

Vergaderjaar 2009–2010

32 415 (R1915)

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 september 2010

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig en voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ormel

De griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Bommel, H. van (SP), Staij, C.G. van der (SGP), Çörüz, C. (CDA), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Ormel, H.J. (CDA), Fng voorzitter, Ferrier, K.G. (CDA), Nicolai, A. (VVD), Eijsink, A.M.C. (PvdA), Dam, M.H.P. van (PvdA), Irrgang, E. (SP), Roon, R. de (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Pechtold, A. (D66), Broeke, J.H. ten (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Dijkers, S.W. (PvdA), Veldhoven, S. van (D66), El Fassed, A. (GL), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD) en Driessen, J.H.A. (PVV).
Plv. leden: Raak, A.A.G.M. van (SP), Dijkgraaf, E. (SGP), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Samsom, D.M. (PvdA), Atsma, J.J. (CDA), Knops, R.W. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Recourt, J. (PvdA), Arib, K. (PvdA), Dijk, J.J. van (SP), Hernandez, M.M. (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Schouw, A.G. (D66), Beek, W.I.I. van (VVD), Ouweland, E. (PvdD), Halsema, F. (GL), Steur, G.A. van der (VVD), Wilders, G. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Braakhuis, B.A.M. (GL), Schippers, E.I. (VVD) en Bontes, L. (PVV).

I. INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Bepalingen omtrent de verlening van visa voor de toegang tot de landen van het Koninkrijk (Rijksvisumwet). Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de door hen gestelde vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel dat het in het licht van de gewijzigde staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk en met het oog op de naleving van de internationale verplichtingen van het Koninkrijk en het tegengaan van illegale immigratie wenselijk is harmonisatie van de visumverlening voor de toegang tot de afzonderlijke landen van het Koninkrijk te bevorderen door het regelen van 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. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

1.3. Statutaire grondslag

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting enerzijds wordt gesteld dat het visumbeleid een koninkrijksaangelegenheid is, waarbij Nederland gebonden is aan allerlei Europese regels en afspraken, terwijl anderzijds wordt gesteld dat het toelatingsbeleid voor een groot deel landszaak is en de landen zelf regelgeving kunnen maken. In hoeverre kunnen de landen nu afwijken van het visumbeleid dat het Koninkrijk heeft vastgesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kunnen de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf bepalen dat de onderdanen van bepaalde landen een visum nodig hebben om toegang tot deze eilanden te krijgen? In hoeverre werken de Europese afspraken door in het visumbeleid van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en op de BES-eilanden? In hoeverre kan het visumbeleid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten afwijken van het visumbeleid dat geldt voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba? In hoeverre geldt voor de BES-eilanden hetzelfde visumbeleid als voor het Europese deel van het Koninkrijk?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering van mening is dat het verlenen van visa een koninkrijksaangelegenheid is (artikel 3 van het Statuut). Toch menen deze leden te weten dat die mening niet door iedereen wordt gedeeld. Deelt bijvoorbeeld de regering van de Nederlandse Antillen deze mening ook? In hoeverre bestaat daar de mening dat de regelgeving rondom visa ook een landsaangelegenheid is? En in hoeverre komen de bepalingen waaruit voortvloeit dat het toelatingsbeleid ook een landszaak is aan die gevoelens tegemoet? Overigens delen de leden van de PvdA-fractie de mening van de regering dat er binnen het Koninkrijk een eenvormig visumbeleid dient te bestaan. Om die reden zijn de leden van deze fractie het ook eens met de regering daar waar het gaat om de centrale rol die de minister van Buitenlandse Zaken krijgt toebedeeld.

