

ADVIES INZAKE HET CONCEPT VOORSTEL VAN EEN WET INBURGERING IN HET BUITENLAND

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN, 27 NOVEMBER 2003

1. INLEIDING

1.1 Adviesaanvraag, strekking van het advies

Bij brief van 7 oktober 2003 verzocht de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies omtrent het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland). Hierbij ontvangt u dit advies. Het maakt onderdeel uit van het in het werkprogramma 2003 vermelde overkoepelende ACVZ-advies over inburgering, dat binnenkort zal worden uitgebracht

In dit deeladvies beperkt de ACVZ zich, vanwege de door de Minister gevraagde spoed, tot een *juridische* beschouwing inzake genoemd concept van een voorstel van Wet inburgering in het buitenland (verder te noemen het wetsvoorstel). Daarbij concentreert de ACVZ zich op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel verenigbaar is met internationale rechtsnormen.¹ In het later te verschijnen advies inzake inburgering, waarin ook wordt ingegaan op de inburgeringsvoorwaarde ter verkrijging van een permanente verblijfsvergunning, zal de ACVZ aandacht besteden aan de beleidsmatige en de overige juridische aspecten van inburgeringsvoorwaarden.

1.2 Context

Het thema van de inburgering van migranten is de afgelopen jaren in Europa en zeker ook in Nederland steeds meer in de belangstelling komen te staan. Dat heeft in 1998 geresulteerd in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). In deze wet worden aan bepaalde migranten die zich hier blijvend willen vestigen inburgeringseisen gesteld. Deze eisen behelzen onder meer de plicht tot het deelnemen aan cursussen ter verkrijging van een zekere kennis van de Nederlandse taal en maatschappij. Daarnaast zijn de voorwaarden om voor naturalisatie in aanmerking te komen onder het regime van de per 1 april jl. gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap verscherpt.

Het wetsvoorstel past in deze trend, maar voegt een nieuw element toe. Het beoogt de toelating van vreemdelingen die zich blijvend in Nederland willen vestigen, te binden aan het *voorafgaand* behalen van een inburgeringstoets (hierna gemakshalve aangeduid met de onooglijke termen 'vooraf-inburgeringstoets/-eis/-vereiste).

Vergelijkbare ontwikkelingen zijn ook in het buitenland zichtbaar. Als bijlage bij dit deeladvies is toegevoegd een rapportage betreffende een op verzoek van de ACVZ verricht onderzoek naar inburgeringsmaatregelen die in een aantal West-Europese landen zijn getroffen of in voorbereiding zijn.²

Op Europees niveau is de bevoegdheid om voorafgaand aan toelating integratievoorwaarden te stellen, vervat in de EG- richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging en in de ontwerp-richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders.³

¹ Bij de voorbereiding en de totstandkoming van dit deeladvies heeft de ACVZ een aantal juridische deskundigen geraadpleegd. Zie daartoe bijlage III.

² I. Michalowski in opdracht van ACVZ: 'An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States', november 2003, zie bijlage IV.

³ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurige ingezetenen onderdanen van derde landen (Interinstitutioneel dossier 2001/0074 (CNS)).

1.3 Strekking van het wetsvoorstel

Het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II (mei 2003) stelt ten aanzien van het vooraf-inburgeringsvereiste het volgende:

'Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de WIN, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating.'⁴

Het voorliggende wetsvoorstel strekt ertoe deze afspraak uit het regeerakkoord te implementeren. Het luidt als volgt:

'Aan artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt onder vervanging van de punt in onderdeel g door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende:

'h. de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zou zijn en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.'

De eis om op basisniveau kennis te hebben van de Nederlandse taal en maatschappij als dwingende voorwaarde voor toelating tot Nederland van vreemdelingen die zich hier blijvend willen vestigen, zal ingrijpende consequenties hebben. Gelet op de aantallen vreemdelingen die zich met name met het oog op gezinshereniging of –vorming duurzaam in Nederland willen vestigen, gaat het om vele duizenden personen per jaar.⁵ De voorgestelde bepaling zal naar verwachting het leven van vele vreemdelingen die naar Nederland willen komen, alsook van degenen met wie zij zich in Nederland willen herenigen, ingrijpend beïnvloeden. Zo zal deze bepaling meebrengen dat vreemdelingen, die een (huwelijks)relatie hebben met een Nederlander of een reeds lang hier gevestigde vreemdeling, dikwijls pas na geruime tijd of –in sommige gevallen- zelfs in het geheel niet in staat zijn zich naar Nederland te begeven om zich bij hun partner te voegen.

Het wetsvoorstel roept derhalve indringende juridische vragen op. De beantwoording van die vragen is niet aanstonds gegeven. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat uit de in Bijlage IV toegevoegde rapportage blijkt dat geen voorbeeld bekend is van een ander Europees land dat dit soort 'vooraf-inburgeringseisen' hanteert als dwingende voorwaarde voor toelating. Het gaat hier dus in zekere zin om onbekend terrein, waarbij niet op voorhand uitgesloten is dat er spanning kan bestaan tussen de voorgestelde maatregelen en internationale normen. Een complicerende factor is, dat ten aanzien van een aantal van die normen bij gebreke van maatgevende jurisprudentie van het Hof van Justitie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet met volstrekte zekerheid is vast te stellen wat hun betekenis voor het wetsvoorstel is.

1.4 Opbouw van het advies

In dit eerste hoofdstuk zijn de adviesaanvraag en de daarbij behorende context beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt (de reikwijdte van) het wetsvoorstel beschreven en geanalyseerd. In het derde hoofdstuk wordt het wetsvoorstel aan de hand van de relevante internationaalrechtelijke normen op 'houdbaarheid' beoordeeld. In het laatste hoofdstuk 4 wordt met conclusies afgesloten.

⁴ Kamerstukken II 2002-2003, 28637, nr. 19, p. 14.

⁵ Zie Bijlage I

2. HET SYSTEEM EN DE REIKWIJDTE VAN HET WETSVOORSTEL

2.1 Inburgering vooraf

De Vreemdelingenwet stelt een aantal vereisten aan vreemdelingen die toegelaten willen worden tot Nederland. Een van deze vereisten is dat vreemdelingen in het algemeen in het bezit moeten zijn gesteld van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) (artikel 16 Vw 2000 jo. artikel 3.71 lid 1 Vb 2000). Een aantal categorieën vreemdelingen is krachtens artikel 17 lid 1 Vw 2000 jo. artikel 3.71 lid 2 Vb 2000 en jo. Bijlage 2 VV 2000 van dit vereiste uitgezonderd.

Het doel van het mvv-vereiste is regulering van de immigratie naar Nederland, door de overheid in staat te stellen voorafgaand aan de komst naar Nederland te beoordelen of een vreemdeling voor een verblijfsvergunning in aanmerking zal komen. Het niet beschikken over een geldige mvv leidt derhalve doorgaans tot afwijzing van de verblijfsvergunning. Wel is in het Vreemdelingenbesluit een hardheidsclausule opgenomen op grond waarvan de Minister een uitzondering op deze afwijzing van de verblijfsaanvraag kan maken, voor zover de afwijzing naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 3.71 lid 4 Vb 2000). Eenmaal in het bezit gesteld van een mvv, kan aan de houder ervan slechts in uitzonderlijke gevallen een verblijfsvergunning worden geweigerd.

Blijkens de Memorie van Toelichting (MvT) zal de inburgeringseis geëffectueerd worden via het mvv-vereiste. Dat betekent, dat alleen vreemdelingen die aan de mvv-plicht moeten voldoen en die na toelating als nieuwkomer in de zin van de WIN zouden zijn aan te merken, reeds vooraf in het land van herkomst moeten gaan inburgeren. Zij zullen geen mvv verkrijgen als zij niet kunnen aantonen dat zij reeds in het buitenland de nodige basiskennis hebben verworven over de Nederlandse taal en maatschappij. Als zij niet over de vereiste mvv beschikken, zullen zij, indien ze toch naar Nederland reizen, niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier.

De ACVZ merkt op dat de Vreemdelingenwet juncto het Vreemdelingenbesluit thans reeds als weigeringsgrond voor het niet verlenen van een vergunning regulier voor bepaalde tijd het niet beschikken over een mvv bevat (artikel 16 lid 1 sub a Vw 2000 jo artikel 3.71 lid 1 Vb 2000). Hierdoor lijkt bij een eerste beschouwing het voorgestelde artikel 16 lid 1 sub h Vw 2000 overbodig. Gelet op het ingrijpende karakter van de voorgestelde weigeringsgrond acht de ACVZ het evenwel passend en geboden dat de vooraf-inburgeringseis in een formeel-wettelijke bepaling wordt neergelegd. Daarbij komt dat zich, zoals hierna vermeld, ook situaties kunnen voordoen waarbij geen mvv is vereist en waarin het niettemin toch geëigend is dat een vooraf-inburgeringseis als voorwaarde voor toelating wordt gesteld. De ACVZ komt hierop terug in paragraaf 3.4.

