

Vergaderjaar 2004–2005

29 700

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 27 mei 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De **commissie** zou graag willen vernemen of de regering al helderheid kan verschaffen omtrent het oordeel van de Europese Commissie met betrekking tot de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de regels van EG-recht en in het bijzonder artikel 7 van de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging en het Associatieverdrag EEG–Turkije. Verder is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat er nog hard gewerkt wordt aan de wetenschappelijke onderbouwing van het examen. Een onafhankelijke wetenschappelijke commissie zal deze onderbouwing beoordelen. De commissie zou graag vernemen of deze wetenschappelijke onderbouwing en het onafhankelijke oordeel op korte termijn tegemoet kunnen worden gezien.

Hoewel het doel van het wetsvoorstel, vermindering van een sociaal, cultureel en economisch isolement van nieuwkomers, in het bijzonder vrouwen, werd onderschreven alsmede de noodzaak om dat doel te realiseren, hadden de fracties van het **CDA**, de **PvdA**, **D66** en **OSF** een aantal vragen bij het onderhavige voorstel. De fracties van **D66** en **OSF** kunnen zich er in beginsel mee verenigen dat aan vreemdelingen, die in het bezit moeten zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf en die na hun komst in Nederland op wettelijke gronden inburgeringsplichtig zijn, de eis zal worden gesteld dat zij reeds voor hun komst naar Nederland beschikken over een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en samenleving. Wel lijkt het voorstel strijdig met een aantal internationale verplichtingen van Nederland.

De **PvdA**-fractie spreekt wel haar verbazing uit over de onvolledige en weinig transparante wijze waarop de regering meent deze doelstelling te kunnen uitvoeren. Naar de mening van de PvdA-fractie maakt de regering op geen enkele wijze serieus werk van het door de PvdA beleden uitgangspunt dat integratie en inburgering van nieuwkomers van twee kanten moeten komen. Niet alleen de betreffende migranten zullen zich inspanningen moeten getroosten om hun startpositie in de Nederlandse

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

samenleving zo optimaal mogelijk te laten zijn, ook de Nederlandse samenleving – daarin voorgegaan door de rijksoverheid – zal in woord en vooral daad duidelijk moeten maken dat ook zij er al het mogelijke aan zal doen om nieuwkomers in onze samenleving een zo volwaardig mogelijke positie te verschaffen. Volwaardigheid bereik je volgens de PvdA-fractie alleen als je de betrokken migranten ook het idee geeft dat ze uiteindelijk welkom zijn in onze samenleving.

Naar de mening van de PvdA-fractie is de regering met dit wetsvoorstel in dit laatste niet geslaagd.

Het wetsvoorstel lijkt strijdig te zijn met een aantal internationale verplichtingen van Nederland. Daarover is een aantal vragen gesteld. De leden vernemen gaarne of de regering op overtuigende gronden kan aantonen dat het wetsvoorstel niet strijdig is met de geldende Nederlandse internationale verplichtingen.

Toetsing aan artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinszaken)

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de toetsing aan artikel 8 EVRM beperkt tot het belang van de openbare orde dat het stellen van het vereiste rechtvaardigt. Het is leden van de **CDA**-fractie niet duidelijk – en vermoedelijk is dat ook niet bedoeld – of de personen aan wie het vereiste wordt gesteld een bedreiging voor de Nederlandse openbare orde vormen, indien zij onvoldoende zijn ingeburgerd. Eerder lijkt het erop, dat de minister beoogt te stellen, dat jeugd die opgroeit in gezinnen waarvan met name de moeder onvoldoende is ingeburgerd, wordt opgevoed met «verouderde waarden en normen». De leden hier aan het woord betwijfelden overigens of deze monocausale relatie de toets van kritisch onderzoek wet zou doorstaan. Wat daarvan zij, de juridisch relevante vraag is of de mogelijk verkeerde opvoeding van kinderen geboren in een gezin dat is gevormd na toelating van de nieuwkomer of dat is herenigd na toelating tot Nederland een belang is dat kan worden gevat onder het begrip «openbare orde» in de zin van artikel 8 EVRM.

De leden van de CDA-fractie zijn geneigd deze vraag negatief te beantwoorden en zouden eerder willen bepleiten een meer positieve grondslag te geven aan het wetsvoorstel. De in artikel 8 bedoelde bescherming van de rechten en vrijheden van anderen slaat per definitie niet, althans niet noodzakelijk, op de rechten en vrijheden van de persoon met wie de nieuwkomer in het huwelijk treedt of wordt herenigd in gezinsverband. Zou niet gezegd kunnen worden, dat het juist voor de in Nederland door de nieuwkomer uit te oefenen rechten en vrijheden noodzakelijk is om aan het inburgeringsvereiste te voldoen, opdat deze nieuwkomer – althans op den duur – als een volwaardige burger die rechten en vrijheden kan uitoefenen?

De leden van de fractie van **D66** en het lid van **OSF** wijzen, mede naar aanleiding van de brief met notitie en bijlagen van 21 april 2005, afkomstig van de drie Nijmeegse hoogleraren Groenendijk, Boves en Kortmann, op de mogelijke inbreuk van de voorgestelde taaltest op artikel 8 van het EVRM. Het wetsvoorstel maakt een onderscheid naar kennisniveau, ook in die gevallen waarin van de betrokkene wellicht niet kan worden gevergd een dergelijk kennisniveau te bereiken. Als dat onderscheid tevens bepalend is voor de plaats waar huwelijkspartners mogen samenwonen, kan de vraag opkomen of hier geen sprake is van een niet met art. 8 EVRM verenigbare ongelijke behandeling.

De leden van de **PvdA**-fractie laken de onduidelijkheid over de te beheersen woordenschat. Waar de Raad van State oordeelde dat – mede gezien art. 19, lid 6 van het Europees Handvest – het redelijk is dat de overheid er op toeziet dat er adequaat lesmateriaal voorhanden is, laat de regering dit liever over aan de vrije markt. Kandidaten voor inburgering moeten 500 Nederlandse basiswoorden kennen. Meer dan 500 zou strijdig (kunnen) zijn met het internationale recht. Maar omdat de regering van tevoren niet bekend wil maken om welke 500 woorden het gaat, moeten er door de kandidaten dus meer dan 500 worden geleerd om niet het risico te lopen dat ze voor hun inburgering zakken.

Discriminatieverbod artikel 14 EVRM en Artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM

Burgers van landen met een MVV-vereiste (machtiging tot voorlopig verblijf, aan te vragen in het land van herkomst) zijn inburgeringsplichtig. Dit betekent dat (naast het uit de wet geamendeerde Suriname) burgers van de Verenigde Staten, Australië, Canada, Japan en Nieuw-Zeeland (die geen MVV-vereiste kennen) net als ingezetenen van de «Europese ruimte» bij voorbaat vrijgesteld zijn van een inburgeringsexamen. Voor deze ongelijke behandeling is – naar het oordeel van de PvdA-fractie – geen (internationale) juridische grondslag voorhanden. Het Hof in Straatsburg kan dan ook tot de conclusie komen dat hier sprake is van discriminatie, juist nu ook voor ons land op 1 april jl. het algemene discriminatieverbod van art. 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM in werking is getreden. De leden van de **D66**-fractie en het lid van de **OSF** wijzen eveneens op de mogelijke onrechtmatigheid van de vrijstelling voor de burgers van vijf landen op grond van hun nationaliteit. Hier rijst de vraag naar mogelijke strijdigheid met het in het EVRM in artikel 14 gewaarborgde discriminatieverbod en met het algemene discriminatieverbod als bedoeld in art. 1 van het per 1 april 2005 voor Nederland in werking getreden Twaalfde Protocol. Nu de inburgeringseis alleen geldt voor vreemdelingen die beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), moet er naar het oordeel van deze leden een juridisch houdbare rechtvaardiging aan toegewezen zijn voor het gemaakte onderscheid naar nationaliteit.

Toetsing gemeenschapsrecht art. 10 van de Verordening 1612/68 en art. 7 van de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (2003/86/EG)

De leden van de D66 fractie en het lid van de OSF wijzen er voorts op dat prof.mr. P. Boeles (Gemeenschapsrechtelijke aspecten van het stellen van integratievereisten, in: P. Boeles/G.G. Lodder, Integratie en uitsluiting, Den Haag 2005, p. 59–75) tot de conclusie komt dat inburgeringsvereisten waaraan verblijfsrechtelijke consequenties zijn verbonden niet mogen worden gesteld ten aanzien van degenen die aan het gemeenschapsrecht en de tussen de EG en andere landen gesloten verdragen een verblijfsrecht ontleen (EG-burgers en derdelanders).

VN-verdrag voor de Rechten van het Kind.

Verder vragen de leden van de **PvdA**-fractie zich af op het wetsvoorstel niet in strijd is met het VN-verdrag voor de Rechten van het Kind.

Taaltoets/inburgeringsexamen

Voorts hebben deze leden een aantal vragen gesteld die zich toespitsen op de taaltoets en enkele praktische aspecten rond het inburgeringsexamen.

- De PvdA-fractie constateert dat het wetsvoorstel van een huwelijksmigrant eist dat deze tenminste 500 Nederlandse woorden moet kennen (A1-min niveau). De in te voeren taaltest toetst op welk niveau tussen A1 en A2 de taalkennis van spreker ligt. Dit is net zoiets als een vmbo-examen dat vragen op Havo- of zelfs atheneumniveau bevat. De door de regering uitverkoren test – Phonepass – kan niet anders, omdat deze voor een geheel ander doel is gemaakt, namelijk het vaststellen van de taalkennis tussen een minimaal niveau en een zeer hoog niveau. Is de regering het met de PvdA-fractie eens dat het oneerlijk is om inburgeringskandidaten prestaties te laten leveren waarvan bij voorbaat bekend is dat deze eigenlijk te moeilijk voor hen zijn?
- Het is de PvdA-fractie een raadsel hoe via een videofilm kennis van de Nederlandse samenleving kan worden opgedaan, terwijl de gebruikte woordenschat in deze film van een te hoog niveau is, de videofilm niet te begrijpen is voor iemand die een van de talen waarin de film is vertaald niet spreekt (gelijkheidsbeginsel!) en een commissie van deskundigen al eerder concludeerde dat toetsing van kennis van de Nederlandse samenleving op dit niveau (A1-min) niet mogelijk is. Hoe kan het dat de regering in dit verband tot een ander oordeel komt dan de door haar ingestelde commissie-Fransen?
- De Phonepass-test is nog in ontwikkeling en er is nog geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Toch sprak de minister in de Tweede Kamer over «resultaten uit wetenschappelijk onderzoek» (Handelingen, p. 62–4004) en over een door haar ingestelde «resonansgroep», die testen zou doen. Deze resonansgroep van «allerlei onafhankelijke deskundigen» heeft nooit onderzoek gedaan of testen ontworpen, laat staan uitgevoerd, zo is de PvdA-fractie uit correspondentie van leden van deze groep gebleken. Deze groep van vier personen kwam slechts twee keer bijeen om daarna in meerderheid te concluderen dat geen oordeel over de betrouwbaarheid en deugdelijkheid van de test te geven is. Alleen de voorzitter van de resonansgroep deelde deze opvatting niet, maar wellicht is het feit dat hij in het dagelijks leven medewerker van de minister is, hier debet aan. De regering is op de hoogte van de betreffende correspondentie, die ook tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer in een derde termijn aan de orde is gesteld door de fracties van de SP, GroenLinks en de PvdA (Handelingen 67–4263). De minister verwees in haar antwoord op vragen van deze fracties wederom naar wetenschappelijke onderbouwing die er al zou zijn en naar de maand mei – die inmiddels alweer een eind op weg is – waarin zij met nadere voorstellen tot uitvoering van de test zou komen. Deze voorstellen hebben ons nog niet bereikt. Ware het niet beter het wetsvoorstel pas te behandelen als de regering haar huiswerk af heeft en ook bij de Eerste Kamer heeft ingeleverd?
- De PvdA-fractie heeft kennis genomen van de ministeriële opvatting dat een computer – die beslist over slagen of zakken – geen fouten kan maken en dat er derhalve geen rechtsbescherming tegen de uitslag van de computertest nodig is. Het eerste deel van deze opvatting is onjuist en misleidend. Het is daarnaast onbekend op welke gronden een antwoord als goed of fout word beschouwd. De PvdA-fractie vraagt de regering of zij het met haar eens is dat hier het beginsel van zorgvuldigheid een geheel nieuwe en voor de betrokkenen riskante invulling krijgt.
- De PvdA-fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat, zeker na de behandeling van het wetsvoorstel aan de overzijde, de regering met dit wetsvoorstel – met instemming van een der coalitiepartners aan de overzijde – een dubbele agenda introduceert. Het gaat haar immers niet alleen om een adequate voorbereiding op inburgering van migranten, maar ook – en wellicht vooral – om selectie en uitsluiting

van migranten. De immigratiegevolgen van de nieuwe wet zijn immers immens, in ieder geval voor de betrokken (huwelijks-)migranten en hun in Nederland wonende partners. Hoe slaagt de regering erin om deze indruk van de PvdA-fractie weg te nemen?

- De PvdA-fractie constateert dat nergens ter wereld de overheid de beslissing over toelating van huwelijksmigranten overlaat aan een computer. Alleen in Duitsland is toelating van gezinsleden afhankelijk van hun talenkennis (dit geldt met name voor Aussiedler die worden toegelaten op grond van hun vaak verre etnisch-Duitse afkomst). Maar de Duitse overheid financiert op grote schaal taalcursussen in de landen van herkomst. Nederland heeft een videofilm en drie proeftentamen gemaakt en laat verder alles aan de markt en de migranten over. Geheimhouding van de 500 woorden die men moet kennen, bemoeilijkt de voorbereiding van de kandidaten op het inburgeringsexamen. Geheimhouding bemoeilijkt ook de controle op het niveau van de test. Al met al wordt zo door de regering op zijn minst de schijn gewekt dat niet inburgering het primaire doel van deze wet is, maar selectie en uitsluiting van immigranten. Kan de regering overtuigend aantonen dat dit laatste niet het geval is en dat de PvdA-fractie hier de plank geheel en al mislaat?
- Het is de PvdA-fractie niet duidelijk welke wettelijke basis ten grondslag ligt aan de heffing van 350 euro voor de kosten van het inburgeringsexamen. Artikel 24, lid 2 van de Vreemdelingenwet biedt hiervoor geen basis. Deze is evenmin te vinden in de Rijkswet op de consulaire tarieven.
- Ook zijn er nog enkele zaken van meer praktische aard die de PvdA-fractie nopen tot nadere vragen. Bijvoorbeeld over de hoogte van de heffing die voor sommigen te fors kan zijn en daarmee een onneembare barrière vormt, over welke aspecten bij inburgering aan de orde moeten komen, over hoe je analfabeten een taaltest kunt afnemen en over de fraudegevoeligheid van de testen. Deze zaken dragen er toe bij dat de PvdA-fractie de regering verzoekt nog eventjes een pas op de plaats te maken met dit merkwaardige wetsvoorstel.
- Volgens de PvdA-fractie miskent het wetsvoorstel dat inburgering van twee kanten moet komen en dat er bij inburgering vooral ook sprake moet zijn van een mentaliteitsverandering. Inburgeren vindt voor een groot deel in je hoofd plaats. Je kunt als huwelijksmigrant in het land van herkomst eventueel voor je 500 woorden slagen en kennis van de Nederlandse samenleving opdoen, maar als je vervolgens eenmaal in Nederland door de heersende cultuur waarin je verkeert binnen moet blijven, naar de pijpen van je echtgenoot of schoonmoeder moet dansen en niet deel mag nemen aan de samenleving, kan er van enige inburgering geen sprake zijn. Het wetsvoorstel houdt hier in het geheel geen rekening mee, waarmee volgens de PvdA-fractie het fiasco van dit wetsvoorstel wordt onderstreept.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Jansen