

Artikel

1 Toelating in Koninkrijksperspectief: één koninkrijk, vier landen, vijf vreemdelingenwetten en één nationaliteit

Deel III: Aruba en de BES-eilanden

Thomas van Houwelingen¹

Het Koninkrijk der Nederlanden bestond tot zes jaar geleden uit drie landen: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Sinds 10 oktober 2010 bestaat het Koninkrijk uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) zijn bijzondere overzeese gemeenten van Nederland. De Caribische landen van het Koninkrijk hebben alle aparte vreemdelingenrechtelijke regelgeving opgetuigd, ook voor Nederlanders. In Nederland bestaat geen aparte regelgeving voor Caribische Nederlanders. Het Statuut bepaalt echter dat het Nederlandschap een Koninkrijksaangelegenheid en dus ongedeeld is, maar ook dat het stellen van voorwaarden van toelating en uitzetting van vreemdelingen in Koninkrijksverband dient te geschieden. In dit drieleuk behandelt de auteur de toelating tot het Caribische deel van het Koninkrijk en in dit

– laatste – deel ervan Aruba en de BES-eilanden.

Inleiding Aruba en de BES-eilanden

Aruba is al 31 jaar een land binnen het Koninkrijk.² Mede daardoor heeft het zich op een andere manier ontwikkeld dan Curaçao en Sint Maarten, die pas sinds 10 oktober 2010 landen binnen het Koninkrijk zijn. Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna: de BES-eilanden) zijn bijzondere gemeenten, en dus onderdeel van Nederland, maar kennen wel eigen regelgeving ten aanzien van de toelating van vreemdelingen. In dit deel behandel ik, achtereenvolgens, de Landsverordening Toelating, Uitzetting en Verwijdering (LTUV) van Aruba (par. 1), de belangrijkste beperkingen waaronder een verblijfsvergunning wordt verleend (par.2), juris-

1 Mr. T.E. van Houwelingen is advocaat bij Everaert Advocaten. De auteur dankt mr. J. Steward en mr. W. de Nijs van HBN Law Aruba en HBN Law Bonaire voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

2 Wanneer wordt gerefereerd aan het ‘Koninkrijk’ wordt bedoeld op Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. ‘Nederland’ doelt dus op het Europese deel van het Koninkrijk inclusief de BES-eilanden. Met de term ‘Nederlandse nationaliteit’ wordt bedoeld op de nationaliteit van het Koninkrijk.

prudentie uit Aruba (par. 3) en de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot toelating en de beperkingen waaronder verblijf kan worden verleend op Bonaire, Saba en St. Eustatius (par. 4 & 5). Ook voor de BES-eilanden zullen enkele recente relevante uitspraken met betrekking tot toelating op één van de BES-eilanden worden besproken (par. 6). Tot slot volgt een (voorlopige) conclusie.

1. LTUV Aruba

1.1 *LTUV niet van toepassing*

Op grond van artikel 1 is de LTUV niet van toepassing op Nederlanders die op Aruba zijn geboren of daar genaturaliseerd, en hun kinderen, en Nederlanders die al sinds 1 januari 1986 ingezetene zijn van Aruba, en hun kinderen. Zij hebben geen verblijfsvergunning nodig en hoeven geen toelatingsprocedure te doorlopen.

1.2 *Toelating van rechtswege*

Wanneer we de LTU's (Landsverordening Toelating en Uitzetting) van Sint Maarten en Curaçao vergelijken met de LTUV van Aruba, dan valt direct op dat niet op Aruba geboren Nederlanders daar geen toelating van rechtswege hebben (art. 3 LTUV). Op Sint-Maarten en Curaçao hebben Nederlanders die daar niet zijn geboren dat wel als zij kunnen aantonen te beschikken over voldoende middelen van bestaan, huisvesting, een zorgverzekering en een verklaring van goed gedrag. Maar op Aruba moeten Nederlanders die daar niet zijn geboren dus een verblijfsvergunning aanvragen. Op deze uitzondering na, hebben op Aruba dezelfde groepen als op Curaçao en Sint-Maarten toelating van rechts-

wege.³ Dit betekent bijvoorbeeld ook dat een ambtenaar die in dienst is bij één van de andere landen van het Koninkrijk toelating van rechtswege heeft; ook als het een derdelander is. Op verzoek kan een verklaring worden afgegeven waaruit het verblijf van rechtswege blijkt.

De toelating van rechtswege eindigt wanneer de functie die daaraan ten grondslag ligt eindigt. Zo zal de niet-Arubaanse Nederlander die niet langer in dienst is bij een overheid van de landen niet langer toelating van rechtswege hebben indien hij niet langer in die functie werkzaam is. Ook bij verplaatsing van het hoofdverblijf, waarbij de inschrijving in het bevolkingsregister leidend is, vervalt de status, en wanneer de betrokkene vertrekt voor een studie of geneeskundige behandeling en niet na een jaar terugkeert.⁴

1.3 *Toelating bij vergunning*

Op grond van artikel 6 LTUV wordt niemand tot Aruba toegelaten zonder een vergunning tot tijdelijk verblijf (bepaalde tijd) of een vergunning tot verblijf (onbepaalde tijd), uitgezonderd de personen die onder artikel 1 of 3 van de LTUV vallen.

