang wordt geweigerd, is de vervoerder op grond van het vierde lid verplicht om die persoon op aanwijzing van de ambtenaar belast met de grensbewaking terug te vervoeren naar de plaats vanwaar hij deze persoon heeft aangevoerd. Dit kan een land binnen het Koninkrijk zijn, het Europese deel van het land Nederland of een derde staat.

Op grond van het vijfde lid, dat is ontleend aan artikel 4, vierde lid, van de Vw 2000, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent de toepassing van de voorgaande leden. Tenslotte zijn de leden een tot en met drie ook van toepassing op iedere vervoerder die zich buiten de openbare lichamen schuldig maakt aan schending van de in die leden bedoelde verplichtingen. Dat is geregeld in het zesde lid, dat is ontleend aan artikel 4, vijfde lid, van de Vw 2000.

Artikel 2r

Artikel 2r is ontleend aan artikel 3 van de Vw 2000. In het eerste lid zijn imperatief de gronden voor weigering van de toegang opgenomen. De bevoegdheid tot weigering van de toegang is geattribueerd aan de ambtenaar belast met de grensbewaking. In de onderdelen a tot en met e wordt deze bevoegdheid ingekaderd door de weigeringsgronden op te nemen. Deze weigeringsgronden werken tevens als evenzoveel voorwaarden voor verlening van de toegang. De weigeringsgronden zijn mede geïnspireerd door de artikelen 5 en 13 van de

Schengengrenscodes en zijn in lijn met de algemene voorwaarden voor verlening van een visum voor kort verblijf ingevolge het Schengenacquis zoals vervat in de Gemeenschappelijke Visuminstructies en welke voorwaarden reeds gelden in het Europees deel van Nederland. De gronden voor weigering van de toegang, geformuleerd in het eerste lid, zijn alle zelfstandige gronden.

Onderdeel a

Een geldig document voor grensoverschrijding is in de meeste gevallen een nationaal paspoort, maar het kan ook een ander document zijn, zoals een laissez-passer. Een zodanig document dient immers bij uitstek voor het vaststellen van identiteit en nationaliteit. Om te controleren of een vreemdeling een dergelijk document bezit, kan de ambtenaar belast met de grensbewaking van de betrokken vreemdeling de inzage of overhandiging van het betreffende document eisen.

Onderdeel b

Voorts behoort tot de gronden voor weigering van de toegang dat de betrokken vreemdeling, indien visumplichtig, niet over een visum beschikt voor kort verblijf, in geval hij verblijf beoogt niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden, dan wel geen terugkeervisum of een machtiging tot voorlopig verblijf bezit, in geval hij langer verblijf beoogt dan drie maanden. In geval de visumplichtige vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning, die geldig is voor de openbare lichamen, geldt een zodanige verblijfsvergunning als alternatief voor een geldig visum.

Onderdeel c

Ook al is een vreemdeling in het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding en, indien van toepassing, van een geldig visum, dan nog is de ambtenaar belast met de grensbewaking bevoegd te verifiëren of de vreemdeling het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf aannemelijk kan maken. Het kan immers met het oog op het tijdsverloop, of ook ter bestrijding van fraude, nodig zijn om te verifiëren of nog immer aan de voorwaarden voor verlening van het visum of ook de verblijfstitel is voldaan.

Onderdeel d

Ook kan met het oog op die doelen worden geverifieerd of de vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt voor zowel de voorgenomen duur van het verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land waar de toegang is gewaarborgd, of ook dat de vreemdeling de benodigde middelen rechtmatig kan verwerven.

Onderdeel e

Het onderzoek door de ambtenaar belast met de grensbewaking strekt zich ook uit tot de verificatie of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de onderlinge betrekkingen van de landen of de internationale betrekkingen. Daartoe kan de ambtenaar belast met de grensbewaking op systematische basis de registers raadplegen die door de openbare lichamen worden aangehouden en waarin signaleringen zijn opgenomen met betrekking tot personen aan wie de toegang dient te worden geweigerd dan wel ter opsporing van personen die worden verdacht van het gepleegd hebben van strafbare feiten. De ambtenaar belast met de grensbewaking kan echter ook de toegang weigeren indien hij zelf van oordeel is dat de betrokken vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, indien het gedrag van de betrokken vreemdeling aanleiding geeft tot een redelijk vermoeden in die richting. Bij 'internationale betrekkingen' kan worden gedacht aan vreemdelingen die gesignaleerd staan op internationale opsporingslijsten. Andere gevallen, waarin de internationale betrekkingen in het geding kunnen zijn, brengen de betrokkenheid en de expertise van de Minister van Buitenlandse Zaken met zich. In het geval de ambtenaar belast met de grensbewaking niet zelfstandig kan beoordelen of

de toegang geweigerd moet worden wegens een gevaar voor de internationale betrekkingen dient contact te worden opgenomen met de Minister van Buitenlandse Zaken.

In het geval dat bij verificatie blijkt dat de vreemdeling eerder de maximale duur van het toegestane verblijf in de openbare lichamen heeft overschreden, kan de toegang worden geweigerd. Dit is geregeld in het tweede lid, naar analogie van artikel 7, derde lid, onder iii, van de Schengengrenscodex. Deze bepaling is met name van belang in geval van niet-visumplichtige vreemdelingen. Voor visumplichtige vreemdelingen geldt immers dat aan hen wegens het overschrijden van de maximaal toegestane verblijfsduur gedurende een bepaalde periode een volgend visum kan worden geweigerd en zij worden te dien einde gesignaleerd.

Ook al lijkt in een individueel geval geen van de weigeringsgronden van het eerste lid van toepassing, een signalering ter fine van weigering van de toegang staat als regel in de weg aan verlening van toegang. Dat is tot uitdrukking gebracht in het derde lid, dat is ontleend aan artikel 2.9 van het Vreemdelingenbesluit 2000 en waarin ook is opgenomen dat niettemin toegang kan worden verleend in geval de Minister van Justitie de toegang noodzakelijk acht op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, daaronder begrepen verplichtingen die voortvloeien uit verdragen, of in het belang van het land of de internationale betrekkingen. De gekozen formulering heeft tot gevolg dat de toegang aan een ter weigering van de toegang gesignaleerde persoon als regel wordt geweigerd en dat daarvan slechts kan worden afgezien, nadat de betrokken ambtenaar een bijzondere aanwijzing heeft gevraagd aan de Minister van Justitie en die aanwijzing ook is gegeven. In de praktijk geeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst die aanwijzing namens de Minister van Justitie. In geval de Minister van Justitie een zodanige aanwijzing geeft, heft hij de betreffende signalering op.

Artikel 2s

Artikel 2s vertoont overeenkomsten met artikel 7, tweede lid, van de Schengengrenscodex. Het eerste lid bevat de algemene regel dat een ieder, vreemdelingen en Nederlanders, een minimale controle dient te ondergaan bij overschrijding van de grenzen van de openbare lichamen. Dat betreft alle grensoverschrijdingen, niet alleen van en naar de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten of ook van en naar derde staten, maar ook het personenverkeer van en naar het in Europa gelegen deel van het land Nederland. Het verkeer van Nederlanders tussen de openbare lichamen onderling zou in beginsel vrij kunnen zijn van grenscontroles. Dit zal in de praktijk waarschijnlijk echter alleen opgaan voor het klein luchtverkeer tussen Sint Eustatius en Saba. Voor het luchtverkeer van Bonaire naar Sint Eustatius dan wel Saba gaat dit niet op, omdat men via Sint Maarten zal moeten reizen. Ten aanzien van het maritieme verkeer zal het moeilijk zijn vast te stellen of het rechtstreeks afkomstig is uit een haven van een ander openbaar lichaam. In de praktijk zal dergelijk verkeer daarom wel worden onderworpen aan grenscontroles. Het tweede lid bepaalt dat de minimale controle een onderzoek omvat van het document voor grensoverschrijding (naar tekenen van namaak dan wel vervalsing) en, op niet-systematische basis, onderzoek naar signaleringen ter fine van opsporing of ter fine van weigering van toegang en verblijf.

