

Vergaderjaar 2000–2001

**26 283**

## **Migratie Antilliaanse jongeren**

**Nr. 12**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIE- BELEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2001

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zaken (NAAZ) op 11 april jl., bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de overwegingen van het kabinet om niet over te gaan tot het instellen van een toelatingsregeling voor Antillianen.

De minister van Justitie zal tijdens het Algemeen Overleg met commissie NAAZ op 13 juni a.s., een toelichting te geven over de uitkomsten van het onderzoek naar de effectiviteit van een verwijderingsregeling voor Antillianen.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel

### 1. Reikwijdte toelatingsregeling

Een toelatingsregeling is erop gericht het personenverkeer van de Antillen (en/of Aruba) naar Nederland strikt gereguleerd te laten verlopen; ieder die vanuit dit land/deze landen Nederland wil binnenreizen, wordt aan de grens gecontroleerd en mag alleen met toestemming van de Nederlandse overheid Nederland binnenkomen en er verblijven.

Wie Antilliaanse Nederlander is, zal bij de toelatingwet zelf geregeld moeten worden, nu daarvoor geen algemene definitie bestaat; op dit punt ontbreekt een rijksregeling. Van belang is dat de persoon in kwestie op de Antillen onbepaalde toegang heeft, landskind is, terwijl hij er tevens een sterke band mee heeft, bijvoorbeeld er tenminste tien jaar woonplaats heeft gehad, terwijl hij nog niet gelijk gesteld kan worden met Europese Nederlanders, omdat hij nog geen vijf jaar in Nederland woont. Ook zal hij niet tevens de nationaliteit van een ander EU-land of EER-land mogen hebben om onder de regeling te vallen.

Een toelatingsregeling zal tenminste vijf belangrijke onderwerpen moeten regelen, te weten:

1. de identificatie als Antilliaanse Nederlander;
2. de regeling van het korte verblijf in Nederland (visumplicht);
3. de regeling van het lang verblijf in Nederland (machtiging tot verblijf);
4. de maatregelen tot beëindiging van het verblijf;
5. de rechtsbescherming.

Tenslotte moet nog worden ingegaan op de status van Antillianen binnen de EU, als een dergelijke regeling is ingevoerd (zie 1.2).

#### Ad 1. Identificatie

Deze zal moeten plaatshebben aan de hand van een van het Nederlandse paspoort te onderscheiden reisdocument. Dat vraagt om regeling van de invoering van dat paspoort, van de afgifte ervan, en van de omwisseling van «gewone» naar Antilliaanse paspoorten.

##### 1.1. Invoering apart paspoort voor Antillianen

Omdat een toelatingsregeling alleen voor Antilliaanse Nederlanders zal gelden, is het noodzakelijk bij de grenscontrole de Antilliaanse Nederlanders te kunnen onderscheiden van de overige Nederlanders die toegang tot Nederland wensen. Om de identificatie van de Antilliaanse Nederlanders bij de grenscontrole met voldoende snelheid te kunnen laten plaatsvinden, zal de invoering van een apart Antilliaans paspoort nodig zijn. Dit zou kunnen door een aan Antillianen af te geven paspoort een afwijkende kleur omslag te geven. Deze oplossing zou zich derhalve uitsluitend op de vormgeving van het paspoort richten. Hoewel de afgifte van paspoorten bij rijkswet is geregeld, wordt de vormgeving daarvan geregeld bij ministeriële regeling en behoeft geen tussenkomst van de rijksregering. De rechten en plichten die een Antilliaan op grond van de Paspoortwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap heeft, veranderen door deze afwijkende vormgeving (i.c. de kleur) niet. Wel moet ermee worden rekening gehouden dat een van het «gewone» Nederlandse paspoort afwijkend document aan de grenzen van andere landen vragen zal oproepen en dat dus niet gegarandeerd is dat dat afwijkende paspoort dezelfde bescherming biedt als het «gewone» Nederlandse paspoort (toelating, visumplicht etc).

## *1.2. Afgifte Antilliaans paspoort*

Bij de afgifte van paspoorten aan Nederlanders zal na invoering van een Antilliaans paspoort moeten worden nagegaan of men voor een Nederlands dan wel Antilliaans paspoort in aanmerking komt. Het antwoord op die vraag zal mede worden bepaald door gegevens die uit de Antilliaanse bevolkingsadministratie (PIVA) moeten worden afgeleid. Het is evenwel de vraag of aan de PIVA op dit punt een voldoende betrouwbaar beeld is te ontleen. Als men voor de omschrijving van de doelgroep aanneemt dat een Nederlander ten minste tien jaar op de Antillen moet hebben gewoond om als Antilliaan te kunnen worden aangemerkt, zal dat naar verwachting in de PIVA niet steeds goed zijn na te gaan. Dit probleem is alleen op te lossen door de fictie te hanteren dat iedere Nederlander die in de Nederlandse Antillen geboren is of wiens ouder daar geboren is en die daar woont, geacht wordt daar reeds meer dan tien jaar woonachtig te zijn, tenzij hij het tegendeel aantoont. Kan hij dat niet, dan zal hij als Antilliaan worden aangemerkt.