1.3.1 *Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd*

Voor deze vergunning moet de aanvrager aantonen dat hij geen gevaar is voor de openbare orde of de nationale veiligheid c.q. dat er in een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aan-

3 Personen in dienst van één van de landen uit het Koninkrijk, personen die voor 1 januari 1986 in dienst bij de Antillen of Aruba zijn geweest en uit dien hoofde pensioen of uitkering genieten alsmede hun niet hertrouwde weduwen, consulaire ambtenaren en personeel, militairen gedurende hun stationering op Aruba, opvarenden van tot de zee- of luchtmacht behorende schepen of luchtvaartuigen van enige mogendheid zolang zij daarvoor toestemming hebben, art. 3 aanhef en sub a t/m e.

4 Zie par. 4.3 van het Herzien Toelatingsbeleid Vreemdelingen, Ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Integratie van Aruba (hierna: Toelatingsbeleid).

vraag geen antecedenten zijn. Ook moet de aanvrager zich binnen dertig dagen na aankomst door een huisarts laten onderzoeken om te laten vaststellen dat hij geen chronische of besmettelijke ziekten heeft. Zijn de resultaten in orde, dan kan de aanvrager direct aan de slag. Hij moet ook over voldoende middelen van bestaan beschikken om in zijn verblijf te voorzien, en over huisvesting.⁵ De aanvraag moet in het buitenland worden afgewacht, anders wordt de aanvraag afgewezen, behalve wanneer wordt gevraagd om gezinshereniging bij een in Aruba geboren of genaturaliseerde Nederlander en de gezinshereniger al een toeristenvisum heeft.⁶ Daarnaast zien de afwijzingsgronden op de middelen van bestaan waarbij, blijkens de redactie van het artikel, met name naar de toekomst gekeken wordt.⁷ De aanvraag kan ook worden afgewezen als de termijn van het uitzettings- of verwijderingsbevel nog niet verstreken is, of wanneer de termijn van rechtmatig verblijf bij een vorig verblijf overschreden was.⁸ Wanneer de *Departamento di Integracion Maneho y Admision di Stranhero* (DIMAS) de aanvraag afwijst, worden de leges terugbetaald.

Een vergunning tot tijdelijk verblijf is ten hoogste voor een jaar geldig. Iedere nationaliteit anders dan de Nederlandse van de op Aruba geboren Nederlanders kan in beginsel ook onderdeel worden van een moratorium voor verblijfsvergunningen voor mensen met een bepaalde nationaliteit, “indien de diversiteit van de samenleving wordt aangetast”.⁹ In het verleden daarvan kunnen ook beroepen of functies worden aangewezen die niet kunnen wor-

den vervuld door mensen die om vergunning tot tijdelijk verblijf hebben verzocht.¹⁰ Dit lijkt Aruba een wettelijke basis te geven voor een vergelijkbare regeling als de 80/20-regeling zoals deze thans in Curaçao ter voorbereiding ligt.¹¹ Naar verluidt heeft dit te maken met een enorme toestroom in het verleden van Europese Nederlanders, waardoor het zelfbestuur van Aruba als zelfbesturend gebied binnen het Koninkrijk in het geding kwam. Op het Koninkrijk der Nederlanden rust overigens ook de internationaalrechtelijke verplichting deze autonomie te garanderen.¹²

1.3.1.1 *Garantstelling en waarborgsom*

Een vergunning tot tijdelijk verblijf op Aruba kan in eerste instantie slechts worden bewerkstelligd als er een garantsteller is die over een minimaal inkomen van Afl. 50.000 beschikt (ongeveer €26.000). De garantsteller is er daarnaast voor verantwoordelijk dat wanneer de vreemdeling uit zijn of haar tijdelijke vergunning loopt, hij of zij binnen een periode van 30 dagen Aruba verlaat. Gedurende die termijn wordt de vergunninghouder gelijkgesteld aan een toerist.¹³ De garantsteller is verantwoordelijk voor verdere kosten die gemaakt worden voor de uitzetting van de vreemdeling. De garantsteller blijft in alle gevallen garant voor alle kosten die zich kunnen voordoen of die niet

5 Art. 7 lid 4 LTU, en zie par. 2.7 t/m 2.11 van het Toelatingsbeleid.

6 Par. 2.6 van het Toelatingsbeleid

7 Art. 9 lid 1 sub b LTUV: “Een verzoek om verlening van een vergunning tot tijdelijk verblijf kan (...) worden geweigerd (...) b. indien niet kan worden aangetoond dat de betrokkene over voldoende middelen van bestaan zal beschikken.”

8 Art. 8 LTUV.

9 Art. 7 lid 5 LTUV.

10 Art. 7 lid 6 LTUV.

11 Zie deel I van dit drieluik (JNVR 2016/3).

12 Zie, bijv., art. 73 aanhef en sub b VN-Handvest, *Trb.* 1972/96: “Leden van de Verenigde Naties die verantwoordelijkheid dragen of aanvaarden voor het bestuur van gebieden waarvan de bevolking nog geen volledig zelfbestuur heeft verworven, erkennen het beginsel dat de belangen van de inwoners van deze gebieden op de eerste plaats komen (...) b. zelfbestuur te ontwikkelen, terdege rekening, te houden met de politieke aspiraties van de volken en hen bij te staan bij de progressieve ontwikkeling van hun vrije politieke instellingen, overeenkomstig de bijzondere omstandigheden van elk gebied en zijn bevolking en hun verschillende stadia van ontwikkeling.”

