

Op 15 november 2011 zijn de vragen van de Europese Commissie ontvangen over het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG). De consultatie door de Europese Commissie grijpt Nederland aan om een integrale visie op het gezinsmigratiebeleid in de Europese Unie uiteen te zetten. Uitgaande van deze visie worden vervolgens de vragen van de Europese Commissie beantwoord.

1. Inleiding

Nederland spreekt allereerst waardering uit voor het initiatief van de Europese Commissie om een openbaar debat over gezinsmigratie te starten waarbij wordt ingegaan op bepaalde kwesties uit de richtlijn. De Commissie heeft zich bereid getoond te luisteren naar de uitdagingen waarmee de lidstaten zich geconfronteerd zien. Nederland heeft er daarom vertrouwen in dat de reacties van de lidstaten tot concrete acties van de Commissie zullen leiden met betrekking tot aanpassing van de richtlijn zodat recht wordt gedaan aan de belangen van alle betrokken partijen op dit belangrijke beleidsterrein. Dit belang blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de instroomcijfers. Hoewel het aantal gezinsmigranten in de totale instroom afneemt, zoals de Commissie terecht vaststelt, vormen gezinsmigranten nog altijd in verhouding de grootste groep.

Het standpunt van Nederland in reactie op het Groenboek is gebaseerd op de Nederlandse visie op het gezinsmigratiebeleid. Voor een goed begrip van het ingenomen standpunt is het van belang deze visie eerst uiteen te zetten. Nederland ziet het Groenboek als uitnodiging aan de Lidstaten om de effectiviteit van het gezinsmigratiebeleid te bespreken met het oog op een eventuele aanpassing van de richtlijn alsmede ter versterking van de praktische samenwerking op dit terrein.

1.1. Visie op het gezinsmigratiebeleid

Gezinsmigratie is bij uitstek een beleidsterrein waarbij het algemene belang van de staat (verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor hun integratie en emancipatie, beperking van het beslag op publieke middelen en sociale zekerheid, tegengaan van fraude en misbruik, openbare orde) en het particuliere belang van het individu (het belang om zelf te bepalen waar men woont en met wie men zijn/haar leven deelt) samen komen. Naast het algemene belang op deze terreinen, kan ook gewezen worden op de nakoming van de positieve verplichting van de staat om de rechten van ingezetenen te beschermen ten opzichte van andere ingezetenen, zoals voorkoming van en bescherming tegen huiselijk geweld (waaronder huwelijksdwang).

Het scharnier tussen deze belangen wordt gevormd door het recht op gezinsleven, (vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 7 van het EU Handvest). Enerzijds wordt bescherming geboden, anderzijds zijn beperkingen toelaatbaar vanwege het algemene belang. De richtlijn gezinshereniging vormt, evenals de nationale wetgeving ter implementatie daarvan, een uitwerking van dit scharnier. Nederland onderschrijft het recht op gezinsleven zonder dat er automatisch een recht bestaat om dit gezinsleven binnen een lidstaat van de EU uit te oefenen.

Het is een constante uitdaging en een grote verantwoordelijkheid voor overheden (zowel nationaal als Europees, wetgevend, uitvoerend en rechtsprekend) om tussen particuliere en algemene belangen een evenwicht te vinden en te bewaren. Het discours over de invulling van het algemene belang kan tot op

zekere hoogte in tijd en plaats verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld de stand van de economie en de sociale en demografische kenmerken van het betrokken land. Illustratief hiervoor is het toegenomen belang van het integratiedebat zowel in een aantal lidstaten als op EU-niveau.

2. Uitdagingen

2.1. Integratie

Een samenleving waar een ieder die hier woont of zich duurzaam vestigt een thuis kan maken gaat niet vanzelf en is niet vanzelfsprekend het resultaat als ieder zijn eigen gang gaat.

Een meer verplichten integratiebeleid is nodig en gerechtvaardigd omdat anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, burgers langs elkaar gaan leven en uiteindelijk niemand zich meer thuis voelt in Nederland. Van mensen die zich willen vestigen in Nederland wordt verwacht dat zij hun bijdrage leveren aan de versterking van de maatschappelijke samenhang en betrokkenheid en burgerschap tonen. Het stellen van eisen aan de immigrant (inkomen, leeftijd) die zich duurzaam vestigt in onze samenleving vestigen is gerechtvaardigd omdat de samenleving ook eisen stelt aan de eigen burgers.

Bovendien is in een tijdperk, waarin kennis en vaardigheden een steeds belangrijkere rol spelen en de Europese welvaartsstaten als gevolg van financiële en economische crises steeds verder onder druk zijn komen te staan, het belang van een goede integratie van migranten sterk toegenomen. In de lidstaten zijn de gevolgen van achterblijvende integratie in toenemende mate zichtbaar in zorg, onderwijs, veiligheid en op de arbeidsmarkt.¹ Dit heeft ook gevolgen voor de sociale stabiliteit en het draagvlak voor immigratie onder de bevolking. Bij huwelijksmigratie speelt in het bijzonder het risico dat achterstanden steeds opnieuw kunnen worden doorgegeven een rol wanneer migranten een huwelijkspartner in het land van herkomst zoeken. In dit licht is er ook een groeiend besef dat de mogelijkheden van overheden om integratie te bevorderen beperkt zijn en de individuele toerusting en inzet van migranten een bepalende rol spelen.

De Nederlandse regering vindt het dan ook essentieel dat migranten op maximale wijze integreren in de nieuwe samenleving. Naarmate een migrant de taal eerder spreekt en meer kennis heeft van de ontvangende samenleving, stijgen de kansen op succesvolle integratie. Daarom acht de Nederlandse regering het van belang om eisen met betrekking tot taal en kennis van de ontvangende samenleving te verbinden aan verblijf in het betreffende land. Falende participatie en integratie kunnen leiden tot blijvende achterstanden, blijvende afstand tot onze samenleving en verminderde kansen voor kinderen van migranten. De Nederlandse regering is van mening dat ook bij gezinsmigratie kansrijke integratie van groot belang is en zoveel mogelijk gestimuleerd moet worden. Zij wijst in dit verband in het bijzonder op de eigen verantwoordelijkheid die migranten hierin hebben.

