

Vergaderjaar 1995–1996

24 074 (R 1531)

Goedkeuring van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Franse Republiek inzake personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten; Parijs, 17 mei 1994

Nr. 7

VERSLAG VAN DE STATEN VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

Ontvangen 9 mei 1996

De bespreking van het onderhavige voorstel van Rijkswet heeft dezerzijds aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende op- en aanmerkingen.

De Staten van de Nederlandse Antillen hebben goede nota genomen van de onderhavige ontwerp-rijkswet en waarderen de goede bedoelingen welke achter dit ontwerp steken. De totstandkoming van een verdrag met Frankrijk over de personencontrole op de luchthavens van Sint Maarten kan van belang zijn om de steeds toenemende illegaliteit op het eiland een halt toe te roepen. De afwezigheid van grenscontrole op het eiland heeft klaarblijkelijk geleid tot situaties welke onacceptabel zijn; de illegale immigratie en illegale handel hebben de kop opgestoken en vormen een reële bedreiging voor het sociaal-economisch evenwicht op beide delen van het eiland Sint Maarten. Het is duidelijk dat een gezamenlijke aanpak, op basis van een gemeenschappelijk belang, noodzakelijk is om de toekomst van het eiland veilig te stellen. Niettemin vragen de Staten zich af of deze aanpak wel middels een verdrag als het onderhavige dient te geschieden; zou een juiste toepassing van de immigratiebepalingen deesignaleerde problemen niet hebben kunnen oplossen? Juist hierom hebben de Staten het indertijd dan ook op prijs gesteld dat een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure op gang is gezet. De Staten hebben dan ook gemeend om indertijd een hoorzitting te moeten houden op Sint Maarten, teneinde de meningen van de bevolking van het eiland te moeten horen over hun standpunt t.a.v. het onderhavige verdrag. Op grond van deze bevindingen en na bestudering van het ontwerp en de daarop betrekking hebbende toelichting willen de Staten de volgende opmerkingen naar voren brengen.

Algemeen

Op de eerste plaats achten de Staten het zeer gewenst dat alsnog een toelichting op de afzonderlijke bepalingen van het verdrag wordt gegeven. Zo'n toelichting is naderhand zeker van nut bij de feitelijke uitvoering van het verdrag.

Verder zijn de Staten van mening dat ratificatie van het verdrag in haar huidige vorm, in vergelijking met Europa waarbij gestreefd wordt naar steeds verdergaande integratie, een stap achteruit betekent voor wat betreft het streven naar meer Caribische integratie in onze regio, aangezien het voor onderdanen van de Caribische eilanden moeilijker wordt om toegelaten te worden, terwijl anderzijds de deur wagenwijd wordt opengezet voor onderdanen van de (uitgebreide) EG-lid-staten.

De zinsnede in de begripsbepaling «... met uitzondering van onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Economische Ruimte.», dient geherformuleerd te worden. Deze begripsbepaling ongewijzigd toepassen, laat duidelijk zien dat men geen oog heeft voor de repercussies op economisch terrein welke dit alles heeft op het Nederlands gedeelte van Sint Maarten. Onder onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Economische Ruimte vallen nl. niet alleen onderdanen van de huidige EG-Lidstaten, doch ook die van enkele lidstaten van de vroegere Europese Vrijhandels Associatie alsmede die van de Scandinavische landen die via een referendum te kennen hebben gegeven lid te willen worden van de EG, hetgeen betekent dat het eiland Sint Maarten voor praktisch heel Europa worden opengegooid. Moet dit niet gezien worden als Europees nationalistisch protectionisme? Hoewel juridisch volkomen legaal (bij strijdigheid tussen verdragsregels en de nationale wet gaan de verdragsregels voor), komt het begrip «vreemdeling» in de eerdergenoemde begripsbepaling niet overeen met hetgeen de Rijkswet op het Nederlanderschap (P.B. 1985, no. 6) hieromtrent bepaalt. De definitie gaat hiermee tevens voorbij aan praktische niet-denkbare gevolgen welke zij met zich mee zou kunnen brengen; de kans op de figuurlijke overstroming van het eiland Sint Maarten door Europeanen.

Toelatingsvereisten

De Staten kunnen zich er niet in vinden dat in de gevallen waarbij een gezamenlijke controle plaatsvindt de toelatingsvoorwaarden cumulatief gaan gelden, daar dit nadelige gevolgen kan hebben voor de economie van Nederlands Sint Maarten. Dit eiland ontvangt jaarlijks een groot aantal toeristen en het toerisme is dan ook een van de belangrijkste peilers van de Sintmaartense economie. Van deze toeristen zijn meer dan 230 000 afkomstig uit andere Caribische landen. De Nederlandse Antillen, waartoe ook het Nederlands gedeelte van het eiland Sint Maarten behoort, kent geen visumplicht voor bezoekers uit deze landen, met uitzondering van die afkomstig uit Cuba, Sto. Domingo en Haïti. Naar verkregen informatie zijn echter de onderdanen van praktisch alle Caribische landen wel visumplichtig voor Frankrijk. Uit de toelichtende nota blijkt dat vreemdelingen die alleen voor Frankrijk visumplichtig zijn, voor een bezoek aan Sint Maarten in het bezit moeten zijn van een Frans visum, ook al stellen zij alleen het Nederlands-Antilliaans deel te willen bezoeken. In de toelichtende nota doet men voorkomen alsof deze eis niet zwaar is en voorts suggereert men dat de bezoekers maar steeds een Frans visum moeten aanvragen daar de voorwaarden die Frankrijk aan een visumverlening verbindt, toch niet veel anders zijn dan de Nederlands-Antilliaanse toelatingsvoorwaarden voor kort verblijf. Nogmaals blijkt dat men niet genoeg oog heeft voor de plaatselijke situatie.

Op veel van de omringende eilanden worden hoge invoerrechten geheven op kleding en andere luxe goederen. Dit heeft tot gevolg dat de kooplieden aldaar weinig grote voorraden er op nahouden en dan regelmatig als zgn. kooptoeristen Sint Maarten aandoen, die in feite fungeert als depothouder van zulke voorraden voor die eilanden. Deze kooptoeristen reizen dan regelmatig voor een korte periode naar

Nederlands Sint Maarten om aldaar hun kleine voorraden in te slaan. Zij zijn er niet aan gewend dat zij voor een toelating tot kort verblijf op Nederlands Sint Maarten aan formele vereisten moeten voldoen. Dat zal dan ook, zelfs na een goede voorlichting inzake de nieuwe regelingen voor toelating, in vele gevallen voor betrokkenen niet duidelijk zijn dat men een Frans visum moet hebben om Nederlands Sint-Maarten te bezoeken voor het doen van inkopen. Het feit dat voortaan de toelatingsvereisten van beide landen voor beide delen van het eiland Sint Maarten gaan gelden, althans voor bezoekers op bepaalde daartoe aangewezen vluchten, kan belemmerend werken op de komst van toeristen afkomstig van de omringende eilanden. Dit zou direct negatieve gevolgen hebben voor de handel. Naar de mening van de Staten zou aan de bezoeker die via de gaststaat binnenkomt en bij controle stelt dat hij alleen het gebied van die gaststaat bezoekt, niet de vereiste moeten worden gesteld dat hij ook aan de toelatingsvoorwaarden van de zendstaat moet voldoen. In dit licht bekeken worden de reeds eerder genoemde kooptoeisten uit de omringende eilanden, die binnenkomen op vluchten welke zijn aangewezen als vluchten die gezamenlijk zullen worden gecontroleerd, dubbel gestraft. Enerzijds moeten ze zich bij binnenkomst onderwerpen aan controle en anderzijds dienen de meeste van hun tevens in het bezit te zijn van toelatingsvereisten voor het Franse gedeelte, terwijl zij op grond van het doel van hun aanwezigheid geenszins van plan zijn het Franse gedeelte te bezoeken.

Lid 1 van artikel 4 van het Verdrag stelt dat aan een vreemdeling die voldoet aan de (in dat artikel omschreven) voorwaarden, toegang kan worden verleend. Er is hier duidelijk sprake van een discretionnaire bevoegdheid.

Houdt dit omgekeerd ook in dat aan een vreemdeling de toegang kan worden geweigerd, ook al voldoet hij aan alle voorwaarden?

Uitoefening van de controle

De Staten vinden het merkwaardig dat de personencontrole beperkt is tot luchthavens. De staten willen gaarne weten welke maatregelen genomen worden voor controle van vreemdelingen die via de zeehavens binnenkomen. Daarnaast wil men ook weten welke gezamenlijke maatregelen men zal nemen voor de controle van personen die (illegaal) via de stranden het eiland binnenkomen.