13 Art. 15 lid 1 en 2 TB 2009.

zijn betaald met betrekking tot de aanvrager of zijn familie.

De garantsteller moet bovendien een waarborgsom betalen, waarbij de hoogte van de som afhangt van het land van herkomst.¹⁴ Onder omstandigheden kan de aanvrager ook zelf de waarborgsom voldoen. Die omstandigheden doen zich voor als de aanvrager kan aantonen over een gegarandeerd inkomen te beschikken voor verblijf langer dan een jaar.¹⁵ Europese Nederlanders en hun gezin, leden van het gezin van een op Aruba geboren Nederlander of daaraan gelijkgestelden en hun naaste familie zijn overigens van de waarborgsom ontheven.¹⁶ Tegenwoordig geldt dat ook voor studenten die aan een hogeschool of universiteit studeren en die een retourticket overleggen. De ratio van de waarborgsom is gegeven in het Toelatingsbesluit 2009 (TB 2009): “de waarborgsom dient ter bestrijding van eventuele kosten voor het Land bij uitwijzing of overlijden”.¹⁷

1.3.2 *Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd*

Op grond van artikel 7a LTUV geeft de DIMAS een vergunning tot verblijf (onbepaalde tijd), wanneer iemand kan aantonen tien jaar onafgebroken legaal ingezetene van Aruba te zijn geweest.¹⁸ Een periode van tien jaar moet hier overigens worden begrepen als “120 maanden in het bezit zijn geweest van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd”. Blijkens het beleid vor-

men verblijfsगतen geen enkel probleem, mits deze minder dan drie jaar bestrijken. Wanneer er geen geldige reden voor vertrek was, is die termijn twee jaar. Dat is vol in tegenspraak met de tekst van artikel 7a lid 2 LTUV; daar staat immers letterlijk dat de betrokkene moet aantonen dat hij “gedurende een periode van ten minste 10 jaren *onafgebroken* legaal ingezetene van Aruba is geweest”. Niettemin lijkt het dus op grond van het beleid mogelijk te zijn dat de 120 maandengrens kan worden bereikt in een langere periode dan tien jaar; een niet aaneengesloten periode van tien jaar dus. Het is daarnaast niet noodzakelijk dat de aanvrager ook daadwerkelijk 120 maanden ingeschreven is geweest bij de Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister (BBSB).¹⁹

1.3.3 *Beëindiging en intrekking van een verblijfsvergunning*

De vergunning voor bepaalde tijd vervalt van rechtswege bij het verlaten van Aruba. Bij een vergunning voor onbepaalde tijd gebeurt dat pas wanneer de betrokkene zijn hoofdverblijf voor langer dan een jaar buiten Aruba verplaatst.²⁰ Dit is alleen anders als de overschrijding van dat jaar door overmacht wordt veroorzaakt, door het volgen van een studie of vanwege een geneeskundige behandeling.²¹

Op grond van artikel 14 aanhef en onder a van de LTUV kan een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingetrokken, wanneer sprake is van een overtreding van de strafbepaling uit de LTUV zelf – artikel 34 – die bepaalt dat degene die een persoon in dienst neemt zonder geldige verblijfstitel of die in strijd handelt met de voorschriften van de LTUV kan worden bestraft met cel- en geldstraffen. Datzelfde geldt voor degene die “opzettelijk onjuiste inlichtingen verstrekt” met als doel “verkrijging van toelating voor zich of voor

14 “(...) een land in Azië, Afrika, Australië of Oceanië Afl. 4500, een land dat lid is van de Europese Unie Afl. 2000, een ander land in Europa Afl. 3000, een land in Midden-Amerika Afl. 1000, Canada Afl. 3000, Chili, Argentinië, Paraguay, Brazilië, Uruguay Afl. 2000, een ander land in Zuid Amerika Afl. 1000, een land in het Caribisch gebied Afl. 1000. <http://www.overheid.aw/document.php?m=9&fileid=9829&f=d653c314760ccb4017527b492d376dc3&attachment=0&c=14162>.

15 Art. 7 lid 7 LTU jo. art. 17 lid 1 sub a TB 2009.

16 Art. 11 lid 2 LTUV.

17 Art. 17 lid 2 TB 2009.

18 Art. 7a lid 1 en 2 LTUV.

19 Zie par. 8 van het Herziene Toelatingsbeleid.

20 Art. 12 aanhef en onder c.

21 Art. 12 jo. art. 4 LTUV.

een ander dan wel tot het verkrijgen van bepaalde voorwaarden, daaraan verbonden, of tot het voorkomen van de intrekking van de vergunning”. Het beleid spitst deze intrekkinggrond toe op het verschaffen van vervalste documenten, indien het OM of de ambtenaar van BBSB heeft vastgesteld dat sprake is van een schijnhuwelijk en het verblijf op grond daarvan is verkregen, valse inlichtingen in het algemeen en fictieve werkgevers. Op grond van de overige subleden van artikel 14 LTUV kan een vergunning worden ingetrokken indien de betrokkene wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan drie maanden (sub b), met het oog op de goede zeden (sub c), redenen van algemeen belang (sub d), het verkeren “in een staat van behoefteigheid dat betrokkene niet langer naar behoren in het onderhoud van zichzelf en zijn wettig gezin kan voorzien” (sub e), niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden of in strijd daarmee handelt (sub f). Sub e wordt in het beleid uitgewerkt met het oog op een situatie waarin de garantsteller zijn garantstelling heeft ingetrokken.²² De intrekkinggronden zijn voor de vergunning voor onbepaalde tijd, voor zover relevant, hetzelfde als voor de vergunning voor tijdelijk verblijf.²³