Artikel 2t

Dit artikel vertoont overeenkomsten met artikel 7, derde lid, van de Schengengrenscodex. Vreemdelingen worden als regel aan een grondige grenscontrole onderworpen. Die grondige controle behelst bij inreis de verificatie of aan de voorwaarden voor toegang is voldaan, gesteld bij of krachtens artikel 2r. Bij de uitreis wordt onderzocht of de toegang van de vreemdeling tot de plaats (in het Europees deel van Nederland), het land of de staat van bestemming redelijkerwijs is gewaarborgd (onderdeel a). Deze bepaling dient ertoe om zoveel mogelijk te voorkomen dat de vreemdeling de uitreis wordt toegestaan wanneer er een aanmerkelijk risico bestaat dat hem de toegang tot een plaats in het Europees deel van

Nederland, een land of staat van bestemming zal worden geweigerd, waardoor hij kort na de uitreis weer moet worden teruggenomen. In onderdeel b is bepaald dat in voorkomend geval wordt gesignaleerd dat de vreemdeling de maximale duur van het toegestane verblijf in de openbare lichamen heeft overschreden. Tenslotte bepaalt onderdeel c dat bij uitreis kan worden onderzocht of een vreemdeling staat gesignaleerd ter fine van opsporing of ter fine van weigering van toegang of verblijf. Ook deze bepaling dient ertoe te voorkomen dat de vreemdeling de uitreis wordt toegestaan wanneer er een aanmerkelijk risico bestaat dat hem de toegang tot een plaats in het Europees deel van Nederland, het land of de staat van bestemming of doorreis zal worden geweigerd omdat hij ter fine van weigering van toegang of verblijf staat geregistreerd. Indien een vreemdeling ter fine van opsporing staat geregistreerd moet naar bevind van zaken worden gehandeld. Het kan nodig zijn de persoon in kwestie ter plaatse vast te nemen of in andere gevallen om contact op te nemen met de autoriteiten van de plaats, het land of de staat van bestemming of doorreis. Ten behoeve van de uitvoering van deze wet ten aanzien van vreemdelingen dient een signalering ter fine van toegangsweigering te worden geregistreerd in nader aan te wijzen registers.

Artikel 2u

In navolging van artikel 8 van de Schengengrenscore, welke laatste reeds van toepassing is in het Europees deel van Nederland, zijn in artikel 2u bepalingen opgenomen met betrekking tot de versoepeling van de grenscontroles.

De personencontroles aan de grens kunnen worden versoepeld indien buitengewone of onvoorzienbare gebeurtenissen een zodanige verkeersdrukte veroorzaken dat, ondanks volledige benutting van alle personele, facilitaire en organisatorische voorzieningen aan de grensdoorlaatpost onredelijk lange wachttijden ontstaan. Daarbij geldt overigens als voorwaarde dat de versoepeling geschiedt met instemming van de Minister van Justitie. Deze voorwaarde dient ertoe om oneigenlijk gebruik te voorkomen, met name ook in gevallen waarin een grensdoorlaatpost incidenteel of structureel onderbemenst is. Wegens het belang van een betrouwbare registratie van inkomend en uitgaand personenverkeer, van met name vreemdelingen, is in het tweede lid bepaald dat bij bedoelde versoepeling niet kan worden afgeweken van de stempelplicht, bedoeld in artikel 2v. Het belang is daarin gelegen dat de stempel het eerste aanknopingspunt vormt ten behoeve van de verificatie van de verblijfsduur. In geval van overschrijding van de toegestane verblijfsduur kan de vreemdeling in kwestie vervolgens worden gesignaleerd. Een en ander laat onverlet dat in artikel 2v, tweede en derde lid, uitzonderingen zijn opgenomen met betrekking tot de stempelplicht. Die uitzonderingen staan los van de eventuele versoepeling van de personencontroles.