2.2. Voorwaarden vooraf en handhaving achteraf

¹ In dit kader kan verwezen worden naar het rapport van de Nederlandse Tweede Kamer opgesteld door de Commissie Blok, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nrs. 8–9, die onderzoek hebben gedaan naar het Nederlandse integratiebeleid. Zie <http://www.parlement.com/9291000/d/rapportcieblok.pdf>

Naast de noodzaak van integratie vormen de mondiale economische crisis en de internationale veiligheidssituatie elementen van algemeen belang. Ook deze spelen een rol bij de afweging tussen de algemene en particuliere belangen in het kader van gezinsmigratie, om de instroom te kunnen reguleren. Wanneer een overheid te weinig middelen heeft om een selectief migratiebeleid te kunnen voeren, te weinig gevolgen kan verbinden aan de economische situatie van gezinsmigranten (zeker wanneer er, zoals nu, sprake is van een economische crisis) en de middelen mist om effectief op te treden tegen fraude en misbruik op dit terrein, ontstaat er een disbalans tussen het individuele belang en het algemene belang. Dit doet op termijn afbreuk aan het publieke draagvlak voor (gezins-)migratie en aan het beleid van de EU in het algemeen.

Vanwege de problemen die lidstaten met enige regelmaat ondervinden bij een effectieve handhaving van de voorwaarden voor verblijf stelt de Nederlandse regering voor om reeds bij de toelating eisen te stellen, zowel aan de gezinsmigrant als aan de gezinshereniger, die beter dan nu waarborgen dat immigranten aan de voorwaarden voor hun verblijf blijven voldoen.

Hierbij speelt mede een rol dat het achteraf vaststellen van het bestaan van bijvoorbeeld schijnhuwelijken of –relaties die uitsluitend zijn aangegaan met het oogmerk verblijf te verkrijgen door capaciteitsvraagstukken en juridische mogelijkheden beperkt worden. Het enkel uitvoeren van adrescontrole volstaat niet in alle gevallen en de bevoegdheid van de overheid voor een controle “achter de voordeur” is gering en staat bovendien op gespannen voet met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Verblijfsbeëindiging van eenmaal toegelaten immigranten bij misbruik of als zij niet langer voldoen aan de voorwaarden voor verblijf, is niet altijd mogelijk. Zeker niet als zij in het kader van gezinsmigratie zijn toegelaten. Zelfs als zij niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst. De internationale en Europese bescherming van de rechten van de mens verzet zich hier geregeld tegen. In de praktijk is handhaving vaak een zeer arbeidsintensieve en kostbare zaak.

2.3. Positie gezinshereniger (referent)

Vanwege het belang van de openbare orde en de integratie op de arbeidsmarkt meent Nederland, dat er niet uitsluitend gekeken moet worden naar de situatie van het overkomende gezinslid, zoals nu het geval is op basis van de richtlijn, maar in grotere mate dan nu naar die van de gezinshereniger (de referent) die om overkomst van een gezinslid vraagt. Als de gezinshereniger bijvoorbeeld veroordeeld is voor geweldsmisdrijven in de relationele sfeer of eerder heeft gefraudeerd bij aanvragen om verblijf, zou dit de gezinshereniger moeten kunnen worden tegengeworpen bij een aanvraag om gezinshereniging. Ook het stellen van opleidingseisen (naast het huisvestingsvereiste, de inkomenseis en de eis van een ziektekostenverzekering) aan de *gezinshereniger* met het oog op een betere arbeidsmarktparticipatie kan een betere maatschappelijke integratie stimuleren van zowel de gezinshereniger als het overkomende gezinslid. De gezinshereniger kan hem of haar dan beter bijstaan in zijn of haar inburgering en toetreding tot de arbeidsmarkt. Het risico dat het gezin op enig moment beslag zal leggen op de publieke middelen neemt af.

2.4. Europaroute

Binnen het streven naar verdere harmonisatie op het terrein van gezinshereniging verdient ook de bredere opdracht aan de Europese wetgever

om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, aandacht. Deze opdracht vraagt om een integrale visie op het gezinsmigratiebeleid, die zich niet beperkt tot de gezinshereniging met onderdanen van derde landen. Het is ook voor gezinsmigratie met onderdanen van lidstaten van groot belang dat er toelatingseisen gelden die, zoals hierboven is aangegeven, nodig zijn om te waarborgen dat immigranten aan de voorwaarden voor hun verblijf blijven voldoen. Het recht op vrij verkeer van personen mag deze eisen niet doorkruisen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan de precisering van de rechten van EU-burgers op vrij verkeer van personen en gezinsmigratie naar de Unie, zoals dat volgt uit de nu geldende regelingen. Nederland acht het noodzakelijk gezinsmigratie van buiten de EU en het vrij verkeer van personen binnen de Unie binnen de bestaande verdragen beter op elkaar af te stemmen en zo de negatieve effecten van het gebruik van EU-recht door onderdanen van derde landen (de 'Europaroute') te beperken. De uitwerking hiervan is opgenomen aan het eind van de beantwoording van de vragen uit het Groenboek.

3. Beantwoording vragen Groenboek

De Nederlandse samenleving in al haar verscheidenheid is de samenleving waarin diegenen die zich in Nederland vestigen, moeten leren leven, waaraan zij zich moeten aanpassen en zich in moeten voegen. Dat mag lijken op een massieve stellingname richting migranten, maar is het niet. Wie zijn eigen land verlaat om te gaan wonen in een ander land, verwacht zaken aan te treffen die men in het land van herkomst zodanig heeft gemist dat men de fundamentele stap neemt om elders een bestaan op te bouwen. Met name vluchtelingen hebben aan den lijven ondervonden wat het betekent wanneer fundamentele rechten van mensen met voeten getreden worden. De kernwaarden en vrijheden waarop de Nederlandse rechtsstaat is gebaseerd staan aan de basis van het klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid waar onze regering voor staat.

De mogelijkheden die de huidige richtlijn gezinshereniging biedt, blijken niet voldoende om invulling te geven aan de belangenafweging waaraan momenteel behoefte is. Nederland pleit voor een zodanige aanpassing van de richtlijn dat een beter evenwicht gerealiseerd wordt tussen het algemene en het individuele belang. Hierbij moet naar de mening van de Nederlandse regering rekening worden gehouden met de volgende elementen.

- Een goede voorbereiding op het verblijf in een lidstaat geeft meer garanties dat de nieuwkomer in staat zal zijn sociaal en economisch te participeren in de samenleving.
- Voorwaarden moeten kunnen worden gesteld zowel aan de gezinshereniger als aan het overkomende gezinslid.
- Via het toelatingsbeleid kan worden tegengegaan dat met name vrouwen in een ongelijkwaardige en kwetsbare positie terecht komen, waarin zij afhankelijk zijn van hun echtgenoot en niet voldoende in staat zijn om deel te nemen aan het maatschappelijk leven.
- Een belasting van het sociale bijstandstelsel van lidstaten moet zoveel mogelijk voorkomen worden.
- Adequate handhaving van de gezamenlijk vastgestelde regels vergt naast goede, rechtvaardige en effectieve handhaving *achteraf* (na toelating), ook strenge en goed controleerbare voorwaarden *vooraf* (bij toelating) teneinde de druk op de handhaving achteraf te kunnen verlichten.