2. Beperkingen

2.1 Arbeidsmigratie

2.1.1 Arbeid in loondienst

Toelating met arbeid als doel wordt gecoördineerd door de DIMAS. De *Departamento di Progreso Laboral* (DPL) heeft daarbij een adviesrol, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie met het UWV. De vuistregel is dat wanneer iemand toelating op grond van arbeid wenst, vier weken lang wordt getoetst aan de lokale arbeidsmarkt door de DPL. Wanneer het niet

lukt om binnen die periode een geschikte kandidaat op de arbeidsmarkt te vinden, zal het mogelijk zijn voor de buitenlandse werknemer om legaal aan de slag te gaan. DPL geeft dan een verklaring van geen bezwaar af.

In bepaalde omstandigheden blijft de toets aan de arbeidsmarkt achterwege. Dat is bijvoorbeeld het geval bij vreemdelingen met langer dan vijf jaar legaal verblijf, vreemdelingen die een minderjarig kind hebben met een Arubaanse Nederlander, asielaanvragers en de directeur of bestuurder van een in Aruba gevestigde onderneming die in het bezit is van een directeursvergunning. De toets aan de lokale arbeidsmarkt is ook aan de orde bij de toelating van Amerikanen en Nederlanders niet afkomstig van Aruba.

De werkgever kan de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst indienen, mits de werkgever is ingeschreven in het handelsregister en bekend is bij de Belastingdienst.²⁴ Een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst wordt volgens de wet nog door de DIMAS beperkt tot een geldigheidsduur van maximaal drie jaar en in uitzonderlijke gevallen vier jaar.²⁵ Dit roulatiesysteem is echter al niet meer van toepassing sinds 2002. Na die tijd zijn aanvragen om afgifte van een vergunning tot tijdelijk verblijf niet onderhevig aan de maximale verblijfsduur van drie jaren. Daarom kunnen vreemdelingen, indien zij aan de voorwaarden voldoen ook na verloop van de drie jaar gewoon een vergunning voor arbeid in loondienst krijgen, aldus het Herziene Toelatingsbeleid.²⁶ Een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst is in eerste instantie een tijdelijk verblijfsrecht.

2.1.2 Arbeid korter dan drie maanden

Ook voor werk dat korter dan drie maanden duurt, geldt dat de werkgever enige inspanning

²² Zie par. 15.1.1 van het Herziene Toelatingsbeleid.

²³ Art. 9 jo. 14 LTUV.

²⁴ Art. 7 lid 8 LTUV.

²⁵ Art. 3 lid 3 LTUV.

²⁶ Zie par. 2.2 van het Herziene Toelatingsbeleid

gen moet hebben verricht om de aanvragen voor projecten te publiceren in lokale dagbladen, zelfs de grootte van de advertentie is vastgelegd in het beleid.²⁷

2.1.3 *Maatregelen ter bevordering inzet lokale werknemers*

Zoals we ook zagen in Sint-Maarten en Curaçao, bestaat ook op Aruba beleid gericht op het bevorderen van de lokale arbeidsparticipatie. Bij hogere (management)functies kleeft aan de verklaring van geen bezwaar nog de voorwaarde dat een lokale counterpart door de werkgever wordt aangenomen. Dit zorgt voor een grote bewijslast bij de werkgever. Deze moet namelijk aannemelijk maken dat geen counterpart beschikbaar is. De werkgever moet een functieomschrijving overleggen die, gelet op het bedrijf ook nog ‘realistisch’ is.²⁸ Indien na twaalf maanden blijkt dat de counterpart, die moet worden opgeleid door de werkgever zelf, voldoende in staat is de functie over te nemen verliest de vreemdeling dus zijn baan en verblijfsvergunning als gevolg daarvan. Artikel 9 lid 1 sub a LTUV geeft een wettelijke basis aan de bescherming van de lokale arbeidsmarkt, als onderdeel van de openbare orde c.q. het algemeen belang.

