

Vrij verkeer van Nederlanders binnen het Koninkrijk der Nederlanden

Inleiding

Sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen is het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden uiteengevallen in een groot aantal verschillende entiteiten. Naast Aruba hebben nu ook de eilanden Curaçao en Sint Maarten de status van land gekregen. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn rechtstreekse banden met Nederland aangegaan en worden tegenwoordig aangeduid als Caribisch Nederland.

Die verbrokkeling heeft uiteraard ook gevolgen voor de vrijheid van migratie tussen de verschillende entiteiten en daarmee ook voor de mogelijkheden van Nederlanders om zich vrij tussen deze entiteiten te bewegen. Daar wil ik het de komende twintig minuten met u over hebben.

Migratieregels zijn autonome bevoegdheid van de landen

Ik begin met een belangrijke constatering, namelijk dat Nederlanders niet overal binnen het Koninkrijk dezelfde rechten hebben louter vanwege het feit dat ze de Nederlandse nationaliteit hebben. Het Nederlanderschap zelf, dus de vraag wie Nederlander kan zijn en wie niet, is in alle delen van het Koninkrijk aan dezelfde regels gebonden. Dat eist het Statuut, de constitutie van het Koninkrijk. Maar de consequenties van het Nederlander-zijn behoren op grond van datzelfde Statuut tot de autonome bevoegdheid van de individuele landen. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten mogen ieder voor zich bepalen wanneer personen van Nederlandse nationaliteit het kiesrecht hebben en ook, onder welke voorwaarden Nederlanders het recht op toelating tot het territorium van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben. Dit zegt artikel 3 van het Statuut.

Kortom: een Europese Nederlander heeft niet automatisch recht op toelating tot zeg Sint Maarten en een Arubaanse Nederlander heeft niet automatisch recht op toelating tot het Europese deel van het Koninkrijk. Niet iedereen zal dat leuk vinden maar zo is het in 1954 afgesproken. Het is een gevolg van de keuze om alleen die aangelegenheden samen te regelen die strikt noodzakelijk zijn. En dat zijn kort gezegd de onderwerpen die met de soevereiniteit naar buiten toe te maken hebben, zoals nationaliteit, buitenlandse betrekkingen en

defensie. Ook het VN-Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens staan toe dat binnen een nationale staat het zogeheten moederland en de overzeese gebiedsdelen als verschillende grondgebieden worden beschouwd.

Ik vertel u dit zo uitvoerig omdat er geen misverstand over mag bestaan dat elk land binnen het Koninkrijk het recht heeft om op het punt van de toelating en uitzetting zijn eigen regels en beleid te hanteren. Het enige wat niet mag is discrimineren tussen Nederlanders van buiten het eigen land als het gaat om de toelating tot het eigen territorium. Curaçao moet dus Arubanen en Sint Maartenaren in beginsel hetzelfde behandelen.

Nederland

Nederland heeft van het recht om de toelating van Nederlanders uit de West te reguleren in al die jaren nog nooit gebruik gemaakt. De ratio daarachter is steeds geweest dat elke Nederlander, waar die ook woont, het recht behoort te hebben “in veilige haven” terug te keren als de nood aan de man of vrouw is. Dat neemt niet weg dat je daar natuurlijk wel grenzen aan kunt stellen. De afgelopen jaren is er ook regelmatig discussie geweest of er niet regels zouden moeten worden opgesteld om personen uit de West met een criminele achtergrond de toegang tot Nederland te weigeren dan wel terug te kunnen zenden naar hun land van herkomst. Tot dusver is het er nog altijd niet van gekomen.

