

Vergaderjaar 2011–2012

33 158

EU-voorstel: Groenboek over het recht op gezinshereniging van

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 maart 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad¹ heeft in haar vergaderingen van 14 en 21 februari 2012 gesproken over de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging.² De leden van de fracties van de **VVD**, de **PvdA**, de **SP**, **GroenLinks** en **D66** hebben naar aanleiding van de kabinetsreactie een aantal vragen gesteld die zijn opgenomen in de brief aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 22 februari 2012.

De minister heeft op 5 maart 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad, Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

² Zie Edossier E110072 op www.europaport.nl.

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Den Haag, 22 februari 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 14 en 21 februari 2012 gesproken over de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging.¹ De leden van de fracties van de **VVD**, de **PvdA**, de **SP**, **GroenLinks** en **D66** hebben naar aanleiding van de kabinetsreactie de navolgende vragen aan de regering.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen in het groenboek van de Europese Commissie en de reactie van het kabinet daarop. De leden van de VVD-fractie spreken in het bijzonder hun waardering uit voor de wijze waarop de regering tracht in haar beantwoording tot uitdrukking te brengen de redelijkheid van haar wens om de voorwaarden voor gezinshereniging, op Europees niveau, aangescherpt te krijgen met het oog op een succesvolle integratie van gezinsmigranten, dan wel deze voorwaarden met het oog hierop nader in te kunnen vullen. Zij hebben aan de regering in dit verband wel nog vragen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering van oordeel is dat de aanscherping van bestaande, dan wel de introductie van nieuwe voorwaarden past in het internationale immigratierecht, dat beperkingen niet verbiedt zolang maar gezinshereniging niet de facto onmogelijk wordt gemaakt?

Deze leden vragen ook in hoeverre het standpunt van de regering (voldoende) ruimte laat om in individuele gevallen de meest rechtvaardige oplossing te kiezen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks

De leden van de fractie van de **PvdA**, de **SP**, **GroenLinks** en **D66** hebben met zorg kennisgenomen van de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging van de Europese Commissie. Zij hebben nog opmerkingen en vragen.

Algemeen

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks onderschrijven het grote belang van een adequate inburgering van migranten, versterking van de maatschappelijke samenhang en betrokkenheid van alle burgers in Nederland en het tonen van burgerschap. Ook onderschrijft zij de inzet om fraude en misbruik onder het voorwendsel van gezinshereniging tegen te gaan. Zij acht een waakzaam en actief integratiebeleid een onlosmakelijk onderdeel van gezinsmigratie en is van oordeel dat de voorwaarden voor gezinshereniging de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving dienen te bevorderen. Deze leden juichen het toe dat de regering blijkens de inleidende zinnen van de conceptkabinetsreactie de gelegenheid te baat neemt om «een integrale visie op het gezinsmigratiebeleid in de Europese Unie uiteen te zetten», maar heeft deze helaas in het document niet kunnen aantreffen. Naar het oordeel van deze leden is de conceptkabinetsreactie grotendeels een poging om de contouren van een zo restrictief mogelijk Europees en Nederlands migratiebeleid te schetsen door het opwerpen van hindernissen voor gezinshereniging van niet-EU onderdanen met niet uit de EU afkomstige migranten met een geldige verblijfsvergunning in Nederland. De regering

¹ Zie Edossier E110072 op www.europapoort.nl.

lijkt voorbij te gaan aan de ook positieve effecten die de realisering van gezinshereniging op basis van het recht op gezinsleven, zoals beschermd in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), op de stabiliteit van migranten en hun gezin, hun inburgering in de Nederlandse samenleving en het bieden van bescherming tegen misbruik en wantoestanden kan hebben. De richtlijn gezinshereniging is vastgesteld in 2003. Het doel van de Richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De uiterste datum waarop de Richtlijn geïmplementeerd moest zijn was 3 oktober 2005. Dat betekent dat de Richtlijn dus pas 6,5 jaar in werking is. Deze leden merken bovendien op dat tal van beweringen van de regering niet of onvoldoende zijn onderbouwd met cijfermateriaal en vragen de regering te beschrijven welke gronden en argumenten de ervaringen met de implementatie van de Richtlijn 2003/86 aanleiding hebben gegeven tot heropening van het debat. De cijfers betreffende de gezinsmigratie vertonen immers een dalende tendens. Deze leden vragen de regering daarom de bij het Groenboek gevoegde cijfers betreffende Nederland te vergelijken met de cijfers in hoofdstuk 5, getiteld Gezinsmigratie van het recent verschenen WODC-rapport 299, De Nederlandse migratiekaart.¹ De leden vragen de regering welke conclusie zij daaraan verbindt. In dit verband wijzen deze leden de regering ook op het in februari 2012 verschenen *Jaarrapport Integratie 2011* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-3). Heeft de regering kennisgenomen van de sterke daling – van ruim 50% in 2001 naar 20% in 2010 – van het aantal migratiehuwelijken van Turkse en Marokkaanse Nederlanders met een partner uit het herkomstland? Wat is haar oordeel over de gematigd positieve conclusies van het rapport over de resultaten van inburgering van de migranten? Is de regering voornemens deze informatie van het SCP nog in de definitieve kabinetsreactie te verwerken onder verwijzing naar dit rapport? In welk opzicht zijn de in het rapport aangeduide ongunstige ontwikkelingen voor migranten, waaronder hoge werkloosheid, problematische arbeidsmarktpositie jongere migranten en toenemende inkomensverschillen met autochtone Nederlanders, van invloed op het door de Nederlandse regering te voeren beleid op het onderhavige terrein van gezinshereniging? Ten slotte willen deze leden graag weten welke andere regeringen van EU-lidstaten zich thans ook inzetten voor een wijziging van de richtlijn inzake gezinshereniging? Is de regering bereid haar strategie te heroverwegen indien zij blijkt vrijwel alleen te staan?

Bijkomende vragen over de feitelijke onderbouwing

Deze leden beschouwen de gezinsherenigingsrichtlijn als een evenwichtig instrument, dat enerzijds het recht op gezinshereniging waarborgt en anderzijds lidstaten de mogelijkheid biedt om voorwaarden te stellen om te voorkomen dat de uitoefening van het recht zou leiden tot een te zware belasting voor de lidstaten. Hoewel de richtlijn niet volledig tegemoet komt aan het streven van de lidstaten om langdurig verblijvende derdelanders zoveel mogelijk gelijke rechten te verstrekken als Unieburgers, zien zij geen directe noodzaak voor een ingrijpende wijziging van de richtlijn, zeker niet als daarmee deze rechten nog verder zouden afwijken van die van Unieburgers.

Deze leden missen een feitelijke onderbouwing van de noodzaak die de regering onderstreept om de gezinsherenigingsrichtlijn aan te passen. De regering verwijst naar vele rapporten, maar uit een nadere bestudering van deze rapporten blijkt niet waarom deze de politieke wensen van de regering zouden onderbouwen. Kan de regering preciezer ingaan op de noodzaak, waaronder ook een cijfermatige onderbouwing van de problemen met gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken? En maakt de

¹ WODC rapport 299, De Nederlandse Migratiekaart, Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen, R.P.W. Jennissen (red.), 2012.

regering voldoende onderscheid tussen een gearrangeerd en gedwongen huwelijk? Uit een onderzoek van 2008, dat de door de regering aangehaalde studie van de ACVZ uit 2005 heeft vervolgd en uitgebreid, blijkt dat de ontwikkeling naar een vrije partnerkeuze zich verder heeft voortgezet, met name binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen. Ook de invloed van familie op de partnerkeuze is verder teruggedrongen. Met uitzondering van een kleine kern leggen de ouders zich neer bij de keuze van hun kinderen. De onderzoekers wijzen op het belang van het bereiken van deze kern, via zelforganisaties, door voorlichting en discussies.¹ Uit de Duitse studie waar de regering naar verwijst, blijkt dat slechts 16 procent van de mogelijke slachtoffers van een gedwongen huwelijk met het oog op het huwelijk naar Duitsland gekomen zijn.² Dat roept de vraag op of toelatingsregels het meest aangewezen instrument is om het fenomeen gedwongen huwelijk tegen te gaan. Kan de regering nader onderbouwen op welke wijze de door het kabinet beoogde wijzigingen van de richtlijn gedwongen huwelijken zou kunnen bestrijden? Het moeilijker maken van gezinshereniging betekent immers niet dat een gedwongen huwelijk niet meer plaatsvindt, het zou evengoed kunnen leiden tot verplaatsing naar het buitenland of tot illegaal verblijf. In beide gevallen verliest de overheid het zicht op de situatie van het slachtoffer. Achten de regering het proportioneel om het recht op gezinshereniging voor alle derdelanders en Nederlanders in te perken omwille van de bestrijding van één specifiek probleem dat naar alle waarschijnlijkheid bij een kleine groep voorkomt? Welke meer gerichte maatregelen neemt de regering om enerzijds de problematiek in kaart te brengen en anderzijds potentiële slachtoffers te beschermen tegen een gedwongen huwelijk?