- Bij verdere harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid moet ruimte blijven bestaan om recht te doen aan de verschillen tussen lidstaten, bijvoorbeeld met betrekking tot sociale zekerheid en inkomensniveau.
- Illegaal verblijf moet gedurende enige tijd kunnen worden tegengeworpen bij een aanvraag om gezinshereniging, om zo illegaal verblijf minder aantrekkelijk te maken.

Er dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden van alle betrokken belangen waarbij in verdragen verankerde fundamentele rechten, belangen van individuen en algemene belangen in de vorm van integratie, emancipatie en het tegengaan van fraude, in een juist evenwicht worden gebracht, en uiteindelijk worden neergelegd in een voorstel. De Nederlandse regering is van mening dat dit evenwicht door middel van wijziging van de richtlijn opnieuw gevonden dient te worden. Door middel van aanpassing van de richtlijn kan het Europese gezinsmigratiebeleid een stap verder worden gebracht. Nederland wil graag een bijdrage leveren aan de verdere route op de wijze als in de reactie op de vragen in het Groenboek verwoord.

Vraag 1: voorwaarden waaraan een gezinshereniger moet voldoen (artikel 3, lid 1).

Is het toepassen van deze voorwaarden (redelijk uitzicht op een permanent verblijfsrecht ten tijde van het verzoek (artikel 3) en een wachttijd voorafgaand aan de hereniging (artikel 8) de beste manier om te bepalen wie gezinshereniger kan zijn?

Deze voorwaarden kunnen volgens Nederland verduidelijkt worden door ze nader te specificeren.

Ten aanzien van het eerste lid meent Nederland dat het mogelijk is om nader te bepalen voor welk verblijfsdoel al dan niet een recht op gezinshereniging geldt. Voor bijvoorbeeld bepaalde categorieën, die met een tijdelijk verblijfsrecht in een lidstaat verblijven (au pair), geldt nu geen recht op gezinshereniging. Dit kan worden geëxpliciteerd.

Nederland is van mening dat de voorwaarde van een wachttijd een goede manier is om te bewerkstelligen dat de gezinshereniger zorg draagt voor het welslagen van de integratie van zijn partner. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van de duur van de maximale wachttermijn wordt gegeven in het antwoord op vraag 6.

Vraag 2: minimumleeftijd echtgenoot (artikel 4, lid 5).

Is het legitiem om een minimumleeftijd voor de echtgenoot te hanteren die afwijkt van de meerderjarigheidsleeftijd van een lidstaat?

Ja. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de leeftijd waarop iemand volgens de nationale regelgeving meerderjarig is en het is toegestaan om te huwen (in de meeste lidstaten en in derde landen zijn beide op 18 jaar gesteld) en anderzijds de leeftijd waarop het mogelijk is om het recht op gezinshereniging uit te oefenen. Dit laatste betekent een stap met grote verantwoordelijkheden waarop betrokkenen goed moeten zijn voorbereid teneinde te kunnen integreren en participeren in de ontvangende lidstaat. Wanneer een huwelijkspartner uit een derde land komt, schept dit een grote economische en sociale verantwoordelijkheid voor zowel de gezinshereniger als voor het overkomende gezinslid. Het overkomende gezinslid komt in een afhankelijke positie terecht en moet op sociaal en economisch vlak kunnen bouwen op de gezinshereniger. Een hogere leeftijdseis voorkomt dat de overkomst van een nieuwe partner een prikkel voor de jongmeerderjarige vormt om te stoppen met school, en daardoor vervolgens onvoldoende voorbereid toetreedt tot de arbeidsmarkt en in zijn verdere maatschappelijke ontplooiing wordt belemmerd.

Voorts wordt voorkomen dat die achterstand vervolgens kan worden gereproduceerd in de positie van de nieuwe partner zodat diens integratie al direct op achterstand staat, en dat dit proces er op den duur toe leidt dat bepaalde groepen immigranten marginaliseren, in de betekenis dat zij een afnemend vermogen bezitten om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving in het algemeen. Een hogere leeftijdseis geeft partners de mogelijkheid elkaar beter te begeleiden op dit vlak en zich beter op het werkende leven voor te bereiden door een studie of beroepsopleiding af te ronden. Dit komt zowel de maatschappelijke integratie als de financiële onafhankelijkheid van beide partners ten goede.

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. Het tegengaan van huwelijksdwang is complex en vergt een combinatie van maatregelen, waaronder het stellen van duidelijke normen in het strafrecht en het civiele recht, in combinatie met goede voorlichting aan de betrokken gemeenschappen. Maatregelen dus die passen in het belang dat Nederland aan emancipatie hecht. Nederland hanteert de huidige leeftijdseis van 21 jaar ten dele om huwelijksdwang te voorkomen (een oudere huwelijkskandidaat kan zich in het algemeen beter verweren tegen de druk van de familie dan een jongere) en ten dele als bijkomende maatregel die ouders kan ontmoedigen hun kind uit te huwelijken met het oog op migratie (en mogelijk geldelijk gewin).²

Voorstel NL 24 jaar

Nederland is bovendien van mening dat een leeftijdseis van 24 jaar nog meer recht doet aan het beoogde doel van de leeftijdseis zoals hierboven beschreven. Nederland pleit derhalve voor een verhoging van de in artikel 4, lid 5 genoemde leeftijdseis naar 24 jaar. In Denemarken zijn hiermee positieve resultaten behaald. Uit onderzoek is gebleken dat door de leeftijdsverhoging naar 24 jaar het trouwgedrag tweedegeneratie migranten vrouwen en onder niet-westerse migranten vrouwen die opgegroeid zijn in Denemarken is veranderd. Onderzoek wijst uit dat ze het trouwen uitstellen³ en bovendien vaker kiezen voor een partner die ook in Denemarken woont.⁴ Zo wordt volgmigratie en daarmee gepaard gaande integratieproblemen, beperkt. Gezien het voorgaande is Nederland voorts voorstander van het opnemen van de (hogere) leeftijdseis als facultatieve voorwaarde in de richtlijn.

Zijn er andere manieren om gedwongen huwelijken in het kader van gezinshereniging te voorkomen en zo ja, welke?

De Commissie vraagt of er andere manieren zijn om gedwongen huwelijken te voorkomen. Nederland meent in algemene zin dat alle maatregelen die erop gericht zijn om mensen maatschappelijk en economisch zelfstandig te laten zijn en hun integratie te bevorderen, kunnen bijdragen aan het voorkomen van huwelijksdwang. Daarbij legt Nederland in recent genomen maatregelen in het civiele recht en het strafrecht⁵ de normen nog duidelijker vast om een signaal van het belang van een vrije partnerkeuze af te geven. Onder meer zal worden bepaald dat het openbaar ministerie de bevoegdheid krijgt om een gedwongen huwelijk te stuiten en om de rechter te verzoeken een reeds gesloten dwanghuwelijk nietig te verklaren, zodat de huwelijkspartner die gedwongen

² In dit kader een verwijzing naar het onderzoek: "internationale gezinsvorming begrensd?" een evaluatie van de verhoging van de inkomens en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland, WODC, 2009, va. p. 14.

³ Annual report 2009, the rockwool foundation

⁴ Statistical paper regarding experiences with the Danish 24-year rule, 2009

⁵ Het afschaffen van de mogelijkheid dat minderjarigen in Nederland een huwelijk sluiten; het afschaffen van de mogelijkheid dat een huwelijk wordt gesloten tussen bloedverwanten in de derde of vierde graad in de zijlinie; het verruimen van de mogelijkheid de sluiting van een huwelijk tegen te gaan indien sprake is van dwang; het verruimen van de mogelijkheid een huwelijk nietig te verklaren; indien het is gesloten onder invloed van dwang het beperken van de erkenning in Nederland van in het buitenland gesloten polygame huwelijken.

wordt of is om het huwelijk te sluiten beter ondersteund kan worden om de huwelijksluiting te voorkomen of terug te draaien. Ook wordt geïnvesteerd in voorlichting. Wel constateert de regering dat het moeilijk is om in individuele gevallen vast te stellen of er sprake is van huwelijksdwang en dat het daarom moeilijk is om hier repressief tegen op te treden. Om deze reden juicht Nederland aanvullende maatregelen toe, zoals we die hier voorstellen. Maatregelen die het lastiger maken om misbruik te maken van migratiebeleid op grond van het recht op gezinshereniging.

Beschikt u over duidelijk bewijs dat gedwongen huwelijken een reëel probleem vormen? Zo ja, hoe groot is dit probleem (vermeld cijfers) en hangt het samen met de regels voor gezinshereniging (vaststelling van een minimumleeftijd die afwijkt van de meerderjarigheidsleeftijd)?

De Commissie vraagt ten slotte om cijfers om het probleem te kwantificeren. Uit een onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2005⁶ naar partnerkeuze en gedwongen huwelijken onder Marokkaanse, Turkse en Hindoestaanse Nederlanders, blijkt dat migratiedruk uit het land van herkomst en huwelijken met bloedverwanten de kans op gedwongen huwelijken of huwelijken die onder grote psychische druk worden gesloten, vergroten. Uit een quickscan die Vluchtelingenorganisaties Nederland heeft uitgevoerd in 2011 onder acht groepen vluchtelingen in Nederland, blijkt dat huwelijksdwang een levend en reëel fenomeen is. Deze scan laat daarnaast zien dat huwelijksmigranten vaak in een duidelijke afhankelijkheidsrelatie terecht komen. Het zelfbeschikkingsrecht van huwelijkspartners is in veel gevallen ondergeschikt aan de wens tot behoud van culturele tradities die beoogd wordt door een huwelijkskandidaat uit het land van herkomst te halen. Verzet tegen het zich niet aanpassen aan de heersende norm is moeilijk, aangezien dit wordt opgevat als schending van de collectieve eer en kan leiden tot eengerelateerd geweld.

In Duitsland is recentelijk een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van huwelijksdwang in opdracht van de Duitse overheid. In het jaar 2008 zijn 3500 gevallen van dreigende en al voltrokken dwanghuwelijken gevonden. De schatting is dat hierachter nog een groot aantal onzichtbare gevallen schuilgaat van mensen die de hulpverlening nooit bereiken. Dit onderzoek wijst ook uit dat het probleem voornamelijk voorkomt onder mensen met een migratieachtergrond. Gezien de overeenkomst tussen de Duitse en Nederlandse migrantenpopulatie, is aannemelijk dat de ernst van deze problematiek in Nederland vergelijkbaar is met de situatie in Duitsland. Hoewel het geven van een betrouwbaar beeld van aard en omvang niet mogelijk is, zijn er wel gegevens voorhanden die het beeld ondersteunen:

1. In 2009 is er in opdracht van het ministerie van justitie een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van huwelijksdwang onder alle politiekorpsen en de Steunpunten huiselijk geweld⁷ in het meetjaar 2007. Twee van de twaalf politiekorpsen die hebben meegewerkt kenden zaken waarin huwelijksdwang speelde, en zeven steunpunten kenden (meerdere)

⁶ <http://www.acvz.org/nl/archief-2005/42-2005-beleidsadviezen/255-tot-het-huwelijk-gedwongen>

⁷ Het Steunpunt huiselijk geweld geeft advies aan slachtoffers en plegers van huiselijk geweld (waaronder ook gedwongen huwelijken). Ook kan deze instantie je doorwijzen naar de juiste hulpverlening. Van de 35 Steunpunten huiselijk geweld hebben er 18 gereageerd.
www.wodc.nl/images/volledige-tekst_tcm44-167298.pdf

zaken. Aangezien de politie niet registreert op gedwongen huwelijken, is het op basis van deze cijfers niet mogelijk uitspraken te doen over aard en omvang van huwelijksdwang in Nederland. Daarnaast is dit onderzoek is uitgevoerd onder een beperkt aantal organisaties.

2. Ook de provincie Noord-Holland heeft in 2009 een quickscan naar aard en omvang van huwelijksdwang uitgevoerd. Hieruit bleek dat de helft van de respondenten in 2009 signalen had ontvangen van dreigende of reeds voltrokken gevallen van huwelijksdwang. De meeste bevraagde organisaties tussen de 2 en 5 maal, maar de politie uit deze provincie (ander korps dan uit bovenstaand onderzoek) en een zelforganisatie zelfs meer dan 20 maal. Ook het onderwijs en de opvang zijn plekken waar veel signalen werden opgevangen.⁸
3. Het Steunpunt huiselijk geweld in Den Haag registreerde in 2010 10 gevallen van huwelijksdwang. Het Landelijk Expertisecentrum Eergerelateerd Geweld van de politie Haaglanden heeft in de periode tussen 2007 en 2009 16 gevallen in behandeling gehad waarbij huwelijksdwang speelde. Uit cijfers van de opvangpilot van Fier Fryslan voor minderjarige vrouwen die te maken hebben met eergerelateerd geweld, blijkt dat (dreiging met) uithuwelijking voor 18 van de 110 opgevangen minderjarige vrouwen (16%) de belangrijkste reden was om het huis te ontvluchten, en voor 34 van de 110 (31%) een bijkomende reden.
4. Uit een recente telefonische inventarisatie onder organisaties die voorlichting en training geven aan zowel leerlingen als docenten op middelbare scholen, kwam naar voren dat op alle door deze organisatie bezochte scholen signalen bekend waren.

Eenduidige landelijke registratie ontbreekt in Nederland, en een nationaal onderzoek zoals in Duitsland heeft in Nederland niet plaatsgevonden. Hierdoor is het niet mogelijk een compleet beeld te geven van aard en omvang van de problematiek in Nederland. Casuïstiek laat echter zien dat de gevolgen voor betrokkenen zeer groot zijn. De ernst van de problematiek rechtvaardigt het nemen van maatregelen om deze vorm van geweld tegen te gaan. Het gedwongen worden een huwelijk aan te gaan is immers in strijd met fundamentele mensenrechten.

Vraag 3: beperkingen gezinshereniging voor minderjarige kinderen. Hecht u enig belang aan het handhaven van de standstillclausules die niet door de lidstaten worden gebruikt, zoals die betreffende kinderen ouder dan 15 jaar?

Deze vraag betreft artikel 4, lid 6 en artikel lid 1, laatste alinea van de richtlijn. Deze onderdelen van het artikel zijn niet in nationale wetgeving in Nederland omgezet. Artikelen die in geen enkele lidstaat worden gebruikt en niet meer kunnen worden geïntroduceerd, kunnen wat Nederland betreft in het kader van verdere harmonisatie worden verwijderd uit de richtlijn.

Dit geldt niet voor bepalingen die slechts in een of enkele lidstaten worden gebruikt.

⁸ http://www.huiselijkgeweld.nl/doc/huwelijksdwang/Huwelijksdwang_in_Noord-Holland_ACB_2010.pdf

Het is aan deze lidstaten om aan te geven of de bepaling aan zijn doel beantwoordt en dus gehandhaafd dient te worden. Nederland is alleen voorstander van het schrappen als dit ook door de lidstaat die het toepast, wenselijk wordt geacht.

Vraag 4: overige gezinsleden (buiten 'kerngezin').

Zijn de regels voor de in aanmerking komende gezinsleden adequaat en ruim genoeg om rekening te houden met de verschillende definities van het gezin naast die van het kerngezin?

De hier aan de orde zijnde regels zijn adequaat en ruim genoeg. Nederland maakt gebruik van deze ruimte door het recht op gezinshereniging te beperken tot leden van het kerngezin. De toelating van eventuele andere gezinsleden kan door lidstaten zelfstandig in nationale wetgeving worden geregeld. Zo wordt beter rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de lidstaat.

Vraag 5: integratiemaatregelen (artikel 7, lid2).

Wordt met deze maatregelen het doel van integratie bereikt? Hoe kan dit in de praktijk worden beoordeeld? Welke integratiemaatregelen zijn het doeltreffendst?

Zou u het nuttig vinden deze maatregelen nader vast te stellen op EU-niveau?

Zou u maatregelen vóór de toegang aanbevelen? Zo ja, hoe kan worden gewaarborgd dat dergelijke maatregelen niet leiden tot overmatige belemmeringen voor gezinshereniging (zoals onevenredige kosten of eisen) en dat zij rekening houden met individuele omstandigheden als leeftijd, analfabetisme, handicap en opleidingsniveau?

Doel integratiemaatregelen en integratievoorwaarden

In overeenstemming met artikel 79 lid 4 VWEU kunnen lidstaten ook in het kader van het recht op gezinshereniging nadere integratievoorwaarden stellen. Het overgrote deel van de Europese lidstaten hanteert inmiddels integratievoorwaarden, voorafgaand of gedurende het verblijf. Vaak gekoppeld aan de verblijfsstatus, toegang tot bijstand en/of naturalisatie. Het doel van deze voorwaarden en maatregelen is migranten enige kennis van de taal en de samenleving bij te brengen zodat zij een eerste stap zetten naar een zelfredzaam bestaan en volwaardige deelname aan het maatschappelijk leven, één van de centrale doelstellingen van integratiebeleid van de EU Lidstaten en de *common basic principles*.

Nederland hecht zeer aan het handhaven van integratiemaatregelen, zowel voorafgaand aan het verblijf van de vreemdeling in Nederland als na vestiging. Het Nederlandse inburgeringsbeleid ziet erop toe dat migranten die zich duurzaam in Nederland willen vestigen, voorbereid en gemotiveerd naar Nederland komen en zich na vestiging zodanig scholen in de taal en de inrichting van de Nederlandse samenleving dat zij een eerste stap zetten naar een actieve deelname aan de samenleving en een zelfredzaam bestaan. Deze maatregelen dragen op een positieve manier bij aan de voorbereiding van de partner voor het leven in een ander land en de kansrijke deelname aan de Nederlandse samenleving waarin participatie en burgerschap een prominente rol spelen.

Effect integratiemaatregelen

Integratievoorwaarden zijn nog relatief nieuw waardoor er nog slechts beperkt onderzoek beschikbaar is naar de exacte effecten van deze maatregelen en voorwaarden. Als één van de koplopers bij het nemen van dergelijke maatregelen is in Nederland inmiddels enige ervaring opgedaan met de evaluatie van integratiemaatregelen. In algemene zin kan gesteld worden dat iedere migrant met het doorlopen van het inburgeringsprogramma een stap zet op de ladder van participatie in de Nederlandse samenleving. Vast staat in ieder geval dat kennis van taal en samenleving essentieel is voor volwaardige participatie en arbeidsdeelname van migranten, en in zoverre deze maatregelen hieraan bijdragen, er van uit mag worden gegaan dat deze maatregelen een bijdrage leveren aan het integratieproces. Ook bestaat er een groot publiek draagvlak voor dergelijke maatregelen.

Dit blijkt uit diverse evaluaties. Driekwart van de deelnemers die een inburgeringsprogramma heeft doorlopen is hierover (zeer) tevreden. Vele deelnemers geven aan dat het programma heeft bijgedragen aan verbetering van taalvaardigheid, het vergroten van het sociale netwerk en het versterken van zelfvertrouwen. Kwantitatieve analyses wijzen eveneens op een positieve relatie tussen inburgering en beheersing van de Nederlandse taal.⁹ Kandidaat-migranten ervaren hun toets in het land van herkomst eveneens als een zinvolle voorbereiding op hun komst naar Nederland. Het merendeel van de deelnemers verwacht dat hun inspanningen een positief effect zullen hebben op hun integratiekansen in Nederland. Het effect op de technische taalvaardigheid en kennis over Nederland is ook hier aanwezig. 80% van de examenkandidaten behaalt niveau A1 of hoger.

Dit is precies wat het inburgeringsprogramma beoogt te bereiken: een eerste stap te zetten in het proces van inburgering en integratie. Daarnaast lijkt de wet ertoe te hebben geleid dat bewuster wordt nagedacht over de partnerkeuze en de keuze om al dan niet naar Nederland te komen. De begeleidingscommissie van de Evaluatie Wet inburgering in het buitenland gaat ervan uit dat het maken van dergelijke afwegingen over een eventuele toekomst in Nederland een positief effect heeft op de integratie van deze groep.¹⁰

Welke integratiemaatregelen zijn het meest doeltreffend?

Welke integratiemaatregelen het meest effectief zijn, is ondermeer afhankelijk van de specifieke (migratie en maatschappelijke) context van lidstaten. Gezien de verdeling van competenties en de (primaire) verantwoordelijkheid van lidstaten voor integratie in overweging nemend, dient het aan de individuele lidstaten voorbehouden te zijn welke maatregelen in hun nationale context het meest effectief worden geacht. In dit licht is Nederland geen voorstander van het vaststellen van integratiemaatregelen op EU-niveau. Het dient conform artikel 79 lid 4 VWEU aan individuele lidstaten voorbehouden te blijven om deze nationale integratievoorwaarden vorm te geven met inachtneming van beginselen van

⁹ Jaarrapport Integratie 2011, SCP; Vluchtelingengroepen in Nederland, SCP, 2010; De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten, Regioplan, 2009

¹⁰ Evaluatie Wet inburgering in het buitenland. Centrale bevindingen en conclusies. Begeleidingscommissie, Den Haag, 2009; De Wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, resultaten en de eerste effecten, Regioplan, 2009. G.G. Lodder, Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland Instituut voor Immigratierecht, Leiden, 2009; . Evaluatie Wet inburgering buitenland. Financiële aspecten, Ernst & Young 2009.

proportionaliteit en evenredigheid; de Europese Commissie heeft geen wetgevende bevoegdheden op het gebied van integratie.

Immigratiemaatregelen (dit zijn de voorwaarden in het kader van de richtlijn gezinshereniging) mogen daarom niet gebruikt worden om de mogelijkheden van lidstaten om integratiebeleid te ontwikkelen, te beperken. De Europese Commissie kan wel een rol spelen in de versterking van kennis op dit vlak door onderzoek en evaluaties van lidstaten systematisch bijeen te brengen en waar nodig aanvullend onderzoek te laten verrichten.¹¹

Voorstel NL intrekking verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier

Nederland wenst in dit kader ook dat de richtlijn lidstaten de ruimte biedt om als uiterste consequentie de verblijfsvergunning bepaalde tijd regulier van een vreemdeling in trekken als deze niet voldoet aan de in een lidstaat geldende inburgeringvoorwaarden. Dit uiteraard in overeenstemming met relevante internationale verdragen. De keuze om naar Nederland te komen betekent ook een keuze om te integreren en te participeren.

Mogelijke belemmeringen voor gezinshereniging?

Voor wat betreft de vraag naar mogelijke belemmeringen voor gezinshereniging, kan er wat Nederland betreft geen misverstand over bestaan, dat de voorwaarden die worden gesteld nooit disproportioneel mogen zijn en het recht op gezinshereniging niet mogen uithollen of praktisch onuitvoerbaar mogen maken. Dit geldt voor alle voorwaarden, waaronder dus ook de integratievoorwaarden. Dit vormt in die zin geen uitzondering op de algemene verplichting om fundamentele mensenrechten te beschermen en proportioneel op te treden. Hiervoor hoeven geen extra, aanvullende passages over te worden opgenomen maar dit moet tot uitdrukking komen in alle voorwaarden die de richtlijn stelt en in de uitvoering die de lidstaten hieraan geven.

Vraag 6: Wachtijd in verhouding tot opnamecapaciteit (artikel 8, tweede alinea).

Is het, gezien de toepassing ervan, noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dergelijke afwijking in de richtlijn te behouden om te voorzien in een wachtijd van drie jaar vanaf de indiening van het verzoek?

De wachtperiode van artikel 8 dient om te bevorderen dat gezinshereniging in voor integratie gunstige omstandigheden plaatsvindt. De reeds in Nederland verblijvende gezinshereniger wordt geacht mede verantwoordelijkheid 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. In Nederland geldt geen opnamecapaciteit (zoals in Oostenrijk) en daarmee wordt het tweede deel van artikel 8 niet toegepast. Het is aan de lidstaten om aan te geven of de bepaling aan zijn doel beantwoordt en dus gehandhaafd dient te worden. Nederland is alleen voorstander van het schrappen van het tweede deel als dit ook door de lidstaat die het toepast, wenselijk wordt geacht.

Vraag 7: toegang en verblijf gezinsleden (artikel 13, leden 2 en 3)

¹¹ In dit kader een verwijzing naar het onderzoek: "internationale gezinsvorming begrensd?" een evaluatie van de verhoging van de inkomens en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland, WODC, 2009,

Zijn er specifieke regels nodig voor de situatie waarin de resterende geldigheidsduur van de verblijfstitel van de gezinshereniger minder dan een jaar bedraagt, maar verlenging van de verblijfstitel in behandeling is?

Ja, artikel 13, leden 2 en 3 moeten beter op elkaar aansluiten. Hoewel dit artikel in de praktijk niet vaak tot problemen leidt, is het zinvol om deze onduidelijkheid door wijziging van de richtlijn weg te nemen.

Vraag 8: uitsluiting van begunstigten van subsidiaire bescherming (artikel 3, lid 2, onder b).

Zou de gezinshereniging van onderdanen van derde landen die begunstigten zijn van subsidiaire bescherming onderworpen moeten zijn aan de regels van de richtlijn gezinshereniging?