Artikel 2v

Dit artikel is ontleend aan artikel 10 van de Schengengrenscore. In het eerste lid is een belangrijk element van de personencontrole aan de grenzen opgenomen, namelijk de verplichte afstempeling van de documenten voor grensoverschrijding van vreemdelingen. Als gevolg van adequate toepassing van de stempelplicht kan immers in individuele gevallen op vrij eenvoudige wijze worden bepaald of een vreemdeling zich al of niet heeft gehouden aan de verplichtingen (beperkingen) met betrekking tot de duur van het toegestane verblijf, met name waar het gaat om verblijf op visumbasis, niet langer dan drie maanden.

In geval de betrokken vreemdeling zich daaraan niet heeft gehouden kan er immers aanleiding zijn om de betrokken vreemdeling wegens overschrijding van die maximaal toegestane verblijfsduur te signaleren ter fine van weigering van een volgende toegang dan wel met het oog op een grondiger onderzoek bij een toekomstige aanvraag om visumverlening (kort verblijf).

Vanzelfsprekend is de afstempeling, met name het stempel waaruit de datum van binnenkomst blijkt, ook van belang in het kader van het binnenlands toezicht op vreemdelingen. Aan de hand daarvan kan immers op eenvoudige wijze worden nagegaan of de betrokken vreemdeling op het tijdstip waarop hij wordt aangetroffen door ambtenaren

belast met het toezicht op vreemdelingen al dan niet in overeenstemming met de geldende regels verblijft. Met name kan worden vastgesteld of de geldigheidsduur van zijn visum inmiddels is verstreken of dat de hem eventueel toekomende vrije termijn, in geval hij niet visumplichtig is, is verstreken.

Het tweede lid bepaalt dat de stempelplicht niet geldt ten aanzien van bepaalde functionarissen of personen. Het betreft reisdocumenten van staatshoofden of hoogwaardigheidsbekleders wier aankomst vooraf langs diplomatieke weg is aangekondigd. Evenmin wordt een stempel aangebracht in de "crew member licenses" of "crew member certificates" van piloten respectievelijk bemanningsleden van vliegtuigen. Ook reisdocumenten van zeelieden die slechts gedurende het afmeren van hun schip in de binnengevaren haven van een openbaar lichaam verblijven worden niet afgestempeld en tenslotte geldt hetzelfde voor reisdocumenten van bemanningsleden en passagiers van cruiseschepen die volgens de regels gesteld door de WTU-BES niet aan grenscontroles zijn onderworpen.

In het derde lid is een voorziening getroffen voor gevallen waarin de Minister van Justitie van oordeel is dat afstempeling voor de betrokken vreemdeling tot ernstige moeilijkheden zou kunnen leiden. In dat geval wordt de in- of uitreis geregistreerd op een inlegblad, en vanzelfsprekend ook in de daarvoor in aanmerking komende systemen, telkens met vermelding van de naam van de persoon en het nummer van het reisdocument.

Artikel 2w

Het is mogelijk dat een vreemdeling buiten een grensdoorlaatpost de openbare lichamen binnenkomt of buiten de vastgestelde openingstijden daarvan. Daarom is het van belang dat ook regels worden opgenomen omtrent het vermoeden van het al dan niet voldoen aan de voorwaarden inzake de verblijfsduur (kort verblijf). Zodanige regels zijn opgenomen in artikel 2w, in navolging van artikel 11 van de Schengengrenscodex.

In het geval dat in het document voor grensoverschrijding geen stempel is aangebracht omtrent de binnenkomst mag daaraan het vermoeden worden verbonden dat de betrokken vreemdeling niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot de toegestane verblijfsduur. De gevolgtrekking daarvan kan zijn dat de betrokkene voor uitzetting in aanmerking komt.

