



De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Kamer L 324
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Advies ACVZ motie Dittrich c.s.

Zeer geachte Mevrouw Verdonk,

Op 2 september 2004 hebben de kamerleden Dittrich, Bos, Van Aartsen en Verhagen een uit twee delen bestaande motie ingediend. Deze motie is door de Tweede Kamer op 7 september 2004 aangenomen¹. Over het deel van de motie waarin is verzocht te bezien of 'ten aanzien van migrerende partners ten minste alfabetisering in de eigen taal gewenst is' heeft de ACVZ op 13 december 2004 advies uitgebracht.

Bij brief van 14 december 2004 heeft u de ACVZ verzocht advies uit te brengen over het resterende deel van de motie. In dat deel verzoekt de Kamer de regering de mogelijkheid te onderzoeken 'in hoeverre het huidige systeem waarbij vooral eisen worden gesteld aan de in Nederland verblijvende partner, vervangen kan worden door een systeem waarbij de eisen vooral worden gesteld aan de migrerende partner'.

1 TK 2003-2004, 28 689, nr. 27

De ACVZ is uitgegaan van de volgende punten en vragen zoals die zijn opgenomen in uw brief van 14 december 2004:

- in hoeverre is het mogelijk en wenselijk het bestaande systeem waarbij zowel de hoofdpersoon in Nederland als de migrerende partner aan voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming moeten voldoen te vervangen door een systeem waarbij voornamelijk aan de migrerende partner eisen worden gesteld?
- hoe zou een dergelijk systeem moeten worden vormgegeven?
- is aan te geven wat de effecten van een dergelijke verandering in de systematiek zouden zijn?
- zijn in het buitenland voorbeelden te vinden van migratiesystemen waarbij voornamelijk eisen aan de migrerende partner worden gesteld, en zo ja, hoe zien die systemen er uit en wat zijn de voordelen ervan ten opzichte van het huidige Nederlandse systeem?

Opbouw

In dit briefadvies wordt eerst het juridisch kader geschetst dat van toepassing is op het stellen van toelatingsvereisten in het kader van gezinsmigratie (gezinshereniging en -vorming). Vervolgens zal een overzicht worden gegeven van de eisen die op dit moment reeds worden gesteld aan zowel de partner in Nederland als de migrerende partner. Ook zal aandacht worden besteed aan de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet inburgering in het buitenland. Daarna zal worden overwogen of er nog andere dan de reeds genoemde eisen zijn die mogelijk zouden kunnen worden gesteld in het kader van gezinsmigratie. Het briefadvies wordt afgesloten met een conclusie.

Juridisch kader

Voor wat betreft de juridische haalbaarheid van het stellen van vereisten aan gezinsmigranten verwijst de ACVZ naar het normatieve kader zoals dat is uiteengezet in het ACVZ-advies 'Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland' (februari 2004). De daarin beschreven normen zijn immers eveneens van belang bij het stellen van andere voorwaarden dan inburgeringseisen. Zo dienen beperkingen die worden opgelegd aan gezinsmigranten verenigbaar te zijn met het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM), met het EG- en associatierecht en met het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in verschillende internationale verdragen.

Op grond van artikel 8 EVRM zal in bepaalde (uitzonderlijke) gevallen de toegang tot Nederland aan de immigrerende partner niet kunnen worden geweigerd, ook indien deze niet voldoet aan de gestelde eisen. Deze situatie doet zich voor wanneer er objectieve belemmeringen bestaan die de betrokkenen beletten om het gezinsleven elders dan in Nederland uit te oefenen. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn omdat één van de gezinsleden in Nederland verblijft om asielgerelateerde redenen. Een ander voorbeeld heeft zich voorgedaan in de zaak Sen², waarin het ging om een negenjarig meisje dat in Turkije bij familie verbleef terwijl haar ouders in Nederland woonden met twee jonge, hier te lande geboren en getogen

2 EHRM 21 december 2001, klachtnr. 31465/96 (Sen)

kinderen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat in deze situatie niet geëist kon worden dat het hele gezin met kinderen naar Turkije zou verhuizen.

Voorts dient rekening te worden gehouden met de EG-richtlijn inzake gezinshereniging. Deze richtlijn regelt het recht op gezinshereniging en -vorming met legaal in de EU verblijvende derdelanders, waaronder vluchtelingen. Overeenkomstig artikel 7 lid 2 van de richtlijn mogen de lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij voor toelating voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht (zie hierover wederom het ACVZ-advies 'Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland', p. 30). In de richtlijn staat echter niets over het stellen van andersoortige voorwaarden aan de immigrerende partner. Wel bepaalt de richtlijn in artikel 6, eerste lid:

- De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
Gezien de aard van de richtlijn is het de lidstaten niet toegestaan om afwijzingsgronden te formuleren die niet in de richtlijn zijn voorzien. Het niet voldoen aan bepaalde voorwaarden mag derhalve geen grond vormen voor het niet toelaten van de immigrerende partner, voor zover deze voorwaarden niet tot doel hebben om de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid te beschermen

Toelatingseisen bij gezinshereniging en gezinsvorming

1. Bestaande eisen

Op grond van de huidige regelgeving worden bij gezinsmigratie reeds verschillende eisen gesteld aan zowel de partner in Nederland als de immigrerende partner. Deze eisen zijn neergelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), in de artikelen 3.14 tot en met 3.22.

Allereerst moet, bij gezinshereniging, worden aangetoond dat beide partners met elkaar een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk, dan wel een in Nederland geregistreerd partnerschap zijn aangegaan. Bij gezinsvorming wordt het bestaan van deze band uiteraard niet vereist, maar moet wel sprake zijn van een duurzame en exclusieve relatie (art. 3.14 Vb 2000). Voor beide partners geldt een leeftijdsvereiste van achttien jaar of ouder bij gezinshereniging en eenentwintig jaar of ouder bij gezinsvorming (art. 3.14 en 3.15 Vb 2000).

Voor de immigrerende partner geldt bovendien dat deze, behoudens vrijstelling, in het bezit moet zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument (art. 3.19 Vb 2000) en een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor gezinsvorming of -hereniging (art. 3.18 Vb 2000). Hij mag voorts geen gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid (art. 3.20 Vb 2000) en moet bereid zijn om een onderzoek naar of de behandeling van tuberculose te ondergaan (art. 3.21 Vb 2000).

De reeds in Nederland verblijvende partner moet óf Nederlander zijn óf rechtmatig verblijf hebben in de zin van artikel 8 onder a t/m e of I Vw 2000, dat niet tijdelijk is in de zin van artikel 3.5 Vb 2000 (art. 3.15 Vb 2000). Daarnaast dient hij te beschikken over een netto-inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm en een garantstelling te ondertekenen of, in het geval van gezinsvorming, te beschikken over een netto-inkomen ter hoogte van 120% van het minimumloon. Van dit inko-

mensvereiste is uitgezonderd de hoofdpersoon van 65 jaar of ouder of de hoofdpersoon die volledig arbeidsongeschikt is verklaard (art. 3.22 Vb 2000).

2. Inburgeringseisen

Het Nederlandse inburgeringsbeleid wordt op dit moment grondig herzien. Dit heeft belangrijke gevolgen voor migranten die in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland willen komen. Uit de memorie van toelichting bij de Wet inburgering in het buitenland blijkt dat gezinsmigranten de primaire doelgroep zijn waarop die wet betrekking heeft.

Vreemdelingen die om redenen van gezinshereniging of -vorming naar Nederland wensen te komen zullen, voor zover zij niet zijn uitgezonderd op grond van internationale verplichtingen of klemmende redenen van humanitaire aard, voor het basisexamen inburgering moeten slagen alvorens zij worden toegelaten. Voorzover bekend worden met dit basisexamen inburgering aan de migrerende partner verdergaande eisen gesteld dan elders in de wereld. Voor een nadere bespreking van het inburgeringsvereiste in het buitenland verwijst de ACVZ naar haar advies 'Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland' van februari 2004.

3. Aanvullende eisen aan de immigrerende partner

Het hier besproken gedeelte van de motie bevat geen voorbeeld of nadere aanduiding van wat voor aanvullende eisen aan de migrerende partner zouden kunnen worden gesteld. De ACVZ heeft in de eerste plaats de mogelijkheid overwogen om eisen die nu uitsluitend aan de partner in Nederland worden gesteld, over te hevelen naar de immigrerende partner. Daarnaast heeft zij gezien welke nieuwe eisen eventueel aan de immigrerende partner zouden kunnen worden opgelegd.

Bij nadere beschouwing is gebleken dat, voor zover het gaat om reeds bestaande eisen, alleen het inkomensvereiste (mede) aan de immigrerende partner zou kunnen worden gesteld. De overige eisen gelden immers nu al voor beide partners (bijv. het leeftijdsvereiste) of lenen zich naar hun aard niet voor overheveling (bijv. het vereiste van rechtmatig verblijf in Nederland). Bestudering van relevante literatuur heeft geleid tot de conclusie dat er momenteel geen landen zijn die financiële vereisten stellen aan de immigrerende partner in het kader van gezinshereniging of -vorming. Voor wat betreft de Nederlandse situatie acht de ACVZ het stellen van inkomenseisen aan de immigrerende partner juridisch problematisch en bovendien niet opportuun. Uit het hierboven geschetste juridische kader is gebleken dat er belangrijke groepen gezinsmigranten zijn aan wie geen inkomenseis kan worden gesteld als vereiste voor toelating. Dit geldt in ieder geval voor personen die naar Nederland komen voor gezinshereniging of -vorming met een gemeenschapsonderdaan of met een legaal verblijvende derde-lander. Daarnaast is de ACVZ van mening dat door het stellen van een inkomensvereiste aan de partner in Nederland reeds afdoende gewaarborgd wordt dat de immigrerende partner niet ten laste zal komen van de openbare kas.

Op het gebied van aanvullende eisen heeft de ACVZ de mogelijkheden overwogen om eisen te stellen aan de opleiding en/of aan de 'verdien capaciteit' van de immigrerende partner. Met 'verdien capaciteit' wordt hier bedoeld op de mogelijkheden die de immigrerende partner heeft om in zijn eigen onderhoud te voorzien, hetgeen met name relevant zou zijn indien de relatie wordt beëindigd nadat een

zelfstandig verblijfsrecht is verleend. Overigens ligt voor de hand dat het al dan niet hebben genoten van een opleiding wordt betrokken bij de beoordeling van de verdien capaciteit.

Met betrekking tot beide eisen is de ACVZ echter tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk en in veel gevallen ook niet mogelijk is om deze te stellen in het kader van gezinshereniging of -vorming. Zij verwijst wederom naar het eerder geschetste juridische kader. Net als bij het inkomensvereiste geldt dat geen eisen inzake opleiding of verdien capaciteit kunnen worden gesteld aan gezinsleden van gemeenschapsonderdanen of legaal verblijvende derdelanders.

Daarbij verwacht de ACVZ dat het opstellen van een geschikt toetsingskader voor de genoemde eisen in de praktijk tot grote problemen zal leiden. Zij verwijst hierbij naar haar eerdere briefadvies over de motie Dittrich c.s., inzake het alfa-betiseringsvereiste (d.d. 13 december 2004). Het is volgens de ACVZ voorts niet mogelijk om accuraat te voorspellen of iemand in Nederland in staat zal zijn om op termijn zelfstandig inkomsten te verwerven.

Conclusie

Op grond van de bovenstaande overwegingen komt de ACVZ tot de conclusie dat het deels niet mogelijk en voor het overige vooralsnog niet wenselijk is om het huidige systeem van eisen in verband met gezinshereniging en -vorming te vervangen door een systeem waarbij meer eisen worden gesteld aan de migrerende partner. De ACVZ ziet geen aanleiding om nadere vereisten te stellen aan gezinssimmigranten die zouden bijdragen aan een verbetering van het immigratie- dan wel het integratiebeleid. De ACVZ neemt hierbij in aanmerking dat de Wet inburgering in het buitenland op korte termijn in werking zal treden en dat nog niet duidelijk is welke invloed dit zal hebben op gezinmigratie naar Nederland. Naar het oordeel van de ACVZ verdient het aanbeveling eerst de gevolgen van deze wet af te wachten alvorens het beleid terzake opnieuw te heroverwegen.

Uiteraard is zij te allen tijde bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. T.J.P. Van Os van den Abeelen
Voorzitter Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Dr. J.J. van Miert
(Wvd.) Secretaris Adviescommissie voor vreemdelingenzaken