

GEMEENSCHAPPELIJK HOF VAN JUSTITIE
VAN ARUBA, CURAÇAO, SINT MAARTEN
EN VAN BONAIRE, SINT EUSTATIUS EN SABA

Uitspraak op het hoger beroep van:

S.E. Hansen, wonend in Curaçao,
appellant,

tegen de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius
en Saba, zittingsplaats Bonaire, van 11 maart 2016 in zaak nr. War BES 2016/7
en 8 in het geding tussen:

appellant

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij beschikking van 20 november 2015 heeft de staatssecretaris appelland op de voet van artikel 16d, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet toelating en uitzetting BES (hierna: de Wtu BES) ongewenst verklaard.

Bij beschikking van 18 februari 2016 heeft de staatssecretaris het door appelland daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en de ongewenstverklaring, onder aanvulling van de motivering daarvan, gehandhaafd.

Bij uitspraak van 11 maart 2016 heeft het Gerecht het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Het Hof heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 maart 2017, waar appelland, vertegenwoordigd door mr. M. Bijkerk, advocaat, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. P.J. de Graaf, werkzaam bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Voor de tekst van de toepasselijke wettelijke bepalingen wordt verwezen naar de bijlage bij deze uitspraak.
2. Appelland is op 8 juli 1984 in Europees Nederland geboren uit Curaçaose ouders. Blijkens de notulen van de op 22 januari 2016 gehouden hoorzitting in bezwaar heeft appelland verklaard dat hij sinds 2010 op Bonaire heeft verbleven. Aan de ongewenstverklaring heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat appelland tussen oktober 2011 en juli 2015 op Bonaire is veroordeeld voor diverse strafbare feiten, waaronder overtreding van de Opiumwet 1960 BES, mishandelingen, vernieling en overtreding van de Wegenverkeersverordening Bonaire. Ook heeft appelland lange tijd op Bonaire verbleven zonder in het bezit te zijn van een geldige verblijfstitel.
3. Appelland betoogt dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 16d, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wtu BES gelet op artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder a, van die wet, van overeenkomstige toepassing is op Nederlanders die buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn geboren. Daartoe voert hij aan dat de wetgever niet bedoeld kan hebben dat onder vreemdeling, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder j, van de Wtu BES mede wordt verstaan de Nederlander, geboren buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
 - 3.1. Ingevolge artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wtu BES is deze wet, met uitzondering van hoofdstuk 2, van overeenkomstige toepassing op Nederlanders, geboren buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 2009/10, 32 282, nr. 5, blz. 7-10) blijkt dat het de bedoeling is geweest om in aansluiting op de bestuurlijke herinrichting van de Nederlandse Antillen het personenverkeer binnen het Koninkrijk in een Rijkswet personenverkeer te regelen die een uniforme, eenduidige en wederkerige regeling voor de toegang en toelating van alle Nederlanders tot alle delen van het Koninkrijk tot stand zou

moeten brengen. Tevens blijkt hieruit dat het gewenst werd geacht, zolang de Rijkswet personenverkeer nog niet in werking was getreden, om het regime voor de toegang en toelating van Nederlanders tijdelijk – bij wijze van overgangsmaatregel – te regelen in de Wtu BES. Het werd, aldus de totstandkomingsgeschiedenis, onwenselijk gevonden om in een dergelijke overgangsregeling eenzijdig voor een beperkt deel van het Koninkrijk, namelijk de BES-eilanden, het regime in te voeren dat de Rijkswet personenverkeer zou gaan introduceren voor de toegang en toelating van Nederlanders. Met andere woorden, het werd onwenselijk geacht om op die Rijkswet vooruit te lopen door alle Nederlanders in beginsel vrije toegang en toelating tot de BES-eilanden te geven. De toegang en toelating van Nederlanders tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zou daarom voorlopig beheerst worden door de regeling in de Wtu BES, die gelijk is aan de regeling die Aruba en de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten zouden gaan toepassen op de toelating en uitzetting van zowel vreemdelingen als bepaalde categorieën Nederlanders door middel van hun landsverordeningen toelating, uitzetting en verwijdering en die ook zouden blijven gelden totdat de in de Rijkswet personenverkeer voorziene regeling in werking zou treden.

3.2. Uit artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wtu BES en de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling volgt eenduidig dat de wetgever heeft beoogd dat de Wtu BES van overeenkomstige toepassing is op Nederlanders die, zoals appellant, in Europees Nederland zijn geboren. Voorts neemt het Hof in aanmerking dat uit de notulen van de hoorzitting in bezwaar blijkt dat appellant sinds 2010 op Bonaire heeft verbleven en hij niet direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar zijn woonplaats heeft gehad op Bonaire, zodat de uitzondering van artikel 1a, derde lid, aanhef en onder a, van de Wtu BES, op grond waarvan die wet niet van overeenkomstige toepassing is, zich in het geval van appellant niet voordoet.

Het betoog faalt.

4. Appellant betoogt voorts dat het Gerecht heeft miskend dat de ongewenstverklaring met toepassing van artikel 16d, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wtu BES in strijd is met de artikelen 2, eerste lid en 3, tweede lid van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en artikel 12, eerste en vierde lid, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR), aangezien hij aldus als bezitter van de Nederlandse nationaliteit in de in die bepalingen neergelegde rechten wordt beperkt. De bij die verdragsbepalingen door Nederland gemaakte voorbehouden zijn nietig, omdat deze in strijd zijn met het voorwerp, doel en strekking van die bepalingen, aldus appellant.

4.1. Op 27 september 2010 heeft het Koninkrijk overeenkomstig artikel 5 van het Vierde Protocol bij het EVRM officieel verklaard dat het wat betreft de 'territoriale verklaring' van 23 juni 1982 bij dat Protocol het Europese deel van Nederland, het Caribisch deel van Nederland (de BES-eilanden), Aruba, Curaçao en Sint Maarten per 10 oktober 2010 beschouwt als 'separate territories' voor de toepassing van de artikelen 2 en 3 van dat Protocol. Op 11 oktober 2010 heeft het Koninkrijk het bij de ratificatie van het IVBPR op 11 december 1978 gemaakte voorbehoud met betrekking tot artikel 12 IVBR op eenzelfde wijze aangepast (hierna gezamenlijk: de voorbehouden).

4.2. Het Hof is van oordeel dat de aangepaste voorbehouden rechtsgeldig zijn. Het gaat slechts om aanpassing aan de intern gewijzigde Koninkrijksverhoudingen: de Nederlandse Antillen waren opgeheven en daarvoor in de plaats kwamen de BES-eilanden als openbare lichamen en Curaçao en Sint Maarten als aparte landen. De aanpaste voorbehouden betreffen hetzelfde grondgebied van het Koninkrijk als waarop de oorspronkelijke voorbehouden betrekking hadden, zij het dat delen daarvan een andere – ten opzichte van elkaar eigenstandige – status hadden gekregen. De aanpassing beoogde aan die wijziging in status recht te doen. Zonder die aanpassing zouden de oorspronkelijke voorbehouden – die het bestaan van de Nederlandse Antillen vooronderstelden – hun toepasbaarheid verliezen. Het oogmerk van de aangepaste voorbehouden bleef hetzelfde als die van de oorspronkelijke voorbehouden, namelijk de bescherming van kleine, sociaal-economisch kwetsbare samenlevingen tegen een ongecontroleerde instroom van niet van de BES-eilanden afkomstige Nederlanders en vreemdelingen.

4.3. De rechtsgeldigheid van de aangepaste voorbehouden laat echter onverlet dat niet is uitgesloten dat in een uitzonderlijk geval de gevolgen van de toepassing daarvan zo onevenredig zijn, dat dit in strijd is met de verdragsbepalingen waarop de voorbehouden betrekking hebben. Een zodanig uitzonderlijk geval doet zich hier niet voor.

4.4. De kern van artikel 3 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12, vierde lid, van het IVBPR is, dat appellant recht heeft op terugkeer naar, toegang tot en rechtmatig verblijf in zijn eigen land en hij niet mag worden uitgezet uit zijn eigen land. Omdat appellant in Europees Nederland is geboren, is dat zijn eigen land. De ongewenstverklaring betekent dat hij niet meer op de BES-eilanden mag verblijven. De toegang tot en verblijf in zijn eigen land, Europees Nederland, wordt door de aangepaste voorbehouden niet beperkt.