Dat vermoeden is weerlegbaar. Niet in alle gevallen betekent het ontbreken van een stempel omtrent binnenkomst dat de betrokkene niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor kort verblijf. Daarom is voorzien in de mogelijkheid om het tegendeel aannemelijk te maken. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door het overleggen van vervoerbewijzen of bewijzen dat hij buiten de openbare lichamen heeft verbleven. Daaruit zou ook kunnen blijken dat hij weliswaar is uitgereisd, doch van die uitreis om enigerlei reden geen stempel in zijn document voor grensoverschrijding is geplaatst. Ook dient daarbij te worden gedacht aan de situatie van artikel 2v, derde lid. Er kan immers op verzoek van de vreemdeling van afstempeling bij binnenkomst zijn afgezien, op grond dat naar het oordeel van de Minister van Justitie zodanige afstempeling voor de vreemdeling tot ernstige moeilijkheden zou leiden. In dat geval is de eerdere binnenkomst of de uitreis echter op een inlegblad vermeld met vermelding van de naam en het nummer van het reisdocument. Zulks zal als regel ook in de systemen van de openbare lichamen met betrekking tot de grenscontrole zijn geregistreerd. Een ander geval zou zich kunnen voordoen als de betrokken vreemdeling tijdens zijn verblijf in de openbare lichamen een nieuw reisdocument heeft verkregen van de autoriteiten van zijn land.

In het geval de betrokken vreemdeling aannemelijk maakt dat hij wel aan de voorwaarden inzake de maximale verblijfsduur heeft voldaan, vermelden de bevoegde autoriteiten in voorkomend geval op welke datum en op welke plaats de betrokkene dan wel de grens van de openbare lichamen heeft overschreden.

3. Verblijf van rechtswege van Nederlanders

Onderdeel 3 strekt ertoe om aan het wetsvoorstel weer toe te voegen de categorie van Nederlanders, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder f en h, van de Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen, welke categorie was geschrapt, omdat de WTU-BES niet langer op Nederlanders van toepassing zou zijn.

De overeenkomstige toepassing van de WTU-BES op Nederlanders die niet in de openbare lichamen zijn geboren of genaturaliseerd en hun kinderen zou zonder dit onderdeel 3 tot gevolg hebben dat niet een vergelijkbaar regime ten aanzien van Nederlanders zou gaan gelden als onder de werking van de Landsverordening toelating en uitzetting, maar een strenger regime. Dat is niet de bedoeling. Daarom wordt de categorie van bedoelde Nederlanders aan artikel 3 toegevoegd, door opnemings van twee nieuwe leden, die inhoudelijk overeenkomen met artikel 3, eerste lid, onderdelen f en h, van de Landsverordening toelating en uitzetting.

Nederlanders hebben van rechtswege toelating tot verblijf indien zij beschikken over een verklaring van goed gedrag, betrekking hebbend op een periode van de laatste vijf jaren (naar de aard der zaak voorafgaand aan de datum van afgifte ervan) en afgegeven door het bevoegde gezag binnen twee maanden voor hun aankomst in de openbare lichamen of een schriftelijke verklaring waaruit zulks genoegzaam blijkt. Voor toelating tot verblijf van rechtswege is tevens vereist dat die Nederlanders beschikken over huisvesting en voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien, overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Een en ander is geregeld in artikel 3, vijfde lid.

Eveneens hebben van rechtswege toelating tot verblijf de minderjarige Nederlandse kinderen van bedoelde Nederlanders, indien een van die ouders de ouderlijke macht bezit of aan een van hen de voogdij of toeziende voogdij is opgedragen. Dat is geregeld in artikel 3, zesde lid.

Aangezien er sprake is van toelating tot verblijf van rechtswege, ontstaat het verblijfsrecht van rechtswege zodra aan bedoelde voorwaarden is voldaan en vervalt het zodra niet langer aan die voorwaarden is voldaan. Ten bewijze van de toelating tot verblijf van rechtswege kan de Minister van Justitie aan de betrokken Nederlander op diens daartoe strekkende aanvraag een verklaring afgeven waaruit dat blijkt. Vanzelfsprekend dient de Nederlander bij zijn aanvraag met gegevens en bescheiden aan te tonen dat aan de voorwaarden is voldaan. De verklaring van verblijf van rechtswege is declaratoir van aard. Wanneer de toelating van rechtswege is vervallen, zal de verklaring worden ingenomen. Met name ook valt aan te nemen dat niet langer aan de voorwaarde is voldaan dat de Nederlander over voldoende middelen van bestaan beschikt om in het levensonderhoud te voorzien, in geval de Nederlander een beroep doet op voorzieningen, verstrekkingen of uitkeringen die ten laste komen van de publieke middelen, zoals de onderstand. In geval de toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend is afgelopen of beëindigd, omdat niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan, kunnen de Nederlanders worden uitgezet. Dat volgt uit de artikelen 16a en 16b.

