

Vergaderjaar 2010–2011

32 415 (R 1915)

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG VAN DE STATEN VAN CURAÇAO

Ontvangen 9 september 2011

De leden van de PAR-fractie konden zich niet verenigen met de opvatting van de regering dat het wetsvoorstel uitsluitend op artikel 3, eerste lid, onder b en g, van het Statuut voor het Koninkrijk dient te steunen. Deze leden gaven te kennen dat de hoofdlijnen van het visumbeleid op artikel 38, tweede lid, dienen te worden gebaseerd en de bepalingen die te maken hebben met buitenlandse betrekkingen op artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut. Zij vroegen de regering om specifiekere te motiveren waarom het voorstel van rijkswet mede op artikel 3, eerste lid, onder g is gebaseerd. Ook de leden van de MAN-fractie en M.F.K.-fractie plaatsten vraagtekens bij de statutaire grondslag van het voorstel van rijkswet.

In antwoord op deze vragen en opmerkingen verwijst de regering naar paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting. Daarin wordt uiteengezet dat de in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g bedoelde aangelegenheden zijn aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheden omdat deze de internationale positie van het Koninkrijk raken of kunnen raken. Het visumbeleid is van oudsher een instrument van het buitenlands beleid en is daardoor reeds op die grond – ingevolge artikel 3, eerste lid, onder b – een Koninkrijksaangelegenheid. Het visumbeleid vindt voorts zijn basis in het Soeverein Besluit van 12 december 1813, waarvan nu nog slechts artikel 7 resteert en dat, op grond van artikel 57 van het Statuut voor het Koninkrijk, de status heeft van een Rijkswet (Kamerstukken II, 1987–1988, 20 393 (R 1343), B, p. 3).

Verder is het visumbeleid van belang voor het toegangs- en toelatingsbeleid. De criteria voor de verlening van een visum vallen immers gedeeltelijk samen met de maatstaven die voortvloeien uit het toegangs- en toelatingsbeleid voor vreemdelingen. Vanwege deze samenhang valt het visumbeleid onder het bereik van artikel 3, eerste lid, onderdeel g, in zoverre het algemene voorwaarden voor toelating van vreemdelingen omvat. Tenslotte wijst de regering op het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 19 januari 2007, waarin de Raad de aanbeveling doet om met het oog op de harmonisatie van het visumbeleid de

totstandkoming van een rijkswet op basis van artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, van het Statuut te bevorderen.

De leden van de PAR-fractie stelden vervolgens de vraag waarom wordt afgestapt van de tot dusverre gevolgde praktijk waarbij voor het regelen van het visumbeleid voor lichtere instrumenten dan rijkswetgeving werd gekozen. De veronderstelling van de PAR-fractie die hieraan ten grondslag ligt is echter niet juist. Visumbeleid is altijd op Koninkrijksniveau en door middel van rijkswetgeving geregeld. Als toelichting moge hiertoe hoofdstuk II (voorgeschiedenis) uit de Memorie van Toelichting dienen waarin de regering onder andere ingaat op de wetgevingsgeschiedenis. Wel is het zo dat in de huidige praktijk onder eindverantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken in overleg met – en tussen – de landen vorm wordt gegeven aan een geharmoniseerd visumbeleid voor de Caribische Koninkrijksdelen. In aansluiting hierop merkt de regering op dat het wetsvoorstel de resultaten van de tot dusverre bereikte inspanningen om tot harmonisatie te komen consolideert en een basis vormt voor continuering hiervan.

Mede gelet op de recente herziening van de staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk, die tot een uitbreiding van het aantal landen en tot de vorming van drie openbare lichamen in het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben geleid, en waarbij ter bevordering van de economische/toeristische belangen één Caribisch visum geldig voor alle Caribische delen is ingevoerd bestaat hiertoe des te meer aanleiding. Totstandkoming van de Rijksvisumwet dient de rechtszekerheid omdat het voorstel – mede in het licht van de gegroeide praktijk – de verdeling van bevoegdheden tussen alle betrokken bestuursorganen helder afbakent.