4.5. Voorts hebben de aangepaste voorbehouden slechts beperkte gevolgen voor het recht van appellant om zich vrijelijk te verplaatsen en om vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12, eerste lid, van het IVBPR. De ongewenstverklaring van appellant geldt alleen voor de BES-eilanden en niet voor Europees Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de aangepaste voorbehouden onevenredige gevolgen hebben voor het verplaatsings- en verblijfsrecht van appellant.

4.6. In dit verband merkt het Hof voorts op dat ingevolge artikel 12, derde lid, van het IVBPR en artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, het verplaatsings- en verblijfsrecht kan worden beperkt ter bescherming van onder meer de handhaving van openbare orde, de openbare veiligheid en ter voorkoming van strafbare feiten. De redenen voor de ongewenstverklaring van appellant bieden voldoende grond voor de beperking van het verplaatsings- en verblijfsrecht van appellant.

Het betoog faalt.

5. Appellant betoogt voorts dat het Gerecht heeft miskend dat de beschikking van 18 februari 2016 ondeugdelijk is gemotiveerd, nu de staatssecretaris bij het geven daarvan niet heeft betrokken of het individuele gedrag van appellant een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, waartoe hij volgens appelland

gehouden was, omdat appellant als Nederlander een burger van de Europese Unie is en de daarbij behorende rechten geniet. Voorts heeft het Gerecht miskend dat de staatssecretaris ten onrechte geen bijzondere omstandigheden gesteld en aannemelijk gemaakt geacht heeft, op grond waarvan hij in redelijkheid niet onverkort heeft kunnen vasthouden aan het ter zake gevoerde beleid, zoals neergelegd in de Circulaire toelating en uitzetting BES (hierna: de Ctu BES), aldus appellant.

5.1. In de Wtu BES noch elders is bepaald dat de staatssecretaris bij de toepassing van zijn bevoegdheid om een burger van de Europese Unie ongewenst te verklaren in aanmerking dient te nemen of het gedrag van de desbetreffende persoon een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Voor zover appellant betoogt dat deze verplichting voor de staatssecretaris voortvloeit uit de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU) neergelegde fundamentele vrijheden, is dat evenzeer tevergeefs. Bonaire heeft de status van een zogenoemd land en gebied overzee (hierna: LGO). Zoals het Hof eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 juni 2016; ECLI:NL:OGHACMB:2016:35) heeft volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie het bestaan van het LGO-besluit, betreffende de associatie van de LGO, niet tot gevolg dat de algemene bepalingen van het VWEU, zijnde die welke niet tot het vierde deel, waarin het raamwerk voor deze associatieregeling wordt gegeven, behoren, zonder uitdrukkelijke verwijzing in de LGO van toepassing zijn.

5.2. Voorts is niet in geschil dat appellant geen toelating van rechtswege of bij vergunning verleend op de BES-eilanden heeft en geldt voorts dat hij volgens de in paragraaf 6.2 van de Wtu BES vervatte vereisten een gevaar vormt voor de openbare orde in de zin van artikel 16d, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wtu BES. Het Gerecht heeft voorts terecht overwogen dat de omstandigheid dat appellant zich ten gevolge van zijn ongewenstverklaring beknot voelt in zijn vrijheid, geen bijzondere omstandigheid is, die tot afwijking van het gevoerde beleid noopt, nu deze omstandigheid op zichzelf geen onevenredig gevolg is in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen, te weten de bescherming van de openbare orde en de voorkoming van strafbare feiten op de BES-eilanden.

Het betoog faalt.

6. Hetgeen appellant betoogt omtrent de uitzetting valt buiten het kader van dit geding, dat betrekking heeft op de beschikking tot ongewenstverklaring, en kan derhalve niet leiden tot het daarmee beoogde resultaat.

7. Voor zover appellant in hoger beroep naar de door hem in beroep aangevoerde gronden verwijst, is dat tevergeefs. Het Gerecht heeft deze behandeld en beoordeeld. Appellant heeft niet betoogd, dat en waarom de desbetreffende overwegingen van het Gerecht niet juist zijn (vergelijk onder meer uitspraken van het Hof van 9 juni 2008; ECLI:NL:OGHNAA:2008:BG2235 en 14 december 2012; ECLI:NL:OGHACMB:2012:BY7682).