Effecten van strengere toelatingseisen

Het onderzoek «Internationale gezinsvorming begrensd?» bevestigt de jarenlange praktijkervaring dat strengere toelatingsregels doorgaans niet leiden tot afstel, maar uitstel van de gezinsmigratie.³ Deze leden menen echter dat een snelle gezinshereniging het meest effectief is voor de integratie van zowel de referent als de immigrerende gezinsleden en dat uitstel juist de integratie schaadt.⁴ Wachttijden (formele wachttermijnen of feitelijke als gevolg van het moeilijk voldoen aan de voorwaarden) of vertraagde procedures leiden tot een situatie waarbij de referent zich meer op zijn gezinsleden in het buitenland richt dan op de Nederlandse situatie. Ook de integratie van gezinsleden, met name kinderen, is gebaat bij een snelle overkomst. Hoe jonger zij in Nederland wortelen, hoe groter hun kansen zijn op een optimale maatschappelijke positie. De plannen van de regering zullen in de meeste gevallen juist wel leiden tot uitstel van de gezinshereniging. Kan de regering toelichten op welke wijze zij heeft onderzocht wat het effect is van wachtlijden op de integratie in Nederland? Heeft de regering de effecten onderzocht van haar wijzigingsvoorstellen op het welzijn van kinderen? Is zij bereid om te pleiten voor een kinderrechten-effectrapportage van de gezinsherenigingsrichtlijn als basis voor richtsnoeren voor een kindvriendelijke interpretatie van de bepalingen?

Reikwijdte van de richtlijn

Deze leden constateren dat veruit het grootste deel van de verzoekers om gezinsvormers bestaat uit Nederlanders: in 2004 noemde de regering een percentage van 93%, in 2009 kwam uit het onderzoek «Internationale gezinsvorming begrensd?» een percentage van 85% naar voren.⁵ De richtlijn is echter niet van toepassing op Nederlanders. Kan de regering in dit licht staven dat de problemen die zij waarneemt ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming niettemin verband houden met de personen die wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, en daarmee

¹ «De keuze van een huwelijkspartner», O. Storms en E. Bartels, 2008.

² Zie «Zwangsverheiratung in Deutschland – Anzahl und analyse von Beratungsfällen, Kurzfassung», 2011, p. 41.

³ WODC rapport «Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland», 2009-4.

⁴ Zie onder meer «Factsheet Huwelijksmigranten: beeldvorming en feiten anno 2009», E-Quality, december 2009.

⁵ Zie Staatsblad 2004, nr. 496, p. 18 en WODC rapport «Internationale gezinsvorming begrensd?» 2009-4, p. 177.

met de beperkingen van de richtlijn?

De regering stelt voor om Unieburgers die geen gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer, onder de reikwijdte van de gezinsherenigingsrichtlijn te brengen. De leden achten dit een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, omdat deze groep dan in elk geval met betrekking tot gezinshereniging onder de reikwijdte van het Unierecht wordt gebracht. Zij brengen echter in herinnering dat de Commissie verschillende malen heeft voorgesteld om Unieburgers op dit terrein gelijk te behandelen, door de gezinsherenigingsregels van richtlijn 2004/38 op deze groep van toepassing te laten zijn. De Commissie wilde daarmee een einde maken aan de omgekeerde discriminatie, die ertoe leidt dat de positie van migrerende Unieburgers in een aantal lidstaten, zoals Nederland, veel sterker is dan die van Unieburgers die in hun eigen land blijven wonen. Zou deze oplossing niet te prefereren zijn boven het gelijkstellen van deze groep Unieburgers met derdelanders? Als de gezinsherenigingsrichtlijn naar de wensen van de regering zou worden gemodelleerd, zou de afstand tussen de twee groepen Unieburgers alleen nog maar kunnen groeien. Acht de regering dit wenselijk? Kan de regering een overzicht geven van het recht op gezinshereniging dat de lidstaten aan hun eigen burgers hebben toegekend, en met welke groep ze eventueel zijn gelijkgesteld?

Overeenstemming met internationale regelgeving

Deze leden vernemen graag van de regering in hoeverre zij het subjectieve recht op gezinshereniging van derdelanders erkent, aangezien de door haar gewenste uitbreiding van de toelatingsvoorwaarden fors afbreuk kan doen aan dit recht. De voorwaarde dat de band met de lidstaat groter moet zijn dan met het land van herkomst van het gezinslid, miskent in elk geval het recht op gezinshereniging. Dit geldt eveneens voor het tegenwerpen van eerder illegaal verblijf. De leden wijzen erop dat de mogelijkheden van het restrictiever maken van de voorwaarden begrensd worden door andere internationale en Europese verplichtingen, met name artikel 8 EVRM en de op grond van dit artikel ontwikkelde jurisprudentie, artikel 10 VN-Verdrag inzake Rechten van het Kind (IVRK) en de artikelen 7, 9 en 24 Handvest voor de Grondrechten (Handvest). In hoeverre zijn de wijzigingsvoorstellen van de regering volgens haar in overeenstemming met deze instrumenten? Erkent zij deze begrenzingen of is zij ook van mening dat ook deze verplichtingen zouden moeten worden afgezwakt? Wat de verhoging van de inkomenseis betreft vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor de uitspraak van 4 maart 2010 van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Chakroun (C-578/08).

Bijzondere positie van vrouwen en vluchtelingen

Gelet op de argumentatie van de regering lijkt zij van mening dat er van de door haar voorgestelde wijzigingen een beschermende werking ten aanzien van vrouwen zou uitgaan. Klopt dit? Zo ja, op welke wijze is de regering tot deze conclusie gekomen? Deze leden menen dat de voorgestelde aanscherpingen de positie van vrouwen ook zouden kunnen bedreigen. Zo kwam uit het onderzoek «Internationale gezinsvorming begrensd?» naar voren dat vrouwelijke referenten meer moeite hebben om aan de inkomenseis te voldoen. In een kwart van de onderzochte situaties bleek bovendien dat referenten (deeltijd)studies opgaven om aan de inkomenseis te voldoen, wat uiteindelijk hun arbeidsmarktpositie negatief beïnvloed. Is de regering bereid de effecten van de door haar voorgestelde wijzigingen op de positie van vrouwen expliciet te laten onderzoeken? Waarom kiest de regering er niet voor om de positie van vrouwelijke migranten te versterken door een intensivering van inburgeringsonderwijs na binnenkomst, gericht op arbeidsparticipatie, meer

voorlichting over rechten en mogelijkheden en een sterkere verblijfsoptie? In hoeverre acht zij haar voornemen om de vereiste verblijfsduur van de afhankelijke verblijfsvergunning te verlengen verenigbaar met haar ambitie om de positie van vrouwen minder kwetsbaar te maken?

