

Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
<http://www.commissie-meijers.nl>

■■■■■ ■■■■■
Aan: Aan de Algemene Commissie voor Integratiebeleid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Betreft: ontwerp Wet inburgering (TK 30308)

Kenmerk: CM0601

Datum: 23 januari 2006

Geachte leden van de Tweede Kamer,

De Permanente Commissie heeft met grote bezorgdheid kennis genomen van het voorstel voor de Wet inburgering (TK 30308). De Permanente Commissie deelt de opvatting dat kennis van de Nederlandse taal een belangrijk onderdeel van het proces van inburgering van immigranten is. Zij is echter van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel miskent dat taalkennis slechts één element van integratie is en dat inburgering een tweezijdig proces is dat niet gebaat is bij een wettelijke regeling die, in strijd met internationale verplichtingen, immigranten gerelateerd aan hun herkomst indeelt in verschillende categorieën waaraan verschillende verplichtingen worden opgelegd.

De Permanente Commissie is van oordeel dat de beoogde wettelijke regeling strijdig is met de internationale verplichtingen van Nederland op grond van vijf verdragen en drie EG Richtlijnen: het Europees Verdrag inzake nationaliteit, het VN Verdrag tegen rassendiscriminatie, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Associatieverdrag EEG-Turkije, de Richtlijn tegen rassendiscriminatie, de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging en de Richtlijn inzake de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Dit oordeel wordt in bijgaande notitie uiteengezet.

In die notitie beperkt de Commissie zich tot drie aspecten van het wetsvoorstel: (1) het onderscheid tussen drie soorten Nederlanders, (2) de relevante internationale verplichtingen en (3) de oprichting van twee databanken betreffende een groot deel van de allochtone bevolking van Nederland.

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

Hoogachtend



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

Notitie van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht inzake het voorstel van Wet inburgering (TK 30308)

1. Onderscheid tussen drie soorten Nederlanders

Het wetsvoorstel maakt een onderscheid tussen drie soorten Nederlanders: geboren Nederlanders, Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders en genaturaliseerde Nederlanders. Het voorstel is aldus gebaseerd op een onderscheid naar etnische of nationale herkomst, in juridische termen een onderscheid naar ras.

Van de eerste categorie, de geboren Nederlanders, wordt verondersteld dat zij voldoende Nederlands spreken en van de Nederlandse samenleving weten, ongeacht waar ter wereld zij zijn geboren en hoe kort of lang zij in Nederland hebben gewoond. De MvT gaat zonder feitelijke onderbouwing uit van de stelling dat “te voorzien is dat zich daaronder nagenoeg geen inburgeringsbehoefte bevinden voor wie een inburgeringsplicht noodzakelijk is” (p. 14 en 68). Verplichtingen worden alleen opgelegd aan de andere twee categorieën Nederlanders. Bij de Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders, die worden gedefinieerd in art. 58 van het wetsvoorstel, neemt de overheid de kosten van het noodzakelijke onderwijs geheel voor haar rekening. Een deel van de genaturaliseerde Nederlanders, omschreven in art. 3 van het wetsvoorstel, moet die kosten geheel of gedeeltelijk zelf dragen.

Het onderscheid tussen de drie categorieën is direct of indirect gerelateerd aan de etnische herkomst van de betrokken Nederlanders. Dat enerzijds een klein deel van de in Nederland geboren Nederlanders van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of andere allochtone herkomst is en van de voorgestelde inburgeringsplicht wordt vrijgesteld en dat anderzijds niet alle genaturaliseerde Nederlanders aan die plicht worden onderworpen, doet er niet aan af dat wordt voorgesteld alle in Nederland geboren Nederlanders vrij te stellen en alleen Antilliaanse, Arubaanse en genaturaliseerde Nederlanders de inburgeringsplicht op te leggen. Er wordt dus onderscheid gemaakt op grond van geboorteplaats en wijze van verkrijging van het Nederlanderschap. Dat is een onderscheid op basis van de herkomst van de betrokken persoon. Aan geen enkele Nederlander van Nederlandse herkomst wordt een verplichting opgelegd, aan de grote meerderheid van de buiten Nederland geboren (allochtone) Nederlanders wel.

