

Vergaderjaar 2009–2010

32 415 (R 1915)

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 23 december 2009 en het nader rapport d.d. 9 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 2009, no.09.002525, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende bepalingen omtrent de verlening van visa voor de toegang tot de landen van het Koninkrijk (Rijkswisumwet), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet regelt de hoofdlijnen van de visumverlening binnen het Koninkrijk. In landsregelgeving van de afzonderlijke landen en openbare lichamen kunnen bepalingen van dit voorstel van rijkswet nader worden uitgewerkt. Aangezien het grondgebied van Nederland in Europa is onderworpen aan Europese regelgeving inzake de verlening van visa, is de ruimte voor de Nederlandse wetgever om regels te stellen over dit onderwerp sterk beperkt. Het voorstel van rijkswet betreft derhalve primair alleen het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het voorstel van rijkswet, maar maakt onder andere opmerkingen over het niveau van regelgeving en de medegelding van het visum voor andere landen en openbare lichamen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 2009, nr. 09.002525, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2009, nr. W02.09.035/II/K, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de

Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

1. Grondslag van het voorstel van Rijkswet

Voor het voorstel van Rijkswisumwet is als grondslag gekozen artikel 3, eerste lid, onderdelen b en g, van het Statuut voor het Koninkrijk. De keuze voor deze grondslag wordt in de toelichting gemotiveerd met een verwijzing naar een eerder advies van de Raad van State van het Koninkrijk, waarin de nadruk is gelegd op de noodzaak van uniformiteit binnen het Koninkrijk op het gebied van de regelgeving en het beleid inzake de toelating en uitzetting van vreemdelingen.¹ De Raad van Advies van Aruba en de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen hebben ten aanzien van het voorstel van rijkswet adviezen uitgebracht waarin wordt ingegaan op de keuze voor deze grondslag. Vanuit het perspectief van de autonomie van de Caribische landen wordt voorgesteld artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk mede aan het voorstel ten grondslag te leggen. Op deze adviezen wordt in de toelichting in de geheel niet ingegaan. De Raad acht dit, mede gelet op de daar gegeven, naar het oordeel van de Raad goed onderbouwde, argumentatie wel wenselijk en adviseert de toelichting, en zo nodig de voorstelde grondslag, op dit punt aan te vullen.

1. Grondslag voor het voorstel van rijkswet. De aanbeveling van de Raad 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 geeft mij aanleiding tot de volgende reactie. Beide adviezen² bleken voor de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding 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 ondergetekende ziet in de adviezen evenmin grond om terug te komen op de uitgangspunten die aan het onderhavige voorstel van rijkswet ten grondslag liggen. Wel is in de memorie van toelichting naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van State van het Koninkrijk een beschouwing over de statutaire grondslag opgenomen.

2. Niveau van de nadere regelgeving

Het voorstel van rijkswet bepaalt dat onder de landsregelgeving, als uitwerking van de Rijkswisumwet, wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de openbare lichamen) moet worden verstaan een regeling van Onze Minister van Buitenlandse Zaken.³ Op Curaçao, Aruba en Sint Maarten (hierna: de landen) worden in dit verband algemeen verbindende voorschriften vastgesteld door het daartoe bevoegde orgaan van het desbetreffende land. Het gevolg van de voorgestelde constructie is dat alle nadere regelgeving voor wat betreft de openbare lichamen op het niveau van een ministeriële regeling wordt uitgewerkt. Dit betreft onder andere regels over de verblijfstermijn die aan een visum verbonden kan worden, en de criteria voor de vraag of een vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid en voor de vraag of een vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt.⁴

De Raad is van oordeel dat het onderwerp van regelgeving bepalend behoort te zijn voor het niveau waarop de regelgeving wordt vastgesteld. Gelet hierop, acht de Raad het niet wenselijk dat alle hiervoor genoemde onderwerpen uitsluitende uitwerking krijgen bij regeling door de minister van Buitenlandse Zaken. Hij adviseert artikel 1, onderdeel i, van het voorstel van rijkswet aan te passen in die zin dat de hoofdelementen van de nadere landsregelgeving op de openbare lichamen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en nadere uitwerkingen bij ministeriële regeling.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

³ Artikel 1, onderdeel i, van het wetsvoorstel.