De vraag of een Nederlands of Antilliaans paspoort moet worden afgegeven, moet beantwoord worden door de ambtenaar die deze paspoorten afgeeft. In de meeste gevallen zal die vraag beantwoord moeten worden door de gezaghebber ter plaatse, die in de Paspoortwet daartoe is aangewezen. Deze wordt daarmee voor een loyaliteitsdilemma geplaatst. Wijziging van de autoriteit die in de Nederlandse Antillen paspoorten afgeeft, kan alleen door wijziging van de Paspoortwet.

## *1.3 Eventuele omwisselingsactie paspoort*

Een paspoort heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Een nu afgegeven paspoort is derhalve geldig tot mei 2006. Invoering van een Antilliaans paspoort om de controle aan de grens te faciliteren, zou om die reden pas ten volle effect hebben in mei 2006. Dit bezwaar lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden weggelaten door alle personen die in aanmerking komen voor een Antilliaans paspoort, te verplichten hun huidige paspoort om te wisselen. Een dergelijke omwisselingsplicht kan alleen door middel van een wijziging van de Paspoortwet – en dus met medewerking van de Nederlandse Antillen – worden ingevoerd. Een dergelijke omwisselingsplicht garandeert bovendien geen waterdicht systeem. Een ieder die over een vóór de inwerkingtreding van de omwisselingsplicht afgegeven Nederlands paspoort beschikt – Nederlander, Antilliaan of Arubaan – kan de grens passeren, tenzij wordt vastgesteld dat betrokkene tot de doelgroep van de toelatingsregeling behoort en dus over een Antilliaans paspoort had moeten beschikken. Dit kan alleen worden vastgesteld, indien bij de grenzen wordt beschikt over een bestand waarin de paspoortnummers zijn opgenomen van paspoorten die niet meer in omloop zijn, althans de nummers van paspoorten die omgewisseld hadden moeten worden. Bovendien zou moeten worden overgegaan tot een individuele controle van in beginsel een ieder die over een Nederlands paspoort beschikt. Dit is op Schiphol al bijna ondoenlijk, maar zeker bij de grenspassage in andere Schengen-landen. Dit impliceert dat tot vijf jaar na invoering van een apart Antilliaans paspoort een dergelijk paspoort nauwelijks aan een snelle en effectieve controle van de toelatingsregeling bijdraagt.

Overigens zou een omwisselingsactie meebrengen dat de huidige paspoorten van Antillianen van rechtswege vervallen moeten worden verklaard. Ook dit zou een wijziging van de Paspoortwet vergen.

Tot slot is van belang dat een verplichte omwisseling ook in de uitvoering de medewerking van de Antilliaanse autoriteiten (op eilandgebied) en van

de burger behoeft, tenzij zou worden besloten de afgifte van de paspoorten op te dragen aan een onder Nederlands gezag functionerende autoriteit. Dat is overigens niet zo eenvoudig, omdat voor de afgifte van een paspoort toch altijd de Antilliaanse bevolkingsadministratie moet worden geraadpleegd. Een complicerende factor hierbij is dat deze per eiland is georganiseerd.

#### Ad 2/3. Visumplicht en verblijfsdocument

Een toelatingsregeling eist dat de toegang zowel voor korter als voor langer verblijf geregeld wordt. Voor de toegang van Antillianen tot Nederland voor kort verblijf (drie maanden) zal een visumplicht moeten worden ingevoerd. De afgifte van een visum zal het bewijs vormen dat men aan de voorwaarden voor toelating voldoet. Indien men geen visum heeft, zal de toelating worden geweigerd. Voor een langduriger verblijf van een Antilliaan zal een verblijfsdocument moeten worden ingevoerd (dat vervolgens jaarlijks zal moeten worden verlengd). Naar analogie van de Vreemdelingenwet zullen een visum en een verblijfsdocument niet geweigerd kunnen worden aan gezinsleden van Antillianen die al in Nederland verblijven. Omdat de Schengen-landen een gezamenlijke buitengrens hebben, zullen deze landen geïnformeerd moeten worden en zullen met hen over de controle op het bezit van een dergelijk visum of verblijfsdocument afspraken moeten worden gemaakt. Een apart probleem van controle vormen België en Luxemburg, omdat in Benelux-verband is overeengekomen dat alle onderdanen van het Koninkrijk een onbeperkte binnenkomst in deze twee landen is gegarandeerd. Aanpassing van deze overeenkomst kan alleen bij rijkswet. Bovendien staat het Schengenverdrag toe dat andere Schengenlanden op hun eigen voorwaarden Schengenvisa afgeven aan Antillianen. Daarmee kan afbreuk worden gedaan aan het specifieke Nederlandse afgifte-beleid van visa aan Antillianen.