De regering geeft op dit punt uitvoering aan de motie Sterk c.s. waarin werd verzocht autochtone Nederlanders vrij te stellen van de inburgeringsplicht (TK 29800 VI, nr. 78). Impliciet verzocht de Kamer bij die motie om deze plicht alleen aan allochtone Nederlanders op te leggen. Mogelijk is de Kamer zich er destijds onvoldoende van bewust geweest dat werd gevraagd om een wettelijke verplichting op te leggen aan een groep mensen die primair door hun etnische herkomst wordt bepaald.

Juridisch en maatschappelijk is er een belangrijk verschil tussen enerzijds een onderscheid tussen autochtone en allochtone Nederlanders (en niet-Nederlandse ingezetenen) bij het verschaffen van bepaalde *faciliteiten* ten behoeve van groepen personen, zoals gebeurde bij de Wet Samen en de extra financiering voor basisscholen op basis van het aantal allochtone leerlingen, en anderzijds het opleggen van bepaalde *verplichtingen* aan individuen op grond van hun etnische herkomst. In het eerste geval is sprake van een onder omstandigheden, ook volgens de hierna te noemen internationale regelingen, geoorloofde vorm van voorkeursbeleid ten behoeve van bepaalde *groepen*. In tweede geval wordt aan *individuen* een plicht opgelegd op grond van hun geboorteplaats of de wijze van verkrijging van het Nederlanderschap en daarmee (in)direct op grond van hun etnische herkomst. Een dergelijke vorm van discriminatie kan niet of slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden gerechtvaardigd.

2. Relevante internationale verplichtingen

De Memorie van Toelichting besteedt uitgebreid aandacht aan de grenzen die verdragen en het EG-recht stellen aan de voorgenomen wettelijke plicht tot inburgering (p. 33-55). Opmerkelijk is dat praktisch overal waar gezaghebbende instanties stellen dat er sprake is van dergelijke grenzen, de regering zich op het standpunt stelt dat die instanties het bij het verkeerde eind hebben. Dat betreft onder meer het advies van de Raad van State (over de omgekeerde discriminatie van genaturaliseerde Nederlanders die slechter worden behandeld dan de burgers van de andere EU lidstaten) en de Europese Commissie (strijdigheid met EG-recht), de uitspraken van de civiele kamer van de Rechtbank Den Haag en de Vreemdelingenkamer in de Rechtbank Rotterdam alsook de adviezen van de Adviescommissie

Vreemdelingenzaken en de Universiteit van Tilburg (over de standstillbepalingen op grond van de Associatie EEG-Turkije). Ook in de Nota n.a.v. het verslag (hierna: Nota) gebeurt dat met drie standpunten van de Europese Commissie, zie o.a. p. 129-131.

De Nota betoogt bij herhaling dat er voor het nieuwe inburgeringsstelsel geen “adequaate referentiekader” in het internationale recht is (p. 11 en 124). Dat kader bestaat wel degelijk. Het wordt echter genegeerd of zo uitgelegd dat het geen beperking zou opleggen aan de voornemens van de regering. Een dergelijke opstelling is niet in overeenstemming met de plicht van Nederland zijn verdragsverplichtingen te goeder trouw na te komen.

Europees Verdrag inzake nationaliteit

Dit verdrag is in 1997 binnen de Raad van Europa tot stand gekomen. Artikel 5(2) bepaalt: *“Each State Party shall be guided by the principle of non-discrimination between its nationals, whether they are nationals by birth or have acquired its nationality subsequently.”* Het wetsvoorstel maakt een vergaande inbreuk op dit principe door genaturaliseerde Nederlanders verplichtingen op te leggen en geboren Nederlanders alleen op grond van hun geboorte van die verplichtingen vrij te stellen. Op dit punt wordt Nederland een Einzelgänger in Europa.