De huidige gezinsherenigingsrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om de gunstiger voorwaarden voor vluchtelingen te beperken tot de situaties waarin de gezinsband al bestond vóór binnenkomst in de lidstaat van de referent. De regering stelt nu voor om de gunstiger voorwaarden verder te beperken tot situaties waarin de gezinsband al in het land van herkomst bestond. Dit voorstel miskent het gegeven dat vluchtelingen soms jarenlang in ballingschap (vaak in een vluchtelingenkamp) hebben verbleven en aldaar een gezin hebben gesticht. Wat is het argument van de regering om in deze situaties de gunstiger voorwaarden niet toe te passen? Het uitgangspunt van de richtlijn is immers dat deze gezinsleden zich in een kwetsbare positie bevinden en dat het achterblijven totdat de vluchteling aan de inkomenseis voldoet niet van hen gevergd kan worden. Erkent de regering met dit wijzigingsvoorstel niet dat het huidige Nederlandse beleid, dat deze eis ook nu al stelt, in strijd is met de richtlijn? Zo ja, is de regering bereid de regels aan de richtlijn aan te passen? Op welke bepalingen van de richtlijn baseert de regering de eis van feitelijke gezinsband, en op welke wijze houdt de regering daarbij rekening met artikel 5 lid 5 van de richtlijn en artikel 24 Handvest dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen? De regering voert gesprekken met kinderen van vluchtelingen om de feitelijke gezinsband vast te stellen. Op welke wijze respecteert zij daarbij artikel 12 IVRK, dat normen geeft voor het horen van kinderen?

Vragen bij de conceptantwoorden op vragen uit de vragenlijst

Blijkens de conceptkabinetsreactie op vraag 2 wil de regering een minimumleeftijdseis van 24 jaar voorstellen voor een migratiehuwelijk. Deze leden vragen de regering te onderbouwen op welke niet louter speculatieve gronden een dergelijke leeftijdseis is gebaseerd? Ook vragen zij de regering precedenten te noemen voor het legitiem invoeren van een minimumleeftijd voor de echtgenoot, die afwijkt van de gebruikelijke leeftijdseis van 18 of 21 jaar? Op welke wijze denkt de regering een dergelijke ongebruikelijk hoge leeftijdseis onder de uitzonderingen van het internationaal erkende recht op gezinsleven te kunnen rechtvaardigen?

Indien de regering erkent dat het niet mogelijk is een compleet beeld te geven van aard en omvang van de problematiek van gedwongen en schijnhuwelijken in Nederland, hoe kan de regering dan toch voorstellen beleid te ontwikkelen om dit veronderstelde probleem met uitgebreide nieuwe maatregelen aan te pakken? Dit temeer nu deze het gevaar in zich bergen tegen de verkeerde groep gericht te zijn, dit wil zeggen de grote meerderheid van de gezinsmigranten die in verband met oprechte wensen de gezinsrelaties te herstellen of op te bouwen naar Nederland willen komen?

Bij het conceptantwoord op vraag 5 over de vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, wil de regering zich het recht voorbehouden een aantal (maar nog weinig concrete) integratievoorwaarden te stellen, die kennelijk thans nog niet bestaan. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering overweegt dergelijke integratievoorwaarden te stellen, niet om de integratie te bevorderen maar om de migratie tegen te gaan. Kan de regering uiteenzetten aan welke nieuwe integratievoorwaarden zij denkt? Welke daarvan zouden naar het oordeel van de regering mogelijkerwijze een belemmering kunnen vormen voor het recht op gezinshereniging? Zo dat het geval is, op welke wijze kunnen

deze onder het geldende internationale mensenrecht en internationale migratierecht gerechtvaardigd worden? Hoe verhoudt zich het ingezette beleid van vermindering van overheidsbetrokkenheid bij de inburgering van migranten met de conceptantwoorden van de regering over integratiemaatregelen?

Bij het conceptantwoord op vraag 9 vragen deze leden zich af of het realistisch is te verwachten dat een vluchteling na toekenning van de vluchtelingenstatus reeds na drie maanden geacht wordt te kunnen voldoen aan de voor gezinshereniging gestelde voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten. Is de regering bereid, gezien de speciale positie van vluchtelingen, een langere termijn toe te staan?

Blijkens het conceptantwoord op vraag 10 wil de regering ter bestrijding van fraude en misbruik voorstellen de voorwaarde van «gegronde vermoedens» in artikel 16, lid 4, te vervangen door kennelijk minder restrictieve bewoordingen. Welke zijn deze? Op welke wijze borgen de voorstellen van Nederland algemene rechtsstatelijke normen? Zo ook wil de regering zich inzetten voor het vervangen van het woord «uitsluitend» in artikel 16, lid 2 door «met het oogmerk». Hier geldt dezelfde vraag over verenigbaarheid met rechtsstatelijke normen.

Voorts vragen deze leden zich af waarom de regering geen voorstander is van het op Europees niveau in enigermate reguleren van de hoogte van de leges voor gezinshereniging. Kan de regering cijfermateriaal aanleveren om de legeskosten van Nederland (per 1 juli verhoogd naar EUR 1 250,- p.p.) te vergelijken met die in andere EU-landen?

De leden van de commissie zien uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en vragen tevens om daarbij aan te geven of de vragen en opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de definitieve kabinetsreactie. De commissie ontvangt uw reactie bij voorkeur voor het mondelinge overleg van 6 maart a.s.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
Prof. dr. P. L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, D66 en GroenLinks aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel over de conceptkabinetsreactie op het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG). Deze vragen werden ingezonden op 22 februari met het kenmerk 149624.03u.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad over de conceptkabinetsreactie op het Groenboek Gezinshereniging.

Inleiding

Het verheugt de regering dat de leden van de VVD fractie waardering hebben voor de voorgestelde wijzigingen van de voorwaarden voor gezinshereniging, met het oog op een succesvolle integratie van gezinsmigranten. De leden van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks -fracties onderschrijven de inzet om fraude en misbruik onder het voorwendsel van gezinshereniging tegen te gaan en zien ook een actief integratiebeleid als een onlosmakelijk deel van gezinsmigratie. Hieronder worden de vragen beantwoord. Ook wordt ingegaan op de door de verschillende leden geplaatste kanttekeningen en de geuite zorgen inzake de conceptkabinetsreactie op het Groenboek gezinshereniging. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek de beantwoording vòòr 6 maart a.s. te ontvangen.

Vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering van oordeel is dat de aanscherping van bestaande, dan wel de introductie van nieuwe voorwaarden past in het internationale immigratierecht, dat beperkingen niet verbiedt zolang maar gezinshereniging niet de facto onmogelijk wordt gemaakt?

Deze leden vragen ook in hoeverre het standpunt van de regering (voldoende) ruimte laat om in individuele gevallen de meest rechtvaardige oplossing te kiezen?

De intentie is niet dat gezinshereniging de facto onmogelijk wordt gemaakt. Het recht op gezinsleven vindt bescherming in nationale, Europese en internationale instrumenten. Dit recht is echter nooit onbeperkt of ongeclausuleerd. In het beleid moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen de bescherming van de individuele belangen en de belangen van de staat. De regering zal hiertoe de mogelijkheden voor een restrictief en selectief migratiebeleid binnen de bestaande juridische kaders, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoveel mogelijk benutten. De genoemde instrumenten bieden de ruimte om deze afweging te maken. In individuele gevallen moet er ruimte bestaan om van het beleidskader af te wijken. Voor een dergelijke uitzondering is altijd ruimte en moet ook altijd ruimte blijven bestaan. De Nederlandse voorstellen zijn nadrukkelijk gedaan binnen dit kader.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA, SP, D66 en Groen-Links

Algemeen

Deze leden juichen het toe dat de regering blijkens de inleidende zinnen van de conceptkabinetsreactie de gelegenheid te baat neemt om «een integrale visie op het gezinsmigratiebeleid in de Europese Unie uiteen te zetten», maar heeft deze helaas in het document niet kunnen aantreffen. Naar het oordeel van deze leden is de conceptkabinetsreactie grotendeels een poging om de contouren van een zo restrictief mogelijk Europees en Nederlands migratiebeleid te schetsen door het opwerpen van hindernissen voor gezinshereniging van niet-EU onderdanen met niet uit de EU afkomstige migranten met een geldige verblijfsvergunning in Nederland. De regering lijkt voorbij te gaan aan de ook positieve effecten die de

realisering van gezinshereniging op basis van het recht op gezinsleven, zoals beschermd in artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), op de stabiliteit van migranten en hun gezin, hun inburgering in de Nederlandse samenleving en het bieden van bescherming tegen misbruik en wantoestanden kan hebben. De richtlijn gezinshereniging is vastgesteld in 2003. Het doel van de Richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derdelanden die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De uiterste datum waarop de Richtlijn geïmplementeerd moest zijn was 3 oktober 2005. Dat betekent dat de Richtlijn dus pas 6,5 jaar in werking is.

Met de kabinetsreactie op het Groenboek gezinshereniging heeft de regering uitdrukking willen geven aan het uitgangspunt van het regeerakkoord, dat een sterker, welvarender en veiliger Nederland voorstaat. Het immigratiebeleid kan helpen bij verwezenlijking van deze doelstelling. Wij staan voor een regulier toelatingsbeleid dat kansen biedt aan migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij en nieuwkomers stimuleert om mee te doen. Hierbij moeten de belangen van het individu en de belangen van de staat in evenwicht zijn; de (internationale) rechtsbescherming vormt het scharnier waar deze belangen bij elkaar komen. Deze beeldspraak suggereert dat het evenwicht niet noodzakelijkerwijs statisch is. Met name de invulling van het algemene belang kan tot op zekere hoogte in tijd en plaats verschillen. Het toegevoegde belang van het integratiedebat, ook op EU-niveau, is hiervan een voorbeeld. Naar de mening van dit kabinet doet de huidige richtlijn geen recht aan de problemen waarmee lidstaten zich geconfronteerd zien. Daarom worden wijzigingen voorgesteld.

Deze leden merken bovendien op dat tal van beweringen van de regering niet of onvoldoende zijn onderbouwd met cijfermateriaal en vragen de regering te beschrijven welke gronden en argumenten de ervaringen met de implementatie van de Richtlijn 2003/86 aanleiding hebben gegeven tot heropening van het debat. De cijfers betreffende de gezinsmigratie vertonen immers een dalende tendens. Deze leden vragen de regering daarom de bij het Groenboek gevoegde cijfers betreffende Nederland te vergelijken met de cijfers in hoofdstuk 5, getiteld Gezinsmigratie van het recent verschenen WODC-rapport 299, De Nederlandse migratiekaart. De leden vragen de regering welke conclusie zij daaraan verbindt.

In het Groenboek zijn cijfers opgenomen over gezinsmigratie van derdelanders bij derdelanders. De cijfers die zijn opgenomen in de Nederlandse migratiekaart betreft een grotere groep, namelijk ook referenten met een Nederlandse nationaliteit en gezinsleden die de nationaliteit hebben van een EU-lidstaat. De cijfers die in het Groenboek zijn opgenomen en waar de gewijzigde voorstellen onder andere op van toepassing zijn, laten geen daling zien.

Uit het Jaarrapport Integratie 2011 blijkt dat het aantal migratiehuwelijken van Turkse en Marokkaanse Nederlanders de afgelopen tien jaar substantieel is afgenomen. Echter, uit het rapport blijkt ook dat het aandeel migratiehuwelijken van de eerste generatie migranten die in Nederland trouwt hoger ligt dan bij de tweede generatie.¹ De maatregelen om kansarme immigratie tegen te gaan, blijven noodzakelijk.

Jaarrapport Integratie 2011

In dit verband wijzen deze leden de regering ook op het in februari 2012 verschenen Jaarrapport Integratie 2011 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-3). Heeft de regering kennisgenomen van de sterke daling – van ruim 50% in 2001 naar 20% in 2010 – van het

¹ Jaarrapport Integratie 2011, p.49.

aantal migratiehuwelijken van Turkse en Marokkaanse Nederlanders met een partner uit het herkomstland? Wat is haar oordeel over de gematigd positieve conclusies van het rapport over de resultaten van inburgering van de migranten? Is de regering voornemens deze informatie van het SCP nog in de definitieve kabinetsreactie te verwerken onder verwijzing naar dit rapport? In welk opzicht zijn de in het rapport aangeduide ongunstige ontwikkelingen voor migranten, waaronder hoge werkloosheid, problematische arbeidsmarktpositie jongere migranten en toenemende inkomensverschillen met autochtone Nederlanders, van invloed op het door de Nederlandse regering te voeren beleid op het onderhavige terrein van gezinshereniging?

De leden van de fractie van de PvdA, SP, D66 en GroenLinks hebben verschillende vragen gesteld over het Jaarrapport Integratie 2011 (SCP-publicatie 2012-3).

Het kabinet heeft kennis genomen van het Jaarrapport Integratie 2011. Er is zeker sprake van positieve ontwikkelingen op verschillende terreinen van integratie, zeker wanneer een langere termijn in ogenschouw wordt genomen. Vooral de prestaties op het gebied van onderwijs springen in het oog. Ook zijn er verheugende resultaten op het gebied van de inburgering. Het Jaarrapport bevestigt het positieve effect van inburgering op de Nederlandse taalvaardigheid. Ook constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat driekwart van de deelnemers aan een inburgeringsprogramma daar tevreden tot zeer tevreden over oordeelt. Echter, het Jaarrapport rapporteert ook over zorgwekkende uitkomsten en ontwikkelingen, zoals de hardnekkige achterstanden binnen het domein van arbeid en inkomen. Het Jaarrapport spoort het kabinet dan ook aan om mensen te blijven prikkelen in te burgeren, de taal te leren, zich te kwalificeren en een zelfstandig bestaan op te bouwen. De maatregelen op het terrein van gezinsmigratie dragen daaraan bij.

Standpunt andere lidstaten

Ten slotte willen deze leden graag weten welke andere regeringen van EU-lidstaten zich thans ook inzetten voor een wijziging van de richtlijn inzake gezinshereniging? Is de regering bereid haar strategie te heroverwegen indien zij blijkt vrijwel alleen te staan?

Hoe de verschillende lidstaten zullen reageren op het Groenboek van de Europese Commissie zal weldra blijken, zodra de antwoorden gepubliceerd worden. Ik wil daarover niet speculeren. Nadat de Europese Commissie haar conclusies naar aanleiding van deze reacties bekendmaakt, zal ik mijn strategie bepalen.

Bijkomende vragen over de feitelijke onderbouwing (gedwongen huwelijken)

Kan de regering preciezer ingaan op de noodzaak, waaronder ook een cijfermatige onderbouwing van de problemen met gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken?

En maakt de regering voldoende onderscheid tussen een gearrangeerd en gedwongen huwelijk? Uit een onderzoek van 2008, dat de door de regering aangehaalde studie van de ACVZ uit 2005 heeft vervuld en uitgebreid, blijkt dat de ontwikkeling naar een vrije partnerkeuze zich verder heeft voortgezet, met name binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschappen.

Ook de invloed van familie op de partnerkeuze is verder teruggedrongen. Met uitzondering van een kleine kern leggen de ouders zich neer bij de keuze van hun kinderen. De onderzoekers wijzen op het belang van het bereiken van deze kern, via zelforganisaties, door voorlichting en

discussies. Uit de Duitse studie waar de regering naar verwijst, blijkt dat slechts 16 procent van de mogelijke slachtoffers van een gedwongen huwelijk met het oog op het huwelijk naar Duitsland gekomen zijn. Dat roept de vraag op of toelatingsregels het meest aangewezen instrument is om het fenomeen gedwongen huwelijk tegen te gaan. Kan de regering nader onderbouwen op welke wijze de door het kabinet beoogde wijzigingen van de richtlijn gedwongen huwelijken zou kunnen bestrijden? Het moeilijker maken van gezinshereniging betekent immers niet dat een gedwongen huwelijk niet meer plaatsvindt, het zou evengoed kunnen leiden tot verplaatsing naar het buitenland of tot illegaal verblijf. In beide gevallen verliest de overheid het zicht op de situatie van het slachtoffer. Acht de regering het proportioneel om het recht op gezinshereniging voor alle derdelanders en Nederlanders in te perken omwille van de bestrijding van één specifiek probleem dat naar alle waarschijnlijkheid bij een kleine groep voorkomt? Welke meer gerichte maatregelen neemt de regering om enerzijds de problematiek in kaart te brengen en anderzijds potentiële slachtoffers te beschermen tegen een gedwongen huwelijk?

Met betrekking tot gedwongen huwelijken, merk ik op dat het moeilijk is een volledig beeld te krijgen van de problematiek van huwelijksdwang in Nederland. Daaraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Huwelijksdwang speelt zich voornamelijk af in de beslotenheid van de familie en gevoelens van schaamte, loyaliteit aan de familie of angst voor repercussies weerhouden veel slachtoffers ervan om aangifte te doen of anderszins hiervan melding te maken.

Voor schijnhuwelijken geldt ook dat het belang van cijfermatige gegevens op dit terrein beperkt is. Het is onmogelijk om op basis van de data waarover we beschikken, een goede inschatting te maken van de totale omvang. Daarbij komt dat er in geval van schijnhuwelijken geen slachtoffer is dat belang heeft bij bescherming, waardoor het bestaan van een schijnhuwelijk niet snel bekend wordt.

Ondanks het ontbreken van een cijfermatig overzicht, is de regering overtuigd van de noodzaak verdere maatregelen te treffen om huwelijksdwang tegen te gaan. Er zijn voldoende indicaties dat dit een reëel probleem vormt dat de Nederlandse samenleving raakt. Deze indicaties zijn gebaseerd op signalen uit het voortgezet onderwijs en ROC's, vanuit de hulpverlening en vanuit migrantenorganisaties. De consequenties zijn zeer ernstig, want dwang gaat vaak gepaard met fysiek en geestelijk misbruik en belemmert de persoonlijke ontwikkeling, toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt alsmede een onafhankelijke positie. Huwelijksdwang vormt een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid en de lichamelijke integriteit en dient dan ook krachtig bestreden te worden. Het is mogelijk dat deze problematiek vermindert als de integratie en emancipatie toeneemt.

Huwelijksdwang komt niet uitsluitend voor onder huwelijksmigranten, noch is er in alle gevallen van huwelijksmigratie sprake van dwang. Huwelijksdwang komt voor in de context van huwelijksmigratie. De problematiek van huwelijken waarbij sprake is van dwang is dermate ernstig en heeft zodanig verstrekkende consequenties voor zowel het individu als de samenleving, dat de regering – naast straf-, civielrechtelijke en preventieve maatregelen – ook maatregelen in het kader van huwelijksmigratie nodig acht. Daarbij is de regering zich bewust van de glijdende schaal tussen gearrangeerde en gedwongen huwelijken.

In recente wetsvoorstellen op het gebied van het civiele recht en strafrecht worden de normen nog duidelijker vastgelegd om huwelijksdwang tegen te gaan en waar mogelijk te vervolgen en te bestraffen. Het is belangrijk om gelijktijdig in te zetten op een preventieve aanpak, omdat de civiel- en

strafrechtelijke maatregelen pas ingezet kunnen worden als duidelijk is dat er sprake is van dwang. De preventieve aanpak van huwelijksdwang valt onder mijn verantwoordelijkheid. Op dit moment wordt een meerjaren plan van aanpak voorbereid voor de jaren 2012–2014 waarin diverse maatregelen worden uitgewerkt die tot doel hebben om het belang van een vrije partnerkeuze te benadrukken. Dit plan wordt naar verwachting voor de zomer van 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naast deze nationale maatregelen stelt de Nederlandse regering een aantal wijzigingen in de richtlijn voor die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de mogelijkheden om sociaal en economisch te participeren in de samenleving en een onafhankelijke positie in te nemen. Een hogere leeftijdseis voorkomt dat de overkomst van een nieuwe partner een prikkel voor de jongmeerderjarige vormt om te stoppen met school, en vervolgens daardoor onvoldoende voorbereid toetreedt tot de arbeidsmarkt en in zijn verdere maatschappelijke ontplooiing wordt belemmerd. Wanneer de leeftijd wordt verhoogd naar 24 jaar zal er meer tijd zijn om een opleiding af te ronden waarmee men meer kansen heeft op de arbeidsmarkt. Dit geldt zowel voor de referent als voor het overkomende gezinslid. Verhoging van de leeftijd heeft verder niet ten doel om huwelijken waarmee beide partners instemmen te belemmeren, maar om huwelijksmigranten meer tijd en meer kans te geven om een weloverwogen beslissing te nemen in het aangaan van een huwelijk en zich teweer te stellen tegen eventuele dwang. Daarnaast kan het ouders ontmoedigen hun kind uit te huwelijken met het oog op migratie.

De mogelijkheid om personen (tijdelijk) uit te sluiten van gezinshereniging indien sprake is een eerdere veroordeling voor specifieke criminele feiten in de relationele sfeer jegens een vorige partner, is niet zo maar gericht op alle derdelanders en Nederlanders. Dit dient specifiek ter bescherming van slachtoffers tegen daders van huiselijk geweld, schijnhuwelijken, mensenhandel en (internationale) georganiseerde misdaad. De maatregel om eens in de tien jaar een huwelijksmigrant over te laten komen, zal een positieve bijdrage leveren aan het tegengaan van uitbuiting en huwelijksdwang.

Effecten van strengere toelatingseisen

Kan de regering toelichten op welke wijze zij heeft onderzocht wat het effect is van wachttijden op de integratie in Nederland? Heeft de regering de effecten onderzocht van haar wijzigingsvoorstellen op het welzijn van kinderen? Is zij bereid om te pleiten voor een kinderrechten-effectrapportage van de gezinsherenigingsrichtlijn als basis voor richtsnoeren voor een kindvriendelijke interpretatie van de bepalingen?

De bovengenoemde leden vragen naar de toelichting op het invoeren van een wachtermijn en het effect daarvan op de integratie. Gezinshereniging is van invloed op de toekomst van meerdere generaties. Het is van belang te bevorderen dat gezinshereniging in voor integratie gunstige omstandigheden plaatsvindt. Om die reden wordt voorgesteld dat de referent voldoende lang in Nederland heeft verbleven om aan te nemen dat er sprake is van duurzame vestiging en een bepaalde graad van integratie. De reeds in Nederland verblijvende referent wordt geacht medeverantwoordelijkheid te nemen voor de integratie van zijn gezinsleden. Daarom is het wenselijk dat hij al enige tijd in Nederland verblijft en zelf al in enige mate is ingeburgerd op het moment dat de gezinsleden naar Nederland kunnen komen. Na de wachtermijn, heeft de referent de gelegenheid gehad in behoorlijke mate kennis en ervaring te hebben opgedaan in de samenleving om deze te kunnen overdragen op het

gezinslid. In het licht van de gezinsherenigingsrichtlijn is deze argumentatie voor de invoering van een wachttermijn onderkend door het Hof van Justitie EU.¹

Ook vragen bovengenoemde leden naar de effecten van de wijzigingsvoorstellen voor kinderen. De voorstellen worden gedaan om fraude en misbruik tegen te gaan en de integratie en emancipatie te bevorderen. De regering heeft niet expliciet onderzoek gedaan naar de effecten van de wijzigingsvoorstellen op kinderen, gezien het feit dat de scope van de richtlijn het gehele kerngezin betreft.