Caribische landen

De Nederlandse Antillen en sinds 1986 Aruba hebben wel altijd perk en paal gesteld aan de toelating van Nederlanders uit het Europese deel van het Koninkrijk. De Caribische eilanden waren en zijn kleine, kwetsbare gemeenschappen. Men wilde voorkomen dat door een te grote influx van Europese Nederlanders de economie en ook de culturele eigenheid uit het lood zou kunnen raken. Met name heeft er altijd angst bestaan voor een verstoring van de arbeidsmarkt door de komst van al te veel Europese Nederlanders. Ik vind dat de behoefte aan bescherming van de eigen samenleving om zulke redenen legitiem is. Als regulerende maatregelen nodig worden geacht, is dat in principe oké. Het is de keuze van dat eiland of van die eilanden zelf. Men zal de consequenties daarvan ook zelf hebben te dragen.

Tot rond de millenniumwisseling waren de regels die de toen-nog-Antillen hanteerden vrij strikt. Op grond van de rechtspraak gold voor Arubanen al dat hun de toegang tot de Antillen niet kon worden geweigerd en vice versa als ze beschikten over huisvesting en voldoende middelen van bestaan. Europese Nederlanders hadden echter een verblijfsvergunning nodig. In zijn algemeenheid kreeg men die pas als was aangetoond dat er geen Antilliaan beschikbaar was om dat werk te doen. Dat is veranderd in – naar ik meen – 2003. Sindsdien geldt dat ook Europese Nederlanders van rechtswege worden toegelaten wanneer zij beschikken over huisvesting en voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien. Deze eisen zijn neergelegd in artikel 3 lid 1 sub f van de Landsverordening Toelating en Uitzetting (LTU). Wat hieronder in de toelatingspraktijk van alledag precies moet worden verstaan is uitgewerkt in een instructie aan de Gezaghebbers van de toenmalige eilandgebieden van juni 2006, die materieel nog altijd wordt gevolgd. Ook Europees-Nederlandse studenten en stagiaires worden van rechtswege toegelaten, zij het dat voor hen nog enige specifieke op hun situatie toegesneden eisen gelden.

In dit regime is sinds 10-10-10 in principe geen verandering gekomen, nog niet tenminste. Wel kunnen de regels in de toekomst uit elkaar gaan lopen want Sint Maarten mag als het dat wil natuurlijk een andere koers gaan volgen dan Curaçao. Zo bewandelt Sint Maarten op het gebied van de visumplicht voor niet-Nederlandse vreemdelingen (met instemming van Buitenlandse Zaken) inmiddels al eigen wegen. Ook Nederland mag voor de BES andere regels gaan invoeren dan Sint Maarten of Curaçao. Er zijn nu eenmaal meer wettelijke stelsels gekomen. Dat is als gezegd tot dusver nog niet gebeurd. De LTU's van Curaçao en van Sint Maarten en de Wet Toelating en Uitzetting BES wijken op het punt van de toelating van Nederlanders uit andere rijkdelen niet van elkaar af. Voor wat betreft Caribisch Nederland wil Den Haag ook in de toekomst vooralsnog blijven aansluiten aan de Caribische context. De Nederlandse Vreemdelingenwet wordt niet van toepassing op de BES-eilanden. Europese Nederlanders blijven ook voor wat betreft de BES aan dezelfde regels onderworpen als op Curaçao en Sint Maarten.

Vershil sinds 10-10-10

Het grote verschil sinds 10-10-10 tot dusver is vooral dat voor de bewoners van de voormalige Antilliaanse eilanden onderling geen automatisch recht op vrije migratie meer bestaat. Bonaireanen kunnen zich niet zomaar meer op Curaçao of Sint Maarten vestigen maar zijn rijksgenoot geworden net als de Europese Nederlander. Ze hebben dus sedert 10-10-10 een verklaring van toelating van rechtswege nodig en die krijgen ze alleen als ze aan de eerder genoemde criteria voldoen. Alleen wie al vóór 10-10-10 op een bepaald eiland woonachtig was is gelijkgesteld met een oorspronkelijke eilandbewoner.

En wie is een oorspronkelijke eilandbewoner, d.w.z. dat hij of zij een automatisch verblijfsrecht heeft en geen verklaring van rechtswege of een verblijfsvergunning nodig heeft? Dat zijn:

1. Nederlanders op het eiland geboren en
2. hun kinderen.

Dankzij deze regel is mijn jongste zoon een yu Korsou (een soort heiligverklaring dus) en zullen ook zijn eventuele kinderen (hij is nu 18) hiervan kunnen gaan profiteren.

Al met al gaat de migratie tussen de voormalige eilanden van de Nederlandse Antillen onderling dus tegenwoordig gepaard met dezelfde administratieve rompslomp als waar Europese Nederlanders mee te maken hebben. Of de soep ook werkelijk al zo heet wordt gegeten is mij niet geheel duidelijk.

De Curaçaose 80-20-regeling

Hoewel er in het regime als zodanig sinds 10-10-10 geen verandering is gekomen, heeft er zoals u waarschijnlijk weet het afgelopen jaar op Curaçao wel een felle discussie gewoed over de zogenaamde 80-20-regeling. Deze houdt kort gezegd in dat bedrijven ten minste 80% Curaçaoënaars in dienst moeten hebben en slechts maximaal 20% mensen van buitenaf mogen aanstellen. Het gaat om een initiatief van de fractie van Pueblo Soberano in de Curaçaose Staten. In het oorspronkelijke ontwerp werd iemand alleen als Curaçaoënaar beschouwd als hij of zij op Curaçao geboren was of wettig kind van zo'n op Curaçao geboren persoon was. Na heftige kritiek zijn in ieder geval de criteria verruimd en hoeft men in de eerste plaats geen wettig kind meer te

zijn (zo'n onderscheid is op grond van het EVRM verboden) en is bovendien ook voldoende als men vijf jaar onafgebroken op Curaçao heeft gewoond, mits men over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in het Papiamentu beschikt. Met deze wijzigingen is de 80-20-regeling op 14 september jl. door de Staten aangenomen. Werkgever zullen, als de 80-20-regeling eenmaal van kracht wordt, binnen een half jaar aan de regeling moeten voldoen. De Minister kan echter via vrijstellingen en ontheffingen uitzonderingen op de naleving van de 80-20-regeling toestaan.

De 80-20-regeling is nog niet van kracht geworden. Zij ligt nu opnieuw bij de Raad van Advies en aan de hand van dat advies zal de regering zich beraden over de vraag of zijn de landsverordening tot de hare maakt en in werking laat treden.

Ik stel voorop dat het op zichzelf geoorloofd is om regels te maken die tot doel hebben lokaal talent te stimuleren en "eigen mensen" een betere positie op de lokale arbeidsmarkt te geven. Daar is niks mis mee, zolang die regels maar niet tot discriminatie leiden. Bovendien mag zo'n stelsel mensen niet onevenredig treffen. Als iemand door de 80-20-regeling zijn baan zou kwijt raken en dus zonder inkomsten zou komen te zitten, zou dit al snel een onevenredige en onaanvaardbare consequentie zijn. Hetzelfde geldt als een werkgever door de 80-20-regeling in een positie zou komen te verkeren dat hij personeel zou moeten ontslaan. Dat kan niet zomaar, gaat veel geld kosten en stel dat de werkgever geen vervangend personeel zou kunnen vinden? Juridisch zou dit al snel als een inbreuk op het eigendomsrecht moeten worden beschouwd, dat wordt beschermd door het EVRM. De 80-20-regeling is dus nog niet zo gemakkelijk uitvoerbaar als dit zou leiden tot een inbreuk op verworven, bestaande rechten.

Duidelijk zal ook moeten worden dat zo'n 80-20-regeling inderdaad leidt tot een verbetering van de positie van lokale werknemers op de arbeidsmarkt. Wat als er niet voldoende lokaal opgeleiden van voldoende kwaliteitsniveau zijn? Dan hebben we natuurlijk wel het vrijstellings- en ontheffingsstelsel, maar veel rompslomp is het ook hier weer wel. En zeker is: te veel administratieve hindernissen belemmeren de economische ontwikkeling. En voegt de 80-20-regeling wezenlijk iets toe aan de mogelijkheden die de

tewerkstellingsvergunning op grond van de Landsverordening Arbeid
Vreemdelingen al biedt?

Toch legt de 80-20-regeling wel een vinger op een zere plek. Inderdaad waren er in bepaalde sectoren van de Curaçaose economie wel erg veel Europese Nederlanders werkzaam zonder dat hiervoor harde noodzaak bestond en dit ook hier en wel ten koste ging van de eigen bevolking, bijvoorbeeld in de horeca. En je ziet dat er ook los van de 80-20-regeling al een kentering aan het plaatsvinden is. Er wordt beter op gelet dat er sprake is van een zeker evenwicht. Dat is ook goed zo. Onderbuikgevoelens stemmen niet altijd tot vreugde, maar het is wel verstandig ze serieus te nemen. Mensen mogen zich nooit een vreemde in eigen omgeving voelen. Dat geldt overigens niet alleen voor geboren Curaçaoënaars maar net zo goed voor Nederlanders van elders die zich op Curaçao gevestigd hebben en zich voor die samenleving inzetten.

Blijft uiteraard dat we in een wereld leven die alsmaar kleiner wordt. Is het niet paradox dat we elkaar binnen het Koninkrijk zoveel migratiebeperkingen opleggen. Is dit geen doorgeschoten *Kleinstateerei*? Laat ik het zo zeggen: ik ben blij dat ik mij in Europa vrij kan bewegen en mij overal mag vestigen als ik maar middelen van bestaan heb. Dat is wat mij betreft ook de bottom line binnen het Koninkrijk. Laten we niet bang zijn voor elkaar maar elkaar verwelkomen, zolang we elkaar niet tot last worden. Daarover mag ook best een pittige maatschappelijke discussie gevoerd worden. Zolang die geen elementen van vreemdelingenhaat vertoont. Dat past niet tussen medemensen, en zeker niet tussen medemensen binnen één en hetzelfde Koninkrijk.

Naar een Rijkswet Personenverkeer?

Feit is, dat we als landen binnen het Koninkrijk uitgaan van elkaars autonomie. Dat speelt natuurlijk ook wanneer het gaat om het al dan niet invoeren van een Rijkswet Personenverkeer. Het Koninkrijk bezit op dit punt als gezegd geen eigen bevoegdheden. Op grond van het Statuut mag de koninkrijkswetgever alleen regels maken die betrekking hebben op het uitoefening van toezicht op de toelating en uitzetting. Maar dat kan niets anders zijn dan toezicht op de naleving van de regels die de landen zelf hebben gesteld. Dit betekent dat een Rijkswet Personenverkeer een vrijwillige regeling zal zijn, een zogeheten

consensus-rijkswet. Het is inderdaad geen slecht idee om zo'n regeling te maken en met elkaar een minimum aan vrij personenverkeer af te spreken. Maar het moet wel een vrijwillige regeling worden. Het kan geen regeling zijn waarbij een van de koninkrijkspartners een andere partner dicteert hoe de toelatings- en uitzettingsregels er moeten uitzien. Daar hebben we binnen ons huidige Statuut geen grondslag voor.

Ten slotte

Als het goed is kiest elk land zijn regels die het beste passen bij de maatschappelijke, economische en menselijke behoeften en belangen van dat land. Dat is altijd een optelsom van individuele gezichtspunten. Ondernemers zien het anders dan werklozen, landskinderen zien het misschien anders dan immigranten. Uiteindelijk moet er een balans zijn. Een gezonde samenleving vindt die balans. Dat die er per land verschillend kan uitzien is iets waarmee we moeten leven in een Koninkrijk dat op autonomie is gebaseerd.

Arjen van Rijn

29 november 2011