

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk CM1401

Betreft **Notitie over het wetsvoorstel Bosman (VVD) tot regulering van de vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland (TK 33325)**

Datum 3 februari 2014

Geachte leden van de Tweede Kamer,

De Commissie Meijers heeft met grote bezorgdheid kennis genomen van het initiatiefvoorstel van wet van het lid Bosman houdende regulering van de vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland (TK 33325).

De Commissie Meijers is zich bewust dat een relatief klein deel van de Antilliaanse Nederlanders ernstige problemen veroorzaakt en moeilijkheden ondervindt bij de integratie in de Nederlandse samenleving. Zij is echter van oordeel dat een wetsvoorstel dat direct onderscheid maakt naar afkomst tussen Nederlandse staatsburgers en aan Antilliaanse Nederlanders rechten onthoudt die Europese Nederlanders wel hebben, onverenigbaar is met internationale verplichtingen van Nederland, niet effectief bijdraagt aan de oplossing van de gesignaleerde problemen en zelf oorzaak van nieuwe problemen bij de integratie van Nederlanders uit immigrantengroepen dreigt te worden.

De Commissie Meijers is van oordeel dat de voorgestelde wettelijke regeling strijdig is met internationale verplichtingen van Nederland op grond van vijf verdragen en twee EU richtlijnen: het VN Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Europese Unie, de EU Richtlijn tegen rassendiscriminatie (Richtlijn 2000/43/EG) en de EU Dataprotectierichtlijn (Richtlijn 95/46/EG).

In bijgaande notitie beperkt de Commissie zich tot vier aspecten van het wetsvoorstel:

- (1) Het onderscheid tussen Antilliaanse en Europese Nederlanders is onderscheid naar ras.
- (2) De voorgestelde regeling van vestiging en uitzetting van Antilliaanse Nederlanders is strijdig verdragsverplichtingen en met primair Unierecht.
- (3) Nederland krijgt bij aanvaarding van dit voorstel een uitzonderingspositie in de EU en in de wereld.

- (4) De beoogde uitsluiting van Antilliaanse Nederlanders uit bijstand, sociale huisvesting en veel andere sociale voorzieningen is strijdig met verdragsverplichtingen en met secundair Unierecht.

Tot slot constateert de Commissie dat in de Kamerstukken over dit voorstel niet wordt gerept over de negatieve effecten voor Nederlanders uit andere immigrantengroepen die uitgaat van de opheffing van het ongedeelde Nederlanderschap en de voorgestelde tweedeling in Nederlanders met meer en met minder rechten in Nederland.

Tot nadere toelichting van bijgaande notitie is onze Commissie gaarne bereid.

Hoogachtend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

Notitie over het wetsvoorstel Bosman (VVD) tot regulering van de vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland (TK 33325)

Algemeen uitgangspunt

1. Het internationale recht laat staten veel vrijheid bij de regulering van toelating en uitzetting van niet-staatsburgers. Dat is ook het uitgangspunt van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij de toepassing van het EVRM. Toch stelt het internationale recht grenzen aan de regulering van de migratie van vreemdelingen. Zo valt onderscheid naar ras bij de toelating en uitzetting van vreemdelingen onder het verbod op rassendiscriminatie van art. 1 van het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie (IVUR). Art. 1(2) van dat verdrag bepaalt weliswaar dat het verdrag niet van toepassing is op onderscheid tussen onderdanen en niet-onderdanen. Maar op onderscheid tussen vreemdelingen bij de regulering van migratie en op onderscheid tussen eigen staatsburgers (“onderdanen”) op grond van ras is dat verdrag wel van toepassing.