#### Ad 4. Handhaving

De handhaving van de regeling zal problemen geven. Zo zal een goede controle op de toelatingsvoorwaarden mede afhankelijk zijn van informatie uit Antilliaanse justitiële databanken. Het is twijfelachtig of die informatie zal worden gegeven. Ook is de regeling niet waterdicht. Reeds is gewezen op de Benelux-overeenkomst uit 1960 die Nederlandse Antillianen vrije toegang tot het Benelux-gebied blijft geven, en op de Schengenvisa die andere Schengenlanden kunnen afgeven.

#### Ad 5. Rechtsstatelijke beginselen

Een toets van een toelatingsregeling aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel roept de vraag op of het doel van de regeling – het weren van een relatief kleine groep Antilliaanse jongeren – evenredig is met het middel, dat een – potentiële – belasting voor alle Antillianen oplevert. Het subsidiariteitsbeginsel brengt mee dat, voordat tot invoering wordt besloten, eerst voldoende duidelijk moet zijn dat de minder ingrijpende maatregelen geen soulaas bieden.

##### *1.2 Verlies status van begunstigd EU-onderdaan*

Antillianen kunnen thans gebruik maken van de bepalingen uit het EG-verdrag inzake het vrije werknemersverkeer. Dit betekent dat een Antilliaan die werk heeft of werk zoekt dan wel als zelfstandige in eigen bedrijf of beroep in de Europese Gemeenschap werkzaam zou willen zijn, op vertoon van zijn paspoort niet alleen vrije toegang tot Nederland heeft, maar ook tot elke andere lidstaat binnen de Europese Gemeenschap. Een

toegangsregeling voor Antillianen zou dit recht beperken. Staatsburgers die naar de regels van een lidstaat behoren tot de burgers van de landen en gebieden overzee (LGO's) van die lidstaat, zijn geen «EU-onderdaan». Thans kent Nederland geen wettelijke verdeling van Nederlanders in Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders.

Zou een dergelijke verdeling zijn gerealiseerd, dan zou de Nederlander die Antilliaans ingezetene is, zijn positie van bevoorrecht EG-onderdaan, met recht op vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, verliezen (zie nader Kamerstukken II 1998/99, 26 283, nr. 1, blz. 15).

## **2. Conclusies ten aanzien van de toelatingsregeling**

In het voorgaande is kort beschreven welke juridische en uitvoerings-technische aspecten van belang zijn bij een beslissing om eventueel een toelatingsregeling voor Antillianen in te stellen. Het kabinet verbindt hieraan de conclusie dat het instellen van een toelatingsregeling voor Antillianen geen reële optie is. Het kabinet komt tot deze conclusie op de volgende gronden:

1. Het aanbrengen van een onderscheid tussen Antilliaanse en overige Nederlanders heeft tot gevolg dat een Antilliaans paspoort zou moeten worden ingevoerd. Invoering van een dergelijk paspoort heeft pas over een periode van vijf jaar het gewenste effect. Een tussentijdse omwisselingsactie stuit op onoverkomelijke juridische en uitvoeringstechnische bezwaren.
2. Een toelatingsregeling is niet waterdicht. Via luchthavens in België en Luxemburg houden Antillianen toegang tot de Benelux. Aanpassing van de betreffende overeenkomst dient bij rijkswet plaats te vinden. Ook de Schengenregeling is niet waterdicht.
3. Een toelatingsregeling zou door de rechter in strijd kunnen worden geacht met het proportionaliteits- en/of het subsidiariteitsbeginsel.
4. Het toekennen van een visum of verblijfsdocument -noodzakelijk voor Antillianen die voor korte of langere tijd in Nederland willen verblijven-zal niet geweigerd kunnen worden aan gezinsleden van Antillianen die al in Nederland verblijven. Voorts zal een dergelijke procedure in Europees verband moeten worden geregeld.
5. Controle op de voorwaarden waaronder toelating tot Nederland mogelijk zou kunnen worden gemaakt, is niet verzekerd vanwege de noodzakelijke medewerking van Antilliaanse autoriteiten.

Tenslotte: de voorbereiding van een toelatingsregeling en de daarbij noodzakelijke aanpassingen van rijkswetten en verdragen is in belangrijke mate openbaar en zal enige tijd kosten. Te verwachten is dat in die voorbereidingstijd een (groot) aantal personen die tot de doelgroep behoort, naar Nederland zal vertrekken.