De vraag van de leden van de PAR-fractie of de slotzin van artikel 4 niet kan vervallen, beantwoordt de regering ontkennend. Deze bepaling vormt de waarborg voor een adequate samenwerking bij de uitvoering van het visumbeleid.

De regering kan evenmin instemmen met de suggestie van deze leden om de bevoegdheid tot het verlenen van een categorale vrijstelling van de visumplicht exclusief in handen van de landsautoriteiten te leggen. Een dergelijke ingreep legt de bijl aan de wortel van de harmonisatie. Juist met het oog op harmonisatie is in artikel 5, tweede lid, onder b en c, voorgeschreven dat het verlenen van vrijstelling een gemeenschappelijke bevoegdheid is van de minister van Buitenlandse Zaken en de landsautoriteiten.

De leden van de PAR-fractie bepleitten tenslotte om geschillen niet aan de raad voor ministers van het Koninkrijk voor te leggen, maar om daarvoor op grondslag van artikel 38 van het Statuut een onderlinge regeling te treffen. De regering onderschrijft het belang van overeenstemming, maar juist omdat in geschilsituaties sprake is van het ontbreken van overeenstemming, bestaat er behoefte aan een «laatste instantie».

De leden van de MAN-fractie konden zich niet verenigen met wat zij noemen «de trend om landsaangelegenheden te verheffen tot Rijksaangelegenheden», of dit nu op grondslag van artikel 3, eerste lid, onder g, plaatsvindt of op basis van artikel 38 van het Statuut. Dat landszaken op landsniveau geregeld dienen te worden, onderschrijft de regering. Op de gronden die in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting zijn uiteengezet en hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de PAR-fractie zijn herhaald, is de regering van oordeel dat het voorstel van rijkswet betrekking heeft op Koninkrijksaangelegenheden. De regering voegt daaraan toe dat het voorstel van rijkswet volledig recht doet aan het uitgangspunt dat landszaken op landsniveau geregeld worden. De landen kunnen op grond van artikel 9, derde lid, zelf uitwerking geven aan de criteria voor visumverlening die specifiek raken aan de landen zelf: openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid, solvabiliteit.

De leden van de M.F.K.-fractie stonden stil bij de aanhangig making van het voorstel van rijkswet. Deze leden onderkennen dat het voorstel op correcte wijze bij de Staten van de Nederlandse Antillen aanhangig is gemaakt, bij Koninklijke boodschap van 15 juni 2010. Dat met ingang van 10 oktober 2010 het land Nederlandse Antillen heeft opgehouden te bestaan, maakt dit niet anders. Voor een hernieuwde aanhangig making, bij de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten, bestaat geen grond.

In reactie op de vraag van deze leden naar de besluitvorming in de rijksministerraad, antwoordt de regering dat de rijksministerraad in beslotenheid vergadert. De regering moet eveneens het antwoord schuldig blijven op vragen over de voortgang van de behandeling van het voorstel van rijkswet door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat is een aangelegenheid van de Kamer.

De leden van de M.F.K.-fractie stonden voorts stil bij de statutaire grondslag. Voor een reactie hierop zij allereerst verwezen naar de beantwoording van de daarop betrekking hebbende vragen van de leden van de PAR-fractie en van de MAN-fractie, hiervoor. In aanvulling hierop merkt de regering op dat het voorstel niet in de weg staat aan het voeren van een eigen toeristisch of fiscaal beleid door de landen. Het voorstel doet recht aan de gerechtvaardigde belangen van de landen, onder andere door een expliciete vermelding van de economische belangen van de landen (artikel 5, derde lid). Voorts zij verwezen naar de slotalinea van paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting en naar de reactie van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer op vragen van de leden van de PvdA-fractie bij artikel 5.

De regering deelt niet de opvatting van de M.F.K.-fractie dat het voorstel de uitdrukking vormt van het streven naar harmonisatie om harmonisatie. De economische en andere veelal specifiek regionale belangen van de landen en de openbare lichamen in het Caribisch deel van het Koninkrijk stemmen op veel punten overeen. Die belangen zijn gediend met harmonisatie, zoals blijkt uit de invoering van het Caribisch visum.

De leden van de PS-fractie zijn de opvatting toegedaan dat het voorstel van rijkswet blijk geeft van een discrepantie in de machtsverhoudingen in het Koninkrijk. De regering onderschrijft deze opvatting niet: het voorstel heeft betrekking op Koninkrijksaangelegenheden en bevat met het oog daarop de noodzakelijke instrumenten om aan het belang van die Koninkrijksaangelegenheden recht te kunnen doen.

De opvatting van de leden van de PS-fractie dat de landen hun deel van de opbrengsten van de visumverlening mislopen en dat alle daarmee gemoeide financiële middelen «in de kas van Nederland» vloeien, doet geen recht aan de werkelijkheid. De personele en materiële kosten die visumverlening voor de posten meebrengt, dus ook visumverlening voor de toegang tot de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, komen ten laste van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is dus veeleer zo dat de uitvoering door de posten de landen kosten bespaart, dan dat de landen opbrengsten mislopen. Voor de goede orde merkt de regering nog op dat de leges worden bepaald en geheven conform de Rijkswet op de Consulaire tarieven, op basis van kostendekkendheid. Er is dus geen sprake van «opbrengsten van Caribische visumverlening». Het geharmoniseerde visumbeleid en de invoering van één Caribisch visum voor de Caribische Koninkrijksdelen draagt bij aan, ook toekomstige, kostenefficiënte visumverlening.

De leden van de P.N.P.-fractie spraken als hun oordeel uit dat het wetsvoorstel geen belemmering dient te vormen voor het vrije personenverkeer en de handel en dat uit dien hoofde landen die voor het toerisme

en de economische betrekkingen van belang zijn, uitgezonderd dienen te worden van elke vorm van visumplicht. Deze leden verbonden daaraan de opvatting dat het voor de landen mogelijk zou moeten zijn om uitzonderingen op te nemen in het wetsvoorstel. In antwoord hierop merkt de regering op dat zij de economische en toeristische belangen van de landen onderkent en dat met deze gerechtvaardigde belangen rekening zal worden gehouden bij de besluitvorming over bestending of afschaffing van visumplicht voor de onderdanen van bepaalde landen. Dit is overigens conform de huidige praktijk van goede samenwerking en constructieve afstemming tussen de landen onder de eindverantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken.

Tot slot hecht de regering eraan te benadrukken dat het voorstel van Rijkswet, conform de aanbeveling van de Raad van State van het Koninkrijk, slechts een modern kader biedt dat recht doet aan de belangen van alle landen in het Koninkrijk.

Het voorstel van Rijkswet verankert de bestaande bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken en legt de huidige praktijk van goede samenwerking in het Koninkrijk vast. De voornaamste vier kenmerken van het voorstel van Rijkswet zijn kort samengevat: een Rijkswet op hoofdlijnen, waarbij als rechtsbasis (statutaire grondslag) artikel 3 van het Statuut dient, er structureel overleg binnen het Koninkrijk over het visumbeleid plaatsvindt en er één Caribisch visum, geldig voor alle Caribische Koninkrijksdelen, is.

De regering heeft de stellige overtuiging dat juist dit laatste element sterk zal bijdragen aan een verbeterde economische concurrentiepositie, in het bijzonder op toeristisch gebied, voor de Caribische Koninkrijksdelen. Waar in het verleden bij een bezoek aan zowel Aruba als aan de Nederlandse Antillen door een toerist twee keer een visum moest worden aangevraagd en dus tweemaal een procedure moest worden doorlopen en ook twee keer leges betaald, kan sinds 10 oktober 2010 worden volstaan met één visumaanvraag en dus één maal legesafracht voor een bezoek aan meerdere Caribische Koninkrijksdelen. Ook voor de ambassades en consulaten resulteert dit in een efficiënter en effectiever werkproces.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal