

ECLI:NL:RVS:2014:4457

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	10-12-2014
Datum publicatie	10-12-2014
Zaaknummer	201401362/1/V6
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2014:158, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 juni 2012 heeft de SVB een aanvraag van [wederpartij] om voorzieningen krachtens de Remigratiewet (hierna: de aanvraag) afgewezen.
Wetsverwijzingen	Remigratiewet Remigratiewet 1 Regeling aanwijzing doelgroepen Remigratiewet Regeling aanwijzing doelgroepen Remigratiewet 2
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2015/22 JV 2015/32 RV20140098 met annotatie van Terlouw A.B. Ashley

Uitspraak

201401362/1/V6.

Datum uitspraak: 10 december 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: de SVB),
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 januari 2014 in zaak nr. 12/1299 in het geding
tussen:

[wederpartij]

en

de SVB.

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2012 heeft de SVB een aanvraag van [wederpartij] om voorzieningen krachtens de Remigratiewet (hierna: de aanvraag) afgewezen.

Bij besluit van 21 september 2012 heeft de SVB het daartegen door [wederpartij] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 januari 2014 heeft de rechtbank het daartegen door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 september 2012 vernietigd en bepaald dat de SVB een nieuw besluit op het bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de SVB hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 september 2014, waar de SVB, vertegenwoordigd door J.Y. van den Berg en mr. P.C.J. van de Nes, beiden werkzaam bij de SVB, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. A.M.J.M. Louwerse, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van Protocol nr. 12 bij het EVRM moet het genot van elk in de wet neergelegd recht worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge het tweede lid mag niemand worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden.

Ingevolge artikel 26, eerste volzin, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR) zijn allen voor de wet gelijk en hebben allen zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Remigratiewet, zoals deze wet luidde ten tijde van belang, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder minderheidsgroep verstaan een door de minister aangewezen doelgroep van het integratiebeleid.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is deze wet van toepassing op:

- a. een meerderjarige vreemdeling als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Rijkswet op het Nederlanderschap die behoort tot een minderheidsgroep, en
- b. een meerderjarige Nederlander, die niet tevens een andere nationaliteit bezit, die behoort tot een minderheidsgroep en die verklaart bereid te zijn al hetgeen te doen wat in redelijkheid mogelijk is, om de nationaliteit van het bestemmingsland met bekwame spoed te verkrijgen.

Ingevolge artikel 2 van de Regeling aanwijzing doelgroepen Remigratiewet (hierna: de Regeling), zoals deze luidde ten tijde van belang, zijn als minderheidsgroep als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Remigratiewet worden aangewezen:

- a. personen met de Griekse, Italiaanse, de ex-Joegoslavische, de Kaapverdische, de Marokkaanse, de Portugese, de Spaanse, de Tunesische en de Turkse nationaliteit en personen die in het bezit zijn geweest van genoemde nationaliteiten;
- b. personen met de Surinaamse nationaliteit, personen die in het bezit zijn geweest van genoemde nationaliteit en personen met de Nederlandse nationaliteit die in Suriname zijn geboren;
- c. personen die voorkomen of voorkwamen in het register, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet Rietkerkuitkering;
- d. vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf hebben of hebben gehad op grond van artikel 8, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) en personen die in het kader van gezinshereniging met een vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder c en d, van de Vw 2000 naar Nederland zijn gekomen.

2. De SVB heeft de aanvraag afgewezen, omdat [wederpartij], van Iraanse nationaliteit, niet onder het bereik van de Remigratiewet valt. In hoger beroep is onbestreden dat [wederpartij] niet tot een aangewezen minderheidsgroep behoort als bedoeld in artikel 2 van de Regeling. Evenmin is in hoger beroep bestreden dat artikel 2 van de Regeling een onderscheid naar nationaliteit behelst.