Deze leden vragen tenslotte of de Nederlandse regering zich wil inzetten voor een kinderrechten-effectrapportage als basis voor richtsnoeren voor een kindvriendelijke interpretatie van de bepalingen van de richtlijn. Ik zie hiertoe op dit moment geen aanleiding. De rechten van kinderen zijn verdisconteerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en vinden bovendien bescherming in internationale bepalingen die verbindend zijn in Nederland (IVRK en EU-handvest). De wijzigingsvoorstellen zullen binnen deze kaders worden geconcretiseerd. Elke vijf jaar brengt Nederland overigens verslag uit aan het kinderrechtencomité van de Verenigde Naties over de ontwikkelingen van kinderrechten en het gevoerde beleid in de afgelopen vijf jaar.

Reikwijdte van de richtlijn

Deze leden constateren dat veruit het grootste deel van de verzoekers om gezinsvormers bestaat uit Nederlanders: in 2004 noemde de regering een percentage van 93%, in 2009 kwam uit het onderzoek «Internationale gezinsvorming begrensd?» een percentage van 85% naar voren. De richtlijn is echter niet van toepassing op Nederlanders. Kan de regering in dit licht staven dat de problemen die zij waarneemt ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming niettemin verband houden met de personen die wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, en daarmee met de beperkingen van de richtlijn? Zij brengen echter in herinnering dat de Commissie verschillende malen heeft voorgesteld om Unieburgers op dit terrein gelijk te behandelen, door de gezinsherenigingsregels van richtlijn 2004/38 op deze groep van toepassing te laten zijn. (...) Zou deze oplossing niet te prefereren zijn boven het gelijkstellen van deze groep Unieburgers met derdelanders? Zou deze oplossing niet te prefereren zijn boven het gelijkstellen van deze groep Unieburgers met derdelanders? Als de gezinsherenigingsrichtlijn naar de wensen van de regering zou worden gemodelleerd, zou de afstand tussen de twee groepen Unieburgers alleen nog maar kunnen groeien. Acht de regering dit wenselijk? Kan de regering een overzicht geven van het recht op gezinshereniging dat de lidstaten aan hun eigen burgers hebben toegekend, en met welke groep ze eventueel zijn gelijkgesteld?

Zoals de leden terecht opmerken heeft de richtlijn betrekking op onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. De Nederlandse regering heeft er om principiële redenen voor gekozen om geen onderscheid te maken tussen gezinshereniging bij een Nederlander of bij een onderdaan van een derde land met legaal verblijf. Nederlanders worden bewust niet gunstiger behandeld en evenmin achtergesteld bij onderdanen van derde landen. Het doel is immers steeds hetzelfde: goede integratie van gezinsleden uit derde landen en effectieve aanpak van misbruik en fraude. De nationaliteit van de referent speelt hierbij geen rol, tenzij de referent een EU-burger is. Tegen deze achtergrond maak ik me dus hard voor aanpassing van de richtlijn opdat niet uitsluitend de regels voor referenten met de nationaliteit van een niet-lidstaat kunnen worden aangepast, maar ook de regels voor Nederlandse referenten en, in het kader van het sluiten van de Europa-

¹ HvJ EG 27 juni 2006, nr. C-540/03, r.o. 98.

route, de regels voor referenten uit een andere EU-lidstaat. Zoals ik heb aangegeven in mijn aanvullende opmerkingen bij de beantwoording van de vragen in het Groenboek acht ik het wenselijk alle gezinsmigratie van buiten de Europese Unie, dus ongeacht de nationaliteit van de referent, te regelen binnen het kader van de richtlijn gezinshereniging. Dat zorgt niet voor een verdere afstand tussen EU-burgers (niet-Nederlanders) en Nederlanders, maar juist tot een verdere gelijkschakeling. Ik beschik niet over een actueel overzicht van lidstaten die hun eigen burgers gelijkschakelen met legaal verblijvende derdelanders of met EU-burgers.

Overeenstemming met internationale regelgeving

Deze leden vernemen graag van de regering in hoeverre zij het subjectieve recht op gezinshereniging van derdelanders erkent, aangezien de door haar gewenste uitbreiding van de toelatingsvoorwaarden fors afbreuk kan doen aan dit recht. De voorwaarde dat de band met de lidstaat groter moet zijn dan met het land van herkomst van het gezinslid, miskent in elk geval het recht op gezinshereniging. Dit geldt eveneens voor het tegenwerpen van eerder illegaal verblijf. De leden wijzen erop dat de mogelijkheden van het restrictiever maken van de voorwaarden begrensd worden door andere internationale en Europese verplichtingen, met name artikel 8 EVRM en de op grond van dit artikel ontwikkelde jurisprudentie, artikel 10 VN-Verdrag inzake Rechten van het Kind (IVRK) en de artikelen 7, 9 en 24 Handvest voor de Grondrechten (Handvest). In hoeverre zijn de wijzigingsvoorstellen van de regering volgens haar in overeenstemming met deze instrumenten? Erkent zij deze begrenzings of is zij ook van mening dat ook deze verplichtingen zouden moeten worden afgezwakt? Wat de verhoging van de inkomenseis betreft vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor de uitspraak van 4 maart 2010 van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Chakroun (C-578/08).

Met deze leden en die van de VVD – fractie constateren wij dat het recht op gezinsleven bescherming vindt in Europese en internationale regelgeving. De regering erkent dit subjectieve recht en beoogt geen afbreuk te doen aan het recht dat een individu toekomt op grond van internationale regelgeving en jurisprudentie. Wel zal de regering –zoals gezegd– de mogelijkheden voor een restrictief en selectief migratiebeleid binnen de bestaande juridische kaders zoveel mogelijk benutten. Artikel 8 EVRM legt een Staat geen algemene verplichting op om de keuze te respecteren van echtparen voor het land van hun echtelijke woning en gezinshereniging toe te staan op hun grondgebied (EHRM 10 maart 2011 (Kiyutin v. Russia), no. 2700/10, r.o. 53). Het gegeven dat het gezinsleven in het land van herkomst kan worden vormgegeven, speelt een rol. Dit kan anders zijn bij «onoverkomelijke obstakels voor de uitoefening van het gezinsleven buiten Nederland». Daarbij vallen relaties tussen volwassen gezinsleden echter niet noodzakelijk onder de bescherming van artikel 8 EVRM «zonder verdere elementen van afhankelijkheid die meer dan de normale emotionele banden betreffen» (EHRM 26 april 2007 (Konstatinov v. Nederland), no. 16351/03, r.o. 52). Bepaald moet worden of er tussen de gezinsleden sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie. Is van een dergelijke bijzondere afhankelijkheidssituatie sprake, dan moet de band met de lidstaat ook groter worden geacht dan met het land van herkomst. De toets aan artikel 8 EVRM vindt altijd plaats aan de hand van een op de individuele casus toegespitste belangenafweging. Wat betreft de zaak Chakroun is van belang dat het Hof van Justitie de 120%-inkomenseis in strijd achtte met de richtlijn. Door deze richtlijn te wijzigen, kan de strijdigheid worden opgeheven.

Voor het tegenwerpen van illegaal verblijf geldt hetzelfde. Aan illegaal verblijf kunnen -onder artikel 8 EVRM- doorgaans geen rechten worden ontleend, behoudens in zeer uitzonderlijke omstandigheden.

Bijzondere positie van vrouwen en vluchtelingen

Gelet op de argumentatie van de regering lijkt zij van mening dat er van de door haar voorgestelde wijzigingen een beschermende werking ten aanzien van vrouwen zou uitgaan. Klopt dit? Zo ja, op welke wijze is de regering tot deze conclusie gekomen? Deze leden menen dat de voorgestelde aanscherpingen de positie van vrouwen ook zouden kunnen bedreigen. Zo kwam uit het onderzoek «Internationale gezinsvorming begrensd?» naar voren dat vrouwelijke referenten meer moeite hebben om aan de inkomenseis te voldoen. In een kwart van de onderzochte situaties bleek bovendien dat referenten (deeltijd)studies opgaven om aan de inkomenseis te voldoen, wat uiteindelijk hun arbeidsmarktpositie negatief beïnvloed. Is de regering bereid de effecten van de door haar voorgestelde wijzigingen op de positie van vrouwen expliciet te laten onderzoeken? Waarom kiest de regering er niet voor om de positie van vrouwelijke migranten te versterken door een intensivering van inburgeringsonderwijs na binnenkomst, gericht op arbeidsparticipatie, meer voorlichting over rechten en mogelijkheden en een sterkere verblijfspositie?

Met deze maatregelen wil de regering de positie van de overkomende partner, maar ook die van de referent versterken. Met een hogere leeftijdseis en hogere inkomenseis, is er uitzicht op een betere startpositie en een betere arbeidsmarktpositie. Oudere referenten kunnen makkelijker voldoen aan de inkomenseis, omdat inkomen en inkomenszekerheid meestal toenemen met de jaren, zo geeft het genoemde onderzoek aan. De regering ziet geen aanleiding de effecten op de positie van vrouwen van de voorgestelde maatregelen niet op voorhand expliciet laten onderzoeken. In dit verband wijst de regering erop dat de positie van vrouwen in VN verband expliciet onderwerp van onderzoek is. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie houdt de regering weldegelijk rekening met de positie van vrouwen. De regering verzorgt geen onderwijs aan migranten, met uitzondering van asielgerechtigden die in de opvang verblijven. De rijksbijdrage voor het aanbieden van inburgeringsonderwijs door gemeenten wordt in 2014 teruggebracht tot nihil als gevolg van het beleidsvoornemen om migranten volledig verantwoordelijk te maken voor de inburgering. Bij inburgering acht de regering het maken van een onderscheid tussen mannen en vrouwen niet wenselijk.

In hoeverre acht zij haar voornemen om de vereiste verblijfsduur van de afhankelijke verblijfsvergunning te verlengen verenigbaar met haar ambitie om de positie van vrouwen minder kwetsbaar te maken? 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, wordt de termijn waarna voortgezet verblijf kan worden aangevraagd verhoogd van drie naar vijf jaar. De drempel wordt hiermee verhoogd voor vreemdelingen die een huwelijk of partnerschapsregistratie zouden willen aangaan in de verwachting reeds na drie jaar aanspraak te kunnen maken op een zelfstandige verblijfstitel, waarmee na drie jaar ook gezinsvorming met een nieuwe partner mogelijk wordt. Bovendien wordt hiermee gevolg gegeven aan een van de verbeter suggesties die uitvoerders noemden in het WODC-onderzoek over de Wet voorkoming schijnhuwelijken, waarin naar voren kwam dat verlengen van de termijn om vast verblijf te verkrijgen, de aantrekkelijkheid van een schijnhuwelijk als springplank

naar een verblijfsstatus verkleint. Klemmende redenen van humanitaire aard blijven het sluitstuk van het beleid. Een uitzondering kan worden gemaakt in geval van het overlijden van de verblijfsgever¹ of bijzondere individuele omstandigheden.

De huidige gezinsherenigingsrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om de gunstiger voorwaarden voor vluchtelingen te beperken tot de situaties waarin de gezinsband al bestond vóór binnenkomst in de lidstaat van de referent. De regering stelt nu voor om de gunstiger voorwaarden verder te beperken tot situaties waarin de gezinsband al in het land van herkomst bestond. Dit voorstel miskent het gegeven dat vluchtelingen soms jarenlang in ballingschap (vaak in een vluchtelingenkamp) hebben verbleven en aldaar een gezin hebben gesticht. Wat is het argument van de regering om in deze situaties de gunstiger voorwaarden niet toe te passen? Het uitgangspunt van de richtlijn is immers dat deze gezinsleden zich in een kwetsbare positie bevinden en dat het achterblijven totdat de vluchteling aan de inkomenseis voldoet niet van hen gevergd kan worden. Erkent de regering met dit wijzigingsvoorstel niet dat het huidige Nederlandse beleid, dat deze eis ook nu al stelt, in strijd is met de richtlijn? Zo ja, is de regering bereid de regels aan de richtlijn aan te passen? Op welke bepalingen van de richtlijn baseert de regering de eis van feitelijke gezinsband, en op welke wijze houdt de regering daarbij rekening met artikel 5 lid 5 van de richtlijn en artikel 24 Handvest dat de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen? De regering voert gesprekken met kinderen van vluchtelingen om de feitelijke gezinsband vast te stellen. Op welke wijze respecteert zij daarbij artikel 12 IVRK, dat normen geeft voor het horen van kinderen?

De regering stelt geen aanscherping voor van de geldende regelgeving. Om elk misverstand over de strekking van de conceptbeantwoording te voorkomen, is de toelichting op vraag 9 verhelderd. Het antwoord is verduidelijkt, de strekking is niet gewijzigd. Tijdens een Algemeen Overleg van 15 februari 2012 met de Tweede Kamer waar onder andere nareis stond geagendeerd, heb ik toegezegd de uitvoering van het nareisbeleid te bezien. Hieronder vallen ook nareizende partners en kinderen. De Tweede Kamer zal hierover dit jaar nog nader worden geïnformeerd.

Vragen bij de conceptantwoorden op vragen uit de vragenlijst

Leeftijdseis

Blijkens de conceptkabinetsreactie op vraag 2 wil de regering een minimumleeftijdseis van 24 jaar voorstellen voor een migratiehuwelijk. Deze leden vragen de regering te onderbouwen op welke niet louter speculatieve gronden een dergelijke leeftijdseis is gebaseerd? Ook vragen zij de regering precedenten te noemen voor het legitiem invoeren van een minimumleeftijd voor de echtgenoot, die afwijkt van de gebruikelijke leeftijdseis van 18 of 21 jaar? Op welke wijze denkt de regering een dergelijke ongebruikelijk hoge leeftijdseis onder de uitzonderingen van het internationaal erkende recht op gezinsleven te kunnen rechtvaardigen?

Indien de regering erkent dat het niet mogelijk is een compleet beeld te geven van aard en omvang van de problematiek van gedwongen en schijnhuwelijken in Nederland, hoe kan de regering dan toch voorstellen beleid te ontwikkelen om dit veronderstelde probleem met uitgebreide nieuwe maatregelen aan te pakken? Dit temeer nu deze het gevaar in zich bergen tegen de verkeerde groep gericht te zijn, dit wil zeggen de grote meerderheid van de gezinsmigranten die in verband met oprechte

¹ Art. 3.51, derde lid, Vb.

wensen de gezinsrelaties te herstellen of op te bouwen naar Nederland willen komen?

Zoals in het bovenstaande is aangegeven is de regering overtuigd van de noodzaak verdere maatregelen te treffen om huwelijksdwang en schijnhuwelijken tegen te gaan, ondanks het ontbreken van geaggregeerde cijfermatige informatie. Er zijn voldoende indicaties dat dit een reëel probleem vormt dat de Nederlandse samenleving raakt. Met het verhogen van de leeftijdseis moet worden voorkomen dat de overkomst van een nieuwe partner een prikkel vormt voor de jongmeerderjarige om te stoppen met school, en daardoor vervolgens onvoldoende voorbereid toetreedt tot de arbeidsmarkt en in zijn verdere ontplooiing wordt belemmerd. Uit het WODC onderzoek «internationale gezinsvorming begrensd» blijkt dat een verhoging van de leeftijdseis in sterkere mate een effect lijkt te hebben op de startpositie van de buitenlandse partner. Een hogere leeftijd zorgt er bovendien voor dat huwelijkskandidaten in economisch opzicht en qua mentale weerbaarheid beter zijn toegerust om zich te verzetten tegen mogelijke vormen van huwelijksdwang. In Denemarken wordt een dergelijke leeftijdseis al gehanteerd.¹ Er zijn geen uitspraken bekend van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarbij wordt aangegeven dat deze leeftijdseis indruist tegen het recht op gezinsleven.