Onderscheid tussen Antilliaanse en Europese Nederlanders is onderscheid naar ras

2. In art. 2 van wetsvoorstel 33325 wordt onmiskenbaar direct onderscheid gemaakt tussen Nederlanders op grond van hun afkomst of afstamming. Art. 2(1) spreekt over Nederlanders die in het land Aruba, Curaçao dan wel Sint Maarten door “afstamming”, optie of naturalisatie het Nederlanderschap hebben verkregen. Art. 2(2) voegt daaraan toe kinderen van een moeder die bij de geboorte hoofdverblijf had in die drie landen. Geboorte, afstamming en hoofdverblijf in die landen zijn dus de voornaamste criteria om die groep Nederlanders te bepalen en te onderscheiden van Europese Nederlanders. Bovendien worden in art. 2(3) Europese Nederlanders (kinderen van Nederlanders die door afstamming, optie of naturalisatie in het Europese deel van Nederland het Nederlanderschap verkregen) uitgesloten van de werkingssfeer van de wet. Het voorstel maakt op deze wijze direct onderscheid naar ras of etnische herkomst in de juridische betekenis van die begrippen.

3. Het begrip ras in de definitie van art. 1 IVUR omvat immers ook “descent”. Ook de Raad van State verwijst in zijn advies uitdrukkelijk naar het IVUR (TK 33325, nr. 4, p. 8). Art. 14 EVRM en art. 26 IVBPR noemen eveneens “birth” als verboden criterium. Gebruik in de Memorie van Toelichting en de Nota n.a.v. het Verslag van termen als “Antilliaanse Nederlanders”, “Europese Nederlanders” en “landskinderen” (term uit koloniale periode voor volwassen mensen die uitdrukkelijk alleen ‘lokale’ of ‘inheemse’ en niet Europese Nederlanders omvat) onderstrepen dat het voorstel onderscheid naar ras maakt.

4. De indiener neemt “ferm afstand” van die kwalificatie, zie TK 33325, nr. 8, p. 3. Zijn argumenten (verschil in behandeling naar afkomst zou geen verschil op grond van etniciteit zijn en de landen in de Antillen doen het ook) snijden geen hout. Het door de indiener gebruikte begrip ‘nationale herkomst’ is identiek aan het begrip ‘nationale afstamming’ in de zin van artikel 1 IVUR. Beide vertalingen van het begrip ‘national origin’ zoals vermeld wordt in de originele Engelse versie van het IVUR, worden in de handboeken door elkaar gebruikt. Onderscheid naar nationale herkomst valt wel degelijk onder het verbod op ‘rassendiscriminatie’ in juridische zin. Zie over de uitleg van het begrip ras ook het arrest van de Hoge Raad van 15 juni 1976 (NJ 1976, 551 met betrekking tot “Surinamers”). In dat arrest wordt ras eveneens gelijk gesteld met nationale afstamming. De indiener trekt uit het arrest van de Hoge Raad van 24 november 2000 (NJ 2001, 376) ten onrechte de conclusie dat discriminatie op grond van nationale afstamming geen discriminatie op grond van ras in juridische zin zou opleveren. De Hoge Raad heeft in dat arrest slechts het cassatiemiddel afgewezen waarin werd gesteld dat het onderscheid zoals gemaakt tussen Nederlanders in de Landsverordening Toelating en Uitzetting nooit geoorloofd zou kunnen zijn. Dat een bepaling in de wetgeving van een ander land voorkomt, is geen bewijs dat Nederland een soortgelijke bepaling rechtmatig kan invoeren.

Regeling van vestiging en uitzetting

5. Nederlanders afkomstig uit de Antillen worden volgens het wetsvoorstel minder gunstig behandeld dan Europese Nederlanders. Zij moeten bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een “toelating voor vestiging” aanvragen, kunnen met de sterke arm worden uitgezet en met het oog daarop worden gedetineerd. Het wetsvoorstel spreekt eufemistisch van “teruggeleiding”. De indiener gebruikt echter zelf in dit verband ook de termen “uitzetting” en “uitgezet” (TK 33325, nr. 8, p. 7 en 8). Verder worden Antilliaanse Nederlanders uitgesloten van bijstand, sociale huisvesting en bijna alle andere overheidsvoorzieningen, doordat ze gedurende de eerste zes maanden in Nederland en ook daarna niet in de basisadministratie (voorheen GBA) geregistreerd mogen worden, tenzij ze over een “toelating voor vestiging” beschikken.