⁴ Artikelen 5, eerste lid, en 9, derde lid, van het wetsvoorstel.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

2. Niveau van de nadere regelgeving. De aanbeveling van de Raad om de hoofdlijnen van de nadere regelgeving voor de openbare lichamen in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen heb ik niet overgenomen. De onderwerpen die voor de openbare lichamen bij ministeriële regeling kunnen worden uitgewerkt, betreffen bij uitstek aangelegenheden waarbij de behoefte aan flexibiliteit en de mogelijkheid om op korte termijn te reageren doorslaggevend zijn voor de keuze van het niveau van deze regelgeving. Aangelegenheden als openbare orde, nationale veiligheid en volksgezondheid zijn immers onderwerpen die meer incidenteel dan structureel aan de orde kunnen zijn. Het antwoord op de vraag of een vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt voor het voorgenomen verblijf is zo conjunctuurgevoelig dat regeling bij algemene maatregel van bestuur evenmin in de rede ligt.

*3. Medegelding van de visa voor andere landen en openbare lichamen
Het wetsvoorstel bepaalt dat een visum dat is verleend voor de toegang tot een van de landen of openbare lichamen, mede geldt als visum voor de toegang tot de overige landen of openbare lichamen, tenzij de bevoegde autoriteit geen medegelding toestaat uit het oogpunt van openbare orde of nationale veiligheid.¹ Artikel 9, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat bij landsregelgeving nadere regels kunnen worden gesteld over de vraag of een vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan in verband met de verlening van een visum. Dit heeft tot gevolg dat de hoogte van de vereiste middelen van bestaan per land of openbaar lichaam kan verschillen.*

De Raad merkt in dit verband op dat toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen ertoe kan leiden dat vreemdelingen een visum aanvragen in het land of openbaar lichaam dat de minst strenge eisen stelt wat betreft de middelen van bestaan. Nadat het visum is verleend, geldt dit op grond van de Rijkswisumwet mede als visum voor de toegang tot de andere landen en openbare lichamen. Ingevolge artikel 6 van het wetsvoorstel kan het desbetreffende land of openbaar lichaam een vreemdeling de medegelding niet weigeren op de grond dat deze onvoldoende middelen van bestaan heeft. Weigering van medegelding is alleen mogelijk uit het oogpunt van openbare orde of nationale veiligheid. In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan het vorenstaande. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Medegelding van de visa voor andere landen en openbare lichamen. Aan de totstandkoming van het onderhavige voorstel van rijkswet ligt mede het streven naar harmonisatie ten grond. Dit streven krijgt allereerst gestalte in de hoofdlijnen van het visumbeleid die in het voorstel van rijkswet zijn neergelegd. Daarnaast voorziet het voorstel in een regelmatig overleg over aangelegenheden die de toepassing van de wet ten aanzien van de landen en de openbare lichamen betreffen. Het overleg is gericht op bevordering van de eenheid van het visumbeleid. Het overleg zal worden benut om eenheid in regelgeving en uitvoering te bevorderen, ook wat betreft de medegelding van een visum dat voor de toegang tot een van de landen of openbare lichamen is verleend. Aan de toelichting bij artikel 15 is een passage met deze strekking toegevoegd.

4. Kenbaarheid van het beleid op het terrein van de buitenlandse betrekkingen

De toelichting bij artikel 3 vermeldt dat de landsautoriteiten bij het beslissen op visumaanvragen gebonden zijn aan het door de minister van Buitenlandse Zaken gevoerde beleid op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. Dit beleid is kenbaar uit de memorie van toelichting bij de

¹ Artikel 6 van het wetsvoorstel.