2.2 Uitzonderingen

Het nieuwe toelatingsvereiste wordt gekoppeld aan zowel het mvv-vereiste als de inburgeringsplicht onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN).

Door de koppeling van de vooraf-inburgeringseis aan het mvv-vereiste wordt op adequate wijze geregeld dat internationale verplichtingen kunnen worden nagekomen. Deze verplichtingen kunnen immers aan het stellen van vooraf-inburgeringseisen in de weg staan. Het meest pregnante voorbeeld in dit opzicht zijn de verplichtingen op grond van het EG-Verdrag en daarop gebaseerde secundaire EG-regelgeving, die met zich brengen dat dergelijke eisen niet aan gemeenschapsonderdanen (en hun familieleden) mogen worden gesteld. Zoals in Hoofdstuk 3 uiteengezet, wordt blijft het wetsvoorstel naar het oordeel van de ACVZ in het algemeen binnen de grenzen gesteld door deze en andere internationaal-rechtelijke verplichtingen.

Een uitzondering op deze conclusie betreft de categorie van gezinsleden van houders van de verblijfsvergunning asiel, die buiten de na-reistermijn vallen. De tekst van het wetsvoorstel en de MvT wettigen de conclusie dat de vrijstelling van het inburgeringseis ten behoeve van

asielgerechtigden alleen geldt voor de houder van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 29 lid 1 a-d Vw 2000 en diens *binnen drie maanden* na toelating nagereisde gezinsleden als bedoeld in artikel 29 lid 1 e-f Vw 2000. Het wetsvoorstel bevat immers geen uitzondering voor gezinsleden (van asielstatushouders) die langer dan drie maanden na het inreizen van de primaire asielgerechtigde vragen om een verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging. Zij dienen op grond van de Vw 2000 een verblijfsvergunning regulier aan te vragen en zijn dus mvv-plichtig. Daarmee vallen zij op grond van de huidige wet juncto het wetsvoorstel - in tegenstelling tot hetgeen in de MvT wordt voorondersteld - onder de voorgestelde inburgeringsplicht. De ACVZ gaat in de paragrafen 3.2 en 3.4. hier nader op in.

Door vreemdelingen die buiten de reikwijdte van de WIN vallen (ook) van de werking van het wetsvoorstel uit te sluiten, wordt voorkomen dat voor hen die in Nederland niet behoeven in te burgeren (dus niet onder de WIN vallen) wel de vooraf-inburgeringsplicht zou kunnen gelden. De belangrijkste uitzondering op de WIN houdt in, dat alle vreemdelingen en hun gezinsleden die met een tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen niet onder de verplichtingen van de WIN vallen. Zij hoeven derhalve ook niet vooraf in te burgeren. Zulks wordt adequaat in het wetsvoorstel geregeld. Ten overvloede zij opgemerkt dat hier een duidelijke overlap bestaat. Vreemdelingen die op grond van internationale verplichtingen niet mvv-plichtig zijn, zijn veelal op deze zelfde grond ook niet WIN-inburgeringsplichtig.

Al met al heeft – zoals de MvT terecht constateert - het vooraf-inburgeringsvereiste voornamelijk betrekking op vreemdelingen die voor gezinshereniging of-vorming met een Nederlander of een legaal in Nederland verblijvende vreemdeling naar Nederland willen komen.

3. VERENIGBAARHEID MET INTERNATIONALE RECHTSNORMEN

3.1 Inleiding

De ACVZ constateert dat het wetsvoorstel in beginsel aan alle vreemdelingen die zich duurzaam in Nederland willen vestigen - behoudens enkele uitzonderingen, waarover meer in paragraaf 3.4 - een verplichting oplegt om te voldoen aan nader te specificeren eisen met betrekking tot een basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij. Als argumentatie om een dergelijke verplichting op te leggen voert de MvT bij het wetsvoorstel aan,

“dat voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur marginalisering tot gevolg hebben in de zin van een afnemend vermogen van bepaalde groepen tot maatschappelijke participatie, segregatie, delinquentie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen. Omdat veel nieuwkomers een opvoedende taak hebben, terwijl ook het kind op den duur een gezin zal vormen, zal dat proces generatie op generatie kunnen worden overgedragen. Ik verwijs hier onder meer naar de notitie Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 726, nr. 1), de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 612, nr. 2, p. 8-9, 29-30) en de notitie Integratie in het perspectief van immigratie (Kamerstukken II 2001/02, 28 198, nr. 2, p. 36). Wanneer de verschillende groepen die het aangaat er niet in slagen een verbetering van hun maatschappelijke positie te bewerkstelligen, dreigt zich een somber scenario te volstrekken. Zonder tekort te willen doen aan de vele vreemdelingen die zich op eigen kracht met succes daaraan weten te onttrekken, beoogt het kabinet dat proces te doorbreken door de inburgering van hen die daarmee na inreis problemen kunnen ondervinden, reeds voor de komst naar Nederland te laten aanvangen. [...] Van de vreemdeling kan in het kader van zijn voorbereiding op duurzaam verblijf in Nederland immers ook een voorafgaande bewustwording van de Nederlandse waarden en normen worden verlangd. [...] Daarmee wordt niet alleen bereikt dat de vreemdeling zich reeds bij de voorbereiding voor zijn komst de gevolgen daarvan realiseert en het belang dat in Nederland wordt gehecht aan het leren van de Nederlandse taal, waarden en normen, maar ook dat hij zich daadwerkelijk en aantoonbaar op onze taal en samenleving oriënteert. Daarmee wordt deze vreemdeling beter dan thans het

geval is aan zijn eigen verantwoordelijkheden in het gehele integratieproces gehouden. [...] Doordat al voor binnenkomst een eerste begin wordt gemaakt met het integratieproces, zal dat proces na aankomst efficiënter en effectiever verlopen en zal de nieuwkomer zich direct na aankomst in Nederland al beter kunnen redden.”

De ACVZ is van oordeel dat deze argumentatie in beginsel toereikend is om een vooraf-inburgeringsplicht te rechtvaardigen (vgl. paragraaf 3.2). De structurele integratieproblemen rechtvaardigen een onorthodoxe aanpak, die een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en vermogens van de vreemdeling, een appèl doet op zijn commitment ten opzichte van de Nederlandse samenleving en daarmee een basis legt voor een effectief integratieproces in Nederland.

Dat neemt natuurlijk niet weg dat het hier gaat om een ingrijpende wijziging in het vreemdelingenbeleid, die als consequentie heeft dat in vele gevallen de mogelijkheid om in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland te komen uitgesteld moet worden. Soms zal dit er zelfs toe leiden dat gezinshereniging of -vorming in Nederland verhinderd wordt. In bepaalde gevallen zou dat in strijd kunnen komen met internationale rechtsnormen. In de navolgende paragrafen wordt onderzocht welke die normen zijn, in hoeverre deze normen zich verzetten tegen een vooraf-inburgeringsplicht en in hoeverre het wetsvoorstel daar voldoende rekening mee houdt. Ter zake onderscheidt de ACVZ drie typen normen, te weten:

- het recht op gezinsleven (paragraaf 3.2);
- het EG- en associatierecht (paragraaf 3.3);
- internationale gelijkheidsnormen (paragraaf 3.4).

3.2 Recht op respect voor het gezinsleven (artikel 8 EVRM)

De sanctie op het niet (met goed gevolg) afleggen van de taal- en kennistoets zal zijn dat geen mvv wordt afgegeven en de vreemdeling dus niet in Nederland wordt toegelaten. In de artikelen 8 en 12 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) worden respectievelijk het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het recht op huwen en stichten van een gezin gewaarborgd.⁶ Daarmee rijst de vraag of deze sanctie verenigbaar is met deze rechtsnormen ter zake van de eerbiediging van het gezinsleven. De ACVZ gaat er van uit dat uit artikel 12 EVRM in dit verband geen verdere eisen voortvloeien dan uit artikel 8 EVRM en beperkt zich tot een toetsing aan laatstgenoemd artikel.

In de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna EHRM) is de betekenis van artikel 8 EVRM nader geconcretiseerd. In die jurisprudentie wordt onderscheid gemaakt tussen negatieve en positieve verplichtingen. Artikel 8 EVRM verplicht primair het recht op gezinsleven te eerbiedigen (negatieve verplichting) en verbiedt de overheid dus in te grijpen ten nadele van het gezinsleven, behoudens de rechtvaardigingsgronden van lid 2 van deze bepaling. Een dergelijke onthoudingsverplichting is bij de weigering van de *eerste toelating*, waarvan in het kader van het wetsvoorstel sprake is, niet aan de orde. Derhalve gaat het hier om de vraag, in hoeverre de voorgestelde regeling schending mee kan brengen van een *positieve* verplichting, van een plicht tot actief overheidsoptreden ten voordele van het gezinsleven in de vorm van een eerste toelating van een gezinslid tot Nederland (om hier dat gezinsleven te realiseren).

In het arrest *Abdulaziz*⁷ heeft het Europese Hof van de Rechten van de Mens voor het eerst een aantal uitgangspunten naar voren gebracht, die bij de toetsing aan (positieve verplichtingen ex) artikel 8 EVRM een rol spelen. Op de eerste plaats is er het volkenrechtelijke uitgangspunt dat een staat het recht heeft controle uit te oefenen op de toegang van vreemdelingen tot zijn grondgebied, met inachtneming van zijn verdragsverplichtingen. Ten tweede stelt het Hof vast dat artikel 8 EVRM geen algemene verplichting inhoudt tot eerbiediging van de keuze van echtparen van het land van hun

⁶ Zie voor de tekst v.d. artikelen 8 en 12 EVRM bijlage II.

⁷ *Abdulaziz vs. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 mei 1985, RV 100, 19 m. nt. PB.

huwelijksdomicilie en dus ook geen algemene verplichting tot aanvaarding van de vestiging van niet-nationale huwelijkse partners.

In de door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging kan niettemin naar voren komen, dat er obstakels zijn het gezinsleven elders te beleven, wat tot gevolg kan hebben dat er een positieve verplichting tot verblijfsaanvaarding bestaat. In het arrest *Gül*⁸ benadrukt het Hof dat bij de toetsing aan de positieve verplichtingen - evenals bij de toetsing aan negatieve verplichtingen - sprake dient te zijn van een faire afweging tussen enerzijds het belang van het individu dat zich op zijn recht op respect voor zijn gezinsleven beroept en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap.

Dat impliceert naar de opvatting van de ACVZ evenwel niet dat de toetsingsmaatstaven bij positieve resp. negatieve verplichtingen identiek zijn. Als uitgangspunten kunnen gelden (1) dat eerder sprake zal zijn van schending van een negatieve dan van een positieve verplichting en (2) dat het Hof aan de lidstaten bij de beoordeling of sprake is van schending van een positieve verplichting een ruimere beoordelingsmarge zal gunnen. Zulks blijkt ook uit het gegeven, dat in alle gevallen – op één na, de hierna te bespreken zaak *Sen* - waarin het Hof concludeerde dat er een inbreuk op artikel 8 EVRM had plaatsgevonden, sprake was van schending van een negatieve verplichting. Pas in het arrest *Sen*⁹ wordt door het Hof voor het eerst en tot op heden eenmalig een positieve verplichting aangenomen tot eerste toelating van een vreemdeling in het kader van gezinshereniging. Het betrof een in Turkije bij de zus van de moeder verblijvende negenjarige dochter waarvan de ouders in Nederland woonden met de overige kinderen en waarvan gezinshereniging in Nederland werd gevraagd. Voor het Hof was het van belang dat het kind gezien haar jonge leeftijd zou kunnen opgroeien bij haar ouders. Dat zij langer dan vijf jaar bij haar tante had verbleven en er familieleden waren die haar in Turkije konden verzorgen, achtte het Hof niet van doorslaggevende betekenis. Het Hof concludeerde dat terugkeer van het gezin naar Turkije geen reële optie was, met name vanwege de twee later in Nederland geboren en aldaar gewortelde kinderen. Derhalve werd de weigering de negenjarige dochter toe te laten, geacht een schending van artikel 8 EVRM met zich te brengen, omdat de ouders in dit geval zouden moeten kiezen tussen ofwel afstand doen van hun dochter, ofwel van hun verblijf en daarmee hun verworven positie in Nederland.

Naar het oordeel van de ACVZ betreft het arrest *Sen* een specifieke situatie, waarin het ging om een jong kind, en waarbij van de ouders moeilijk gevegd kon worden naar het land van herkomst terug te keren, nu twee andere kinderen in het land van ontvangst geboren en geworteld waren. Overigens zullen hiermee vergelijkbare situaties in ieder geval niet door de vooraf-inburgeringseis opgeroepen worden, nu minderjarige kinderen (behoudens uitzonderingen¹⁰) van het bereik van de WIN zijn uitgesloten en dus niet met een dergelijke eis geconfronteerd zullen worden.

De ACVZ gaat er dan ook vanuit, dat een vooraf-inburgeringsvereiste – dat dienstig is aan de toekomstige integratie in het ontvangende land - in het algemeen de toetsing aan artikel 8 EVRM zal kunnen doorstaan. Daartoe kan niet alleen gewezen worden op de in de MvT genoemde rapporten inzake de integratieproblematiek in Nederland. Ook in de Hof-jurisprudentie zélf zijn daarvoor argumenten te vinden. In gevallen waarin de vreemdeling geconfronteerd wordt met (dreigende) verwijdering naar het land van herkomst ziet het Hof in artikel 8 EVRM-zaken in het niet beheersen van de taal van het land van herkomst (waardoor integratie aldaar moeilijk zal zijn) vaak een belang dat meeweegt bij zijn oordeel dat terugkeer niet gevegd kan worden. Dit argument werkt evenwel ook andersom. Het ontbreken van tenminste een basale beheersing van de Nederlandse taal bemoeilijkt de integratie van de overkomende huwelijkspartner en kinderen in Nederland, waaronder hun toegang tot de arbeidsmarkt en heeft voorzienbare gevolgen voor het onderwijsniveau van mee-migrerende kinderen, die een taalachterstand oplopen, omdat in de thuissituatie geen voedingsbodem is voor het Nederlands dat zij in de Nederlandse maatschappij als hoofdtaal zullen moeten gebruiken. Dat geldt

⁸ *Gül vs. Zwitserland*, EHRM 19 februari 1996, RV 100, 21 m.nt. PB.

⁹ *Sen vs. Nederland*, EHRM 21 december 2001, RV 2001, 24 m.nt. PB.

¹⁰ 16- en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn, vallen wel onder de WIN (art.1 lid 3 en 4 WIN juncto de Leerplichtwet).

evenzeer voor hier geboren kinderen in een dergelijke gezinssituatie. De vooraf-inburgeringstoets kan een adequaat middel zijn om dergelijke risico's te verminderen.

De ACVZ is al met al van oordeel dat de vooraf-inburgeringstoets in het licht van artikel 8 EVRM in het algemeen toelaatbaar is, niet alleen wanneer het gaat om *gezinsvorming*, maar ook in geval van *gezinshereniging* (waarbij betrokkenen reeds gehuwd zijn of een gezin vormen wanneer een of meer van hen in Nederland toegelaten worden, waarna deze(n) na verloop van tijd verzoek(t)(en) om huwelijkspartner of kind over te laten komen). In geval van *gezinsvorming* kan onverkort uitgangspunt zijn dat zich geen strijdigheid met artikel 8 EVRM voordoet. In geval van *gezinshereniging* geldt dit uitgangspunt weliswaar eveneens, maar zijn er uitzonderingsgevallen zoals in de *Sen*-casus denkbaar waarin toepassing van de vooraf-inburgeringseis in concreto wel met artikel 8 EVRM in strijd is.¹¹ Met name valt te denken aan situaties waarin sprake is van een objectieve belemmering om de gezinsrelatie in het land van herkomst te realiseren. Dat zal zich vooral voordoen wanneer het gaat om gezinsleden van asielstatushouders; daarvoor dient in de wetgeving een bijzondere voorziening voor getroffen te worden. De ACVZ komt daar op terug in paragraaf 3.3 ad 4. Daarnaast zijn er bijzondere, in de individuele omstandigheden gelegen situaties voorstelbaar die met zich brengen dat het vooraf-inburgeringsvereiste in het specifieke geval niet tegengeworpen kan worden. In een dergelijk geval kan de hardheidsclausule bedoeld in artikel 3.71 lid 4 Vb 2000 soelaas bieden. Dit brengt mee dat deze hardheidsclausule zodanig dient te worden aangepast dat in zeer uitzonderlijke situaties, ook als wel een mvv vereist is, de voorwaarde van het voorafinburgeringsvereiste kan komen te vervallen.

3.3 EG- en associatie-recht

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre een vooraf-inburgeringsvereiste met het EG-recht en associatierecht verenigbaar is, is het dienstig onderscheid te maken tussen vier categorieën personen (en hun gezinsleden):

1. naar Nederland gemigreerde gemeenschapsonderdanen;
2. Nederlanders;
3. derdelanders die duurzaam (legaal) in Nederland verblijven;
4. vluchtelingen en andere asielstatushouders.

Ad 1. Gemeenschapsonderdanen

Naar Nederland migrerende *gemeenschapsonderdanen* hebben recht op gezinsvorming en -hereniging, ongeacht de nationaliteit van de gezinsleden van deze burgers, dus ongeacht of dat EG-onderdanen of derdelanders zijn. Voor EG-werknemers is dit recht vastgelegd in artikel 10 Verordening 1612/68.¹² Aan EG-zelfstandigen, -dienstenverleners en ex-werknemers komt een zelfde recht toe o.g.v. art. 1 lid 1 Richtlijn 73/148¹³. Artikel 18 EG-Verdrag breidt de sfeer van rechthebbenden blijkens het arrest *Baumbast*¹⁴ nog verder uit. In dit arrest besliste het Hof van Justitie dat elke gemeenschapsonderdaan uit een ander EG-land die zich in Nederland bevindt en niet ten laste van de openbare kas komt, recht

¹¹ Vgl. in deze richting *Sen vs. Nederland*, EHRM 21 december 2001, RV 2001, 24, r.o. 37.

¹² Artikel 10 lid 1 Vo. 1612/68 luidt: 'Met de werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit: a. zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

b. de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.'

¹³ Artikel 1 lid 1 Ri 73/148 luidt voor zover relevant: 'De Lid-Staten heffen, onder de in deze richtlijn omschreven voorwaarden, de beperkingen op van de verplaatsing en het verblijf van:

a. onderdanen van een Lid-Staat die zijn gevestigd of zich willen vestigen in een andere Lid-Staat ten einde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen of die er een dienst willen verrichten;

b. ...

c. de echtgenoot en de kinderen beneden de 21 jaar van bovengenoemde onderdanen, ongeacht hun nationaliteit.'

¹⁴ *Baumbast vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 17 september 2002, JV 2002, 466 m.nt. Groenendijk.

heeft op gezinsvorming en -hereniging, ook met derdelanders.¹⁵ Met dit recht op gezinsvorming en –hereniging is niet verenigbaar dat het afhankelijk gemaakt wordt van een vooraf-inburgeringsvereiste. Terecht is deze categorie vreemdelingen - die immers niet is onderworpen aan het mvv-vereiste - van de vooraf-inburgeringstoets vrijgesteld.

Ad 2. Nederlanders

Nederlanders (en hun gezinsleden) die *nooit* gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer in de EG kunnen, in tegenstelling tot de onder ad. 1 bedoelde gemeenschapsonderdanen en hun gezinsleden, aan het EG-recht geen recht ontlenen op gezinsvorming of –hereniging met derdelanders. Naar de huidige stand van zaken is ‘omgekeerde discriminatie’ – een minder gunstige behandeling van de eigen onderdanen ten opzichte van EG-onderdanen – niet in strijd is met EG-recht¹⁶ (tenzij betrokkene na gebruikmaking van een vrij verkeersrecht vanuit een ander EG-land weer naar Nederland terugkeert¹⁷). De situatie van de eigen onderdaan die niet binnen de EG migreert, wordt immers niet door het EG-recht bestreken. Dat betekent dus dat het EG-recht er niet aan in de weg staat dat derdelanders die voor gezinsvorming of -hereniging met een in Nederland verblijvende Nederlander in aanmerking willen komen aan een voorafgaand inburgeringsvereiste onderworpen worden.

In de jurisprudentie van het Europese Hof is een ontwikkeling zichtbaar die erop wijst dat steeds meer rechten van gemeenschapsonderdanen aan alle –ook niet migrerende-EG-burgers toevallen. Niettemin moet uit die jurisprudentie tevens worden afgeleid dat EG-verdragsbepalingen en de daarop gebaseerde regelgeving niet kunnen worden toegepast op situaties die niet door het gemeenschapsrecht worden bestreken. Met andere woorden in zuiver interne situaties is het gemeenschapsrecht niet van toepassing.

Het voorgaande sluit overigens niet uit dat een dergelijke benadeling van de eigen onderdanen in strijd zou kunnen komen met internationale gelijkheidsnormen. De ACVZ gaat in paragraaf 3.4 op deze kwestie in.

Ad 3. Derdelanders

Voor derdelanders die voor gezinsvorming of -hereniging met een in Nederland wonende *derdelander* in aanmerking willen komen, geldt in het algemeen dat het EG-recht en het associatierecht *thans* geen verhindering vormt om aan hen een ‘vooraf-inburgeringsplicht’ op te leggen. Ook de associatieverdragen met Oost-Europese landen en de samenwerkingsovereenkomsten met Marokko, Israël, Tunesië en Jordanië leggen ter zake geen beperkingen op. Hetzelfde geldt – zoals de MvT terecht opmerkt – voor de Associatie-Overeenkomst EG-Turkije. Een uitzondering geldt mogelijk voor de stand-still bepaling van artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatie-Overeenkomst. Mogelijk is het zo dat op grond van deze bepaling aan Turken die zich als zelfstandige in Nederland willen vestigen vooraf geen inburgeringseisen kunnen worden gesteld. In het wetsvoorstel valt deze categorie overigens buiten de reikwijdte van het inburgeringsvereiste, nu tijdelijke arbeidsmigranten *en* hun gezinsleden (waaronder begrepen Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden) niet onder de WIN vallen (zie ook de MvT, paragraaf 6).¹⁸ Let wel, Turkse onderdanen die wel onder de WIN vallen, kunnen wel onderworpen worden aan een ‘vooraf-inburgeringseis’. In de praktijk zal het hier met name gaan om Turkse onderdanen die toelating vragen in het kader van gezinshereniging of -vorming met Nederlanders of in Nederland gevestigde Turken.

¹⁵ Een en ander wordt nader geconsolideerd in de (ontwerp-)richtlijn betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven; zie ter zake de versie van 18 september 2003 (interinstitutioneel dossier 2001/0111 (COD)), waarover een politiek akkoord is bereikt.

¹⁶ *Carpenter vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 11 juli 2002, JV 2002, 290; eerder reeds *Morson en Jhanjan vs. Nederland*, HvJEG 27 oktober 1982, RV 1982, 113. Aldus ook de regering, Kamerstukken II 2002-2003, 19 637, nr. 700.

¹⁷ *Surinder Singh vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 7 juli 1992, RV 100, 93.

¹⁸ Art. 1 lid 2 onder b. WIN juncto art. 3 lid 1 onder b. Zie voor de wetteksten Bijlage II.

Voor het overige werpt het EG- en associatierecht thans geen belemmeringen op. Een en ander is expliciet neergelegd in de EG-gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁹ Artikel 7 lid 2 van deze richtlijn luidt: 'De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken persoon gezinshereniging is toegestaan.' Blijkens de tweede volzin van deze bepaling kunnen aan *anderen* dan vluchtelingen en gezinsleden van vluchtelingen ook *vooraf*-inburgeringseisen gesteld worden.

Het voorgaande – EG-lidstaten wordt door het EG-recht ter zake vrijheid gelaten - zal niet meer onverkort gelden indien de ontwerp-richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen in de voorliggende versie²⁰ aangenomen wordt. Ingevolge artikel 16 lid 1 van de ontwerp-richtlijn komt aan binnen de EG migrerende langdurig ingezetene derdelanders een recht op gezinshereniging – en vorming toe. Deze bepaling luidt: 'Wanneer de langdurig ingezetene zijn verblijfsrecht uitoefent in een tweede lidstaat en het gezin reeds was gevormd in de eerste lidstaat, krijgen de leden van zijn gezin die voldoen aan de voorwaarden van lid 1 van artikel 4 [van de gezinsherenigingsrichtlijn] ... toestemming om de langdurig ingezetene te vergezellen of zich bij hem te voegen.' Dit impliceert, dat alsdan aan deze categorie derdelanders geen vooraf-inburgeringstoets meer mag worden opgelegd.²¹ Dat is slechts anders wanneer zich de situatie voordoet als bedoeld in artikel 16 lid 5 van de ontwerp-richtlijn, luidend: 'Wanneer het gezin nog niet was gevormd in de eerste lidstaat, is [de gezinsherenigingsrichtlijn, en daarmee ook artikel 7 lid 2 van die richtlijn] van toepassing'. Als de voorliggende versie aldus zou worden aanvaard, is naar het oordeel van de ACVZ aanpassing van de definitie van 'gemeenschapsonderdanen' in artikel 1 Vw 2000 noodzakelijk.

Ad 4. Vluchtelingen en andere asielstatushouders

Hoewel in de MvT van het wetsvoorstel (par. 6) terecht wordt opgemerkt dat ingevolge art. 7 lid 2 van de EU-richtlijn gezinshereniging²² geen voorafgaande inburgeringsvereisten kunnen worden gesteld aan de gezinshereniging of -vorming met toegelaten vluchtelingen, is het de vraag of de voorgestelde wetswijziging op genoegzame wijze vrijstelling ter zake verleent.

Op grond van artikel 29 Vw 2000 lid 1 onder e en f kunnen gezinsleden van een houder van een vergunning asiel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, indien zij gelijktijdig met die hoofdpersoon zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden dan nadat aan die hoofdpersoon de verblijfsvergunning asiel is verleend. Voor hen geldt alsdan geen mvv-plicht, zodat voor hen ook geen vooraf-inburgeringseis geldt.

Buiten de drie maanden-termijn vallen deze gezinsleden evenwel onder het reguliere beleid, daarmee onder de mvv-plicht en dus in principe onder de vooraf-inburgeringseis. De voorgestelde wijziging van artikel 16 Vw 2000 biedt daarmee strikt genomen dus de ruimte om verzoeken om gezinshereniging met vluchtelingen, die alsdan als reguliere verblijfsaanvragen worden afgehandeld, op grond van het niet voldoen aan de vooraf-inburgeringsplicht af te wijzen. Dat verdraagt zich niet met artikel 7 lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn, en veelal ook niet met artikel 8 EVRM, nu er sprake is van een objectief beletsel om het gezinsleven in het land van herkomst - waar de statushouder immers het risico loopt vervolgd te worden - te genieten. Daarbij komt dat het veelal niet

¹⁹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, PbEG L 251 van 3 oktober 2003, p. 12-18.

²⁰ De ACVZ put uit de versie van 2 juni 2003 (interinstitutioneel dossier 2001/0074 (CMS)).

²¹ Dat laat onverlet, dat aan de primair rechthebbende veelal wel een vooraf-inburgeringsvereiste ingevolge artikel 15 lid 3 van de ontwerp-richtlijn mag worden opgelegd.

²² Deze bepaling luidt: 'De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/ gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.'

mogelijk is voor de betrokken familieleden, die zich bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp bevinden, om zich op de inburgeringstoets voor te bereiden.

Genoemd artikel 7 lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn sluit de inburgeringsplicht alleen uit indien het gezinshereniging of –vorming met vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag betreft. De ACVZ is evenwel van oordeel dat ook bij de gezinsleden van de *overige* asielstatushouders die vermeld worden in artikel 29 Vw 2000 niet van een dergelijke plicht sprake mag zijn. Indien de hoofdpersoon beschikt over een vergunning asiel, op welke grondslag van artikel 29 Vw 2000 dan ook, is daarmee tevens vastgesteld dat voortgezet gezinsleven in het land van herkomst uitgesloten is. De enige mogelijkheid die voor de statushouder asiel rest, is dan om in Nederland zijn gezinsleven uit te oefenen. Het invoeren van een ‘vooraf-inburgeringsplicht’ kan in dit geval – waarin sprake is van een objectieve belemmering om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen - in strijd zijn met art. 8 EVRM. Voorzover de gezinsleden binnen de driemaanden-termijn van artikel 29 lid 1 onder e en f Vw inreizen, is dat geen probleem; alsdan zijn zij niet mvv-plichtig en dus ook niet onderworpen aan de vooraf-inburgeringseis. Maar ook voorzover zij buiten deze termijn inreizen, dient naar het oordeel van de ACVZ die eis niet tegengeworpen te worden.

Het voorgaande brengt mee dat het wetsvoorstel met het oog hierop zal moeten worden aangepast.

3.4 Gelijkheidsnormen

Een laatste kwestie is in hoeverre het wetsvoorstel verenigbaar is met internationale gelijkheidsnormen (artikel 14 EVRM, artikel 26 IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormend van Rassendiscriminatie e.d.). Het wetsvoorstel sluit immers bepaalde categorieën vreemdelingen van het vooraf-inburgeringsvereiste uit, hetgeen de vraag oproept of opleggen van dat vereiste aan andere categorieën vreemdelingen in overeenstemming is met genoemde normen. Voor het hieruit voortvloeiende verschil in behandeling dient in het licht van genoemde normen een adequate argumentatie gegeven te worden.

Uit het wetsvoorstel in combinatie met de MvT blijkt, dat grosso modo sprake is van vier gronden voor uitzondering, namelijk wanneer:

1. internationaalrechtelijke verplichtingen daartoe dwingen,
2. sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard die het stellen van de voorgenomen inburgeringseis in de weg staan,
3. de inburgeringseis overbodig is of
4. slechts tijdelijk verblijf is beoogd.

Deze gronden voor uitzondering zijn plausibel.

Ad 1. Bij een internationale verplichting betreft het Nederland verbindende bepalingen en is het vanzelfsprekend dat deze worden nageleefd. In het algemeen mag er van uit worden gegaan dat het gegeven dat een gunstiger juridisch regime uit internationale verplichtingen voortvloeit, voldoende grond vormt om de personen die onder dat regime vallen anders te behandelen dan personen die niet onder dat regime vallen.

Zo wordt naar huidig recht onderscheid met betrekking tot gezinshereniging en -vorming naar gelang internationale verplichtingen van toepassing zijn of niet, aanvaardbaar geacht. Zo is bijvoorbeeld een onderscheid ter zake tussen enerzijds burgers en EG-onderdanen en anderzijds derdelanders niet in strijd met artikel 14 jo. 8 EVRM. Een dergelijk verschil accepteerde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest *Moustaquim*²³, waarin het stelde: 'As for the preferential treatment given to nationals of the other member States of the Communities, there is objective and reasonable justification for it as Belgium belongs, together with those States, to a special legal order.'

²³ *Moustaquim vs. België*, EHRM 18 februari 1991, RV 100, 57.

Voorshands is de ACVZ van mening, dat de in het wetsvoorstel voorziene ongunstiger behandeling van (gezinsleden van) Nederlanders ten opzichte van (gezinsleden van) gemeenschapsonderdenen evenmin met internationale gelijkheidsnormen in strijd is: de aard van de gemeenschapsrechtsorde brengt een dergelijke gunstige positie van (gezinsleden van) gemeenschapsonderdanen nu eenmaal met zich, hetgeen evenwel niet verplicht om die positie ook aan (gezinsleden van) de eigen burgers toe te kennen. De ACVZ acht het overigens in het licht van genoemde normen imperatief dat gezinsleden van Nederlanders aan het vooraf-inburgeringsvereiste onderworpen worden. Het zou – bij gebreke van een adequate rechtvaardiging - met internationale gelijkheidsnormen strijdig en ongeloofwaardig zijn als deze gezinsleden (waarschijnlijk de grootste groep gezinsherenigers en –vormers) *zonder* dat een internationale verplichting daartoe noopt, vrijgesteld zouden worden.

Ad 2. Daarnaast kunnen klemmende redenen van humanitaire aard een uitzonderingssituatie opleveren als sprake is van zodanige bijzondere omstandigheden dat het stellen van een inburgeringseis voorafgaand aan de toelating tot Nederland zou leiden tot een inhumane uitvoering van de wet.

Ad 3. Verder is zeer wel verdedigbaar dat minderjarige vreemdelingen, die geacht kunnen worden via het reguliere onderwijs in te burgeren, niet aan een vooraf-inburgeringseis onderworpen worden.

Ad 4. Tenslotte zou, gelet op het doel van het wetsvoorstel - het scheppen van voorwaarden voor het adequaat functioneren van vreemdelingen die *permanent* verblijf in Nederland beogen - het stellen van deze eisen ingeval tijdelijk verblijf beoogd wordt niet passend en niet evenredig zijn.

In het wetsvoorstel worden van de inburgeringsplicht vrijgesteld:

- zij die geen mvv behoeven;
- zij die niet onder de WIN (gaan) vallen en
- asielmigranten en (ten dele) hun gezinsleden.

Deze vrijstellingen worden door de genoemde uitzonderingsgronden voldoende gelegitimeerd, op één uitzondering na. De vraag rijst, hoe de uitsluiting van de vooraf-inburgeringsplicht van categorieën personen die vanwege het gegeven dat zij niet mvv-plichtig zijn niet aan het vooraf-inburgeringsvereiste hoeven te voldoen, gerechtvaardigd kan worden wanneer *geen* van de hiervoor genoemde vier gronden daartoe verplicht. Daarbij kan met name gedacht worden aan die vreemdelingen, die op grond van de ministeriële aanwijzing zoals bedoeld in artikel 17, lid 1 Vw, zijn uitgezonderd van het mvv-vereiste zonder dat een internationaal-rechtelijke plicht daartoe noopt.²⁴ Zij zijn daarmee dus ook van het inburgeringsvereiste uitgezonderd (bijvoorbeeld Nieuw-Zeelandse echtgenoten van Nederlanders of hier permanent gevestigde derdelanders). Het uitsluiten van deze categorieën van de vooraf-inburgeringsplicht zal er wellicht toe leiden dat migranten die wel onder de vooraf-inburgeringsplicht vallen met een beroep op internationale gelijkheidsnormen alsnog zonder inburgeringstoets toegelaten moeten worden. Daarom zal een aanvullende argumentatie moeten worden ontwikkeld. Indien een sluitende argumentatie niet te geven is zullen genoemde categorieën vrijgestelden alsnog onder het inburgeringsvereiste gebracht moeten worden. Gebeurt dat niet, dan leidt dit tot een verschil in behandeling tussen de burgers van de aangewezen en de overige niet EG-burgers, dat op gespannen voet staat met de internationale gelijkheidsnormen.

Met betrekking tot die aanvullende argumenten overweegt de ACVZ dat het in de ministeriële aanwijzing vrijwel uitsluitend gaat om landen met een zodanige culturele, maatschappelijke en economische situatie, dat verwacht mag worden dat de onderdanen daarvan enig inzicht hebben in de in Nederland bestaande sociale verhoudingen alsmede in de geldende waarden en normen. Kennis van de Nederlandse taal zal veelal ontbreken, maar beheersing van het Engels meestal niet en daardoor is de dreiging van isolement voor deze derdelanders beperkt.

In dit verband wijst de ACVZ er overigens op dat met de betrokken landen over het over en weer stellen van toelatingsvoorwaarden een verdrag zou kunnen worden gesloten. Zo'n verdrag vormt dan een internationaalrechtelijke verplichting die wel een uitzonderingsmogelijkheid toelaat. Het

²⁴ Zie ook B1.1.2.1 Vc en Bijlage IIa.

Nederlands-Amerikaans vriendschapverdrag en het verdrag tussen Nederland en Zwitserland vormen hiervoor precedenten.²⁵

4. CONCLUSIES

Naar het oordeel van de ACVZ kent het internationale recht geen bepalingen die het *in het algemeen* onmogelijk maken dat aan vreemdelingen die zich in Nederland blijvend willen vestigen een plicht wordt opgelegd om een inburgeringstoets succesvol af te leggen als voorwaarde voor hun eerste toelating. In die zin is het voorstel van wet naar de mening van de ACVZ juridisch houdbaar.

In het geval van gezinsvorming is de ACVZ van mening dat artikel 8 EVRM in het algemeen aan het opwerpen van de 'vooraf-inburgeringsplicht' geen beletsel vormt. In het geval van gezinshereniging kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden verwacht dat een dergelijke verplichting in strijd komt met het in dat artikel neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven.

Naar het oordeel van de ACVZ kent het wetsvoorstel overigens enige juridische risico's. De ACVZ wijst in dit verband op de mogelijke spanning van het wetsvoorstel met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De algemene inburgeringsverplichting zou strijdigheid kunnen opleveren met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in genoemde verdragen, indien bepaalde groepen vreemdelingen van de voorgestelde inburgeringsplicht worden uitgezonderd zonder dat daarvoor een deugdelijke rechtvaardigingsgrond valt aan te wijzen.

Uitzonderingen op het voorgestelde inburgeringsvereiste mogen daarom alleen gemaakt worden op grond van een deugdelijke rechtvaardigingsgrond. Een dergelijke grond is onder meer aanwezig wanneer de uitzondering voortvloeit uit EG-recht en verdragen, dan wel wordt gemaakt op grond van klemmende redenen van humanitaire aard of voor de situatie waarin, vanwege het tijdelijk karakter van het verblijf, inburgering niet zinvol is. Dat betekent dat de gezinshereniging of -vorming van Unieburgers, van diplomaten, van asielgerechtigden en van tijdelijke arbeidsmigranten niet aan dat vereiste onderworpen mag worden en dus terecht is uitgezonderd in de Vreemdelingenwet. Van belang is ook dat het voorgestelde inburgeringsvereiste wel aan de partners van Nederlanders (tenzij ze onder een van de vorengenoemde uitzonderingen vallen) opgelegd wordt. Het vrijstellen van partners van Nederlanders zou niet alleen een deel van de doelgroep ongemoeid laten maar ook een vorm van discriminatie oproepen.

²⁵ Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika. Trb. 1956, 40 en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en de Zwitserse Bondstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen (Trb. 2000, 86). Zie ook bijlage II, noot 40.

Bijlage I

CIJFERS NIET- NEDERLANDSE GEZINSVORMERS EN GEZINSHERENIGERS

- Aantallen niet-Nederlandse gezinsvormers en gezinsherenigers in de periode 2000-2002 (zie tabel 1.)²⁶

Tabel 1.

Immigratie van niet-Nederlanders naar migratiemotief

Gezinsvorming²⁷ totaal

Perioden	absoluut
2000	15 006
2001	20 407
2002	20 767

Gezinshereniging²⁸ totaal

Perioden	absoluut
2000	14 362
2001	11 888
2002	12 102

- Allochtone huwelijken algemeen: bij 1 op de 3 huwelijken van de laatste jaren was tenminste één allochtone partner betrokken. In 6 op de 10 gevallen was er sprake van een huwelijk tussen een (westerse) allochtoon en een autochtoon. Het gaat hier met name om huwelijken tussen autochtonen en personen van Indisch/Indonesische afkomst, en om autochtone mannen die trouwen met buitenlandse partner uit Polen, Rusland, Thailand, de Filippijnen en Brazilië.
- De grootste aantallen gezinsvormers zijn afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname (zie tabel 2. in vergelijking met tabel 5.). Van alle Turken en Marokkanen (eerste en tweede generatie) trouwt meer dan 90% met iemand van de eigen afkomst, waarbij driekwart (75%) voor iemand uit het herkomstland kiest. Onderzoek²⁹ toont aan dat van de jonge Turken en Marokkanen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie) méér dan de helft voor een partner uit het herkomstland van de ouders kiest. Volgens Hooghiemstra liggen de percentages tussen de 56 en 71 procent, waarbij vooral jonge Turkse mannen (71%) hun bruid uit Turkije halen (zie tabel 3.). Bij de twee andere grote allochtone gemeenschappen ligt dit anders: tweederde (66%) van de Surinamers en slechts eenderde (33%) van de Antillianen trouwt met een landgenoot (zie ook tabel 4.).
- Ruim een derde van de niet-westerse allochtonen is van de tweede generatie. Deze generatie neemt steeds sneller in omvang toe, vooral bij Turken, Marokkanen en Surinamers, door huwelijksmigratie en door geboorten. Kinderen die uit deze huwelijken worden geboren, behoren niet tot de derde generatie maar wederom tot de tweede generatie omdat een van de ouders niet in Nederland is geboren. Tabel 4. laat zien dat de absolute aantallen van 2e generatie migranten die met eerste generatie trouwen (een partner uit het herkomstland haalt) nog beperkt zijn. Maar de verwachting is dat die aantallen toenemen omdat veel Turken en Marokkanen van de 2e generatie

²⁶Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 10-11-2003 en Dossier Importhuwelijken, B. Sijses en V. Marinelli, FORUM, 2003.

²⁷Van gezinsvormende migratie is sprake als men zich in Nederland vestigt met het oog op een huwelijk of niet-gehuwd samenwonen. Gezinsvorming is alleen toegestaan als men beschikt over voldoende inkomen en passende huisvesting (definitie CBS).

²⁸Bij gezinsherenigende migratie gaat het om gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meerdere gezinsleden zich bij gezinsleden voegen die in een eerder jaar naar Nederland zijn gekomen. Gezinshereniging wordt vaak voorafgegaan door arbeidsmigratie (definitie CBS).

²⁹ 'Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland.', dr. B.T.J. Hooghiemstra, SCP, Den Haag, mei 2003.

nog op huwbare leeftijd moeten komen. Omdat de tweede generatie Turken en Marokkanen vooraansnog massaal kiest voor een partner uit de eigen herkomstgroep en herkomstland voorspelt het CBS dat zo'n 60.000 Turken en evenzoveel Marokkanen de komende jaren hun partner uit het herkomstland halen.³⁰

Tabel 2.

Gezinsvorming uit Turkije

Perioden	absoluut
2000	2 574
2001	3 267
2002	3 590

Gezinsvorming uit Suriname

Perioden	absoluut
2000	1 061
2001	1 248
2002	1 257

Gezinsvorming uit Marokko

Perioden	absoluut
2000	2 246
2001	3 303
2002	3 059

Tabel 3.: partnerkeuze van gehuwde Turken en Marokkanen in Nederland van de tweede generatie, 1 januari 2000 (in procenten).³¹

Mannen	Turken	Marokkanen
gehuwd met autochtoon	5,4	14,5
herkomstgenoot uit Nederland	19,2	24,8
andere allochtoon uit Nederland	0,9	3,5
huwelijksmigrant herkomstgenoot	71,6	55,7
huwelijksmigrant andere allochtoon	2,9	1,6
Vrouwen		
gehuwd met autochtoon	4,6	5,1
herkomstgenoot uit Nederland	24,2	30,3
andere allochtoon uit Nederland	0,9	1,9
huwelijksmigrant herkomstgenoot	69,1	61,6
huwelijksmigrant andere allochtoon	1,3	1

³⁰ CBS-beleidsmedewerker J. Latten in de Telegraaf van 4 maart 2003: 'Negentien procent (van de niet-westerse allochtone bevolking) behoort tot de tienerleeftijd; dus 298.000 tieners van niet-westerse afkomst gaan op zoek naar een partner. Gezien het huidige huwelijksgedrag verwachten we dat bijna 60.000 Marokkaanse tieners en evenzoveel Turkse tieners van nu hun toekomstige partner uit Marokko en Turkije zullen halen.'

³¹ Bron: 'Trouwen over de grens', p. 204. Bewerking CBS gegevens door SCP.

Tabel 4.: gemiddeld aantal allochtone huwelijken per jaar, 1997-2001.

Eerste generatie met eerste generatie			8.000
Waarvan:	Turken	1800	
	Marokkanen	1500	
	Surinamers	900	
Tweede generatie allochtoon met autochtone Nederlander			7.700
Waarvan:	Indiërs/Indonesiërs	3500	
	Duitsers	1900	
	Belgen	500	
Autochtone Nederlanders met eerste generatie allochtoon			7.400
Waarvan:	Duitsers	800	
	Surinamers	600	
	Ind(ones)iërs	600	
	Marokkanen	300	
	Antillanen en Turken	200 +	
Tweede generatie allochtoon met eerste generatie allochtoon			2.300
Waarvan	Turken	800+	
	Marokkanen	300+	
	Ind(ones)iërs	200+	
	Surinamers	190	
Tweede generatie allochtoon met tweede generatie allochtoon			600
Waarvan	Ind(ones)iërs	250	

Tabel 5.: Aantallen gezinsvormers uit andere landen, periode 2000-2001.³²

Perioden	absoluut	Perioden	absoluut
Europa totaal		Amerika totaal	
2000	5 706	2000	2 692
2001	7 516	2001	3 590
2002	7 707	2002	3 708
Afrika totaal		Azië totaal	
2000	3 569	2000	2 896
2001	5 068	2001	3 970
2002	4 898	2002	4 212
Oceanië totaal		Totaal EFTA landen ³³	
2000	144	2000	62
2001	264	2001	101
2002	240	2002	83
Perioden	Absoluut	Perioden	Absoluut
Afghanistan		China	
2000	59	2000	254
2001	120	2001	367
2002	253	2002	427

³² Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 10-11-2003.³³ Liechtenstein, Noorwegen (incl. Spitsbergen en Svalbardeilanden), IJsland en Zwitserland.

Algerije		Colombia	
2000	75	2000	127
2001	79	2001	189
2002	110	2002	180
Argentinië		Congo	
2000	37	2000	24
2001	54	2001	22
2002	77	2002	32
Australië		Duitsland	
2000	93	2000	282
2001	199	2001	347
2002	180	2002	339
Brazilië		Ethiopië	
2000	263	2000	31
2001	315	2001	43
2002	365	2002	44
Bulgarije		Filippijnen	
2000	76	2000	229
2001	116	2001	244
2002	171	2002	275
Canada		Ghana	
2000	114	2000	156
2001	187	2001	148
2002	158	2002	161
China		Hongarije	
2000	254	2000	95
2001	367	2001	154
2002	427	2002	126
Colombia		India	
2000	127	2000	135
2001	189	2001	225
2002	180	2002	200
Congo		Indonesië ³⁴	
2000	24	2000	456
2001	22	2001	547
2002	32	2002	546
Irak		Sri Lanka	
2000	121	2000	114
2001	170	2001	171
2002	144	2002	155
Iran		Syrië	
2000	110	2000	53
2001	172	2001	87
2002	187	2002	87
Japan		Taiwan	
2000	137	2000	34

³⁴ Indonesië en Oost-Timor.

2001	368	2001	58
2002	339	2002	62
Voormalig) Joegoslavië ³⁵		Thailand	
2000	416	2000	494
2001	536	2001	612
2002	535	2002	650
Pakistan		(Voormalig) Tsjecho-Slowakije ³⁶	
2000	182	2000	159
2001	151	2001	173
2002	144	2002	197
Polen		Verenigd Koninkrijk	
2000	488	2000	164
2001	618	2001	227
2002	666	2002	188
Roemenië		Verenigde Staten	
2000	189	2000	458
2001	263	2001	811
2002	267	2002	839
Soedan		Vietnam	
2000	44	2000	192
2001	57	2001	182
2002	65	2002	201
Somalië		Zuid-Afrika	
2000	48	2000	122
2001	68	2001	240
2002	62	2002	178
(Voormalige) Sovjet-Unie ³⁷		Zuid-Korea	
2000	648	2000	45
2001	970	2001	78
2002	994	2002	76

³⁵ Slovenië, Kroatië, Macedonië, Joegoslavië (oud), Bosnië-Herzegovina, Federale Republiek Joegoslavië.

³⁶ Slowakije, Tsjechië, Tsjecho-Slowakije.

³⁷ Armenië, Azerbeidzjan, Belarus (Wit-Rusland), Estland, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Letland, Litouwen, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Rusland (oud), Sovjet-Unie, Tadzjikistan, Turkmenistan.

Bijlage II

RELEVANTE WETSARTIKELLEN EN VERDRAGSBEPALINGEN

1. Vreemdelingenwet en Vreemdelingenbesluit

Artikel 16 Vreemdelingenwet

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:
 - a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;
 - b. de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;
 - c. de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
 - e. de vreemdeling niet bereid is om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek naar een ziekte aangewezen bij of krachtens de Infectieziektewet, ter bescherming van de volksgezondheid of een medische behandeling tegen een dergelijke ziekte te ondergaan;
 - f. de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan;
 - g. de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij wil verblijven.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 17 Vreemdelingenwet

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 wordt niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, indien het betreft
 - a. de vreemdeling die de nationaliteit bezit van één der door Onze Minister van Buitenlandse Zaken aan te wijzen landen;
 - b. de gemeenschapsonderdaan, voorzover niet reeds vrijgesteld op grond van een aanwijzing als bedoeld onder a;
 - c. de vreemdeling voor wie het gelet op diens gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen;
 - d. de vreemdeling die slachtoffer of getuigen-aangever is van vrouwenhandel;
 - e. de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag in het bezit van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 dan wel van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;
 - f. de vreemdeling die tijdig een aanvraag heeft ingediend tot wijziging van een verblijfsvergunning;
 - g. de vreemdeling die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie.
2. De voordracht van een krachtens het eerste lid, onder g, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat een ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Artikel 3.71 Vreemdelingenbesluit

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf.

2. Van het vereiste van een geldige machtiging tot verblijf is, op grond van artikel 17, eerste lid, onder g, van de Wet, vrijgesteld de vreemdeling:
 - a. die voor het bereiken van het negentiende levensjaar vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander en in die periode niet het hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst;
 - b. die in aanmerking komt voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, op grond van het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een aanvraag;
 - c. van twaalf jaar of jonger, die in Nederland is geboren en naar het oordeel van Onze Minister feitelijk is blijven behoren tot het gezin van een ouder die

1°. sedert het moment van geboorte van de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland heeft op grond van artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander, of

2°. op het moment van de geboorte van de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland had op grond van artikel 8, onder f tot en met k, van de Wet en die sedertdien aansluitend rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet heeft, voor zover geen van beiden het hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst;

- d. die in Nederland verblijft op grond van een geprivilegieerde status als gezinslid van een in Nederland geaccrediteerd personeelslid van een buitenlandse diplomatieke of consulaire post die zelf in aanmerking komt voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 21 van de Wet;
 - e. die ten minste zeven jaren werkzaam is of is geweest op een Nederlands zeeschip of een mijnbouwinstallatie op het Nederlandse deel van het continentaal plat;
 - f. die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;
 - g. die in aanmerking komt voor terugkeer naar Nederland op grond van artikel 8 van de Remigratiewet, of
 - h. die in Nederland verblijft, bij de rechtbank te 's-Gravenhage een verzoek heeft ingediend tot vaststelling van zijn Nederlanderschap dat naar het oordeel van Onze Minister niet klaarblijkelijk van elke grond ontbloot is.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op de vreemdeling die als geestelijk voorganger of godsdienstleraar wil verblijven.
 4. Onze Minister kan het eerste lid buiten toepassing laten, voorzover toepassing daarvan naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2. Wet inburgering nieuwkomers (WIN)

Artikel 1 WIN (doelgroep van de WIN)

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. nieuwkomer:

1° de vreemdeling aan wie het op grond van artikel 9 of 10, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven, die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten dan wel na een vergunning als bedoeld in artikel 9a van die wet een vergunning als bedoeld in artikel 9 van die wet heeft verkregen, behoudens degene die hier voor een tijdelijk doel verblijft dan wel op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kan worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen, en

2°de Nederlander die geboren is buiten Nederland, die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en voor de eerste keer in Nederland ingezetene in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is;

- b. college van burgemeester en wethouders: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de nieuwkomer een woonplaats als bedoeld in titel 3 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek heeft;
 - c. inburgeringsonderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 4, derde lid;
 - d. inburgeringsprogramma: een programma als bedoeld in artikel 6, eerste lid;
 - e. educatief programma: een programma als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a;
 - f. instelling: een instelling als bedoeld in artikel 1.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs waarmee een overeenkomst als bedoeld in artikel 2.3.4 van die wet is gesloten;
 - g. bevoegd gezag: het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1.1, onder w, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - h. deelnemer: de nieuwkomer die zich bij een instelling heeft laten inschrijven voor het volgen van het voor hem vastgestelde educatieve programma;
 - i. toets: de toets, bedoeld in artikel 10;
 - j. ambtenaar de ambtenaar, bedoeld in artikel 17, eerste lid;
 - k. arbeidsvoorzieningsorganisatie: de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, bedoeld in de Arbeidsvoorzieningswet 1996.
2. Onder verblijf voor een tijdelijk doel als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, wordt het verblijf verstaan van:
- a. de vreemdeling ten behoeve van wie over een geldige tewerkstellingsvergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen wordt beschikt, en zijn gezinsleden,
 - b. de vreemdeling, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet arbeid vreemdelingen en zijn gezinsleden en
 - c. de vreemdeling die behoort tot een bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken aan te wijzen categorie van vreemdelingen.
3. Met een nieuwkomer als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en onder 2°, worden voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld respectievelijk de in het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, bedoelde vreemdeling en de in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, bedoelde Nederlander, op wie de artikel 2 en 4a van de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing zijn en die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Met een nieuwkomer als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en onder 2°, worden voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld respectievelijk de in het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, bedoelde vreemdeling en de in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, bedoelde Nederlander, die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt en die op grond van de artikelen 4a tot en met 4c van de Leerplichtwet 1969, gedurende ten hoogste twee dagen per week het daar bedoelde onderwijs geregeld zou dienen te volgen. Artikel 4a van de Leerplichtwet 1969 is niet van toepassing ten aanzien van degene die op grond van de eerste volzin is gelijkgesteld met een nieuwkomer.

3. Wet Arbeid Vreemdelingen

Artikel 2 WAV

1. Het in een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling ten aanzien van wie tevens een ander als werkgever optreedt, indien die ander beschikt over een voor de desbetreffende arbeid geldige tewerkstellingsvergunning

Artikel 3 Lid 1, b WAV

Het verbod bedoeld in artikel 2, eerste lid is niet van toepassing met betrekking tot:

- a.

b. een vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 voor het verrichten van arbeid als zelfstandige, voor zover deze vreemdeling arbeid verricht als zelfstandigs;

4. *Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*

Artikel 8 EVRM

Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 12 EVRM

Recht te huwen

Mannen en vrouwen van huwbare leeftijd hebben het recht te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen.

Artikel 14 EVRM

Verbod van discriminatie

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet 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.

5. *Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)*

Artikel 26 IVBPR

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

6. *Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR)*

Artikel 1 IVUR

1. In dit Verdrag wordt onder „rassendiscriminatie” verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.
2. Dit Verdrag is niet van toepassing op vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die door een Staat die partij is bij dit Verdrag in acht worden genomen tussen onderdanen en niet-onderdanen.
3. Geen enkele bepaling van dit Verdrag mag zodanig worden uitgelegd dat de wettelijke bepalingen van de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, voor zover deze bepalingen op nationaliteit, staatsburgerschap of naturalisatie betrekking hebben, daardoor op enigerlei wijze worden

- aangetast, mits zij geen discriminatie inhouden ten aanzien van een bepaalde nationaliteit.
4. Bijzondere maatregelen die uitsluitend zijn genomen voor de behoorlijke ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, etnische groepen of personen die bescherming behoeven om hun een gelijk genot of de gelijke uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te verzekeren, worden niet als rassendiscriminatie aangemerkt, mits deze maatregelen niet tot gevolg hebben dat voor verschillende rasgemeenschappen afzonderlijke rechten in stand worden gehouden en zij niet van kracht blijven nadat de oogmerken waarmede zij zijn genomen, zijn bereikt.

Artikel 2 IVUR.

- 1 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen rassendiscriminatie en nemen de verplichting op zich onverwijld en met alle daarvoor in aanmerking komende middelen een beleid te zullen voeren dat erop is gericht alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen en een goede verstandhouding tussen alle rassen te bevorderen en, met het oog daarop:
 - a neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich, 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;
 - b neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich rassendiscriminatie, ongeacht de personen of organisaties die deze toepassen, niet te zullen aanmoedigen, verdedigen of steunen;
 - c neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag doeltreffende maatregelen om het door de overheid zowel op nationaal als plaatselijk niveau gevoerde beleid aan een onderzoek te onderwerpen en de wetten en voorschriften die tot rassendiscriminatie kunnen leiden of deze kunnen doen voortbestaan, te wijzigen, af te schaffen of nietig te verklaren;
 - d verbiedt elke Staat die partij is bij dit Verdrag met alle daarvoor in aanmerking komende middelen, met inbegrip, zo nodig, van wetgevende maatregelen, door personen, groepen of organisaties bedreven rassendiscriminatie, en maakt daaraan een einde;
 - e neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, organisaties en bewegingen die voorstander zijn van integratie en waarin verschillende rassen zijn vertegenwoordigd steun te verlenen, de toepassing van andere middelen waarmede de scheidsmuren tussen de rassen kunnen worden geslecht te stimuleren, en zich te keren tegen alles wat rassenscheiding in de hand zou kunnen werken.
- 2 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen, indien de omstandigheden dit vereisen, op sociaal, economisch, cultureel en ander gebied, bijzondere en concrete maatregelen ter verzekering van de behoorlijke ontwikkeling of bescherming van bepaalde rasgemeenschappen of daartoe behorende personen, ten einde hen de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volledig en gelijkkelijk te doen genieten. Deze maatregelen mogen, nadat de oogmerken waarmede zij waren genomen, zijn bereikt, in geen geval de instandhouding van ongelijke of afzonderlijke rechten voor verschillende rasgemeenschappen tot gevolg hebben.

Bijlage IIa

Tot de vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn op grond van de ministeriele aanwijzing zoals bedoeld in artikel 17 lid 1 Vw maar -bij een duurzaam verblijf in Nederland- wel onderworpen zijn aan de inburgeringsplicht van de WIN behoren de onderdanen van de volgende landen³⁸:

- Australië
- Canada
- Monaco
- Nieuw-Zeeland
- Vaticaanstad
- de VS³⁹
- Japan

De ministeriele aanwijzing vermeldt daarnaast onderdanen van landen die zowel buiten de mvv-plicht als de inburgeringsplicht van de WIN vallen. Het gaat hierbij om de onderdanen van de volgende EU- en EER-landen:

- België
- Denemarken
- Duitsland
- Finland
- Frankrijk
- Griekenland
- Ierland
- Italië
- Luxemburg
- Noorwegen
- Oostenrijk
- Portugal
- Spanje
- Verenigd Koninkrijk van Groot Brittannië
- Noord-Ierland
- IJsland
- Zweden
- Zwitserland⁴⁰

³⁸ Zie B1.1.2.1 Vc

³⁹ Tenzij het gaat om VS-onderdanen (en hun minderjarige gezinsleden) die vallen onder het Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika. Trb. 1956, 40. Het betreft hier onderdanen van de VS die komen om een onderneming te leiden. Zij vallen niet onder de inburgeringsplicht van de WIN.

⁴⁰ Op grond van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en de Zwitserse Bondstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen (Trb. 2000, 86) hebben onderdanen van Zwitserland eenzelfde recht als EU-onderdanen voor wat betreft de toelating en de toegang tot een economische activiteit in een EU-land. Daarnaast mogen Zwitsersers die in een EU-land verblijven geen discriminatie ondervinden op grond van hun nationaliteit.

Bijlage III

GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de ACVZ oriënterende gesprekken gevoerd met:
mr. P.R. Rodrigues, werkzaam bij de Anne Frank Stichting en ex-lid Commissie Gelijke Behandeling,
prof.mr. C.A. Groenendijk, Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen en
mr. S.v.Walsum, Vrije Universiteit Amsterdam.

Daarnaast zijn concepten van het advies becommentarieerd door mr. A.J.Th. Woltjer, Rijksuniversiteit Utrecht en prof. mr. P. Boeles, Rijksuniversiteit Leiden, Instituut voor Immigratierecht.