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat regering geen gevolg heeft gegeven aan het advies van de Raad van State om in de toelichting in te gaan op de adviezen van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen en van de Raad van Advies van Aruba. Beide adviesorganen hebben opmerkingen gemaakt over de statutaire

grondslag van het voorliggende wetsvoorstel voor een Rijksvisumwet. De regering is op deze adviezen niet ingegaan, omdat beide adviezen voor de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding bleken te vormen om afstand te nemen van zijn eerdere advies 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. De Raad van State acht het ingaan op beide adviezen door de regering echter wenselijk vanwege de naar het oordeel van de Raad goed onderbouwde argumentatie en het voorstel om artikel 38 van het Statuut mede ten grondslag te leggen aan het voorstel voor een Rijksvisumwet. Vandaar dat de leden van de CDA-fractie vragen of de regering kort wil ingaan op (de argumentatie in) die adviezen.

II. VOORGESCHIEDENIS

2.2.2 Nederlandse Antillen en Aruba

In de memorie van toelichting wordt vermeld, dat voor een beperkt aantal landen in de Caribische regio de onderdanen wel visumplichtig zijn voor Nederland, maar niet voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om welke landen het gaat. Blijft dat onderscheid gehandhaafd in de nieuwe staatkundige constellatie, een en ander gelet op de gewenste eenvormigheid in het visumbeleid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

III. NIEUWE WETGEVING

3.2. Bevoegdheidsverdeling

In de memorie van toelichting is aangegeven dat bij de regeling van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende autoriteiten zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande praktijk en dat is gepoogd recht te doen aan de belangen waarvan de behartiging aan de landsautoriteiten en aan de minister van Buitenlandse Zaken is opgedragen, terwijl de beslissing op visumaanvragen voor toegang tot de landen is toebedeeld aan de landsautoriteiten. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze is naast de eenvormigheid van regelgeving ook de eenvormigheid in de uitvoering ervan door de uitvoeringsinstanties in de afzonderlijke landen en openbare lichamen is zeker gesteld, mede bezien naar de (correcte) toepassing van de criteria voor de visumverlening zoals die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij vragen dit nadrukkelijk ook, omdat in Nederland de bestrijding van fraude en misbruik op het gebied van visumverlening nadrukkelijk de aandacht heeft (zie de in de Wet modern migratiebeleid beschreven aanpak). Zij vragen de regering een en ander nauwlettend te volgen. Deze leden verwijzen in dit verband naar de toelichting op artikel 10, waarin wordt aangegeven dat niet zelden de feiten en omstandigheden waaronder een aanvraag wordt gedaan het vermoeden wettigen dat het opgegeven reisdoel slechts een voorwendsel is voor een oneigenlijk of een ongeoorloofd oogmerk, zoals mensenhandel of -smokkel of illegale immigratie. Zij vragen of de instanties op de eilanden voldoende zijn ingesteld op het ontdekken en tegengaan van zulke fraude en misbruik. Zij vragen de regering dit aspect structureel aan de orde te stellen in het in artikel 15 genoemde structureel overleg tussen de landen, dat is gericht op bevordering van de eenheid van het visumbeleid.

3.3. Opzet en inhoud van het voorstel van rijkswet

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het onderhavige voorstel vooral van betekenis is voor de 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. Wat betekent het verlenen van toegang tot deze eilanden voor de praktische mogelijkheid om vervolgens toegang tot Nederland (Europa) te krijgen? Wat als blijkt dat de landen te soepel omgaan met het verlenen van visa aan vreemdelingen, een en ander in relatie tot het ontstaan van een nieuwe illegalenpopulatie op de eilanden en de eventuele gevolgen daarvan voor de komst naar het Europese deel van het Koninkrijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat een visum, verleend voor een van de eilanden of openbare lichamen als regel medegelding heeft voor de overige landen of openbare lichamen, tenzij een bepaalde autoriteit medegelding onthoudt. Hoe verhoudt zich dat tot het uitgangspunt dat het toelatingsbeleid voor een groot deel landszaak is, waarvoor de landen landsregelgeving kunnen maken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere motivering van de regering voor de gemaakte keuze. Overigens vragen zij zich af hoe de visumverlening in de praktijk zal gaan. Moet het ene land, waar een specifieke visumaanvraag wordt gedaan, contact opnemen met de andere landen teneinde te kunnen beoordelen of het visum kan worden verleend? Wat als er een verschil van mening over de visumverlening tussen de landen (Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland) is?