Rijksbegroting, de (schriftelijke) gedachtewisseling tussen minister en Staten-Generaal en het overleg tussen de koninkrijkspartners op grond van het voorgestelde artikel 15, aldus de toelichting. De Raad is niet overtuigd dat de kenbaarheid van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken op deze wijze toereikend is verzekerd. Hij adviseert te vermelden dat het beleid tevens in een circulaire zal worden neergelegd. De Raad adviseert hiertoe te besluiten en de toelichting op dit punt uit te breiden.

4. Kenbaarheid van het beleid op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. De aanbeveling van de Raad om de hoofdlijnen van het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken in een circulaire neer te leggen, is niet overgenomen. «In een geglobaliseerde wereld kunnen we elke minuut van de dag worden geconfronteerd met gebeurtenissen die elders in de wereld plaatsvinden». Dit citaat uit de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2010 (32 123 V, nr. 2, blz. 12) illustreert de onmogelijkheid om het buitenlands beleid in een circulaire vast te leggen. Het is daarvoor te zeer fluïde. Dit geldt evenzeer voor het visumbeleid, als onlosmakelijk deel van het buitenlands beleid. Dat neemt niet weg dat bij de vormgeving en toepassing van dat visumbeleid acht wordt geslagen op een aantal bakens en aandachtspunten. Tot die bakens behoren resoluties van de Verenigde Naties, meer in het bijzonder resoluties waarbij sancties jegens landen en personen en organisaties worden ingesteld. Dergelijke sancties werken door in het visumbeleid van het Koninkrijk, zowel bij de beoordeling van afzonderlijke visumaanvragen als bij invoering of opheffing van een visumplicht voor vreemdelingen die onderdaan zijn van bepaalde staten. De besluitvorming ten aanzien van de invoering of afschaffing van een visumplicht wordt mede beheerst door de aard van de betrekkingen met de desbetreffende staten, door overwegingen op het terrein van de veiligheid en door het democratische gehalte van het bestuur. Voorts komen daarbij aan de orde de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de visumplicht voor een land voor de betrekkingen met een ander land.

Ook kan visumverlening met het oog op het bijwonen van een bijeenkomst van een oppositionele beweging die het geweld niet schuwt, de betrekkingen met het desbetreffende land schaden.

Het voorstel van rijkswet voorziet in een regelmatig overleg over aangelegenheden die de toepassing van de wet ten aanzien van de landen en de openbare lichamen betreffen. Dit overleg is bij uitstek het platform om ontwikkelingen in het buitenlands beleid en de consequenties daarvan voor de visumpraktijk kenbaar te maken, toe te lichten, daarover van gedachten te wisselen en in goed overleg tot afstemming te komen. In de memorie van toelichting is een passage met deze strekking opgenomen.

5. Aanvraag van een visum in het Papiaments

Ingevolge het voorgestelde artikel 8, tweede lid, onderdeel c, kan een bevoegde autoriteit besluiten een aanvraag voor een visum niet te behandelen, indien de aanvraag niet is gesteld in de Nederlandse, Franse, Engelse of Spaanse taal.

De Raad adviseert in te gaan op de vraag in hoeverre ook het Papiaments, dat immers in het Caribische gebied als een van de officiële talen is erkend,¹ voor de aanvraag dan wel voor een mondelinge toelichting kan worden gebruikt.

De Raad adviseert ten minste de toelichting op dit punt aan te vullen

¹ Zie de Landsverordening van de Nederlandse Antillen van 28 maart 2007 houdende vaststelling van de officiële talen.

5. Aanvraag van een visum in het Papiaments. Dat het Papiaments in het Caribisch gebied van het Koninkrijk een officiële taal is, brengt niet mee dat ook buiten dat gebied het Papiaments in contacten met overheidsin-

stellingen kan worden benut. Vreemdelingen moeten een visum in het buitenland aanvragen, bij een van de Koninkrijksvertegenwoordigingen. Deze Koninkrijksvertegenwoordigingen, ongeveer honderdveertig in getal, bevinden zich in alle werelddelen en zijn niet zodanig bemenst dat op elke vertegenwoordiging medewerkers met beheersing van het Papiaments werkzaam zijn. Bovendien zal de visumaanvrager doorgaans het Nederlands noch het Papiaments machtig zijn. Het voorstel van de Raad om ten minste de toelichting op dit punt aan te vullen is niet overgenomen.

6. Weigeren of intrekken van het visum in verband met onttrekking aan strafvervolging of tenuitvoerlegging van een straf

De artikelen 11 en 12, gelezen in samenhang met artikel 9, van het voorstel van rijkswet bepalen de gronden waarop de bevoegde autoriteit een visum kan weigeren respectievelijk kan intrekken of wijzigen. De Raad heeft eveneens voor advies voorgelegd gekregen het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet.¹ Dit voorstel maakt het mogelijk een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren indien er een gegrond vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich in een ander land dan het Koninkrijk der Nederlanden zal onttrekken aan strafvervolging of tenuitvoerlegging van een straf.

De Raad merkt op dat in het voorstel van rijkswet een dergelijke specifieke bepaling niet is opgenomen. Hij wijst erop dat een situatie zoals beschreven in het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet zich eveneens kan voordoen in het kader van de visumverlening krachtens de Rijksvisumwet. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op het vorenstaande en zo nodig het voorstel aan te vullen.

6. Weigeren of intrekken van het visum in verband met onttrekking aan strafvervolging of tenuitvoerlegging van een straf. De Paspoortwet en de Rijksvisumwet kennen niet een zodanige symmetrie dat in het onderhavige voorstel van rijkswet een bepaling als bedoeld in de Paspoortwet op haar plaats zou zijn. In de Paspoortwet gaat het om een beperkte groep Nederlanders die in het buitenland bij een van de Koninkrijksvertegenwoordigingen een – vervangend – reisdocument aanvragen. Bij visumverlening gaat het om een onbepaald doch potentieel omvangrijk aantal vreemdelingen die zich, om hun land te ontvluchten, bij vertegenwoordigingen van elke andere staat kunnen vervoegen met een visumaanvraag. Het ligt op de weg van de autoriteiten van de vervolgende staat om, als daar een gerechtvaardigde grond toe bestaat, eigen onderdanen het reizen te beletten, om te voorkomen dat dezen zich aan rechtsvervolging zullen onttrekken.

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

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van de kanttekeningen bij artikel 8, tweede lid, en bij de artikelen 9, eerste lid, 11, eerste lid, en 14. De in deze bepalingen gebezigde terminologie sluit aan bij de redactie van Rijkswet op de consulaire tarieven en de Paspoortwet.

In het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting zijn voorts na overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba nog enkele wijzigingen aangebracht:

- In artikel 2 is «Hoofdstuk II» vervangen door: Deze wet.
- In artikel 3 is de zinsnede «de hem in deze wet toegekende bevoegdheden» vervangen door: haar bevoegdheden.
- In artikel 4 is «zijn gemandateerd» vervangen door: zijn belast.

¹ Zaak no.W04.09.0512/I/K, waarover de Raad heden ook advies uitbrengt.

- In artikel 5, eerste lid, is de beperking «van ten hoogste drie maanden» vervallen.
- In artikel 9 is «gevaar voor de volksgezondheid» als criterium voor de beoordeling van een visumaanvraag genoemd.
- In artikel 15, tweede lid, is de zinsnede «onverminderd artikel 50 van het Statuut» vervallen
- In het algemeen deel van de memorie van toelichting is een passage over het visumoverleg toegevoegd (paragraaf 3.3.6).

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

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

bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W02.09.0351/II/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van het voorstel van rijkswet toevoegen: onverminderd artikel 7, tweede lid.
- In artikel 8, tweede lid, onderdeel d, van het voorstel van rijkswet «vergoeding» vervangen door: leges.
- In de artikelen 9, eerste lid, onderdeel a, 11, eerste lid, onderdeel b en 14 van het voorstel van rijkswet «geldig reisdocument» vervangen door: geldig document voor grensoverschrijding.
- Artikel 11, eerste lid, van het voorstel van rijkswet, als volgt formuleren: De bevoegde autoriteit weigert het visum indien: