



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De minister voor Immigratie en Asiel
Drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

contactpersoon Mr. J. de Poorte
doorkiesnummer 070 – 370 8007
datum 20 juli 2011
ons kenmerk ACVZ/ADV/2011/021
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp

Advies inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het
Vreemdelingenbesluit 2000 (aanscherping eisen gezinsmigratie)

Geachte heer Leers,

Bij brief van 29 juni 2011 (kenmerk 2011-2000214979) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) (aanscherping eisen gezinsmigratie). Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

Voorafgaand aan de opmerkingen ten aanzien van de specifieke wijzigingsvoorstellen maakt de commissie een aantal algemene opmerkingen. Daarbij wordt de volgorde van de kopjes in de Nota van toelichting aangehouden.

Algemeen

De voorgestelde wijzigingen worden noodzakelijk geacht *'in verband met het verzekeren van een kansrijke integratie'*. Het doel is *'het realiseren van het streven dat mensen die voor een langdurig of permanent verblijf naar Nederland komen, een goede kans hebben om succesvol te integreren en te participeren in de samenleving'*. Dit is voor het kabinet de motivering om het gezinsmigratiebeleid aan te scherpen. Dat betekent dat alle nu aan de orde zijnde voorstellen hun onderbouwing dienen te ontleen aan de mate waarin zij bijdragen aan *'het verzekeren van een kansrijke integratie'*.

De discussie over de vraag of een restrictiever gezinsmigratiebeleid in zijn algemeenheid bijdraagt aan een meer kansrijke integratie is niet nieuw en heeft evenmin een duidelijke conclusie opgeleverd.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage

www.acvz.com



In de nu voorliggende voorstellen ontbreekt naar het oordeel van de ACVZ de onderbouwing van een grotere kans op integratie. Het voornemen om gezinsmigratie met ongehuwde levenspartners, dus zonder huwelijk of geregistreerd partnerschap, niet langer mogelijk te maken is een voorbeeld van dit ontbreken van enige relatie met al dan niet succesvol integreren. Immers, uit geen enkel onderzoek blijkt dat ongehuwde partners minder goed integreren en participeren dan gehuwde of geregistreerde partners. De commissie denkt dat de kwaliteit van het ontwerpbesluit sterker wordt wanneer het kabinet toelicht op welke wijze de voorgestelde maatregelen bijdragen aan een kansrijke integratie.

Ongehuwde levenspartners

De tekst onder het kopje 'Ongehuwde levenspartners' is ingegeven door de aanname dat de duurzaamheid en exclusiviteit van de relatie tussen gehuwde en geregistreerde partners makkelijker vast te stellen is dan die tussen ongehuwde partners. Daarbij wordt er kennelijk van uit gegaan dat met het toelaten van alleen gehuwde partners schijnrelaties tot het verleden zullen behoren. Begrijpelijk in dit verband is wel dat een ongehuwdverklaring op zichzelf onvoldoende bewijs is dat er sprake is van een serieuze relatie tussen een vreemdeling en de persoon bij wie deze wil verblijven. Maar aan de andere kant is, ook in het geval van huwelijk of geregistreerd partnerschap, de mogelijkheid van schijnrelatie aanwezig.¹ De Wet voorkoming schijnhuwelijken geeft hier dan ook geen oplossing maar eerder schijnzekerheid. Die wet heeft namelijk niet meer te bieden als het gaat om controle van die gevallen waarin mensen een relatie voorwenden dan andere bestaande instrumenten ter voorkoming van schijnrelaties tussen niet gehuwde partners (bijvoorbeeld het simultaan horen van de partner in Nederland en de partner in het land van herkomst).² De voorgestelde maatregel zal dus mogelijk slechts leiden tot een verschuiving van schijnrelaties naar schijnhuwelijken. Dan is weliswaar de Wet voorkoming schijnhuwelijken van toepassing maar die blijkt niet afdoende te werken.³

Verruimde gezinshereniging

Het beperken van verruimde gezinshereniging met de voorgestelde maatregelen is iets dat op zich valt binnen de ruimte die de Europese regels de lidstaten biedt. Een paar opmerkingen wil de commissie er wel over maken. Aangegeven wordt dat gezinshereniging wordt beperkt tot het kerngezin, 'en daarbuiten tot die gevallen waarin de niet-toelating van de vreemdeling in strijd zou zijn met het recht op respect voor het familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM)'. De commissie mist hier een verwijzing naar de belangen van het kind,

- 1 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, Den Haag: ACVZ, 2010, p. 53 en 107.
- 2 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 175, nr. 1, p. 8.
- 3 B. Holmes-Wijnker, J. Bouwmeester & M. Grootsholte, *Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken. Evaluatie van de effecten van wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2001 op de werklust voor gemeenten en vreemdelingendiensten*, Leiden: Research voor Beleid/WODC, 2004, p. 11 en *Kamerstukken II 2008/09*, 32 052, nr. 3. Vanwege de regeldruk die de M46-procedure oplevert en twijfels over de effectiviteit van de procedure, zijn de vier grote steden per 1 januari 2009 gestart met een pilot waarbij in bepaalde gevallen wordt afgezien van de M46-procedure. Brief van 14 augustus 2008 betreffende de pilot M46-procedures aan het ministerie van Justitie van het directeursberaad G4 Burgerzaken. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 175, nr. 6.



zoals omschreven in artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK).

Volgens artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn moet bij elke eerste toelating, intrekking en niet-verlenging rekening worden gehouden met 'de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst'. Voorts moet Nederland volgens artikel 5 lid 5 van deze richtlijn bij de behandeling van het verzoek er voor zorgen dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen. Deze toetsen gaan verder dan de toets die in het kader van artikel 8 EVRM moet worden verricht.

Bij de categorie verruimde gezinshereniging gaat het om een zeer kleine groep die op deze grond een verblijfsvergunning krijgt.⁴ Strenger toelatingsbeleid voor deze categorie leidt niet tot minder (al dan niet kansrijke als het gaat om integratie) instroom. In de toelichting wordt dat ook onderkend door aan te geven dat een deel van deze groep aanspraken kan doen gelden op grond van artikel 8 EVRM. Dit betekent dat een deel van de categorie migranten die op basis van het huidige verruimde gezinsherenigingsbeleid naar Nederland kan komen, ook na de beleidswijziging toegelaten zal moeten worden op grond van artikel 8 EVRM. De ACVZ heeft daarom twijfels bij de effectiviteit van deze maatregel.

Invoering van wachttermijn referent

De voorgestelde wachttermijn kan op bezwaren in het kader van artikel 8 EVRM en artikel 3 VRK stuiten wanneer het bijvoorbeeld gaat om minderjarige kinderen. Daarom stelt de ACVZ voor om aan artikel 3.15 lid 4 Vb 2000 een sub c toe te voegen waarin een uitzondering wordt gemaakt voor gevallen waarin niet-toelating van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM en de belangen van het kind zoals bedoeld in artikel 3 VRK (vergelijkbaar met het nieuw voorgestelde artikel 3.24 Vb 2000).

Voortgezet verblijf van gezinsmigranten

Voorgesteld wordt om de periode waarna een gezinsmigrant een zelfstandig verblijfsrecht kan krijgen op te rekken van drie naar vijf jaar. Deze aanscherping wordt ingegeven 'vanuit de gedachte dat alleen een duurzame en exclusieve relatie tussen partners recht op toelating kan geven en dat kortstondige relaties gevoelig zijn voor misbruik van toelatingsbeleid'. Aangegeven wordt dat door deze maatregel de drempel wordt verhoogd voor gezinsmigranten om na drie jaar hun relatie te beëindigen en een nieuwe partner naar Nederland te halen.

De ACVZ heeft de volgende opmerkingen bij deze redenering:

1) Door de termijn waarna zelfstandig verblijfsrecht kan worden verkregen op te rekken van drie naar vijf jaar wordt de duur van de afhankelijkheid van migranten van hun partner in Nederland verlengd. In een moderne en liberale

⁴ Uit cijfers die de IND de ACVZ heeft verstrekt blijkt dat het in de jaren 2008-2010 jaarlijks om 210 tot 240 afgehandelde aanvragen voor verruimde gezinshereniging ging, waarvan 110-120 65-plussers (ouderenbeleid).



staat als Nederland is ongelijkheid binnen relaties niet iets dat de overheid zou moeten bevorderen. In de brief over huwelijksmigratie is dat ook met zoveel woorden aangegeven door het vorige kabinet: *'Daarnaast moet – waar dit mogelijk is – worden voorkomen dat mensen in een situatie geraken waarin ze in een nadelige ongelijke positie ten opzichte van hun partner komen te verkeren die ook gepaard kan gaan met geweld en bovendien strijdig is met het beginsel van vrije partnerkeuze als ook met het beginsel van gelijkwaardigheid van partners'*.⁵ Voor de emancipatie van migranten is het binnen afzienbare termijn verkrijgen van een zelfstandig verblijfsrecht een logische voorwaarde en een stimulans om zelfstandig deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.⁶ De ACVZ ziet geen concrete aanleiding om te veronderstellen dat de huidige periode van drie jaar te kort is en stelt daarom voor deze termijn te behouden.⁷ Verlenging naar vijf jaar is volgens de commissie alleen aangewezen als onderbouwd kan worden dat de huidige termijn te kort is.⁸

2) De verlenging van de termijn wordt gemotiveerd door te wijzen op het gevaar van misbruik van het Nederlandse toelatingsbeleid door het aangaan van schijnrelaties. Dit gevaar zou volgens de Toelichting echter al worden bestreden (in ieder geval voor de toekomst) door de maatregel om alleen nog gehuwde gezinsmigranten toe te laten waardoor de Wet voorkoming schijnhuwelijken misbruik van het toelatingsbeleid zou voorkomen.

3) Daarnaast zou de maatregel een drempel opwerpen voor migranten die scheiden van hun partner om een nieuwe partner naar Nederland te halen. Een cijfermatige onderbouwing van deze stelling ontbreekt voorsnog. Het zal om

5 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 175, nr. 1, p. 10.

6 Zie ook het onderzoek van van der Zwaard uit 2008 waarin is aangegeven dat vrouwen de eerste periode in Nederland als zeer zwaar ervaren. Het machtsverschil met hun echtgenoot is groot. De vrouwen zijn sterk van hem afhankelijk: afhankelijk van zijn kennis van taal en omgeving, financieel afhankelijk en afhankelijk qua verblijfsrecht. Verreweg de meeste mannen die een partner uit het buitenland halen (ook autochtone mannen) hebben bovendien een voorkeur voor een traditionele rolverdeling tussen man en vrouw. Verwijzing in Factsheet huwelijksmigrantes: beeldvorming en feiten anno 2009, E-Quality, december 2009 (www.e-quality.nl) naar: J. van der Zwaard, *Gelukszoekers, Vrouwelijke huwelijksmigranten in Nederland*, Amsterdam: Artemis & co, 2008.

7 De ACVZ pleitte eerder in haar advies over achtergelaten vrouwen voor een afhankelijk verblijfsrecht van maximaal drie jaar. Zie: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Tegen de wil achtergebleven*, Den Haag: ACVZ, 2005, p. 11. Over de situatie van vrouwen met een (langdurig) afhankelijk verblijfsrecht overwoog de commissie toen: *"Deze constructie is vatbaar voor malafide praktijken van mannen die de verblijfspositie van hun echtgenote bewust wankel willen houden. De vrouw is immers in voornoemde situatie bij verlenging van de afhankelijke verblijfsvergunning gedurende een langere periode afhankelijk van het bestaan van de relatie en dus in zekere zin afhankelijk van haar man [...]"*.

8 In 2000 is de termijn om in aanmerking te komen voor zelfstandig verblijfsrecht na verbreking van de relatie verkort van vijf naar drie jaar. Als reden hiervoor werden onder meer de volgende overwegingen gegeven:

- het beleid inzake voortgezet verblijf is te complex;
- uit onderzoek van het Clara Wichmann instituut blijkt dat de meerderheid van de vrouwen die niet aan de voorwaarden voor voortgezet verblijf voldoen na lang procederen wel rechtmatig verblijf verkrijgen op grond van artikel 8 EVRM of humanitaire overwegingen. Het restrictieve beleid is daardoor niet effectief, de aanpassingen beogen het beleid consistent en eenvoudiger te maken;
- de deelnemers aan de expertmeeting die in het kader van de voorgenomen beleidswijziging is gehouden hebben geadviseerd de termijn van de afhankelijke vreemdelingrechtelijke rechtspositie zo kort mogelijk te houden.

Kamerstukken II 1999/2000, 27111, nr. 1, Vreemdelingenrechtelijke positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid.



aanzienlijke aantallen moeten gaan wil, zo vindt de commissie, het recht op zelfbeschikking en op privé-leven van de migrant minder zwaar mogen wegen dan het belang van de overheid om mogelijk of vermeend misbruik tegen te gaan.

4) Een uitzondering op de vijf jaar durende afhankelijkheid van de verblijfgever geldt voor 'gezinsmigranten wier relatie in verband met aantoonbaar huiselijk geweld of eerge relateerd geweld is verbroken'. Vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij slachtoffer van huiselijk geweld zijn kunnen dus al binnen de voorgestelde vijf jaar zelfstandig verblijfsrecht verkrijgen. Vreemdelingen die dit (nog) niet kunnen aantonen maar wel in een bedreigende relatie zitten moeten als gevolg van de voorgestelde beleidswijziging vijf jaar wachten voordat zij zelfstandig verblijfsrecht kunnen verkrijgen.⁹ Uit de praktijk blijkt dat slachtoffers zeer terughoudend zijn in het doen van aangifte (of melding bij de politie) bij relatiegeweld als zij een afhankelijk verblijfsrecht hebben.¹⁰ Door de termijn naar vijf jaar te verlengen wordt die periode nog eens verlengd en dat is ongewenst.

5) In de Nota van Toelichting wordt aangegeven dat met de uitbreiding van de termijn voor het verkrijgen van zelfstandig verblijfsrecht van drie naar vijf jaar gevolg wordt gegeven aan een van de aanbevelingen uit het WODC-onderzoek uit 2004 over de Wet voorkoming schijnhuwelijken. Dit punt is echter geen aanbeveling van het WODC om de effectiviteit en het rendement van de Wet voorkoming schijnhuwelijken te verbeteren, maar een suggestie ter verbetering genoemd door de uitvoerders van deze wet waarbij het ging over de werklast van gemeenten en vreemdelingendiensten. Een andere suggestie was het facultatief instellen van een M46-onderzoek, dus alleen controle uitvoeren op schijnhuwelijken in zaken waarin de gemeenteambtenaren dat raadzaam achten.

6) Ten slotte vraagt de ACVZ zich af hoe het kabinet om wil gaan met beroepen op artikel 8 EVRM van gezinsmigranten die bijvoorbeeld vier jaar in Nederland zijn en goed zijn geïntegreerd (recht op privéleven) en/of een gezinsrelatie hebben met Nederlanders of vreemdelingen met een verblijfsrecht in Nederland (recht op gezinsleven). Het gaat hier dus om vreemdelingen die op basis van gezinshereniging of -vorming naar Nederland zijn gekomen en waarvan de relatie op grond waarvan zij naar Nederland mochten komen binnen de voorgestelde vijf jaar strandt. Deze categorie vreemdelingen heeft onder het nieuwe beleid geen recht op voortgezet verblijf en zal Nederland moeten verlaten. Vanwege mogelijke door hen aangegane relaties met anderen in Nederland kan een beroep op artikel 8 EVRM voor veel van deze vreemdelingen kansrijk zijn.

Partners van gelijk geslacht

In de tekst van het ontwerpbesluit wordt aangegeven dat de mogelijkheid bestaat dat een uitzondering zal worden gemaakt voor partners van gelijk

9 Zie ook T.P. Spijkerboer, *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht*, geschreven op verzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2002: "Problematisch blijft dat het voor vrouwen niet van tevoren voorspelbaar is of zij, als zij een gewelddadige relatie verlaten, een verblijfsvergunning zullen krijgen. Daarnaast blijft problematisch dat een zelfstandige verblijfsvergunning alleen mogelijk is als sprake is van een zeer ernstige misstand zoals (seksueel) geweld. Minder ernstige misstanden, zoals belemmeringen om zelf te gaan werken of om een opleiding te volgen, worden door dit beleid niet aangepakt."

10 E-Quality, Factsheet Zelfstandig verblijfsrecht anno 2005, p. 2 en 8 (www.e-quality.nl).



geslacht. De ACVZ behoudt de ruimte om, aanvullend op het onderhavige wetsadvies, over dit onderwerp te adviseren. Op dit moment geeft de commissie hierover het volgende in overweging.

Wanneer uiteindelijk geen uitzondering wordt gemaakt voor partners van gelijk geslacht levert dit discriminatie op van deze groep. Het is immers in de meeste landen voor partners van gelijk geslacht niet mogelijk om te huwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Een huwelijk of geregistreerd partnerschap afsluiten in Nederland voorafgaand aan de indiening van de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf is een grote investering in tijd en geld. Ook wordt een aanvraag voor een visum voor kort verblijf in de regel afgewezen in verband met vestigingsgevaar als bekend is dat de vreemdeling de intentie heeft zich langdurig in Nederland te vestigen.¹¹ Ten slotte wijst de commissie bij dit onderwerp nog op de vijfde preambule bij de Gezinsherenigingsrichtlijn die voorschrijft dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar seksuele geaardheid.

Omgekeerde discriminatie

De ACVZ wijst erop dat de (omgekeerde) discriminatie van mensen met de Nederlandse nationaliteit die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer ten opzichte van andere EU-onderdanen die dat wel hebben gedaan vergroot wordt als gevolg van de voorgestelde maatregelen. Dit vanwege het feit dat de beleidsruimte voor gezinsmigratie bij Nederlanders groter is dan voor gezinsmigratie bij gemeenschapsonderdanen.

Turkse staatsburgers

De commissie is van oordeel dat Turkse staatsburgers categorisch van elk van de voorgenomen aanscherpingen dienen te worden uitgezonderd, zoals hieronder zal worden uiteengezet. Ten aanzien van Turkse staatsburgers stuiten de verscherpingen van het gezinsherenigingsbeleid immers op twee in het Associatierecht EU-Turkije verankerde obstakels die in het ontwerpbesluit ontoereikend zijn onderkend.

Ten eerste verzet artikel 13 van Besluit 1/80 zich volgens het recente arrest Toprak en Oguz tegen verslechtering van het recht van buitenlandse echtgenoten op het gebied van gezinshereniging.¹² Daarbij moet niet alleen de situatie van 1980 als uitgangspunt worden genomen, maar ook iedere verslechtering ten opzichte van latere verbeteringen. Het Hof overwoog immers duidelijk dat, gelet op de onderling overeenstemmende uitlegging van artikel 41 van het Aanvullend protocol en van artikel 13 van Besluit 1/80 ten aanzien van het nagestreefde doel, moet worden geoordeeld dat de strekking van de standstillverplichting

11 In de brief van de minister van OC&W met daarin de Hoofdlijnen emancipatiebeleid 2011-2015 (*Kamerstukken II* 2010/11, 27 017, nr. 74, p. 5) wordt hierover aangegeven: "In het regeerakkoord is opgenomen dat gezinsmigratie alleen nog toegestaan is voor gehuwde en geregistreerde partners en de minderjarige kinderen. Het kabinet beoogt hiermee geen barrières op te werpen voor de uitoefening van gezinsleven door homoseksuelen en is zich ervan bewust dat het voor hen in veel landen niet mogelijk is om te trouwen respectievelijk een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Het kabinet zoekt naar een oplossing waarmee benadeling van homoseksuelen door de strengere regels bij gezinsvorming- en hereniging wordt voorkomen".

12 HvJ EU 9 december 2010, zaken C-300/09 en C-301/09, Toprak en Oguz/Staatssecretaris van Justitie, *JV* 2011, 70, m.nt. Hoogenboom, r.o. 46.



in artikel 13 naar analogie ook geldt voor *alle nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers die een aanscherping inhouden van de op een bepaalde datum bestaande voorwaarden*.¹³

Ten tweede ontleent een gezinslid van een Turkse werknemer aan artikel 7 Besluit 1/80 na drie jaar verblijf bij een Turkse werknemer een onbeperkt recht op verblijf. Reeds in het arrest Kadiman overwoog het Hof dat de bevoegde autoriteiten van een Lidstaat mogen verlangen dat de in artikel 7 Besluit 1/80 bedoelde gezinsleden van een Turks werknemer gedurende de periode van drie jaar, bedoeld in het eerste streepje van dit artikel, bij hem wonen om in die lidstaat recht van verblijf te hebben.¹⁴ In het arrest Altun bevestigde het Hof nogmaals dat artikel 7 een periode van samenwonen van drie jaar vergt.¹⁵ In Ergat wees het Hof erop dat na die drie jaar een verblijfsrecht ontstaat waarop de lidstaten geen invloed meer hebben.¹⁶ Zie r.o. 42: 'Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben de lidstaten stellig nog steeds de bevoegdheid, zowel regels te stellen voor de toegang tot hun grondgebied van een gezinslid van een Turkse werknemer, als de voorwaarden vast te leggen voor zijn verblijf *gedurende de eerste drie jaar*, voordat hij het recht verkrijgt op elk arbeidsaanbod in te gaan. Zij mogen evenwel geen maatregelen inzake het verblijf meer vaststellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die Besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de belanghebbende die aan de gestelde voorwaarden voldoet en die op die grond dus reeds legaal in de lidstaat van ontvangst is gevestigd, aangezien het recht van verblijf onmisbaar is voor de toegang tot en de uitoefening van elke werkzaamheid in loondienst (...)' Het gaat blijkens r.o. 43 om onvoorwaardelijk toegekende rechten. Het recht van verblijf ontstaat blijkens r.o. 61 hoe dan ook niet door de afgifte van een verblijfsvergunning. Het wordt rechtstreeks verleend door Besluit 1/80, onafhankelijk van de afgifte door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst van dit specifieke document, dat slechts het bestaan van dit recht bevestigt.

De consequenties van deze beide vaststellingen door het Hof zijn, naar het inzicht van de adviescommissie, dat Turkse staatsburgers categorisch dienen te worden uitgezonderd van elk van de in het ontwerpbesluit neergelegde verscherpingen, om redenen die hieronder voor elk van de voorziene maatregelen worden toegelicht.

- a. Beperking van het kerngezin door uitsluiting van ongehuwde levenspartners: deze ontwerpmaatregel is zonder meer te beschouwen als een door artikel 13 van Besluit 1/80 ingevolge het Toprak arrest verboden aanscherping van de voorwaarden zoals die zich sinds 1980 hebben ontwikkeld en thans van kracht zijn.
- b. Opheffing van de mogelijkheden van verruimde gezinshereniging: ook hiervoor geldt zonder enige twijfel dat het een aanscherping is ten opzichte van het nu geldende recht. Een aanscherping die ten aanzien van Turken ingevolge artikel 13 Besluit 1/80 niet toelaatbaar is.
- c. Invoering van een wachttermijn voor de referent: hiervoor geldt hetzelfde. Het Toprak arrest is er duidelijk over dat Turken door een

13 Idem r.o. 54.

14 HvJ EU 17 april 1997, zaak C-351/95, Kadiman/Freistaat Bayern, *MR* 1997, 100, *RV* 1997, 87.

15 HvJ EU 18 december 2008, zaak C-337/07, Altun/Stadt Böblingen, *JV* 2009, 43, r.o. 22: "Blijkens de tekst van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 is het recht van het kind van een Turks werknemer om te reageren op een arbeidsaanbod in de lidstaat van ontvangst afhankelijk van twee voorwaarden: de werknemer moet behoren tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat, en het kind moet daar sedert ten minste drie jaar legaal wonen."

16 HvJ EU 16 maart 2000, zaak C-329/97, Ergat/Stadt Ulm, *JV* 2000, 139.



- dergelijke aanscherpende maatregel niet mogen worden geraakt.
- d. Verlenging van de termijn voor het verkrijgen van een onafhankelijke verblijfsvergunning van drie naar vijf jaar: deze ontwerpmaatregel is om twee redenen niet toelaatbaar. Ten eerste omdat ook hier de regel van het Toprak arrest geldt dat een aanscherping ten opzichte van een toestand zoals die zich sinds 1980 ten gunste van migranten heeft ontwikkeld, niet meer is toegestaan. Ten tweede omdat gezinsleden van een Turkse referent die zelf als werknemer in de zin van Besluit 1/80 kan worden beschouwd na drie jaar een uit het Unierecht voortvloeiend onafhankelijk verblijfsrecht hebben waaraan door Nederland geen nadere voorwaarden meer mag worden gesteld.

De ontwerp artikelen 3.42a, 3.51 leden 7 en 8 Vb 2000 hebben ten onrechte slechts betrekking op één van de in het ontwerpbesluit voorziene aanscherpingen (de verlenging van de periode van afhankelijk verblijf van drie naar vijf jaar), en gaan voorts uit van de onjuiste premisse dat het voldoende zou zijn voor deze staatsburgers de beperkende voorwaarden omtrent het recht op voortgezet verblijf van 1980 te doen herleven. Deze artikelen dienen derhalve te worden gewijzigd bij elk van de ontwerp artikelen in de zin dat deze niet gelden voor Turkse staatsburgers.

Zonder afbreuk te doen aan deze algemene kanttekeningen volgen hieronder de opmerkingen naar aanleiding van de specifieke wijzigingsvoorstellen. Hierbij wordt de volgorde van het wijzigingsvoorstel aangehouden.

ARTIKEL I, A

De toelichting bij dit artikel gaat over het vervallen van de mogelijkheid om als ongehuwde partner op grond van gezinshereniging- of vorming naar Nederland te kunnen komen. De wijziging zoals die wordt voorgesteld in artikel I, A leidt echter niet tot het vervallen van die mogelijkheid. Artikel 3.14, onder b, dat gaat over de toelating van ongehuwde partners blijft immers bestaan. Om de maatregel zoals die in de nota van Toelichting wordt beschreven te bereiken is een andersluidende wijziging van artikel 3.14 Vb 2000 noodzakelijk.

ARTIKEL I, B

Tijdelijk vs. niet-tijdelijk in het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit
De ACVZ voorziet problemen bij de toepassing van het nieuwe lid 3 van artikel 3.15 Vb 2000. De reden hiervoor is dat de aard van het verblijfsrecht in de inburgerings- en vreemdelingenwetgeving voor overeenkomende categorieën vreemdelingen in bepaalde gevallen verschillend is. Zo is het doel van het verblijf in Nederland van een houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in artikel 2.1, eerste lid sub c Besluit inburgering als *tijdelijk* aangemerkt, terwijl deze categorie niet wordt genoemd in artikel 3.5 Vb 2000 en dus vreemdelingrechtelijk beschouwd over een *niet tijdelijk* verblijfsrecht beschikt. De commissie acht het niet ondenkbaar dat hier in de praktijk verwarring over zal ontstaan, temeer nu in lid 2 van artikel 2.1 Besluit inburgering verwezen wordt naar artikel 3.5, derde lid Vb 2000. De commissie acht het wenselijk dat de aard van het verblijfsrecht in de beide artikelen voor overeenkomende groepen vreemdelingen wordt gelijkgeschakeld. Vooruitlopend hierop zou thans in het nieuwe derde lid van artikel 3.15 Vb limitatief kunnen worden aangegeven voor welke categorieën vreemdelingen de nieuwe wachttermijn geldt.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Wie is precies uitgezonderd van de wachttermijn en waarom?