3.3.1. Visumplicht

Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat de verblijfsduur die op het visum is aangegeven leidend is voor de daadwerkelijke verblijfsduur en dat dit betekent dat iemand met een visum voor vijf maanden na doorreis naar een landsdeel waar men slechts een visum voor drie maanden zou hebben gekregen, daar toch, vanwege medegelding, gedurende vijf maanden kan verblijven? Geldt te allen tijde dat voor verblijf voor langer dan de aan het visum verbonden verblijfstermijn een afzonderlijke verblijfsstatus noodzakelijk is en dat men dus eerst terug moet keren naar het land van herkomst om daar een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen? Waarom wordt, in het kader van de bevordering van de eenvormigheid van het visumbeleid, niet voor alle landen een maximale verblijfstermijn van drie maanden gehanteerd als criterium voor het verlenen van visa ten opzichte van machtigingen tot voorlopig verblijf? Welke termijnen voor «kort» respectievelijk «lang» verblijf gelden momenteel in de afzonderlijke overzeese landen? Welke voorwaarden voor het kunnen krijgen van een visum voor langer verblijf gelden in die landen en in hoeverre komen die overeen met de Nederlandse mvv-vereisten? Ligt het in de bedoeling ook in de overzeese landen de inburgeringstoets buitenland als voorwaarde te gaan toepassen?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat voor een verblijf van meer dan drie maanden op de BES-eilanden, ingevolge de Wet toelating en uitzetting BES, een machtiging tot voorlopig verblijf vereist zal zijn en dat in de overige Caribische delen van het Koninkrijk de houder van een visum, verleend op grond van de onderhavige rijkswet daarmee slechts toegang voor een kortdurend verblijf kan verlangen en dat, mocht de vreemdeling een verblijf van langere duur dan de aan het visum verbonden verblijfstermijn beogen, dat dan een afzonderlijke verblijfsstatus noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie vragen of dit laatste betekent dat men die verblijfsstatus daar ter plaatse kan aanvragen, of dat

men eerst moet terugkeren naar het land van herkomst om daar een nieuwe aanvraag in te dienen. In hoeverre zijn voor het kunnen verkrijgen van een verblijfsvergunning voor langer verblijf dezelfde voorwaarden van toepassing als die in Nederland gelden voor het kunnen krijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (waaronder de eis van inburgering in het land van herkomst)?

IV. RECHTSBESCHERMING

Uit artikel 6 blijkt dat een voor toegang tot de landen of openbaren lichamen verleend visum mede geldt als visum voor de toegang tot de overige landen en openbaren lichamen. Kan dit er niet toe leiden dat men, op grond van anders geldende criteria, in het ene land c.q. openbaar lichaam wel en in het andere niet wordt toegelaten en dat men dus, op grond van de medegedingsbepaling in artikel 6, eenvoudig kan doorreizen naar het andere rijksdeel waarvoor men geen toegang zou hebben gekregen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In artikel 6 is ook aangegeven dat de bevoegde autoriteit van een van de overige landen of openbare lichamen uit oogpunt van openbare orde of nationale veiligheid geen medegedingsbepaling toestaat. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting hierop, gezien naar de in artikel 9 opgenomen vereisten voor visumverlening, die onder andere inhouden dat er geen gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid aanwezig mag zijn. Is het denkbaar dat in het ene Koninkrijkslandsdeel op grond van artikel 9 kan worden geoordeeld dat zulk een gevaar niet aanwezig is, en in een ander Koninkrijkslandsdeel op grond van artikel 6 wel, zo vragen deze leden. Kan een voorbeeld worden gegeven van een situatie waarin een aan de voorwaarden van artikel 9 voldoende en verleend visum geen medegedingsbepaling heeft op grond van de openbare orde- of nationale veiligheidsoverwegingen van artikel 6? Deze leden stellen deze vragen mede in het licht van hetgeen in de toelichting op artikel 9 is gesteld, namelijk dat 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, in verband waarmee op grond van het derde lid van artikel 9 nadere regels kunnen worden gesteld. Moet hieruit worden afgeleid dat in de huidige situatie al interpretatieverschillen bestaan, al dan niet leidend tot ongewenste gevolgen?