Wetsvoorstel is strijdig met EVRM en met IVUR

6. Het wetsvoorstel is strijdig met het verbod op vernederende behandeling in art. 3 EVRM. De voormalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM) oordeelde in haar uitspraak van 14 december 1973 in de zaak *East African Asians v the United Kingdom* dat de Britse *Commonwealth Immigration Act 1968* een schending van het verbod op vernederende behandeling in art. 3 EVRM opleverde. Die wet ontzegde Britse staatsburgers van Aziatische herkomst, die in Kenia en elders in Afrika woonden, het recht om zich in het VK te vestigen. De ECRM constateerde:

“When it was introduced into Parliament as a Bill, it was clear that it was directed against the Asian citizens of the United Kingdom and Colonies in East Africa and especially those in Kenya” (par. 199). De ECRM stelde vast: *“that the 1968 Act, by subjecting to immigration control citizens of the United Kingdom and Colonies in East Africa who were of Asian origin, discriminated against this group of people on grounds of their colour or race”* (par. 201). Verder wees de ECRM erop: *“that the persons concerned were not aliens but were and remained citizens of the United Kingdom and Colonies. As such they had the same rights as other citizens. They were thus, as submitted by the applicants, reduced to the status of second-class citizens”* (par. 205).

De Europese Commissie voor de Rechten van het Mens concludeerde:

“that the racial discrimination to which the applicants have been publicly subjected by the above immigration legislation constitutes an interference with their human dignity, which in the special circumstances described above, amounted to “degrading treatment” in the sense of Article 3 of the Convention” (par. 208).

De overeenkomsten tussen de *Commonwealth Immigration Act 1968* en het onderhavige wetsvoorstel zijn onmiskenbaar. In beide gevallen wordt een deel van de staatsburgers op grond van hun herkomst het recht om zich in het land van hun nationaliteit te vestigen ontnomen. De Britse wet van 1968 betrof Britse burgers van Aziatische herkomst. In het wetsvoorstel gaat het om Nederlanders van Antilliaanse herkomst. Ook het wetsvoorstel degradeert de betrokken Antilliaanse Nederlanders tot tweederangs staatsburgers.

7. Het voorstel is verder strijdig met de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) sinds 2005. In meerdere arresten heeft het EHRM geoordeeld dat in een pluriforme, democratische samenleving verschil in behandeling door de overheid alleen of hoofdzakelijk op grond van etnische afkomst zelden of nooit is gerechtvaardigd.

“In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.” (arrest Timishev tegen Rusland 13 december 2005, par. 58).

Enkele jaren later overwoog het EHRM (Grand Chamber) in het arrest D.H. e.a. tegen Tsjechië van 13 november 2007 (par. 196):

“Where the difference in treatment is based on race, colour or ethnic origin, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible.”

Die laatste zaak betrof een vorm van indirecte discriminatie. Voor directe discriminatie, zoals in het onderhavige wetsvoorstel, is afgezien van gevallen van positieve discriminatie, de ruimte nog beperkter, zo niet geheel afwezig. Dat blijkt ook uit het arrest Sejdic en Finci tegen Bosnië-Herzegovina, Grand Chamber van 22 december 2009:

“where a difference in treatment is based on race or ethnicity, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible (see D.H. and Others, cited above, § 196). The Court has also held that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures (ibid., § 176). That being said, Article 14 does not prohibit Contracting Parties from treating groups differently in order to correct “factual inequalities” between them.”(par. 44)

Voor zover er nog enige resterende ruimte zou zijn voor een objectieve rechtvaardiging, is daarvoor vereist dat het doel legitiem is en de gekozen middelen noodzakelijk en geschikt zijn. Naar de mening van de Commissie Meijers is er weliswaar sprake van een legitiem doel. De onderbouwing van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de voorgestelde wettelijke regeling voldoet echter, zoals ook de Raad van State in zijn advies constateerde, bij lange na niet aan de hoge eisen die EHRM stelt. Als een verdragspartij onderscheid maakt op grond van een verdacht criterium, zoals o.a. ras of nationaliteit, toetst het EHRM duidelijk veel strenger dan in andere gevallen. In die gevallen moeten *very weighty reasons* worden aangevoerd. De verdragspartijen slagen daarin zelden of nooit. Bovendien kent het verbod op rassendiscriminatie in het IUVR geen uitzonderingen en staat het in de weg aan rechtvaardiging van rassendiscriminatie, ook als rechtvaardigingsgronden in andere verdragen zouden zijn opgenomen.