Zouden de gunstiger bepalingen van de richtlijn gezinshereniging op grond waarvan vluchtelingen niet hoeven te voldoen aan bepaalde vereisten (woonruimte, ziektekostenverzekering, voldoende stabiele inkomsten) ook moeten gelden voor de begunstigten van subsidiaire bescherming?

Nederland maakt geen onderscheid tussen erkende vluchtelingen en vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus. Derhalve wordt er ook geen onderscheid gemaakt in de voorwaarden voor gezinshereniging met een erkend vluchteling en gezinshereniging met een subsidiair beschermde. Dezelfde voorwaarden zijn van toepassing, namelijk de voorwaarden die gelden voor erkende vluchtelingen zoals beschreven in de richtlijn. Nederland is er dan ook voorstander van om op subsidiair beschermde dezelfde regels inzake gezinshereniging toe te passen als op vluchtelingen.

Vraag 9: overige asielgerelateerde vraagstukken (hoofdstuk V van de richtlijn).

Moeten de lidstaten de mogelijkheid blijven houden om de toepassing van de gunstiger bepalingen van de richtlijn te beperken tot vluchtelingen wier gezinsbanden dateren van vóór hun binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat?

Ja. Alleen gezinsleden die tot aan het vertrek van de gezinshereniger (de in Nederland verblijvende houder van een asielvergunning) uit het land van herkomst feitelijk tot het gezin hebben behoord zouden voor gezinshereniging onder het gunstige regime van hoofdstuk V in aanmerking moeten komen. De gunstige regeling is bedoeld om een gezin dat nooit de intentie heeft gehad om de gezinsband te verbreken, maar dit noodgedwongen toch moet doen, zodra de gelegenheid zich voordoet, in staat te stellen de gezinsband zo snel mogelijk te herstellen. Dit beleid ziet er immers op dat de gezinssituatie, zoals deze bestond op het moment dat de hoofdpersoon het land van herkomst verliet, wordt hersteld. Wanneer binnen drie maanden, nadat aan de hoofdpersoon een asielvergunning is verleend, de aanvraag door of namens de gezinsleden wordt ingediend, rechtvaardigt dit de hereniging onder het gunstige regime, als aan de overige voorwaarden wordt voldaan.¹² Wanneer eerst na drie maanden melding

¹² De gezinsleden moeten dezelfde nationaliteit bezitten en feitelijk behoren tot het gezin zoals dat bestond voordat de asielvergunninghouder het land van herkomst verliet.

wordt gemaakt van gezinsleden, rechtvaardigt dit de toepassing van het reguliere kader voor gezinshereniging.

Zou gezinshereniging ook gewaarborgd moeten zijn voor andere categorieën gezinsleden die afhankelijk zijn van de vluchtelingen, en zo ja, voor welke categorieën?

Ja. De kring van gerechtigde gezinsleden onder het beleid met gunstigere voorwaarden bestaat in Nederland uit de echtgenoot / echtgenote, minderjarige kinderen, partner en meerderjarige kinderen. Dit is ruimer dan de categorieën in het voorgenomen reguliere gezinsmigratiebeleid, namelijk echtgenoot, geregistreerd partner en minderjarige kinderen.

Moeten vluchtelingen, indien het verzoek om gezinshereniging niet binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend, verplicht moeten blijven om aan te tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten?

Ja. Nederland stelt al voorwaarden aan vluchtelingen die gebruik maken van het reguliere toelatingsbeleid inzake gezinshereniging ten aanzien van het middelenvereiste en het vereiste verzekerd te zijn tegen ziektekosten. Met betrekking tot het huisvestingsbeleid bestaat het voornemen een voorwaarde te gaan stellen.

Het gunstige regime van hoofdstuk V stelt gezinsleden die als gevolg van de vluchtsituatie *noodgedwongen* van elkaar gescheiden zijn in staat het gezinsleven snel te herstellen. Gezien de korte verblijfsduur van de toegelaten vluchteling is het niet redelijk om van hem of haar te verlangen al over voldoende middelen van bestaan en geschikte woonruimte te beschikken. Echter, als de gezinsleden er voor kiezen pas op een later moment het gezinsleven met de toegelaten vluchteling voort te zetten, dan kunnen deze eisen in alle redelijkheid wel worden gesteld. Bovendien neemt de onvrijwilligheid van de scheiding af naarmate gezinsleden ondanks de toelating van de vreemdeling op grond van de vluchtelingenstatus besluiten langer van elkaar gescheiden te blijven. Ook in dit licht is het na de termijn van drie maanden niet langer noodzakelijk om toelating onder gunstiger voorwaarden nodig te maken.

Vraag 10: gesprekken en onderzoeken (artikel 5, lid 2). Beschikt u over duidelijke bewijzen voor fraude? Hoe groot is het probleem (vermeld cijfers)? Denkt u dat regels inzake gesprekken en onderzoeken, waaronder DNA-testen, kunnen bijdragen tot het oplossen van de problemen? Acht u het nuttig om deze gesprekken of onderzoeken nader te regelen op EU-niveau? Zo ja, welk type regels zou u overwegen?

Zoals eerder aangegeven, is het belang van cijfermatige gegevens op dit terrein beperkt. Het is onmogelijk om op basis van de data waarover we beschikken, een goede inschatting te maken van de totale omvang van de problematiek. Dat geldt zeker in het geval van fraude en schijnhuwelijken omdat in die gevallen twee partners samenwerken om de fraude te bewerkstelligen en er geen slachtoffer is dat belang heeft bij bescherming.

Fraude en misbruik vinden plaats in verschillende vormen en is wijd verspreid. Als voorbeeld kan worden genoemd de aanpak van fraude en misbruik in de asielprocedure en het gunstiger gezinsherenigingsbeleid voor Somalische asielzoekers. In 2009 was "grootschalige fraude" geconstateerd. Somalische asielzoekers vroegen om hereniging met gezinsleden die bij nader inzien helemaal geen deel bleken uit te maken van het gezin. Hierop zijn de regels aangescherpt. De maatregelen bestaan er onder meer uit dat medewerkers van de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) er scherper op toezien dat er sprake is van een zogenoemde gezinsband. Waar nodig worden aanvullende bewijzen gevraagd. In deze aanpak zijn positieve resultaten behaald. In de eerste maanden van 2011 werd nog geen 10 procent van de aanvragen om gezinshereniging door Somaliërs onder gunstige voorwaarden ingewilligd. Dit kwam neer op gemiddeld dertig personen per maand. In 2010 werden nog 2300 aanvragen ingewilligd, ongeveer een kwart van het aantal behandelde aanvragen.