3. De SVB betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het besluit van 21 september 2012 in strijd is met het discriminatieverbod bedoeld in artikel 14 van het EVRM, artikel 1, eerste lid, van Protocol nr. 12 bij het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Hiertoe voert de SVB aan dat [wederpartij] niet in relevante zin vergelijkbaar is met personen die behoren tot de tweede generatie migranten die in het bezit zijn - geweest - van een van de nationaliteiten genoemd in artikel 2 van de Regeling en aldus binnen de doelgroep van de Remigratiewet vallen. Voorts betoogt de SVB dat indien zij in relevante zin wel vergelijkbaar zijn, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat voor het gemaakte onderscheid tussen [wederpartij] en de personen die tot een doelgroep behoren. Hierbij verwijst hij naar de uitspraak van de Afdeling van 21 september 2011 in zaak nr. 201009845/1/V6 en voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte beslissend heeft geacht dat tweede generatie migranten van een van de nationaliteiten genoemd in artikel 2 van de Regeling wel onder het bereik van de Remigratiewet vallen en dat niet valt in te zien dat

[wederpartij] een andere positie inneemt. In dit verband betoogt de SVB dat de rechtbank te veel waarde heeft gehecht aan de brief van de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 13 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVIII, nr. 29).

3.1. Bij de beoordeling of het in artikel 2 van de Regeling vervatte onderscheid naar nationaliteit in strijd is met voormelde discriminatieverboden dient te worden uitgegaan van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) inzake artikel 14 van het EVRM. Uit die jurisprudentie (arrest van 27 september 2011, Bah tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 56328/07; www.echr.coe.int) en vaste jurisprudentie van de Afdeling (uitspraken van 5 april 2006 in zaak nr. 200505679/1, van 22 juli 2009 in zaak nr. 200807914/1 en van 29 januari 2014 in zaken nrs. 201301696/1/A1 en 201302833/1/A1) volgt dat een bestuursorgaan niet discrimineert als voor het maken van onderscheid in de behandeling van vergelijkbare gevallen in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. Daargelaten of [wederpartij] en personen die behoren tot de tweede generatie migranten die in het bezit zijn - geweest - van een van de nationaliteiten genoemd in artikel 2 van de Regeling in relevante zin vergelijkbare gevallen zijn, dient de vraag te worden beantwoord of er voor het verschil in behandeling een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Bij de beantwoording van die vraag moet naar vaste rechtspraak van het EHRM (arrest Ponomaryovi tegen Bulgarije, arrest van 21 juni 2011, nr. 5335/05; www.echr.coe.int) worden beoordeeld of het verschil in behandeling een legitiem doel dient, de aanwijzing als minderheidsgroep een geschikt middel is voor het bereiken van dat doel en of tussen het middel en het doel een redelijke mate van evenredigheid is.

3.2. Zoals volgt uit voormeld arrest Ponomaryovi tegen Bulgarije komt de Staat bij de rechtvaardiging van een verschil in behandeling een 'margin of appreciation' toe. Hoe ruim die 'margin' is, is afhankelijk van de concrete omstandigheden, het onderwerp van het onderscheid en de achtergrond van de zaak. In geval van een onderscheid naar nationaliteit in het kader van het faciliterend remigratiebeleid zal de Staat moeten aantonen dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Daarbij is van belang dat het gemaakte onderscheid moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de Remigratiewet en het doel daarvan, waarvan de kern is het personen, voor wie Nederland een verantwoordelijkheid heeft, mogelijk te maken te remigreren door hun een bepaalde mate van financiële zekerheid in het bestemmingsland te bieden. Het karakter van deze regeling is derhalve begunstigend van aard, bij de vaststelling waarvan de regelgever een niet geringe beoordelingsvrijheid moet worden gelaten, zodat de rechter bij de toetsing van deze regeling een zekere terughoudendheid in acht moet nemen.

3.3. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Remigratiewet (Kamerstukken II 1997/98, 25 741, nr. 3, blz. 1 tot en met 3 en 11) is het doel van die wet om voor personen die de wens tot remigratie niet zelfstandig kunnen verwezenlijken en die afkomstig zijn uit de doelgroepen van het integratiebeleid, faciliteiten te scheppen die het voor hen mogelijk maken te remigreren. Deze doelgroepen zijn neergelegd in de Contourennota integratiebeleid etnische minderheden (hierna: de Contourennota) van 11 april 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 23 684, nr. 2). Volgens de Contourennota richt het minderhedenbeleid zich op de samenleving als geheel en onderscheidt het daarnaast een aantal specifieke doelgroepen, waarop de integratie- en participatiedoelstelling zich in het bijzonder richt. Deze doelgroepen zijn aangewezen in verband met hun maatschappelijke achterstandspositie in de Nederlandse samenleving.

Volgens de toelichting bij de Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 oktober 2011, nr. 2011-2000476463, tot wijziging van de Regeling (aanpassing doelgroepen), Stcrt. 2011, 19810, is de doelgroep van de Remigratiewet, mede door voormelde uitspraak van de Afdeling van 21 september 2011, met ingang van 16 november 2011 beperkt tot een gefixeerde groep waarvoor Nederland op basis van een wervingsovereenkomst in het verleden, een specifieke historische band of op basis van internationale verplichtingen voortvloeiend uit het vluchtelingenrecht een speciale zorg heeft. Daardoor is de doelgroep Chinezen komen te vervallen.

3.4. De Afdeling heeft in voormelde uitspraak van 21 september 2011 overwogen dat voor de aanwijzing van de nationaliteiten vermeld in artikel 2, onder a t/m g en i van de Regeling, zoals deze destijds gold tot

de wijziging per 16 november 2011, als doelgroep een historische en objectieve aanleiding bestond, namelijk dat Nederland met de desbetreffende landen een wervingsovereenkomst had gesloten teneinde ongeschoolde arbeiders voor de Nederlandse arbeidsmarkt te werven, dan wel een koloniaal verleden had. De onderdanen van deze landen waren van meet af aan doelgroepen van het minderhedenbeleid. De Afdeling heeft aldus voor het destijds in artikel 2 van de Regeling gemaakte onderscheid tussen vorenbedoelde nationaliteiten enerzijds en Egyptenaren anderzijds een objectieve en redelijke rechtvaardiging aanwezig geacht. De Afdeling ziet, geplaatst voor het gemaakte onderscheid tussen vorenbedoelde nationaliteiten en Iraniërs, geen aanleiding daarover thans anders te oordelen. In de niet aangevochten rechtsoverweging 5.7 van de aangevallen uitspraak is de rechtbank tot dezelfde conclusie gekomen, zij het dat zij haar oordeel heeft beperkt tot de eerste generatie migranten. Aan de omstandigheid dat ten tijde van belang personen van de tweede generatie met de in artikel 2 van de Regeling vermelde nationaliteiten als minderheidsgroep als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Remigratiewet zijn aangewezen, kan evenwel, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen argument worden ontleend voor het oordeel dat de uitsluiting van Iraniërs onverenigbaar is met voormelde discriminatieverboden. Hiervoor is van belang dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van zijn bevoegdheid bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Remigratiewet, door het laten vervallen van de Chinezen als doelgroep een nieuwe situatie in het leven heeft geroepen en de doelgroepen heeft teruggebracht tot een gefixeerde groep waarvoor Nederland óf op basis van een wervingsovereenkomst in het verleden, óf op grond van een speciale historische band óf ingevolge het vluchtelingenrecht een speciale zorg heeft. Juist deze speciale zorg maakt dat voor het gemaakte onderscheid naar nationaliteit een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Voor Iraniërs is die speciale zorg niet aan de orde.

Gelet op het vorenstaande kan niet worden geoordeeld dat de SVB discriminatoir heeft gehandeld. De rechtbank heeft daarom het beroep van [wederpartij] op voormelde discriminatieverboden ten onrechte gehonoreerd.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het besluit toetsen in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

5. Voor zover [wederpartij] heeft betoogd dat de SVB ongeoorloofd onderscheid heeft gemaakt naar ras en etniciteit en derhalve het besluit van 21 september 2012 in strijd is met voormelde discriminatieverboden, faalt het betoog omdat [wederpartij] dit niet heeft geconcretiseerd. De enkele omstandigheid dat in artikel 2, aanhef en onder a en b, van de Regeling de zinsnede personen die in het bezit zijn geweest van genoemde nationaliteiten is opgenomen, brengt niet een onderscheid naar ras of etniciteit mee.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 16 januari 2014 in zaak nr. 12/1299;

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Groeneweg, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Groeneweg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 december 2014

32-800.