Het verblijf van de vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan het Turks Associatiebesluit is zowel vreemdelingrechtelijk als inburgeringstechnisch niet tijdelijk van aard. Het wordt immers niet genoemd in het eerste lid van artikel 2.1 Besluit inburgering, terwijl het in het tweede lid, sub e van artikel 3.5 Vb 2000 nadrukkelijk wordt uitgezonderd van de in dat artikel als tijdelijk omschreven verblijfsdoelen. Met de bepaling in het nieuwe vierde lid sub a van artikel 3.15 Vb 2000 dat het nieuwe derde lid van dit artikel niet op deze groep van toepassing is, wordt bereikt dat zij niet hoeft te voldoen aan de nieuwe wachttermijn. In de Nota van Toelichting wordt nergens aangegeven dat en waarom deze groep wordt uitgezonderd van de nieuwe wachttermijn voor referenten. Ditzelfde geldt voor de uitzonderingscategorie die wordt genoemd in het nieuwe lid 4 sub b van artikel 3.15 Vb: gezinsleden op wie het Verdrag van Vriendschap, handel en scheepvaart tussen Nederland en de Verenigde Staten van toepassing is.

In B11/9 Vc 2000 is overigens bepaald dat verblijfsaanvragen van Japanse onderdanen die rechten ontleen aan het Verdrag van handel en scheepvaart tussen Nederland en Japan (Stb. 1913, 389) worden beoordeeld overeenkomstig de aanvragen van Amerikaanse onderdanen die rechten ontleen aan genoemd Vriendschapsverdrag. Dit betekent dat aan het nieuwe vierde lid van artikel 3.15 Vb een derde sublid dient te worden toegevoegd, luidende:

'c. het Verdrag van handel en scheepvaart tussen Nederland en Japan'.

Ten slotte wordt in het voorgestelde lid 4 aangegeven dat lid 3 niet van toepassing is *op het gezinslid op wie van toepassing is* artikel 13 Associatiebesluit 1/80 en het Vriendschapsverdrag met de VS. Deze internationale verplichtingen zijn echter van toepassing op de hoofdpersoon en alleen indirect op het gezinslid. Deze passage zou dus beter kunnen worden geformuleerd als *'op het gezinslid dat wil verblijven bij een hoofdpersoon op wie van toepassing is'*.

ARTIKEL I, D

Artikel 3.23b maakt geen deel uit van het huidige Vreemdelingenbesluit. Een verwijzing naar het Besluit modern migratiebeleid, of plaatsing onder Artikel II van het ontwerpbesluit is hier aangewezen.

ARTIKEL I, G

De ACVZ is van mening dat het invoegen van dit nieuwe artikel tussen de artikelen 3.42 Vb 2000 (waarin wordt vermeld dat de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend onder de beperking 'studie') en 3.43 Vb 2000 (waarin wordt vermeld dat de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend onder de beperking 'au pair') niet de meest aangewezen plek is. Dit nieuwe artikel behelst het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst, aan de vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit na ontvricting van diens huwelijk met een persoon met niet-tijdelijk verblijfsrecht. Naar zijn aard ligt het meer voor de hand dit nieuwe artikel in te voegen na of tussen de overige artikelen in het Vb 2000 waarin de beperkingen verband houdend met het verrichten van arbeid al dan niet in loondienst worden opgesomd. Dit zijn de artikelen 3.30 tot en met 3.36 Vb 2000. Het invoegen van dit artikel als een nieuw artikel 3.31b Vb 2000 ligt volgens de commissie meer voor de hand.

ARTIKEL I, H

Het huidige artikel 3.51 Vb 2000 telt vijf leden. Het voorgestelde lid vormt dus het zesde in plaats van het zevende lid.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

ARTIKEL I, I

Het komt de commissie niet logisch voor dit nieuwe artikel in te voegen tussen de huidige artikelen 3.69 Vb 2000 (waarin de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor studie is neergelegd) en 3.70 Vb 2000 (waarin de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in het kader van familiebezoek is neergelegd). In dit nieuwe artikel is de geldigheidsduur neergelegd van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verband houdende met het zoekjaar voor de vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit na ontwrichting van diens huwelijk met een persoon met niet-tijdelijk verblijfsrecht. Naar zijn aard ligt het meer voor de hand dit nieuwe artikel in te voegen na de overige artikelen in het Vb 2000 waarin de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd onder de beperkingen verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst worden opgesomd. Dit zou kunnen door het als een nieuw artikel 3.59c Vb 2000 in te voegen.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. Wolf N. Mannens