V. ARTIKELEN

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het voorstel van wet geen uitputtende regeling biedt en dat de afzonderlijke landen en openbare lichamen bepalingen van het voorstel bij landsregelingen kunnen worden uitgewerkt. Artikel 1 onderdeel i dient daartoe. Aan welk soort bepalingen moeten de leden van de PvdA-fractie denken? Kunnen er concrete voorbeelden worden gegeven van wat er in dergelijke landsregelingen zou kunnen worden vastgelegd?

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de bepalingen van artikel 5 tweede en derde lid op grond waarvan de minister van Buitenlandse Zaken vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten en van een bepaalde categorie (zoals Schengenlanden) kan vrijstellen van de visumplicht. Hoewel de minister daarbij streeft naar harmonisatie binnen het Koninkrijk sluit hij niet uit dat tussen de verschillende delen van het

Koninkrijk onderscheid wordt gemaakt bij die vrijstellingen. In de memorie van toelichting (p. 12) wordt daarbij verwezen naar economische belangen. Kan dit nader worden toegelicht, onder andere aan de hand van een concreet voorbeeld?

Artikel 8

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre in het kader van de met artikel 8 beoogde uniforme behandelingswijze van visumaanvragen zeker wordt gesteld dat er wat betreft het verlenen van individuele ontheffingen van de visumplicht geen «wildgroei» ontstaat, die uiteindelijk wellicht zou kunnen leiden tot categorale vrijstelling.

Artikel 11

De Raad van State wijst op het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Paspoortwet. Die wijziging maakt het mogelijk dat een reisdocument kan worden geweigerd of vervallen kan worden verklaard indien er een gegronde vermoeden bestaat dat iemand zich in een ander land dan het Koninkrijk der Nederlanden zal onttrekken aan strafvervolging of tenuitvoerlegging van een straf. Iets dergelijks zou dan voor het visumbeleid moeten gelden. De regering geeft in antwoord op de Raad van State aan, dat het in een dergelijke situatie op de weg van de autoriteiten van de vervolgende staat ligt om eigen onderdanen te beletten te reizen. De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor die opvatting, maar de vraag is of Nederland en de eilanden wel toegang moeten verschaffen aan personen die zich in eigen land aan strafvervolging onttrekken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.

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. De bevoegde autoriteit moet deze zienswijze in acht nemen bij zijn besluit, zo staat in het voorgestelde artikel 13. Niet valt uit te sluiten dat het weleens voor kan komen dat er tussen de minister van Buitenlandse Zaken en de landsautoriteit een verschil van mening bestaat over de visumverlening. Hoe wordt er met die situatie omgegaan? En wat als de betreffende landsautoriteit het visum verleent, zonder acht te slaan op die zienswijze? Wat betekent overigens «zonder acht te slaan op die zienswijze»? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op deze vragen.

In de toelichting op artikel 13 is aangegeven dat als de beslissing op een visumaanvraag kan raken aan het buitenlands beleid, de minister van Buitenlandse Zaken zijn zienswijze kenbaar kan maken aan de landsautoriteiten, die bij hun beslissingen recht moeten doen aan deze zienswijze. De leden van de CDA-fractie vragen wat er gebeurt als die landsautoriteiten geen recht doen aan die zienswijze.