De minister stelt in de Nota (p. 41) geen informatie te hebben over wetgeving in andere EU lidstaten waarin onderscheid wordt gemaakt tussen geboren en genaturaliseerde staatsburgers.

Uit recent onderzoek naar de wetgeving van de vijftien ‘oude’ EU lidstaten, blijkt dat slechts vier lidstaten in hun wetgeving onderscheid maken tussen geboren en genaturaliseerde staatsburgers. In Finland en Portugal kan alleen een geboren staatsburger tot president van de republiek worden verkozen. Hetzelfde geldt voor de voogd van de Spaanse koning. In Griekenland kan een burger de eerst paar jaar na naturalisatie niet in bepaalde ambten worden benoemd.⁽¹⁾ Deze enkele uitzonderingen op de in artikel 5 neergelegde regel betreffen zeer speciale gevallen die van doen hebben met de inrichting van overheidsambten, nooit hele bevolkingsgroepen, zoals in het wetsvoorstel is voorzien. In die uitzonderingsgevallen worden bepaalde (vooral symbolische) rechten onthouden. In geen andere EU lidstaat worden met wettelijke sancties bedreigde bijzondere verplichtingen opgelegd uitsluitend aan staatsburgers die zijn genaturaliseerd.

De Commissie veroorlooft zich er op te wijzen dat de Minister-President in najaar 2002 naar aanleiding van een suggestie van de toenmalige Minister voor vreemdelingenzaken en integratie om “jonge Marokkanen met een Nederlands paspoort uit te zetten” er nadrukkelijk op heeft gewezen dat er slechts één soort Nederlanders is en dat Nederlanders gelijk behandeld moeten worden ongeacht de wijze waarop zij dat Nederlanderschap hebben verkregen (Hand TK 5 september 2002, p. 5623-5648). De Minister-President formuleerde hier een fundamenteel beginsel. Dat de regering nog geen drie jaar later een wetsvoorstel indient dat voorstelt drie categorieën te definiëren en deze verschillend te gaan behandelen, geeft aan hoe in de recente discussie over immigratie en integratie in Nederland beginselen worden veronachtzaamd die kort tevoren nog werden gerekend tot de fundamentele uitgangspunten van de regering.

VN Verdrag tegen rassendiscriminatie

Het verbod op rassendiscriminatie in het Verdrag ter uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (Trb. 1966, 237) bestrijkt zowel directe als indirecte discriminatie naar ras en etnische herkomst. Het betreft dus ook maatregelen die onderscheid niet als doel, maar als al dan niet beoogd gevolg hebben, zie artikel 1(1). Op grond van artikel 2(1)(a) van dit verdrag is Nederland verplicht *“noch incidenteel, noch in het algemeen rassendiscriminatie toe te passen met betrekking tot personen, groepen personen of instellingen en erop toe te zien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en plaatselijk niveau, in overeenstemming met deze verplichting handelen”*. Het verdrag is niet van toepassing op onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen, maar wel op een verschil in behandeling van groepen staatsburgers onderling, zoals in dit wetsvoorstel gebeurt. Het verdrag laat tijdelijke vormen van *positieve* discriminatie toe, zie artikel 1(4). Het bevat echter geen bepaling die rechtvaardiging van andere vormen van onderscheid naar ras of etnische herkomst toelaat. Het is dan ook zeer de vraag of dit verdrag het opleggen van wettelijke verplichtingen alleen aan leden van bepaalde etnische groepen (allochtone Nederlanders) toelaat.

¹ Harald Waldrauch, The rights of expatriates, multiple nationals and groups of nationals with restricted citizenship, chapter 8 in: Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk and Harald Waldrauch (eds.), Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European states, Amsterdam University Press, IMISCOE series, verschijnt in 2006.