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. van der Poel, voorzitter, mr. J.Th. Drop en mr. H.G. Lubberdink, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.C. Beerse, griffier.



voorzitter



griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 september 2017

Verzonden: 1 september 2017

Voor eensluidend afschrift,
de griffier,
voor deze,



BIJLAGE

Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten

Artikel 12

1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.
2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
3. Bovengenoemde rechten kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, nodig zijn ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen en verenigbaar zijn met de andere in dit Verdrag erkende rechten.
4. Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.

Artikel 50

De bepalingen van dit Verdrag strekken zich uit tot alle delen van federale Staten, zonder enige beperking of uitzondering.

Nederland heeft op 11 december 1978 bij artikel 12, eerste, tweede en vierde lid van het IVBPR een voorbehoud gemaakt dat luidde als volgt:

Article 12, paragraph 1

The Kingdom of the Netherlands regards the Netherlands and the Netherlands Antilles as separate territories of a State for the purpose of this provision.

Article 12, paragraphs 2 and 4

The Kingdom of the Netherlands regards the Netherlands and the Netherlands Antilles as separate countries for the purpose of these provisions.

Het voorbehoud is per 11 oktober 2010 als volgt aangepast:

The Kingdom of the Netherlands, consisting, as per 10 October 2010, of the European part of the Netherlands, the Caribbean part of the Netherlands (the islands of Bonaire, Sint Eustatius and Saba), Aruba, Curaçao and Sint Maarten, regards these parts as separate territories for the purpose of Article 12, paragraph 1, and as separate countries for the purpose of Article 12, paragraphs 2 and 4, of the Covenant.

Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden

Artikel 2

1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.
3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare

veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.

Artikel 3

1. Niemand mag, bij wege van een maatregel van individuele of collectieve aard worden uitgezet uit het grondgebied van de Staat, waarvan hij onderdaan is.

2. Aan niemand mag het recht worden ontnomen het grondgebied te betreden van de Staat, waarvan hij onderdaan is.

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Artikel 1

1. Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
2. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Grondwet

Artikel 93

Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht, nadat zij zijn bekendgemaakt.

Artikel 94

Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Wet toelating en uitzetting BES

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
j. vreemdeling: ieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit.

Artikel 1a

1. Deze wet is, met uitzondering van hoofdstuk 2, van overeenkomstige toepassing op:

a. Nederlanders, geboren buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

- b. Nederlanders die buiten Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Nederlandse nationaliteit verkregen hebben.
2. In afwijking van het eerste lid is deze wet niet van overeenkomstige toepassing op Nederlanders die op dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland zijn geboren of de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, indien en voor zover deze wet niet op de vader of de moeder van toepassing is.
3. In afwijking van het eerste lid, is deze wet evenmin van overeenkomstige toepassing op Nederlanders, die:
- a. direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar hun woonplaats als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen hebben gehad op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba en die geboren zijn op dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland, dan wel in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of het Europese deel van Nederland de Nederlandse nationaliteit verkregen hebben;
 - b. kinderen zijn van de onder a bedoelde Nederlanders en direct voorafgaand aan 10 oktober 2010 gedurende een ononderbroken periode van tenminste een jaar hun woonplaats hebben gehad op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius of Saba.

Artikel 16d

1. De vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard:
- a. indien hij geen toelating van rechtswege of bij vergunning verleend heeft en een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

Circulaire toelating en uitzetting BES

Volgens paragraaf 6.2. van de (hierna: de Ctu BES), voor zover thans van belang, vormen vreemdelingen een gevaar voor de openbare orde als zij:

- a. ter zake van een misdrijf zijn veroordeeld tot:
 1. een gevangenisstraf (waaronder jeugddetentie); of
 2. een taakstraf; dan wel
 3. een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen; en
 4. waarbij het (totale) onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf of maatregel ten minste een maand bedraagt; of
 5. een strafbeschikking opgelegd hebben gekregen.
- b. bij herhaling ter zake van een misdrijf zijn veroordeeld tot:
 1. een onvoorwaardelijke (korte) gevangenisstraf (waaronder jeugddetentie);
 2. een taakstraf; of
 3. een onvoorwaardelijke geldboete; dan wel
 4. een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen; dan wel
 5. een transactieaanbod hebben aanvaard; of
 6. een strafbeschikking opgelegd hebben gekregen.