In geval bedoelde Nederlanders gedurende een ononderbroken periode van tenminste vijf jaren toelating tot verblijf van rechtswege hebben gehad, komen zij op aanvraag in beginsel in aanmerking voor verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, ongeacht of die is verleend aan een vreemdeling of aan een Nederlander, zal niet worden ingetrokken op grond dat de houder ervan niet langer beschikt over voldoende middelen van bestaan. Een en ander zal worden geregeld in het Besluit toelating en uitzetting BES.

4. Bijzondere rechtsmiddelen

Dit onderdeel hangt samen met het bij onderdeel 2 dan wel 6 van deze nota van wijziging ingevoegde respectievelijk in te voegen artikel 2o, op grond waarvan de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats. Naar analogie van artikel 93, eerste lid, van de Vw 2000 wordt een zodanige aanwijzing gelijk gesteld met een beschikking in de zin van artikel 3 van de Wet administratieve rechtspraak BES en is op het beroep hoofdstuk 14 van de WTU-BES van toepassing.

5. Overgangsrecht verblijf van rechtswege van Nederlanders

Dit onderdeel hangt samen met onderdeel 3, op grond waarvan het verblijf van rechtswege van Nederlanders wordt hersteld. De wijziging strekt ertoe dat de overgangsbepaling, inhoudend dat de verklaring van verblijf van rechtswege slechts wordt aan gemerkt als een zodanige verklaring afgegeven op grond van de WTU-BES indien een vreemdeling daarvan houder is, ook betrekking heeft op Nederlanders die houder zijn van een zodanige verklaring. Daartoe wordt geschrapt de zinsnede "waarvan een vreemdeling houder is,".

6. Situatie na inwerkingtreding Rijkswet personenverkeer

Dit onderdeel strekt ertoe de bij de onderdelen 1, 2 en 3 ingevoegde dan wel gewijzigde artikelen te laten vervallen dan wel aan te passen op het moment waarop de Rijkswet personenverkeer in werking treedt en hoofdstuk 3 van de WTU-BES te ontdoen van overeenkomstige bepalingen die in de Rijkswet personenverkeer worden opgenomen.

Artikel 2m

Met dit artikel wordt het oorspronkelijk voorgestelde artikel 2m, eerste lid, hersteld. Het artikel stelt veilig dat de ambtenaren belast met de grensbewaking de toegang van een vreemdeling die te kennen geeft dat hij bescherming nodig heeft niet weigert dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van de Minister van Justitie. De inhoud van het oorspronkelijke tweede lid is op systematische gronden verplaatst naar een afzonderlijk artikel 2r.

Artikel 2n

Dit artikel, dat is ontleend aan artikel 5 van de Vw 2000, zijn verplichtingen neergelegd ten aanzien van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd. In het eerste lid is niet vastgelegd dat de vreemdeling aan wie de toegang tot de openbare lichamen is geweigerd de openbare lichamen onmiddellijk dient te verlaten, met inachtneming van de aanwijzingen die hem daartoe door de ambtenaar belast met de grensbewaking zijn gegeven, omdat zulks is geregeld in van het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer. In het eerste lid is daarom in aanvulling op het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer bepaald dat die vreemdeling, die de openbare lichamen is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig, mits in gebruik bij een vervoersonderneming, de openbare lichamen onmiddellijk moet verlaten met dat vervoer of, als dat niet het geval is, met een hem door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel. Op grond van het tweede lid, dat vergelijkbaar is met artikel 5, derde lid, van de Vw 2000, is de vreemdeling die een aanvraag om internationale bescherming indient niet onderworpen aan de vertrekplicht van het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer. Het geven van bedoelde aanwijzingen wordt dan immers hetzij tijdelijk achterwege gelaten, hetzij de reeds gegeven aanwijzingen worden opgeschort. De vreemdeling die internationale bescherming vraagt, moet immers de behandeling van zijn aanvraag in de openbare lichamen kunnen afwachten. Echter, wanneer