EG Richtlijn tegen rassendiscriminatie

Het wetsvoorstel is ook onverenigbaar met de 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 is mede van toepassing op de overheidssector. Ze verbiedt ongelijke behandeling onder meer bij onderwijs en sociale voordelen (artikel 3(1), aanhef en onder f en g. Zowel het opleggen van de inburgeringsverplichting alleen aan allochtone Nederlanders als het volledig vergoeden van de cursuskosten aan Antilliaanse Nederlanders en slechts bij een deel van de inburgeringsplichtige genaturaliseerde Nederlanders zijn met deze richtlijn strijdige vormen van ongelijke behandeling. Voor zover het wetsvoorstel een indirect onderscheid op grond van ras of etnische herkomst maakt, zoals bijvoorbeeld bij de definitie van Antilliaanse Nederlanders in artikel 58, biedt de richtlijn weliswaar een beperkte ruimte voor rechtvaardiging van dat onderscheid, namelijk als *“die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn”* (artikel 2(2)(b) van de richtlijn). Aan de rechtvaardiging van indirect onderscheid op grond van ras of etnische herkomst door de overheid zal het Hof van Justitie bij toetsing aan artikel 3 de richtlijn hoge eisen stellen.

Non-discriminatiebepalingen in het EVRM en het IVBPR

De accessoire non-discriminatiebepaling van artikel 14 EVRM en de algemene non-discriminatiebepalingen in artikel 1 van het XIIe Protocol bij het EVRM en artikel 26 IVBPR noemen alle drie onder meer *“race, colour, (...) national origin, (...) and birth”* als verboden criteria.

Uit de recente rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg blijkt dat het Hof weinig of geen ruimte laat voor rechtvaardiging van onderscheid op grond van ‘ras’ of ‘etnische afkomst’, zeker als dat onderscheid gemaakt wordt door de overheid. Het Hof oordeelde: *“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 v Russia van 13 december 2005 par. 58). Het is in dit verband ook veelzeggend dat het Hof al eerder had overwogen dat rassendiscriminatie onder omstandigheden als “vernederend” of zelfs “onmenselijk” in de zin van artikel 3 EVRM moet worden gezien.

Het wetsvoorstel maakt onderscheid op grond van ras, etnische herkomst en geboorte. Voor zover het maken van een dergelijk onderscheid door de overheid al kan worden gerechtvaardigd, zal het Hof daaraan hele hoge eisen stellen. Aan die hoge eisen voldoet het wetsvoorstel niet. In de MvT wordt bij herhaling betoogd dat het doel van het wetsvoorstel rechtmatig is en dat de gekozen middelen noodzakelijk en passend zijn. Dat inburgering een legitiem doel is, wordt niet betwist. De noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de voorgestelde middelen zouden onomstotelijk dienen te blijken. De Commissie wijst in dit verband op vier omstandigheden:

- in geen enkel democratisch land zijn tot nu toe dergelijke vergaande verplichtingen aan een deel van de genaturaliseerde staatsburgers opgelegd, terwijl praktisch alle landen in de wereld met het vraagstuk van de integratie van immigranten worden geconfronteerd; uit niets blijkt dat de situatie in Nederland zo uitzonderlijk is dat dergelijke uitzonderlijke maatregelen zijn gerechtvaardigd;
- de negatieve neveneffecten van de voorgestelde inburgeringsplicht voor allochtone Nederlanders voor de verhouding tussen de verschillende bevolkingsgroepen in Nederland en voor de inburgering van immigranten zijn geheel buiten beschouwing gelaten; in de MvT worden die negatieve effecten niet vermeld;
- de voorgestelde criteria zijn minder ‘objectief’ dan de regering doet voorkomen; zo blijkt uit de Nota (p. 40) dat een Nederlander “die evident voldoende ingeburgerd” is, aan B&W om ontheffing van de inburgeringsplicht kan vragen; als die ontheffing is verleend, blijft hij toch in het Informatiesysteem Inburgering geregistreerd;
- zoals de Raad van State in zijn advies terecht heeft opmerkt, ontbreekt een serieuze afweging van de voor- en nadelen van de voorgestelde middelen in vergelijking met mogelijke andere middelen om de beoogde inburgering te bereiken (TK 30308, nr. 4, p. 2).

Als het Hof in Straatsburg al zou oordelen dat een onderscheid, zoals dat het wetsvoorstel wordt gemaakt, gerechtvaardigd kan zijn, dan maken de uitzonderlijke middelen, het ontbreken van een serieus onderzoek naar alternatieve middelen en het gebruik van maatregelen die op een ‘verdacht’ onderscheid zijn

gebaseerd, het naar het oordeel van de Permanente Commissie zeer onwaarschijnlijk dat het Hof bij toetsing aan artikel 14 EVRM of artikel 1 van het XlIIe Protocol zal aannemen dat aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit is voldaan.

Ras en etnische herkomst zijn 'verdachte' criteria omdat een mens zijn herkomst op geen enkele manier kan beïnvloeden. Daarom is het ook een fundamenteel uitgangspunt van de democratie dat alle burgers, ongeacht hun afkomst, door de overheid gelijk worden behandeld.

Associatieverdrag EEG-Turkije

De voorgestelde regeling is strijdig met de beide standstillbepalingen (artikel 13 van Raadsbesluit 1/80 en artikel 41(1) van het Protocol) en met de algemene non-discriminatiebepaling van artikel 9 van het Associatieverdrag. Deze bepalingen zijn relevant voor Turkse staatsburgers die rechten aan het Associatieverdrag ontlelen. Voor hen betekenen de regels van het wetsvoorstel nieuwe beperkingen van hun recht om zelfstandig of als werknemer werkzaam te zijn of als toegelaten familieleden te verblijven en gelijk als Nederlanders behandeld te worden. Deze bepalingen beschermen ook Nederlanders, die tevens de Turkse nationaliteit hebben.

Wat betreft de *standstillbepalingen* is op die strijdigheid, zoals hierboven reeds werd vermeld, door alle geraadpleegde instanties (Europese Commissie, ACVZ en de Universiteit van Tilburg) gewezen. De rechtbank in Den Haag en in Rotterdam hebben al eerder de invoering van de leges voor verblijfsvergunningen als een voor Turkse werknemers en hun familieleden ongeoorloofde nieuwe beperking aangemerkt. Die uitspraken zijn relevant, omdat het wetsvoorstel een nieuwe beperking voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wil invoeren en daarmee de betrokkenen dwingt om telkens verlenging van de tijdelijke vergunningen te vragen, voor welke vergunningen dan in strijd met de standstillbepaling weer leges moeten worden betaald. Bovendien vormt de voorgestelde nieuwe weigeringsgrond voor de vergunning voor onbepaalde tijd in de artikelen 21 en 34 Vw 2000 een ongeoorloofde nieuwe beperking van de toegang tot arbeid. Thans stelt het bezit van de vergunning voor onbepaalde tijd op grond van artikel 4(2)(a) Wet arbeid vreemdelingen een vreemdeling vrij van de vergunningplicht voorzien in die wet. De invoering van een nieuwe weigeringsgrond in de Vw maakt het moeilijker om deze vrijstelling op grond van het nationale recht te verkrijgen.

Anders dan de MvT veronderstelt, is het voor de toepassing van de standstillbepaling niet relevant of een nieuwe beperking "passend" of "proportioneel" of "formeel" van aard is (p. 51). Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het associatierecht geen enkele nieuwe beperking van juridische of praktische aard toelaat. In dit verband doet, anders dan de Nota op p. 130 betoogt, het al dan niet "geschikte en evenwichtige karakter van de inburgeringsplicht als instrument om die achterstanden te verminderen" evenmin ter zake. Alleen relevant is of er sprake is van een nieuwe beperking.

