

Vergaderjaar 1996–1997

**24 074 (R 1531)**

## **Goedkeuring van het op 17 mei 1994 te Parijs tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten (Trb. 1994, 144)**

**Nr. 10**

### **NADER VERSLAG**

Vastgesteld 3 maart 1997

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft met belangstelling de Nota naar aanleiding van het verslag, alsmede de Nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen gelezen. In het bijzonder dit laatste verslag geeft de commissie aanleiding tot het uitbrengen van een nader verslag.

Onder het voorbehoud dat de regering afdoende op de vragen en opmerkingen in dit nader verslag zal antwoorden, acht zij hiermee de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van de Nota naar aanleiding van het verslag, het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen en de nota naar aanleiding van dit laatste verslag. Hoewel de leden na kennisneming daarvan de doelstelling van het verdrag, de beteugeling van de immigratie van illegalen op St. Maarten blijven ondersteunen, blijven er, ook na de beantwoording van de beide verslagen nog veel vragen open. In verband daarmee hebben zij sterke aarzelingen ten aanzien van de goedkeuring van het onderhavige verdrag.

De leden van de PvdA-fractie hebben geconstateerd dat er kennelijk binnen de Staten van de Nederlandse Antillen grote bezwaren bestaan tegen het verdrag, alhoewel men de goede bedoelingen ervan waardeert. Deze bezwaren moeten temeer ernstig worden genomen nu het verdrag alleen voor het Nederlands-Antilliaanse deel van het Koninkrijk gelding zal krijgen, maar het Statuut niet voorziet in enigerlei vorm van directe controle door de Staten van de Nederlandse Antillen. Het ontbreken van een Koninkrijksparlement waarin Nederlands-Antilliaanse volksvertegenwoordigers rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen doet zich hier eens te meer gevoelen.

De Staten van de Nederlandse Antillen zijn kennelijk bevreesd voor een achteruitgang van het (Caraïbisch) kooptoerisme als gevolg van de te verwachten problemen bij het verkrijgen van een visum en daarnaast voor een meer ongebreidelde toestroom van vreemdelingen uit Europa. Het is zeer de vraag of die vrees door de beantwoording van de regering is weggenomen. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels) en De Haan (CDA).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature CD, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+), Bolkestein (VVD), Hendriks (HDRK) en Bukman (CDA).

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de Staten van de Nederlandse Antillen in hun verslag aangeven dat ratificatie van het verdrag in haar huidige vorm een stap achteruit is voor het proces van Caraïbische integratie en schetsen nogal wat problemen daarbij. De leden van de fractie van D66 onderkennen het bezwaar dat enerzijds bezoekers uit de Europese Unie wel vrij toegang zullen hebben en anderzijds bezoekers uit de Caraïbische regio aan visumbepalingen onderworpen kunnen worden. Deze leden achten dit een niet onbelangrijk bezwaar. Zij willen de minister vragen of op enige wijze aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen.

### **Hoofdlijnen**

Het stelt de leden van de PvdA-fractie teleur dat de regering niet bereid blijkt, ondanks het verzoek daartoe van zowel de leden van de PvdA-fractie als van de Staten van de Nederlandse Antillen, om tot een artikelsgewijze toelichting op het verdrag over te gaan. De redenering dat «juist met het oog op de feitelijke tenuitvoerlegging van het verdrag» gekozen is voor een thematische toelichting overtuigt daarbij niet. Zeker niet nu een justitiële instantie die bevoegd zou zijn het verdrag eenduidig uit te leggen, ontbreekt. Waar bovendien, tot dusver, de aanpassing van de Landsverordening Toelating en Uitzetting aan het Verdrag niet is geregeld en daarom is te verwachten dat in geval van ingeroepen rechtsbescherming de kort-geding-rechter «op eigen houtje» tot interpretatie van het verdrag zal overgaan, ligt een artikelsgewijze toelichting voor de hand. Mede in het licht van de nog volgende opmerkingen verzoeken de leden van de PvdA-fractie de regering alsnog een dergelijke toelichting te geven.

In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie betreffende democratische controle heeft de regering geantwoord dat «de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het verdrag ... primair een zaak is van de Nederlands-Antilliaanse en de Franse regeringen, waarop de democratische controle wordt uitgeoefend, zoals voorzien in het betreffende staatsbestel.» Daarbij wordt voor wat betreft de Nederlandse Antillen verwezen naar de Staten en de Eilandsraad.

In het antwoord op vragen van de Staten van de Nederlandse Antillen wordt zelfs met zoveel woorden geantwoord «dat de leden van de Commissie worden aangewezen door de Nederlands-Antilliaanse respectievelijk de Franse regering». Op zich is het niet onlogisch de tenuitvoerlegging van een door het Koninkrijk der Nederlanden gesloten verdrag waarvan de gelding tot het grondgebied van de Nederlandse Antillen wordt beperkt, zoveel als mogelijk aan de betrokken landsorganen over te laten. Het is echter de vraag of het Statuut daarvoor voldoende ruimte laat. Slechts is (in art. 27) bepaald dat de Nederlandse Antillen «betrokken worden in de uitvoering van overeenkomsten die hen .. raken». Dat is toch wat anders dan de vanzelfsprekendheid waarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de overeenkomst nu geheel in handen van de Nederlands Antilliaanse autoriteiten wordt gelegd. Het Koninkrijk als zodanig is immers verdragsluitende partij en in art. 13 lid 1 van het verdrag is bepaald dat «de verdragsluitende partijen» een Commissie instellen. Het is onduidelijk op grond van welke bepaling ervan zou kunnen worden uitgegaan dat de Koninkrijksministerraad die bevoegdheid aan de Nederlands-Antilliaanse regering zou willen delegeren.

Voorts is het onduidelijk welke rol de eilandsraad van St. Maarten daarbij zou spelen en op grond van welke bepaling die eilandsraad bevoegd zou zijn, aldus de leden van de PvdA-fractie. Bovendien is het niet duidelijk welke betekenis het woord «primair» in het antwoord van de Nederlandse regering heeft. Wordt daarmee bedoeld op de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk in de zin van art. 51 van het Statuut?

Ten slotte zouden deze leden het op prijs stellen indien – nog voor de plenaire behandeling van de onderhavige goedkeuringswet – met de Franse autoriteiten een regeling zou worden getroffen ten aanzien van de uitvoering van het verdrag en de daarop te verrichten controle. Daarbij zouden tenminste de volgende punten moeten worden geregeld:

- 1 de samenstelling van de commissie;
- 2 de zittingsduur van de leden van de commissie;
- 3 de instanties die de commissieleden benoemen en de hiërarchische verhouding tot die instantie; en
- 4 de verantwoording van de commissieleden aan een parlementair orgaan.

Wat dit laatste betreft merken de leden van de PvdA-fractie op het onwenselijk te vinden dat een verdrag in werking zou treden dat op sommige punten vergaande consequenties zou kunnen hebben voor inreizende vreemdelingen, zonder dat de democratische controle op de uitvoering van dit verdrag behoorlijk geregeld is. Er zij daarbij op gewezen dat beslissingen als het aanwijzen van risicolanden, het aanwijzen van risicovluchten en het uitwerken van spoedprocedures waardoor risicovluchten zouden kunnen worden toegevoegd, aan democratische controle onderhevig behoren te zijn. Deze leden suggereren daarom de onderhavige goedkeuringswet wordt aan te vullen met een regeling vergelijkbaar met de regeling van de parlementaire instemming met bindende ontwerpbesluiten van de JBZ-Raad en het uitvoerend Comité van Schengen, zoals die zijn voorzien in de betreffende goedkeuringswetten.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de antwoorden van regeringszijde zoals vervat in de nota naar aanleiding van het verslag (24 074 nr. 8). Zij stellen het echter op prijs alvorens de schriftelijke voorbereiding van het onderhavige voorstel af te ronden nog een aantal nadere vragen te stellen. Na lezing van de Nota naar aanleiding van het verslag en de Nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen willen de leden van de CDA-fractie de regering allereerst een aantal vragen voorleggen over de zogenaamde risicovluchten. Op welke wijze en op welk moment wordt bekend gemaakt welke vluchten als risicovluchten worden aangemerkt? Kan het aan passagiers voordat zij vertrekken bekend zijn dat men te maken heeft met een risicovlucht?

Brengt het in het onderhavige verdrag gekozen systeem niet met zich mee dat personen die illegaal Sint Maarten willen binnenkomen intensief zullen zoeken naar alternatieve routes om dit eiland binnen te komen? Zal dit niet moeten leiden tot verhoogde waakzaamheid ten opzichte van pogingen om Sint Maarten overzee illegaal binnen te komen? Is er met de Franse regering gesproken over mogelijkheden om bij voorbeeld in het kader van de Kustwacht gezamenlijk te komen tot het terugdringen van illegale immigratie overzee? Is de minister niet van oordeel dat het wenselijk is naast de instelling van personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten krachtens het onderhavige wetsvoorstel tevens zo snel mogelijk te komen tot het tegengaan van pogingen om per boot op illegale wijze op Sint Maarten te komen?

In het antwoord naar aanleiding van een vraag van deze leden met betrekking tot de personele samenstelling van de bij het verdrag in te stellen Commissie en Werkgroep gaat de regering niet in op het feit of er voorbereidingen zijn getroffen om onmiddellijk na de inwerkingtreding van het verdrag de nodige beslissingen te kunnen nemen. Deze leden stellen het op prijs indien de minister deze vraag alsnog wil beantwoorden.

In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt dat de economische realiteit verlangt dat iedere inkomstenverhogende maatregel op zijn uiteindelijke structurele consequenties voor de vrijwel

geheel op de toeristensector steunende economie moet worden beoordeeld. Heeft de regering concrete gegevens over de hier – in algemene zin terecht – gesignaleerde consequenties? Dit klemt te meer omdat de regering elders in de nota opmerkt dat de implementatie van het verdrag geen beduidende invloed zal hebben op het uitgavenpatroon van toeristen, aangezien een belangrijke bijdrage aan het hoge toeristenhandelsvolume afkomstig is van het winkeltoerisme.

Ook bij de leden van de fractie van D66 zijn na lezing van de nota naar aanleiding van het verslag, nog een aantal vragen gerezen over het verdrag inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten. Het is deze leden niet duidelijk op welke wijze de vluchten die aan gemeenschappelijke personencontrole worden onderworpen, aangewezen zullen worden. Zij zouden in het bijzonder inzicht willen hebben in de criteria die gehanteerd zullen worden bij het aanwijzen van de vluchten. Bovendien is het deze leden niet duidelijk welk orgaan zal beslissen over de gemeenschappelijke personencontrole.

### **Toelatingsvereisten**

De leden van de PvdA-fractie blijven van mening dat de in het verdrag bepaalde regeling gemakkelijk kan leiden tot rechtsongelijkheid. Aan personen die niet uit risicolanden en/of niet via risicovluchten op St. Maarten aankomen worden immers niet alleen bij hun toelating maar ook gedurende hun verblijf andere vereisten gesteld dan aan degenen die wel uit risicolanden afkomstig zijn én door middel van een risicovlucht zijn aangekomen. Over de vraag welke landen als risicoland zullen worden aangeduid en welke vluchten als risicovlucht bestaat op voorhand geen duidelijkheid. Het daaromtrent door de regering opgemerkte, te weten dat weliswaar misschien sprake is van rechtsongelijkheid maar dat – noodgedwongen – een stapsgewijze benadering wordt beoogd (nr. 8, blz. 2) doet hieraan niet af. Juist daar waar rechtsongelijkheid moet worden gevreesd, is het immers zaak op voorhand zo goed mogelijk te verankeren op grond van welke criteria een verschillende behandeling gerechtvaardigd is. Juist daarom had het voor de hand gelegen de criteria daartoe in het verdrag vast te leggen dan wel in een krachtens het verdrag op te stellen nadere regeling, die dan gelijktijdig met het verdrag aan het parlement had kunnen worden voorgelegd. De leden van de PvdA-fractie nodigen de regering uit alsnog uiteen te zetten waarom niet voor één van beide methoden gekozen is. Bovendien is het van belang te weten op welke termijn de stapsgewijze benadering wél tot een gelijke behandeling van alle inkomende kort-verblijf-toeristen zou kunnen leiden.

Wat betreft de te verwachten problemen bij het verkrijgen van een visum voor de korte termijn merken deze leden het volgende op. Voor de (koop)toerist die voor een kort verblijf naar het Nederlands-Antilliaanse gedeelte van St. Maarten wil komen, is de eis te voldoen aan de door Frankrijk voor het Franse eilandgedeelte gestelde visumplicht per definitie een verzwaaring van de toelatingseisen. Het antwoord van de regering dat dit bezwaar eraan voorbijgaat dat «deze toegangsvoorwaarden slechts gelden ten aanzien van personen die aan een gemeenschappelijke controle worden onderworpen» (de zogeheten risicovluchten) is daarbij onbevredigend, tenminste zolang niet vaststaat welke vluchten als risico-vluchten zullen worden aangeduid en niet op voorhand duidelijk is ten aanzien van welk percentage van het kort verblijf toerisme de verdragsregeling zal gaan gelden. Hoezeer die aanscherping in de praktijk zal worden gevoeld is, tenminste mede, afhankelijk van de wijze en de termijn waarop een dergelijk visum kan worden verkregen. En daaromtrent staat niets vast. Zou de regering met de Franse autoriteiten in overleg kunnen treden teneinde te bewerkstelligen dat in Frankrijk een regeling wordt getroffen op grond waarvan een snelle en gemakkelijk

toegankelijke regeling voor visumverkrijging is gegarandeerd, zo vroegen deze leden. In hoeverre zijn (overigens) de visumverstreckende instanties die voor afgifte van visa voor het Koninkrijk der Nederlanden verantwoordelijk zijn in de regio in staat en geautoriseerd om snel tot afgifte van een visum voor een korte termijn verblijf over te gaan?

De leden van de PvdA-fractie achten in ieder geval het waarborgen van een behoorlijke voorziening ten aanzien van een snelle visumverlening, al dan niet in een afzonderlijke regeling, in beide landen noodzakelijk voordat tot inwerkingstelling van het verdrag kan worden overgegaan.

De vraag van deze leden ten aanzien van de vergelijking van het in het verdrag geregelde regime met het Schengenregime is beantwoord met de constatering dat voor beide gevallen voor een andere systematiek is gekozen. Dat was hun ook opgevallen, maar de achterliggende vraag was uiteraard: waarom is dit gebeurd? Wanneer het in Europees verband mogelijk blijkt te komen tot een systeem van binnen- en buitengrenzen waarbij de controle van de buitengrenzen geheel aan de betrokken lidstaat wordt toevertrouwd dan is niet op voorhand duidelijk waarom een dergelijk systeem tussen twee van de verdragspartners – zij het zonder daadwerkelijke integratie van het betrokken gebied in het Schengenterritorium – niet tevens met betrekking tot een gebied overzee zou kunnen worden ingevoerd. De leden van de PvdA-fractie ontvangen hierop graag de reactie van de regering.

### **Personencontrole**

In het verdrag is geregeld dat een besluit tot weigering van de toegang na controle door zowel de grensbewakingsambtenaar van de gaststaat als die van de zendstaat en na overleg tussen de controlefunctionarissen van beide lidstaten door de grensbewakingsambtenaar van het land waar de controle plaatsvindt wordt genomen en aan de betrokkene wordt medegedeeld (art. 5, lid 5). In de toelichtende nota, aldus de leden van de PvdA-fractie, wordt dit weliswaar anders beschreven («de beslissing tot weigering .... gezamenlijk wordt genomen», nr. 1, blz. 4,) maar die toelichting is niet in overeenstemming met de tekst van het verdrag. Kan de regering bevestigen dat de toelichting op dit punt niet juist is geredigeerd? Tegen deze beslissing is geen rechtsmiddel voorzien maar, in het eilandgebied St. Maarten is uiteraard een vordering in kort geding mogelijk. Niet geregeld is echter aan welke vereisten een beschikking tot weigering moet voldoen en met name niet of zij in schriftelijke vorm wordt neergeslagen en of een dergelijke beschikking tot weigering, uitgegeven door de grensbewakingsambtenaar van de gaststaat, ook gronden kan bevatten ontleend aan het recht van de zendstaat. Ook hieromtrent vragen deze leden alsnog opheldering van de regering.

De vraag is voorts of het de persoon die in rechte tegen de beslissing tot weigering van toegang wil opkomen zal zijn toegestaan in afwachting van de procedure op St. Maarten te verblijven. Zo neen, op welke wijze hij dan in staat zal worden gesteld zijn procesrechten in een later stadium geldend te maken.

Een andere vraag van deze leden aan de regering is welke rechtsbescherming zal gelden voor personen die – aangekomen te Grand Case – zich, op basis van dit verdrag, de toegang tot het gehele eiland zullen zien weigeren.

Wat betreft de aanhouding ter gelegenheid van de personencontrole in de gaststaat van personen om wier uitlevering door de zendstaat zou kunnen worden verzocht, is door de Staten van de Nederlandse Antillen gevraagd hoe die aanhouding zich verhoudt tot art. 5 ECRM en art. 9 BUPO, nu het kennelijk niet de bedoeling is die aanhoudingsbevoegdheid tevens in het nationale recht van beide lidstaten te regelen en bedoelde verdragsartikelen immers een regeling bij formele wet vereisen. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van de Nederlandse

Antillen wordt hieromtrent opgemerkt dat «een verdrag voldoende rechtsbasis voor het creëren van deze bevoegdheid» oplevert, zonder dat dit nader wordt uitgelegd. Gezien de stellige bewoordingen van beide verdragsartikelen stellen de leden van de PvdA-fractie een nadere uitleg van de regering op dit punt op prijs.

Ook de leden van de D66-fractie vragen nadere informatie over de bedoelingen van de regering om met betrekking tot de gemeenschappelijke personencontrole een stapsgewijze benadering te hanteren. In reactie op vragen van leden van de PvdA, meldt de regering dat men van zins is eerst gemeenschappelijke personencontrole op de vliegvelden in te voeren, om in een later stadium ook reizigers die via de zee een van beide territoria betreden aan deze gemeenschappelijke personencontrole te onderwerpen. Invoering van deze laatste vorm is volgens de regering afhankelijk van een goede organisatie van een kustwacht voor Sint Maarten. De leden van de fractie van D66 vragen zich echter af of een enigszins sluitende controle op boten daadwerkelijk te realiseren is. Zal er, analoog aan de controle op de vliegvelden, eveneens een selectieve gemeenschappelijke controle van boten komen? Of zullen alle opvarenden van schepen die in de havens van Sint Maarten aanleggen aan controle onderworpen worden? Deze leden zien hier nog wel een probleem, aangezien de strikte Franse visa-regeling, met name voor toeristen uit de overige Caraïbische staten, het personenverkeer naar het eiland Sint Maarten zou kunnen belemmeren.

### **Verhouding tussen het verdrag en het nationale recht**

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de regering te gemakkelijk voorbijgaat aan de moeilijkheden die kunnen ontstaan door het niet in overeenstemming zijn van de nationale (Nederlands-Antilliaanse) wetgeving met het verdrag. Het antwoord van de regering, waarbij verwezen wordt naar het vóór 1 januari 1994 in Nederland geldende recht overtuigt daarbij niet. De Nederlandse kort-geding-rechter had daarbij immers te maken met de uitleg van één wet, de Nederlandse Vreemdelingenwet. De kort-geding-rechter te Philipsburg, daarentegen, zou geroepen kunnen worden te oordelen over rechtskwesties waarvoor het onderhavige verdrag alsmede de daarvan afwijkende Nederlands-Antilliaanse regeling zouden gelden. Het is zelfs niet ondenkbaar dat in bepaalde gevallen ook nog een beroep kan worden gedaan op nationale Franse wetgeving terzake (bijvoorbeeld op het gebied van de toelaatbaarheid van een door een Franse grensbewakingsambtenaar uitgevoerde veiligheidsfouillering).

Volstrekt onduidelijk is ook waarom de Landsverordening Toelating en Uitzetting niet voor wat betreft het Eilandgebied St. Maarten aan het verdrag zou kunnen worden aangepast. De leden van de PvdA-fractie vernemen daaromtrent gaarne het oordeel van de regering.

Tenslotte wijzen deze leden erop dat niet in één justitiële controle-autoriteit is voorzien, zodat het zelfs voorstelbaar is dat de bepalingen van het Verdrag aan beide zijden van de grens op verschillende wijzen zullen worden geïnterpreteerd.

### **Verdere samenwerking**

Naar aanleiding van het antwoord van de regering op hun vraag naar de termijn willen de leden van de CDA-fractie graag weten of de in voorbereiding zijnde inrichting van een douanepost op Sint Maarten

inmiddels operationeel is geworden. Tevens zijn deze leden geïnteresseerd in de tot nu toe opgedane ervaringen met de genoemde initiatieven om te komen tot vermindering van het aantal illegaal op Sint Maarten verblijvende personen.

De voorzitter van de commissie,  
Van Traa

De griffier van de commissie,  
Janssen