De gezamenlijke personencontrole zal enkel voor bepaalde daartoe vooraf aangewezen vluchten plaatsvinden. De Staten willen gaarne weten welke criteria gehanteerd gaan worden voor deze aanwijzing.

De zones waarbinnen de grensbewakingsambtenaren van de zendstaat bevoegd zijn tot het uitoefenen van personencontrole in het kader van de gezamenlijke controle worden afgebakend na overleg binnen de in artikel 13 van het Verdrag genoemde Commissie, hetgeen daarna wordt bevestigd door diplomatieke nota's. Aldus zal het werkingsbereik van het verdrag worden bepaald door niet-openbare besluiten, zouden de betrokken vreemdelingen niet op voorhand weten of zij onder de werking van het verdrag vallen of niet. Gaarne willen de Staten de mening van de Minister horen omtrent het vorenstaande.

De Commissie/werkgroep

In artikel 13 wordt bepaald dat voor de toepassing van het Verdrag een Commissie wordt ingesteld door de Verdragsluitende partijen. Deze commissie heeft onder meer tot taak toe te zien op de juiste toepassing

van het Verdrag. De Commissie bepaalt voorts de lijst van landen wier onderdanen onderwerpen kunnen worden aan de gezamenlijke controle. Daargelaten de moeite die zij hebben met de procedures om te komen tot de samenstelling van de hierbedoelde commissie, vragen de Staten zich af aan wie de commissie verantwoording schuldig is voor wat betreft de uitvoering van de haar opgedragen taken; dus wie controleert de commissie? Waarom is hier überhaupt gekozen voor de vorm van een commissie?

Eveneens bepaalt artikel 13 van het Verdrag dat de Commissie de bevoegdheid bezit om een werkgroep in te stellen. Aan welke kwalificaties zullen de leden van de werkgroep moeten voldoen? Zou het niet nuttig zijn om de grootte van de werkgroep vast te leggen?

Risicovolle vluchten

De criteria voor het vooraf aanwijzen van risicovolle vluchten alsmede de onduidelijkheid over de plaatsen waar dergelijke controles plaatsvinden, is met name van belang voor de bevoegdheid tot aanhouding op basis van artikel 6, lid c van het Verdrag. Volgens de toelichting betreft dit vrijheidsbeneming voor die gevallen waarin de autoriteiten op wier grondgebied de vreemdeling is aangehouden geen strafrechtelijke rechtsmacht kunnen uitoefenen ten aanzien van betrokkene. Uit het ter toelichting gegeven voorbeeld blijkt dat deze bevoegdheid in het Verdrag is gecreëerd voor die gevallen waarin het nationale recht van het gebiedsdeel, waar de controle plaatsvindt, niet voorziet in de mogelijkheid van vrijheidsbeneming. Bijgevolg kan personen hun vrijheid ontnomen worden zonder dat daarvoor in het nationale recht een basis is gegeven, hetgeen vragen kan oproepen met betrekking tot de verenigbaarheid met artikel 5 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Resumerend willen de Staten met nadruk wijzen op de bezwaren welke zij hebben t.a.v. het Verdrag. Kort samengevat komen zij neer op de volgende:

- De Staten hebben bezwaar tegen de definitie van het woord vreemdeling; v.w.b. het Nederlands gedeelte van Sint Maarten dient deze volgens de Staten een persoon te zijn die toelatingsplichtig is op grond van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (P.B. 1966, no. 17);
- De Staten zijn tegen het vereiste dat de toelatingsvoorwaarden cumulatief gaan gelden; naar de mening van de Staten dient de vreemdeling in het bezit te zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument en indien vereist voor dat deel van het eiland welke hij wil bezoeken, een geldig visum en/of een geldige landingsvergunning.
- de bevoegdheden van de Commissie in artikel 13 zijn te verstrekkend; de Staten zijn van oordeel dat de Commissie slechts de taak moet krijgen toe te zien op een juiste toepassing van het Verdrag en achten het bezwaarlijk dat de Commissie eveneens de bevoegdheid krijgt om een lijst op te stellen van landen wier onderdanen onderworpen kunnen worden aan de gezamenlijke controle. Op grond van het bovenstaande achten de Staten eveneens het bestaan van een werkgroep overbodig.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de Centrale Commissie van de 7de mei 1996.