Integratievoorwaarden

Bij het conceptantwoord op vraag 5 over de vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, wil de regering zich het recht voorbehouden een aantal (maar nog weinig concrete) integratievoorwaarden te stellen, die kennelijk thans nog niet bestaan. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de regering overweegt dergelijke integratievoorwaarden te stellen, niet om de integratie te bevorderen maar om de migratie tegen te gaan. Kan de regering uiteenzetten aan welke nieuwe integratievoorwaarden zij denkt? Welke daarvan zouden naar het oordeel van de regering mogelijkerwijze een belemmering kunnen vormen voor het recht op gezinshereniging? Zo dat het geval is, op welke wijze kunnen deze onder het geldende internationale mensenrecht en internationale migratierecht gerechtvaardigd worden? Hoe verhoudt zich het ingezette beleid van vermindering van overheidsbetrokkenheid bij de inburgering van migranten met de conceptantwoorden van de regering over integratiemaatregelen?

De leden van de bovengenoemde fracties vragen om een uiteenzetting van de voorgestelde nieuwe integratievoorwaarden en vragen of deze gerechtvaardigd zijn naar de geldende internationale mensenrechten en migratierecht.

De regering heeft in het «Position paper – Nederlandse inzet EU migratiebeleid»² aangegeven aan welke integratievoorwaarden wordt gedacht. Zij stelt onder andere voor om opleidingseisen aan referenten te stellen en de mogelijkheden om het intrekken van tijdelijke verblijfsvergunningen bij niet voldoen aan de in de lidstaat geldende inburgeringsvoorwaarde te verbreden. Ook stelt Nederland een serie van maatregelen voor die tevens bedoeld zijn om de integratie van immigranten te bevorderen. Deze maatregelen betreffen ondermeer het verhogen van de leeftijds- en inkomenseis.

Voor alle voorstellen geldt dat deze moeten passen binnen de kaders van de internationale mensenrechtenbescherming, waaronder artikel 8 EVRM. Op basis van een individuele belangenafweging in het kader van 8 EVRM bestaat altijd de mogelijkheid van de algemene regels af te wijken. De

¹ Denemarken is niet gebonden aan de Richtlijn Gezinshereniging (2003/86/EG)

² Kamerstukken II, 2010/11, 30 573, nr. 65.

verminderde overheidsbetrokkenheid sluit aan bij de inzet van het kabinet burgers meer eigen verantwoordelijkheid te geven.

Nareis

Bij het conceptantwoord op vraag 9 vragen deze leden zich af of het realistisch is te verwachten dat een vluchteling na toekenning van de vluchtelingenstatus reeds na drie maanden geacht wordt te kunnen voldoen aan de voor gezinshereniging gestelde voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten. Is de regering bereid, gezien de speciale positie van vluchtelingen, een langere termijn toe te staan?

De termijn van drie maanden volgt uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en kan door de hoofdpersoon (de asiilvergunninghouder in Nederland) worden veiliggesteld door het indienen van een mvv-adviesaanvraag voor overkomst van zijn gezinsleden. Bij het verkrijgen van de asiilvergunning wordt de vreemdeling voorzien van een (meertalig beschikbare) folder waarin staat dat hij binnen drie maanden om overkomst van zijn gezinsleden kan verzoeken. Zelfs als deze aanvraag zou worden afgewezen dan geldt dat de termijn hiermee geborgd is. Hiermee hoeft de hoofdpersoon dan ook niet te voldoen aan de reguliere eisen van gezinshereniging. Een verlenging van de driemaandentermijn lijkt de regering dan ook niet geïndiceerd. Het nareisbeleid, waarbij het driemaandenvereiste geldt, stelt de asiilvergunninghouder in staat zijn gezinsleden naar Nederland te laten overkomen onder soepele voorwaarden, waarbij geen eisen worden gesteld aan woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten.

Fraude en misbruik

Blijkens het conceptantwoord op vraag 10 wil de regering ter bestrijding van fraude en misbruik voorstellen de voorwaarde van «gegronde vermoedens» in artikel 16, lid 4, te vervangen door kennelijk minder restrictieve bewoordingen. Welke zijn deze? Op welke wijze borgen de voorstellen van Nederland algemene rechtsstatelijke normen? Zo ook wil de regering zich inzetten voor het vervangen van het woord «uitsluitend» in artikel 16, lid 2 door «met het oogmerk». Hier geldt dezelfde vraag over verenigbaarheid met rechtsstatelijke normen.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat in het conceptantwoord op vraag 10 wordt bepleit om vanwege interpretatieproblemen het begrip «gegronde vermoedens» toe te lichten. Er wordt niet bepleit dit te vervangen. Er is de regering veel aan gelegen misbruik en fraude effectief op te sporen en te bestrijden. De middelen die de overheid daarbij ter beschikking staan zijn, in het digitale tijdperk waarin wij leven, legio. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de koppeling van verschillende systemen om gegevens van gemeenten en de belastingdienst te verifiëren. Op basis van bijvoorbeeld risicoprofilering is het mogelijk nauwkeuriger steekproeven te nemen om zo fraude en misbruik op te sporen en tegelijkertijd de risicoprofilering te verbeteren. De grenzen die de richtlijn gezinshereniging stelt om fraude en misbruik op te sporen worden door de uitvoerende diensten soms als beklemmend ervaren. Pas indien er «gegronde vermoedens» zijn mag tot nader onderzoek worden overgegaan. Deze strakke juridische formulering verhoudt zich slecht met de praktische mogelijkheden om misbruik en fraude op te sporen, zonder de privacy van individuen nodeloos te schaden. Hetzelfde geldt voor artikel 16, lid 2, waarbij de formulering onnodig knellend is: slechts indien een huwelijk, partnerschap of adoptie «uitsluitend» is aangegaan om een verblijfsvergunning te bemachtigen, kan de lidstaat zich hiertegen verzetten. Hieruit volgt dat indien er naast

deze motieven, andere motieven een rol speelden, de lidstaat een verblijfsvergunning niet mag weigeren. Ik vraag de Europese Commissie deze formulering in heroverweging te nemen.

Leges

Voorts vragen deze leden zich af waarom de regering geen voorstander is van het op Europees niveau in enigermate reguleren van de hoogte van de leges voor gezinshereniging. Kan de regering cijfermateriaal aanleveren om de legeskosten van Nederland (per 1 juli verhoogd naar EUR 1250,- p.p.) te vergelijken met die in andere EU-landen?

Nederland is geen voorstander van het reguleren van de hoogte van de leges. De toelatings- en verblijfsinstellingen verschillen per lidstaat. Zodoende verschillen ook de procedures met bijbehorende kosten. Elke lidstaat zou de vrijheid moeten behouden om gemaakte kosten voor de toelating te kunnen doorberekenen aan de aanvrager. Wanneer het gaat om de ons omringende landen kan ik u het volgende meedelen. In België bedragen de leges, ongeacht het verblijfsdoel, ongeveer € 20. Dit bedrag kan per gemeente verschillen. In Duitsland bedragen de leges voor een aanvraag om een vergunning met een geldigheidsduur tot één jaar € 100 en met een geldigheidsduur van meer dan een jaar € 110, ongeacht het verblijfsdoel. In Frankrijk bedragen de leges voor een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met gezinsmigratie € 368. Voor een meereizend kind geldt een legestartief van € 135. In Denemarken bedragen de leges voor een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met gezinsmigratie € 1081. In Zweden bedragen de leges voor een aanvraag om een verblijfsvergunning in verband met gezinsmigratie € 165. Kinderen betalen de helft van dit bedrag.¹

¹ Bron: overheidswebsites van de desbetreffende lidstaten.