de aanvraag is afgewezen, is er geen reden om de weigering van de toegang niet te effectueren door middel van uitzetting via terugname door de vervoerder die de vreemdeling heeft aangevoerd. Het indienen van een aanvraag geeft immers geen toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend tot gevolg. Ter effectuering van de weigering van de toegang geeft de ambtenaar belast met de grensbewaking alsnog de aanwijzingen, bedoeld in het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer, hetzij hij heft de opschorting van die aanwijzingen op.

Artikel 2o

Op grond van dit artikel, dat is ontleend aan artikel 6 van de Vw 2000, bestaat de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen op te leggen in alle gevallen waarin de toegang is geweigerd en de vreemdeling de openbare lichamen niet verlaat. Daarbij gaat het op grond van het eerste lid om de verplichting voor een vreemdeling om zich op te houden in een ruimte of plaats die door de ambtenaar belast met de grensbewaking is aangewezen. Ingevolge het tweede lid kan de bedoelde ruimte of plaats worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Ingevolge het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het tweede lid, geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.

Artikel 2p

In dit artikel, dat is ontleend aan artikel 7 van de Vw 2000, is vastgelegd dat een weigering van de toegang van kracht blijft ook als de vreemdeling op grond van een wettelijke bepaling dan wel een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie zijn vrijheid is ontnomen. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin de vreemdeling op grond van het Wetboek van Strafrecht BES of het Wetboek van Strafvordering BES bijvoorbeeld in een huis van bewaring wordt geplaatst. Op grond van deze bepaling is het dus mogelijk om de vreemdeling na vrijlating uit het huis van bewaring op grond van artikel 2p zijn vrijheid te ontnemen.

Artikel 2q

Dit artikel, dat is ontleend aan artikel 4 van de Vw 2000, regelt de verplichtingen voor vervoerders. Het eerste lid komt voort overeen met het artikel 2o, eerste lid, zoals dat ingevolge onderdeel 2 is ingevoegd.

In de praktijk wordt aan alle vreemdelingen die op of nabij een grensdoorlaatpost te kennen geven dat zij bescherming nodig hebben formeel juridisch de toegang geweigerd indien zij niet aan de voorwaarden van het ontwerp van de Rijkswet personenverkeer voldoen (deze zijn geformuleerd als weigeringsgronden voor de toelating). De identiteits- en reisgegevens worden onderzocht om – zonodig - vast te stellen welke luchtvaartmaatschappij of rederij de vreemdeling heeft aangevoerd, opdat alvast een claim voor terugname kan worden gelegd bij die vervoerder. Op grond van artikel 2n, tweede lid, is de vreemdeling die een aanvraag om internationale bescherming indient niet onderworpen aan de vertrekplicht van artikel 2n, eerste lid. De vreemdeling die internationale bescherming vraagt, moet immers de behandeling van zijn aanvraag in de openbare lichamen kunnen afwachten. Echter, wanneer de aanvraag is afgewezen, is er geen reden om de weigering van de toegang niet te effectueren door middel van uitzetting via terugname door de vervoerder die de vreemdeling heeft aangevoerd. Het indienen van een aanvraag geeft immers geen toelating tot verblijf van rechtswege of bij vergunning verleend tot gevolg.

Artikel 2r

Dit artikel strekt ertoe om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels dan wel nadere regels te kunnen stellen omtrent de weigering van de toegang, in aanvulling op de regels die daaromtrent reeds zijn gesteld bij de Rijkswet personenverkeer en hoofdstuk 3 van de WTU-BES.

De Minister van Justitie,