2.2 *Gezinsmigratie*

Gezinsleden van een referent die toelating van rechtswege heeft op grond van artikel 3 LTUV of valt onder artikel 1 van de LTUV, hebben zelf toegang van rechtswege en zijn daarom vrij op de arbeidsmarkt. Een referent met een verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd kan zijn gezin naar Aruba halen, maar de verblijfsvergunning van de partner en eventuele kinderen wordt afgegeven zonder toestemming om arbeid te verrichten. Datzelfde geldt voor niet op Aruba geboren Nederlanders en kennismi-

granten. Dat kan wel worden veranderd, mits geen lokale kracht beschikbaar is voor de functie.²⁹ Een uitzondering daarop vormt een vreemdeling die verblijf als gezinslid heeft en 16 jaar is geworden. Deze krijgt wel toegang tot de arbeidsmarkt.³⁰

Wanneer een referent in het bezit is van een vergunning voor bepaalde tijd kan een aanvraag om gezinshereniging alleen worden gedaan als hij reeds 36 maanden over een verblijfsvergunning beschikt en op Aruba staat ingeschreven.³¹

2.3 *Bescherming van vluchtelingen*

De vergunning tot tijdelijk verblijf wordt eveneens verleend aan de persoon die een gegrond verzoek doet om “toekenning van een bijzondere status of bescherming, bedoeld in een voor Aruba geldend verdrag”. Een voorbeeld hiervan zou zijn, zoals we in het eerste artikel zagen inzake een verzoek om internationale bescherming van een Syriër, dat een gegrond beroep op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens tot een dergelijke status zou kunnen leiden. Een beroep op het Vluchtelingenverdrag van 1951 is ook voor Aruba niet aan de orde omdat dit verdrag enkel voor Nederland geldt en niet voor de Caribische delen van het Koninkrijk.³² De verzoeker daartoe heeft overigens gedurende de looptijd van het verzoek rechtmatig verblijf.³³

3. *Arubaanse jurisprudentie*

3.1 *Naturalisatie na tien tijdelijke vergunningen voor arbeid in loondienst*

In een zaak van een Venezolaanse vreemdeling die verzocht om naturalisatie na tien aaneengesloten vergunningen voor tijdelijk verblijf voor

27 Twee kolommen van beide 10 cm, § 6.6.1 Toelatingsbeleid arbeidsmarkt.

28 Par. 4 Toelatingsbeleid Arbeidsmarkt 2012 Departamento di Progreso Laboral.

29 Par. 5.1. van het gewijzigde toelatingsbeleid.

30 Art. 16 lid 2 TB 2009.

31 Par. 5.1 sub d van het gewijzigde toelatingsbeleid.

32 Art. 19 lid 1 TB 2009.

33 Art. 19 lid 1 TB 2009.

arbeid in loondienst, oordeelde de rechtbank dat in dat geval sprake is van geen bedenkings tegen het verblijf voor onbepaalde tijd in de zin van artikel 8 RWN. Vanwege het feit dat de vreemdeling ten tijde van het naturalisatieverzoek reeds negen verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd had gekregen en tijdens de beslissing op bezwaar al tien, achtte de rechtbank hem *de facto* in het bezit van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.³⁴ Dit is van belang omdat de rechtbank een niet mis te verstane beperking gaf op de praktijk van het steeds slechts verlenen voor een jaar van een vergunning tot verblijf onder de beperking arbeid in loondienst. Uiteindelijk staat tien jaar rechtmatig verblijf met vergunningen voor bepaalde tijd dus ook gelijk aan onbepaalde tijd. Naar aanleiding van deze uitspraak is de Handleiding voor de toepassing van de RWN aangepast. Daarin staat nu dat verblijf op grond van een vijfde tijdelijke vergunning voor bepaalde tijd onder de beperking arbeid in loondienst niet langer als tijdelijk wordt aangemerkt.³⁵

3.2 *Deira* arrest

Van groot belang voor het vreemdelingenrecht op de voormalige Antillen is het *Deira*-arrest dat de Hoge Raad in 1993 wees. Voordat Aruba een status aparte kreeg in 1986, hadden alle mensen geboren op één van de voormalige Antillen vrijheid van vestiging op alle eilanden. Toen Aruba zich afscheidde, werden Arubaanse Nederlanders gelijkgesteld met Europese Nederlanders in de Landsverordening Toelating en Uitzetting van de voormalige Nederlandse Antillen. Ook Aruba paste dat uiteindelijk zo aan dat mensen

afkomstig van de andere eilanden moesten voldoen aan de voorwaarden die golden voor Europese Nederlanders, tenzij zij voor 1 januari 1986 geboren waren en voor die datum op Aruba gevestigd waren.

Deira, een werknemer van een op Aruba gevestigd bedrijf had een vergunning voor arbeid in loondienst maar verlenging daarvan was op voorhand uitgesloten omdat er binnen de termijn van de vergunning een lokale counterpart zou moeten worden gevonden. Deira was geboren op Curaçao en had de Nederlandse nationaliteit. Het was de vraag hoe een besluit op voorhand om niet te verlenen zich verhiel met het vrije onderlinge verkeer van diensten, kapitaal en beroepspersonen tussen de eilanden, zoals dat was uitgesproken tijdens de Ronde Tafel Conventie in 1983.³⁶ Het Gemeenschappelijk Hof had dat gepromoveerd tot een beginsel van Arubaans en Antilliaans staatsrecht. Beroepspersonen kunnen volgens de Hoge Raad aan dat beginsel rechten ontlenuen om zich te vestigen op alle eilanden van de Antillen ‘oude stijl’. ‘Beroepspersoon’ moet hiervoor ruim worden geïnterpreteerd, het gaat dan dus om zowel zelfstandig ondernemers als mensen die in loondienst werkzaam zijn. Deira, de werknemer, had zich rechtmatig op Curaçao bevonden, waar hij geboren was, en kon dus een beroep doen op de vrijheid van vestiging die gold voor de status aparte van Aruba binnen het Koninkrijk omdat dat recht niet verloren ging bij de verzelfstandiging van Aruba, hoewel Aruba wel voorwaarden mocht stellen met betrekking tot huisvesting en middelen van bestaan. Aruba had dus de verlenging niet op voorhand mogen uitsluiten.³⁷

34 Rb. Den Haag 28 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7025, r.o. 6.

35 Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003, toegespitst op het gebruik in Aruba, toelichting bij art. 8 lid 1 aanhef en onder b. Zie ook: ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2170, waarin werd overwogen dat verblijf onder een andere beperking vóór het verblijf onder de beperking arbeid in loondienst niet wordt meegeteld.

36 *Kamerstukken II* 1982-1983, 17 816 nr. 1.

37 HR 12 november 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1141, r.o.3.2.2 en 3.4.2.

4. Toelating op de BES-eilanden

Vanwege het feit dat de Wet Modern Migratiebeleid nog in voorbereiding was ten tijde van de staatkundige herschikking van het Koninkrijk op 10 oktober 2010, is er voor gekozen om de Antilliaanse vreemdelingenwetgeving voor de BES-eilanden te behouden.³⁸ Er is daarom ook voor gekozen om de LTU en het bijbehorende toelatingsbesluit te handhaven als bijlage bij de invoeringswet. Het werd minder ingrijpend geacht om “de LTU op onderdelen aan te passen aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) dan om de Vw 2000 aan te passen aan de openbare lichamen.”³⁹ Voor de vreemdelingenwetgeving op de BES-eilanden is dus voor een zeker continuüm gekozen. Ook op de BES-eilanden geschiedt toelating door middel van toelating van rechtswege of bij vergunning.

4.1 Toegang

Een groot verschil met de diverse LTU's is dat de Wet Toelating en Uitzetting BES (WTU) veel uitgebreidere regelgeving bevat met betrekking tot afgifte van nationale visa, mvv's, terugkeervisita en bepalingen over toegang en de toegangsweigering. Deze bepalingen komen goeddeels overeen met de bepalingen in de Vw 2000. Een Schengenvisum is ook geldig voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Het is eveneens mogelijk een visum speciaal voor de voormalige Nederlandse Antillen aan te vragen. Dit geldt niet voor alle nationaliteiten.

4.2 Toelating van rechtswege

Ook in de WTU is de toelating van rechtswege geregeld in artikel 3. Dit geldt voor dezelfde categorieën personen als in de in het vorige artikel besproken LTU. Ook Europese Nederlan-

ders die langer dan zes maanden willen verblijven op één van de BES-eilanden hebben derhalve toelating van rechtswege, mits zij een verklaring van goed gedrag overleggen en kunnen bewijzen dat zij over huisvesting en voldoende middelen van bestaan beschikken. De in het eerste deel van deze kroniek genoemde uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba over toelating van rechtswege van Amerikanen is overigens ook opgenomen in hoofdstuk 6 van de Circulaire Toelating en Uitzetting BES. Een vreemdeling die van rechtswege toelating heeft, heeft geen tewerkstellingsvergunning nodig om te mogen werken.⁴⁰ Dat geldt dus ook voor Amerikanen op de voet van het Nederlands Amerikaans Vriendschapsverdrag.⁴¹

4.3 Toelating bij vergunning

4.3.1 Vergunning voor bepaalde tijd

De tweede grond voor toelating is de vergunning voor bepaalde tijd, die overigens meteen geldig is voor Bonaire, St Eustatius en Saba. Dit komt doordat artikel 7 lid 7 WTU niet langer een woonplaatsvereiste kent. De BES-eilanden kennen veel uitgebreidere beperkingen waaronder de verblijfsvergunningen worden verleend dan de andere eilanden.⁴² Ook voor deze vergunning kan een waarborgsom worden geëist. De vergunning kan worden geweigerd in het algemeen belang, waaronder ook het econo-

38 Zie: Rijksuniversiteit Groningen, ‘Vijf jaar Caribisch Nederland: de Werking van Wetgeving’, Bijlage bij Kamerstukken 2015-2016, 34 300 IV nr. B, 15 oktober 2015, p. 97-103.

39 Kamerstukken II 2009-2010, 32 282, nr. 3 (MvT), p. 1.

40 Art. 3 aanhef en onder a van de Wet arbeid vreemdelingen van de BES-eilanden.

41 Zie art. 3 aanhef en onder c van Wav BES.

42 Art. 5.2 Besluit Toelating en Uitzetting BES: a. gezinshereniging of gezinsvorming; b. verblijf ter adoptie of als pleegkind; c. het verrichten van arbeid in loondienst; d. het verrichten van arbeid als zelfstandige; e. voortgezet verblijf; f. verblijf als gepensioneerde of rentenier; g. wedertoelating; h. het volgen van studie; i. verblijf als stagiair; j. verblijf als praktikant; k. vervolging van mensenhandel; l. verblijf als investeerder; m. verblijf als vrijwilliger.

misch belang kan worden geschaard.⁴³ Een verleende verblijfsvergunning op de BES-eilanden geeft overigens geen recht op verblijf in het Europese deel van het Koninkrijk.

Ook de vergunningverlening kent, net als de LTUV van Sint Maarten en Aruba, een intrekingsgrond 'met het oog op de goede zeden'.⁴⁴ Een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van meer dan drie maanden is ook reden tot intrekking. Een ongewenstverklaring bij een gevaar voor de openbare orde behoort ook tot de instrumenten van de BES-autoriteiten.⁴⁵ Deze mogelijkheid geldt onder bepaalde voorwaarden ook voor Europese Nederlanders.

4.3.2 *Verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd*

Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend indien de vreemdeling gedurende vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag rechtmatig op de BES-eilanden heeft verbleven, bij vergunning of van rechtswege. Interessant is dat de vergunning voor onbepaalde tijd *moet* worden verleend indien de vreemdeling vijf jaar onafgebroken op een vergunning voor bepaalde tijd op de BES-eilanden heeft verbleven, en *kan* worden verleend indien de vreemdeling toelating van rechtswege heeft.⁴⁶ Inburgeren is daarvoor niet vereist, wel zal de vreemdeling, gelijk de Nederlandse situatie, moeten aantonen dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt, geen gevaar vormt voor de openbare orde en bovendien op het moment van de aanvraag over een niet-tijdelijk verblijfsrecht

beschikt.⁴⁷ Voorts mag het hoofdverblijf niet zijn verplaatst en moet de vreemdeling in de twaalf jaar na de verlening, wijziging of verlening van de voorgaande vergunning geen onjuiste gegevens hebben verstrekt.

4.4 *Intrekking verblijfsvergunning*

Op grond van artikel 14 WTU kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken op grond van de goede zeden, op grond van het algemeen belang, vanwege een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van drie maanden of langer, het verkeren in 'zodanige staat van behoefte' of indien niet aan de beperkingen kan worden voldaan. Het valt op dat in het beleid aan de intrekkinggrond op basis van de goede zeden geen gestalte wordt gegeven.⁴⁸ Hoewel een taakstraf gelet op artikel 14 WTU niet voldoende is om een verblijfsvergunning in te trekken, staat wel in het beleid beschreven dat een dergelijke straf hiertoe aanleiding kan geven wanneer dit in het algemeen belang wenselijk zou zijn. Het verkeren in een 'zodanige staat van behoefte' wordt in het beleid aldus verwoord dat daarvan bijvoorbeeld sprake is als "de vreemdeling tot bedelarij en/of landloperij (geen onderkomen) is vervallen."⁴⁹ De vergunning voor onbepaalde tijd kan niet worden ingetrokken met het oog op de 'goede zeden', noch om de reden dat de vreemdeling in een 'zodanige staat van behoefte' verkeert dat hij niet meer in zijn onderhoud of dat van zijn gezin kan voorzien.⁵⁰

43 Art. 9 lid 1 aanhef en onder b WTU BES.

44 Art. 14 sub b WTU.

45 Zie art. 16a WTU BES, art. 8.5 BTU BES (voor de opheffingscriteria) alsmede hfd. 17.6 van de CTU BES.

46 Zie art. 5.45 BTU BES alsmede hfd. 3.2.2 CTU BES.

47 Zie art. 5.3 BTU BES: tijdelijk verblijfsrecht is a. gezinsvorming of gezinshereniging met of verblijf ter adoptie of als pleegkind bij een persoon met tijdelijk verblijfsrecht; b. het volgen van studie; c. verblijf als stagiair of praktkant; d. vervolging van mensenhandel; e. verblijf als investeerder; f. verblijf als vrijwilliger; g. verblijf verband houdend met bescherming als bedoeld in art. 12a van de Wet.

48 Hfd. 3, par. 1.12.3 CTU.

49 *Idem*.

50 Art. 14 WTU jo. 5.46 BTU, zie ook hfd. 3 par. 2 CTU BES.

5. Beperkingen

5.1 *Arbeid in loondienst*

Artikel 5.20 en 5.21 Besluit Toelating en Uitzetting BES (BTU) bevatten de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning als werknemer in loondienst. Wanneer een werkgever een werknemer naar Bonaire wil halen kan hij gelet op artikel 2.3.1 CTU een aanvraag voor een mvv en een tewerkstellingsvergunning tegelijkertijd indienen, vergelijkbaar met de aanvraagprocedure voor de GVVA (Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid) in Nederland. Het verschil met Nederland is dat er dan wel nog daadwerkelijk een losse tewerkstellingsvergunning en een verblijfsvergunning nodig zijn.⁵¹ Overigens lijkt uit de Memorie van Toelichting te volgen dat de lokale arbeidsmarkt, in het kader van de te verlenen tewerkstellingsvergunningen voor vergunning voor arbeid in loondienst, zich ook uitstrekt tot de andere eilanden. De ratio daarachter zou zijn dat dit de arbeidsparticipatie op alle eilanden zou bevorderen en bovendien het vrije verkeer tussen de eilanden ten goede komt.⁵² In de praktijk werkt dat echter niet zo: de arbeidsmarkttoets blijft beperkt tot het openbaar lichaam waar de arbeid hoofdzakelijk zal worden verricht.

5.2 *Arbeid als zelfstandige*

Ook kan een vergunning voor arbeid als zelfstandige worden aangevraagd. Daarvoor geldt dat eerst een losse vestigingsvergunning op grond van de Wet vestiging bedrijven BES vereist is. Dan kan een verblijfsvergunning worden aangevraagd voor dat verblijfsdoel. Er is dus geen toets aan de hand van een puntensysteem of iets vergelijkbaars. Wel wordt losjes omschreven welk type onderneming ten grondslag kan

liggen aan een vergunning voor verblijf als zelfstandige.⁵³ De geldigheidsduur van deze vergunning is steeds maximaal één jaar en kan telkens met een jaar verlengd worden.

5.3 *Buitenlandse investeerders*

Een vergunning als investeerder kan ook worden aangevraagd. Hoofdstuk 5 van de CTU bevat uitgebreide beleidsregels voor de verlening van een vergunning als investeerder. Wat opvalt is dat op Bonaire, St Eustatius en Saba in beginsel wel geïnvesteerd kan worden in onroerend goed voor eigen gebruik. In het Europese deel van het Koninkrijk heeft staatssecretaris Dijkhoff dit uitgesloten. De hoogte van de investering ligt ook fors lager dan in Nederland. Op de BES-eilanden is 365.000 dollar reeds voldoende terwijl in Nederland een investering van 1,25 miljoen euro wordt geëist.⁵⁴

5.4 *Gezinsmigratie*

De artikelen 5.9 tot en met 5.19 BTU regelen de voorwaarden voor het uitoefenen van het gezinsleven. Deze bepalingen komen overeen met de Nederlandse bepalingen omtrent gezinshereniging en -vorming.

5.5 *Bescherming*

De invloed van de Vw 2000 is te zien aan de expliciete bepalingen omtrent verdragsvluchtelingen en bescherming tegen een onmenselijke behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM, hoewel niet expliciet aan het EVRM gerefereerd wordt.⁵⁵ Er is echter, gelet op artikel 5.2 van het Besluit Toelating en Uitzetting BES, geen beperking die ziet op deze grond voor het verlenen van dat soort verblijfsvergunning. In hoofdstuk 16 van de Circulaire Toelating en Uitzetting Bonaire St. Eustatius Saba zijn uitgebreide beleidsregels opgenomen voor de asielvergunning op de BES-eilanden. De BES-eilanden zijn

⁵¹ Zie het verschil tussen art. 2 lid 2 Wav BES en art. 2 lid 2 van de Wav in het Europese deel van Nederland.

⁵² *Kamerstukken II* 2008-2009, 31 959, nr. 3, (MvT ABES), p. 125-126.

⁵³ Hfd. 5.1 CTU.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2015-2016, 30 573 nr. 134, p. 2.

⁵⁵ Art. 12 a WTU.

dus wel als bijzondere gemeente verplicht de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag na te leven. Er is overigens ook een mogelijkheid tot het passeren van het mvv-vereiste indien een persoon een getuige-aangever is van mensenhandel.⁵⁶ Daarvoor bestaat dan weer wel een specifieke verblijfsvergunning, onder de beperking getuige-aangever mensenhandel.⁵⁷

met zeer veel illegale migratie, die lastig is te beteugelen en krijgen zowel Curaçao als Aruba te maken met wanhopige bootvluchtelingen uit Venezuela. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre het Europees recht een steeds duidelijker rol zal spelen op de eilanden. In het eerste deel van dit drieluik is reeds uitvoerig ingegaan op de zeggingskracht daarvan voor de eilanden.

6. Conclusie

Na bestudering van de vreemdelingenwetten van Curaçao, Sint Maarten, Aruba en de BES-eilanden en het bespreken van de Nederlandse initiatieven om immigratie vanuit de eilanden te beperken, komt deze serie (voorlopig) tot een eind. Concluderend kan gesteld worden dat voormalige overzeese gebieden van een staat tot interessante constellaties met betrekking tot het vreemdelingenrecht leiden. Immers, de wat scheve verhouding tussen de beperkte toelating van Europese Nederlanders op de eilanden en de volledige vrijheid van vestiging van Nederlanders van de voormalige Antillen in Nederland is voor sommigen moeilijk te verkroppen. Het is vanuit het perspectief van de eilanden echter alleszins te billijken om de ‘instroom’ van Nederlanders enigszins te willen beteugelen. De invloed van één Nederlander op de kleine bevolkingsomvang daar is nu eenmaal groter dan de invloed van één Nederlander van de eilanden in Nederland.

Wel lijken soms de maatregelen om lokale arbeidskrachten aan het werk te helpen enigszins uit de bocht te vliegen. Zo stuitte de 80/20-regeling op Curaçao op zoveel verzet dat deze wet nog altijd niet in werking is getreden. Ook Aruba kan er wat van met het omschrijven van de exacte grootte waaraan een advertentie voor arbeid korter dan drie maanden moet voldoen. Uit contact met de praktijk op de voormalige Antillen blijkt dat men te kampen heeft

⁵⁶ Art. 9 lid 3 onder c WTU.

⁵⁷ Art. 5.3 BTU BES.