8. De regulering van toelating en uitzetting van Nederlanders in het wetsvoorstel is strijdig met art. 2(1)(a) en (c) en art. 5(d)(i) van het IVUR. Art. 2(1)(a) van dat verdrag verplicht het Koninkrijk der Nederlanden:

“to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation” en onder (c) van die bepaling *“[to] take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists”*.

In art. 5(d)(1) IVUR heeft het Koninkrijk der Nederlanden zich verbonden

“to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights:

[...] (d) *Other civil rights, in particular: (i) The right to freedom of movement and residence within the border of the State*". [onderstreping toegevoegd]

Van een territoriaal voorbehoud door het Koninkrijk bij het IVUR is geen sprake.

Gebruik van de territoriale verklaringen is strijdig met internationaal recht

9. De territoriale verklaringen die Nederland in 1982 bij de ratificatie van het Vierde Protocol bij het EVRM met betrekking tot de artt. 2 en 3 en in 1983 bij de ratificatie van het IVBPR met betrekking tot art. 12 heeft afgelegd, werden destijds door de andere verdragsstaten kennelijk niet als ontoelaatbaar aangemerkt. Nederland kan die verklaringen op grond van art. 29 Weens Verdragenverdrag echter niet gebruiken om in strijd met "object and purpose" van het EVRM of het IVBPR te handelen en evenmin om in strijd met andere internationale verplichtingen te handelen. Zoals gezegd, bij de ratificatie van het IVUR, dat in art. 5(d)(1) "*free movement and residence*" zonder onderscheid naar afkomst verzekert, en bij de ratificatie van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, dat in art. 1 een algemene discriminatieverbod bevat, heeft Nederland geen overeenkomstig voorbehoud gemaakt. De ruimte die Nederland zich meer dan dertig jaar geleden bij andere verdragen dacht te scheppen, kan anno 2014 niet meer worden gebruikt om de migratie van een deel van de eigen staatsburgers op grond van hun afkomst in strijd met het IVUR te beperken, gezien de eerdere en nadien aangegane verdragsverplichtingen, de ontwikkeling van de rechtspraak van het EHRM over het verbod van rassendiscriminatie in art. 14 EVRM alsmede de hierna te bespreken ontwikkeling van het Unierecht. Bovendien is steeds meer aanvaard dat het verbod op rassendiscriminatie tot het dwingende volkenrecht (*ius cogens*) behoort.¹ Toepassing van de territoriale verklaringen die resulteert in discriminatie op grond van ras is in strijd met dat verbod.

Nederland in een uitzonderingspositie in de EU en in de wereld

10. Nederland is de enige lidstaat van de Raad van Europa die een dergelijk voorbehoud bij het EVRM heeft gemaakt. Geen van de andere EU lidstaten, die vroeger koloniën buiten Europa hadden, kent in zijn wetgeving een dergelijke tweedeling van de eigen staatsburgers op basis van hun herkomst in categorieën met en zonder het recht om in het land van hun nationaliteit te wonen. Nederland zou de enige EU lidstaat worden die in zijn wetgeving een dergelijke tweedeling in eerste en tweederangs staatsburgers maakt. De indiener geeft dat impliciet toe: de laatste EU lidstaat die een dergelijk onderscheid maakte, het Verenigd Koninkrijk, is er mee gestopt (TK 33325, nr. 8, p. 7). Aan de Britse burgers in de voormalige British Dependent Territories werd in 2002 het volledige staatsburgerschap verleend, met inbegrip van het recht om het VK binnen te komen en daar te wonen.² De vroegere tweedeling tussen Britse staatsburgers die wel en die niet het recht hadden in het VK te wonen, ondervond internationaal veel kritiek. Nederland en het VK hebben ook als enige twee van de 167 lidstaten van de VN die een territoriale verklaringen bij art. 12 IVBPR afgelegd. Het VK maakt al meer dan tien jaar geen gebruik meer van dat voorbehoud. Nederland zou dus de enige resterende verdragsstaat worden die een dergelijk voorbehoud daadwerkelijk gebruikt.