In de MvT wordt bij herhaling betoogd dat het opleggen van de inburgeringsplicht geen beperking van de toegang tot arbeid voor Turkse werknemers en hun gezinsleden vormt. Dat is opmerkelijk, nu de regering in de MvT bij het voorstel voor de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) het tegenovergestelde standpunt heeft ingenomen. Daar werd immers gesteld dat van een Turkse werknemer, die een verblijfsrecht aan Besluit 1/80 ontleent, op grond van internationale regelingen niet kan worden verlangd dat hij aan de inburgeringscursus deelneemt (TK 25114, nr.3, p. 32). In het huidige wetsvoorstel worden verdergaande verplichtingen en zwaardere sancties voorzien dan in de WIN en toch zou nu geen sprake meer zijn van een belemmering van de toegang tot arbeid. Als een Turkse werknemer het vereiste onderwijs in de praktijk op een voor hem of haar betaalbare wijze alleen binnen de normale werktijd kan volgen, is wel degelijk sprake van een verboden beperking van de toegang tot arbeid. Ook in Duitsland wordt aangenomen dat de inburgeringsverplichting op grond van de *Aufenthaltsgesetz* 2004 niet kan worden opgelegd aan Turkse burgers die een verblijfsrecht aan de Associatie EEG-Turkije ontlelen.(2)

Verder gaat de MvT gaat er ten onrechte van uit dat het *non-discriminatieverbod* in de Associatie EEG-Turkije beperkt is tot het verbod van ongelijke behandeling bij de lonen en andere arbeidsvoorwaarden en bij de arbeidsbemiddeling (zie p. 52). Het Associatieverdrag bevat in art. 9 een algemene non-discriminatiebepaling die "*binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst (...) elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit*" verbiedt. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt de integratie van Turkse

2 B. Huber, Die geplante ausländerrechtliche Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2004, p. 86 en Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, 6. Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2005, p. 215/6.

werknemers en hun gezinsleden in de arbeidsmarkt en de samenleving van het verblijfsland onmiskenbaar tot de werkingssfeer van het associatieverdrag behoort. Het komt onze Commissie niet waarschijnlijk voor dat het Hof van Justitie zal oordelen dat Nederland met gelijke behandeling van Turkse burgers en genaturaliseerde Nederlanders kan volstaan. De communautaire non-discriminatiebepalingen vereisen gelijke behandeling met de 'volwaardige' Nederlanders, de geboren Nederlanders, die in het wetsvoorstel van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld.

Het discriminatieverbod beschermt niet alleen personen die alleen de Turkse nationaliteit bezitten, maar evenzeer die Turkse burgers die daarnaast ook de Nederlandse nationaliteit bezitten. De regering gaat er van uit dat bipatride Nederlanders door het communautaire discriminatieverbod worden beschermd (MvT p. 42). De Commissie ziet niet in waarom dit anders zou zijn voor een Nederlander die tevens de Turkse nationaliteit bezit dan voor een Nederlander die tevens bijvoorbeeld de Griekse nationaliteit heeft. Art. 9 van het Associatieverdrag EEG-Turkije verwijst immers uitdrukkelijk naar de algemene non-discriminatiebepaling in het huidige art. 12 EG Verdrag.

De conclusie is derhalve dat de standstillbepalingen en het algemene discriminatieverbod van art. 9 van het Associatieverdrag niet toelaten dat de voorgestelde regeling wordt toegepast op Turkse burgers die een verblijfsrecht aan dat verdrag ontleen, ongeacht of zij tevens de Nederlandse nationaliteit bezitten.

EG Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging

In de passage over art. 7(2) van deze richtlijn (2003/86/EG) stelt de regering dat de richtlijn toelaat "integratievoorwaarden" te stellen. De regering laat echter na te vermelden dat het woord voorwaarden alleen in de Nederlandse taalversie voorkomt. In alle andere voor onze Commissie toegankelijke taalversies wordt over "integratiemaatregelen" gesproken. Bij de onderhandelingen over deze en de volgende richtlijn hebben de lidstaten bewust voor een verschil in terminologie tussen 'maatregelen' en 'voorwaarden' gekozen. De Nota wijst op p. 128 terecht op dat verschil: bij integratiemaatregelen gaat het om een inspanningsverplichting (bijvoorbeeld de deelname aan een cursus) en bij integratievoorwaarden om een resultaatsverplichting (bijvoorbeeld het halen van een examen). De verplichting tot deelname aan een door de overheid aangeboden taal- of integratiecursus mag echter geen inbreuk maken op de aanspraak op gelijke behandeling bij de toegang tot onderwijs en arbeid die toegelaten gezinsleden is toegekend in artikel 14 van deze richtlijn. Het wetsvoorstel bevat geen bepaling die deze aanspraak op gelijke behandeling garandeert.

EG Richtlijn inzake langdurig ingezetene onderdanen van derde landen

De regering stelt op p. 45 van de MvT dat na vijf jaar legaal verblijf in Nederland opnieuw integratievoorwaarden kunnen worden gesteld aan een burger van een derde land, die daarvoor vijf jaar in een andere lidstaat heeft gewoond en daar aan zijn integratieverplichtingen heeft voldaan. Die interpretatie van art. 23 van deze richtlijn (2003/109/EG) is in strijd met de ratio en de totstandkoming van art. 15(3) van de richtlijn. Het compromis tussen de lidstaten was dat een niet-EU burger maar in één lidstaat aan integratievoorwaarden hoeft te voldoen. Wel "*mag worden verlangd dat zij deelnemen aan taalcursussen*". Aldus de laatste zin van art. 15(3). Nederland mag dus, anders dan op p. 128 van de Nota wordt betoogd, van een derdelander, die in een andere lidstaat aan zijn integratieverplichtingen heeft voldaan, niet eisen dat hij na vijf jaar verblijf in Nederland ook hier opnieuw een taalexamen behaalt, voordat hij recht heeft op de EG-status van langdurig ingezetene. Gedurende die vijf jaar is het opleggen van een inspanningsverplichting, zoals de deelname aan een taalcursus, wel toegestaan.

3. Twee databanken betreffende een groot deel van de allochtone bevolking van Nederland

Tot slot vraag de Permanente Commissie aandacht voor een heel ander aspect van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van twee geautomatiseerde gegevensbestanden: het "Informatiesysteem Inburgering"(art. 45) en het "Bestand Potentiële Inburgeringsbehoeftigen" (art. 46). Beide systemen zouden worden beheerd door de IB-Groep. In het eerste bestand komen gegevens van personen die inburgeringsplichtig zijn, zullen worden of zijn geweest (MvT p. 102). In het tweede bestand komen gegevens van personen van wie de IB-Groep "*niet met zekerheid kan vaststellen dat zij niet inburgeringsplichtig zijn*" (art. 46, lid 1). De Permanente Commissie plaatst drie kanttekeningen bij de twee voorgestelde systemen.

Ten eerste is de noodzaak van deze nieuwe omvangrijke en ingrijpende registraties onvoldoende onderbouwd. De regering geeft onvoldoende aan waarom voor de uitvoering van deze wet niet kan worden volstaan met de gegevens in bestaande registraties zoals de GBA of het VAS. De opzet van deze systemen voldoet daarmee niet aan de beginselen zoals neergelegd in artikelen 7 en 8(d) van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Volgens deze bepalingen, welke zijn gebaseerd op de EG Richtlijn 95/46 in zake de bescherming van persoonsgegevens, mogen persoonsgegevens alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen persoonsgegevens alleen worden verwerkt wanneer deze verwerking noodzakelijk is voor de publiekrechtelijke taak van het desbetreffende bestuursorgaan. Deze noodzaak blijkt niet uit het wetsvoorstel noch uit de toelichting. In tegendeel, ten aanzien van het Informatiesysteem Inburgering, bepaalt het voorgestelde artikel 45(1) slechts dat dit een systematisch geordende verzameling zal betreffen van gegevens die “van belang zijn” met betrekking tot de inburgering van inburgeringsplichtigen. Deze omschrijving is veel ruimer dan “noodzakelijk voor” en voldoet dus niet aan de bovengenoemde beginselen.