Het voorstel is strijdig met het EU recht

11. De betrokken Antilliaanse Nederlanders zijn Unieburgers. De drie betrokken landen in de Antillen behoren niet tot het grondgebied van de Unie. "Teruggeleiding" van Antilliaanse Unieburgers betekent hun gedwongen verwijdering buiten het grondgebied van de EU. Art. 20(2) VWEU bepaalt:

¹ Zo bijv. Marc Bossuyt en Jan Wouters (2005): *Grondlijnen van internationaal recht*, Intersentia, Antwerpen, blz. 92.

² British Overseas Territories Act 2002 en <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP01-90/british-overseas-territories-bill-hl-bill-40-of-200102>.

“De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere (a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven [...]”

Art 21(1) VWEU bepaalt:

“Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

In beide bepalingen is sprake van “vrij op het grondgebied van de lidstaten [...] te verblijven”. Het grondgebied van de eigen lidstaat van de Unieburger is daarbij niet uitgesloten. Ook is de werking van deze bepalingen niet beperkt tot gevallen waarin de Unieburger gebruik heeft gemaakt van het vrij verkeer van personen binnen de Unie. Een dergelijke voorwaarde geldt evenmin voor de drie andere rechten die in art. 20(2) aan Unieburgers toekent, het kiesrecht voor het Europese Parlement, de diplomatieke en consulaire bescherming en het recht van petitie. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen Unieburgers zich op de artikelen 20 en 21 VWEU ook tegenover de eigen lidstaat beroepen. Uit de recente arresten Zambrano, McCarthy, Dereci, Ymeraga en Alokpa volgt dat de artt. 20 en 21 VWEU niet toelaten dat lidstaten feitelijke dwang op burgers van derde landen uitoefenen om het grondgebied van de EU te verlaten als dat tot gevolg heeft dat hun familieleden, die Unieburger zijn, gedwongen zouden worden het grondgebied van EU te verlaten. Daarmee zou immers aan het burgerschap van de Unie van het betrokken familielid, de nuttige werking worden ontnomen. Dat geldt niet alleen ten aanzien van minderjarige Unieburgers maar kan zich ook voordoen bij volwassen Unieburgers, zie punt 46 van de conclusie van Advocaat-Generaal Mengozzi in de zaak Dereci. Waarom zou dat anders zijn als de lidstaat de feitelijk dwang om de Unie te verlaten niet via de gezinsleden derdelanders maar op de Unieburger zelf uitoefent? Volgens het Hof van Justitie gaat het om

“gevallen die erdoor gekenmerkt worden dat de burger van de Unie feitelijk wordt verplicht om het grondgebied van niet alleen de lidstaat waarvan hij staatsburger is, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten” (arrest Dereci van 15 november 2011, C-256/11, par. 66).

Bij uitzetting naar Aruba, Curaçao of Sint Maarten doet zich een dergelijk geval voor: de betrokken Nederlanders worden gedwongen het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten. Bovendien valt moeilijk vol te houden dat het wetsvoorstel een “zuiver interne” situatie betreft. Ook andere lidstaten zullen immers de gevolgen van de voorgestelde regulering van een deel van de Nederlandse Unieburgers ondervinden. Als Antilliaanse Nederlanders de vestiging in Nederland wordt geweigerd of zij met “teruggeleiding” naar de Antillen worden bedreigd, zullen deze Unieburgers immers de neiging vertonen hun recht op vrij verkeer binnen de EU te gebruiken en naar andere lidstaten te reizen en daar te gaan verblijven, zie ook punt 13 hieronder. De voorgestelde migratieregulering valt binnen het toepassingsbereik van het Unierecht. Derhalve moet het voorstel in overeenstemming zijn met het EU Grondrechtenhandvest en met algemene beginselen van Unierecht (zie het arrest Rottman van 2 maart 2010, C-135/08). De degradatie van Antilliaanse Unieburgers tot tweederangs Unieburgers is echter in strijd met het in art. 1 Handvest dat luidt: “De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.”

12. Het Hof van Justitie heeft sinds 1974 veelvuldig overwogen dat

“een beginsel van internationaal recht, dat opnieuw is bevestigd bij artikel 3 van Protocol nr. 4 bij het [EVRM], dat het recht van de Unie in de betrekkingen tussen de lidstaten

niet kan worden geacht te miskennen, *zich ertegen verzet dat een lidstaat zijn eigen staatsburgers het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar op welke grond ook ontzegt*” (zie arresten van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punt 22, en 27 september 2001, Barkoci et Malik, C-257/99, Jurispr. blz. I-6557, punt 81). Dit beginsel verzet zich tevens ertegen dat deze lidstaat zijn staatsburgers van zijn grondgebied verwijderd, hen het verblijf op dat grondgebied weigert of het van voorwaarden afhankelijk stelt (zie in die zin arresten van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 22, en 11 december 2007, Eind, C-291/05, Jurispr. blz. I-10719, punt 31).” (arrest McCarthy van 5 mei 2011, C-434/09).

Het wetsvoorstel wil in strijd met het in deze arresten bevestigde beginsel van internationaal recht juist wel mogelijk maken om Nederlanders het recht ontzeggen om op het grondgebied van Nederland te verblijven en het recht om daar te blijven afhankelijk maken van voorwaarden.

13. Bovendien is de dreiging met uitzetting in strijd met de verplichting tot loyale samenwerking van de lidstaten in art. 4(3) van het EU Verdrag. Een Antilliaanse Nederlander die wegens “belang van bescherming van de openbare orde” met uitzetting wordt bedreigd, kan zich daaraan eenvoudig onttrekken door gebruik te maken van zijn recht op vrij verkeer binnen de EU. Het criterium voor uitzetting van Antilliaanse Nederlanders in art. 16(2) van het voorstel is veel ruimer dan het openbare orde criterium in de regels over het vrij verkeer van Unieburgers. Dat betekent dat andere EU lidstaten een Antilliaanse Nederlander die door Nederland met uitzetting wordt bedreigd “ter bescherming van de [Nederlandse] openbare orde” (het criterium in art. 16(2) van het voorstel) en die daarna naar die lidstaat is gegaan, alleen naar Nederland kan uitzetten als de betrokkene “een ernstige en actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving” vormt. Dit laatste Unierechtelijke criterium is, anders dan de MvT op p. 6 stelt, veel beperkter dan het zeer ruime criterium van art. 16(2) van het wetsvoorstel. Ook uit de tekst en de artikelsgewijze toelichting van de bepaling op p. 12 van de MvT blijkt dat criterium in art. 16(2) veel ruimer is. In alle tussenliggende gevallen kan de andere lidstaat de betrokken Nederlander niet naar Nederland verwijderen. De voorgestelde regeling zal de betrokken Antilliaanse Nederlanders stimuleren om de zogenaamde België-route te gebruiken. Als gevolg van dit voorstel gaat Nederland in feite problemen met de betrokken Nederlanders op andere EU lidstaten afwentelen. Andere lidstaten kunnen de betrokken Nederlanders ook niet als “Antilliaanse Nederlanders” herkennen. Nederland heeft anders dan het VK destijds bij de toetreding tot de EU geen verklaring afgelegd dat bepaalde staatsburgers geen onbeperkt recht hebben om in hun eigen lidstaat te wonen. Na het arrest Kaur van 20 februari 2001 (C-192/99, Kaur, Jurispr. I-1237) is het ernstig de vraag of het achteraf ontnemen van dat recht aan bepaalde Nederlanders, zoals het wetsvoorstel beoogt, wel in overeenstemming met het Unierecht is.

14. In het arrest Eman van 12 september 2006 (C-300/04; Jurispr. blz. I-8055) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de uitsluiting van Antilliaanse Nederlanders van de verkiezingen voor het Europese Parlement strijdig was het non-discriminatiebeginsel als algemeen beginsel van Unierecht. Dat arrest noopte tot aanpassing van de Kieswet. Het Hof en andere EU organen zijn er mee bekend dat Nederland in zijn nationale wetgeving eerder een met het Unierecht strijdige bepaling had opgenomen die Antilliaanse Nederlanders uitsloot van een recht dat andere Nederlanders wel hebben.

Uitsluiting uit bijstand, sociale huisvesting en veel andere voorzieningen

15. De artt. 19 - 21 van het voorstel zijn strijdig met de specifieke verboden van art. 5(e)(iii)-(v) IVUR, met het algemene discriminatieverbod van art. 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en met de art. 3(1)(e) t/m (h) van de EU Richtlijn inzake toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43/EG, Pb. 2000 L 180/22). Deze richtlijn omschrijft het begrip directe discriminatie in art. 2(2)(a) als

volgt: "wanneer iemand op grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld". De richtlijn is ook van toepassing op het handelen van de Nederlandse overheid. Art. 3(1) van de richtlijn verbiedt ongelijke behandeling onder meer op de volgende gebieden:

"[...]

- e) sociale bescherming, met inbegrip van sociale zekerheid en gezondheidszorg;
- f) sociale voordelen;
- g) onderwijs;
- h) de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting."

De uitsluiting van Antilliaanse Nederlanders van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en het onderwijs als gevolg van de in art. 19 van het wetsvoorstel beoogde niet-inschrijving in de basisregistratie is strijdig met de geciteerde onderdelen (e) en (g). De voorgestelde uitsluiting uit de Huisvestingswet in art. 20 wetsvoorstel en uit de Wet werk en bijstand in art. 21 zijn strijdig met de onderdelen (h) en (f) van deze richtlijn. De richtlijn is, ingevolge artikel 3(2),

"niet van toepassing op verschillen in behandeling gebaseerd op nationaliteit en doet geen afbreuk aan voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen en staatlozen tot c.q. op het grondgebied van de lidstaten, noch aan enige behandeling die het gevolg is van de juridische status van de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen".

Het wetsvoorstel valt echter niet onder deze uitzondering. De voorgestelde regeling zou immers alleen van toepassing zijn op Nederlandse staatsburgers van Antilliaanse herkomst (niet op burgers van derde landen) en het voorstel maakt geen onderscheid op grond van nationaliteit, maar op grond van ras. Nederlanders van Europese herkomst hebben immers geen "toelating tot vestiging" nodig om aanspraak te hebben op deze voorzieningen.

Privacy

16. In art. 14 van het wetsvoorstel wordt het verstrekken van gegevens door de Minister aan andere bestuursorganen mogelijk gemaakt. Uit de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk of hiermee ook etnische gegevens worden bedoeld (nationale afstamming van de betrokken personen) en op welke wijze deze gegevensverstrekking toegestaan zou zijn onder de EU Dataprotectierichtlijn (Richtlijn 95/46/EG, Pb L 281/31).

Stigmatisering

17. In Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van het Verslag is geen aandacht voor de negatieve effecten van de voorgestelde regeling voor Nederlanders uit andere immigrantengroepen. Zo schept de regeling van het staande houden in art. 13 van het voorstel een duidelijk risico voor alle Nederlanders met donkere huidskleur om door de politie staande te worden gehouden. Hoe kan de politie de relatief kleine groep Antilliaanse Nederlanders zonder de vereiste "toelating tot vestiging" op straat of elders herkennen? Dit risico voor vele honderduizenden Nederlanders wordt op de koop toe genomen. Blanke Nederlanders zullen daar nooit last van hebben.

18. In de Kamerstukken betreffende dit wetsvoorstel staat geen woord over de negatieve boodschap voor alle Nederlanders uit immigrantengroepen die uitgaat van dit voorstel tot tweedeling van de Nederlanders en de opheffing van het ongedeelde Nederlanderschap. Welke garantie hebben Nederlanders uit immigrantengroepen dat de wetgever straks niet wetten gaat maken die Nederlanders van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse, Irakese, Iraanse of

Somalische herkomst, die ook over de nationaliteit van een ander land beschikken, op soortgelijke manier op grond van hun afkomst wezenlijke rechten gaat ontnemen die andere Nederlanders wel hebben?