Ten tweede is de Permanente Commissie van mening dat het bij de voorgestelde systemen gaat om de verwerking van bijzondere gegevens zoals bedoeld in artikel 16 van de WBP en dat het onderhavige voorstel niet voldoet aan de veel strengere eisen die ten aanzien van de verwerking van deze persoonsgegevens gelden.

De inburgeringsplicht is bij Nederlanders en bij vreemdelingen direct of indirect gekoppeld aan de etnische herkomst van de persoon. Bij Nederlanders gaat het om genaturaliseerde Nederlanders. Dat zijn overwegend personen van Turkse of Marokkaanse herkomst of afkomstig uit (andere) landen in Afrika, Azië en Amerika. Bij de vreemdelingen gaat het bijna alleen om niet-Europeanen. De burgers van de 24 andere EU lidstaten zijn immers vrijgesteld van de inburgeringsplicht. De grootste groepen niet-Nederlanders die in de beide bestanden zullen worden opgenomen zijn afkomstig uit Turkije en Marokko of uit de landen van herkomst van grotere groepen vluchtelingen. Op basis van de CBS cijfers per begin 2003 zou naar schatting ongeveer driekwart van de geregistreerde personen afkomstig zijn uit Turkije of Marokko of uit andere landen met een overwegend islamitische bevolking. De overgrote meerderheid van de niet-westerse allochtone bevolking van Nederland en waarschijnlijk de grote meerderheid van de moslimbevolking van Nederland zal in één of in beide bestanden worden geregistreerd.

Artikel 18 WBP laat verwerking van persoonsgegevens omtrent het ras van personen alleen toe, als dat voor identificatie van de betrokkenen onvermijdelijk is of als dat noodzakelijk is om *“personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen”* en de betrokkene daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. Gezien de vele verplichtingen en sancties in het wetsvoorstel, valt moeilijk vol te houden dat de Wet inburgering als een in artikel 18 WBP bedoelde vorm van positieve discriminatie moet worden gezien. Het tegendeel is het geval. Ook is in het onderhavige wetsvoorstel niet voldaan aan de overige uitzonderingen op het algemene verbod van de verwerking van bijzondere gegevens zoals geregeld in artikel 23 WBP.

Ten derde acht de Permanente Commissie het verontrustend dat in het wetsvoorstel zelf geen duidelijke waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn opgenomen. Dat wordt bijna geheel aan lagere regelgeving overgelaten. Zo zijn in het voorstel geen termijnen opgenomen voor de verwijdering van de persoonsgegevens en evenmin omtrent de personen en instanties waaraan de opgenomen gegevens kunnen worden verstrekt. Het ontbreken van bewaartermijnen is opmerkelijk, omdat in het Informatiesysteem Inburgering waarschijnlijk ook persoonsgegevens worden opgenomen van personen die aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan of van wie is vastgesteld dat zij niet inburgeringsbehoefstig zijn. Omtrent het gebruik van de verwerkte gegevens wordt in art. 48(2)(d) van het wetsvoorstel slechts bepaald dat deze mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verzameld of voor zover het verwerken met dat doel verenigbaar is. Die laatste uitbreiding wordt in de MvT niet verder toegelicht (zie p. 109). Zo is onduidelijk of deze gegevens ook kunnen worden gebruikt ten behoeve van bijvoorbeeld de opsporing van strafbare feiten of voor de werkzaamheden van de IND of de AIVD.