Bestrijding van fraude valt of staat met de mogelijkheden tot onderzoek naar fraude door de lidstaten. In tijden waar de technologie constant in ontwikkeling is, lijkt het Nederland niet raadzaam om specifiek vast te leggen welke mogelijkheden tot onderzoek er gehanteerd mogen worden. De grondrechten inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens (artikel 7 en 8 van het EU-Handvest van de grondrechten) waarborgen het algemene uitgangspunt dat de overheid niet disproportioneel mag ingrijpen in het privéleven van betrokkenen.

Moderne technieken stellen lidstaten in staat om beter te controleren en gerichte controles uit te oefenen op basis van bijvoorbeeld risicoprofielen. De formulering van artikel 16, lid 4, staat nu in de weg aan het volledig gebruik maken van de mogelijkheden die lidstaten hebben.

Met name de voorwaarde van 'gegronde vermoedens' leidt tot interpretatieproblemen. Er zal duidelijkheid moeten komen over de reikwijdte van de interpretatie. Het is nodig dat in de toelichting wordt uitgelegd dat 'gegronde vermoedens' niet beperkt zijn tot concrete aanwijzingen voor fraude, maar dat ook gebruik gemaakt kan worden van risicoprofielen, gekoppeld aan digitale gegevens, om tot een zodanig vermoeden van fraude te komen dat nader onderzoek is toegestaan.

De beslistermijnen en kosten voor handhaving maken het onmogelijk om elke aanvraag intensief te controleren. Wel moet lidstaten de vrijheid worden gegeven om naar eigen inschatting controles uit te voeren. Deze mogen uiteraard niet leiden tot directe of indirecte discriminatie of tot disproportionele maatregelen. Hier ziet, naast de overheid zelf, de rechter (nationaal en Europees) op toe.

In het kader van artikel 16 meent Nederland dat ook het tweede lid aandacht verdient. Er bestaat onduidelijkheid over de mogelijkheid om een verblijfsvergunning in te trekken of te verlen(en) indien (onder b) het huwelijk, het partnerschap of de adoptie tot stand is gebracht *uitsluitend* om toegang tot de lidstaat te verkrijgen. Het begrip 'uitsluitend' legt een onredelijke bewijslast neer bij de ontvangende staat. Deze bepaling is te beperkend door het gebruik van het woord 'uitsluitend' en maakt aantonen dat hiervan sprake is vrijwel onuitvoerbaar. Uitsluitend zou bijvoorbeeld moeten worden vervangen door 'met het oogmerk'.

Overigens meent Nederland dat een situatie als in artikel 16, lid 2, onder b, ook gevolgen moet hebben voor de gezinshereniger; hij moet in voorkomende gevallen (tenminste tijdelijk) kunnen worden uitgesloten van het recht op gezinshereniging.

Vraag 11: schijnhuwelijken (artikel 16, lid 4).

Beschikt u over duidelijk bewijs voor de problemen rond schijnhuwelijken? Beschikt u over cijfers inzake dergelijke huwelijken (ontdekte gevallen)? Houden de problemen verband met de bepalingen van de richtlijn? Zouden de bepalingen in de richtlijn die betrekking hebben op controles doeltreffender kunnen worden toegepast, en zo ja, hoe?

Hetgeen in antwoord op de vorige vraag is gezegd over het relatieve belang van data over fraude, geldt onverminderd ook voor schijnhuwelijken, die een aparte vorm van fraude uitmaken. Het beleid tegen schijnhuwelijken is preventief bedoeld. Als het beleid werkt, wordt voorkomen dat men een aanvraag doet, dan wel dat deze wordt ingewilligd. Daarnaast kan er sprake zijn van grote geldelijke belangen, die de kans dat de overheid op de hoogte wordt gesteld van het bestaan van een schijnhuwelijk, nog kleiner maakt.

Ook voor schijnhuwelijken geldt dat de formulering van artikel 16, lid 4, in de weg staat aan het volledig gebruik maken van de mogelijkheden die lidstaten hebben.

Zoals gezegd leidt met name de voorwaarde van 'gegronde vermoedens' tot interpretatieproblemen en bestaat er behoefte aan duidelijkheid over de interpretatie hiervan.

Voorstel beperking aantal huwelijkspartners

In dit verband stelt Nederland voor het aantal huwelijkspartners dat een gezinshereniger binnen een bepaalde periode kan laten overkomen, te beperken. Het moet niet mogelijk zijn om meerdere partners achtereenvolgend over te laten komen, om er ten eerste zelf beter van te worden (geldelijk gewin), maar ook om uitbuiting te voorkomen. Daarnaast zal ook bij fraude (bijvoorbeeld schijnhuwelijken) en misbruik van de toelatingsprocedure door de gezinshereniger de overkomst van partners moeten worden beperkt. Concreet betekent dit een beperkende voorwaarde waarbij maximaal eens per tien jaar verblijf bij de gezinshereniger wordt toegestaan aan een (huwelijks) partner uit een derde land (behoudens uitzonderingen, bijvoorbeeld indien een partner overlijdt).

Vraag 12: leges.

Zouden de administratieve procedurekosten moeten worden geregeld? Zo ja, zou dat moeten gebeuren in de vorm van waarborgen of moeten er nadere aanwijzingen worden gegeven?

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.

Vraag 13: duur van de procedure: termijn voor de administratieve beslissingen (artikel 5, lid 4).

Is de administratieve termijn die in de richtlijn is vastgelegd voor het onderzoeken van het verzoek gerechtvaardigd?

Nederland is van mening dat de beslistermijn van maximaal negen maanden gerechtvaardigd en voldoende is voor de afdoening van de aanvraag. In de Nederlandse praktijk kan hier aan worden voldaan. Het streven is altijd naar verkorting van procedures, met behoud van zorgvuldigheid. Snelle procedures zijn in het belang van de vreemdeling en de autoriteiten (goed bestuur, administratieve belasting). Een juridisch afdwingbare kortere termijn zou echter geen recht doen aan de complexiteit van aanvragen, in het bijzonder in het kader van gezinshereniging waarbij vaak met een samenstel van persoonlijke factoren rekening moet worden gehouden.

Vraag 14: horizontale clausules (artikel 5, lid 5 en artikel 17).

Hoe zou de toepassing van deze horizontale clausules vergemakkelijkt en in de praktijk gegarandeerd kunnen worden?

Zowel artikel 5, lid 5, meewegen van belangen van het kind, als artikel 17 betreffende afweging van diverse belangen worden in Nederland nageleefd. Zij maken onderdeel uit van de verschillende toetsmomenten die Nederland kent in de procedure om vast te stellen of iemand recht heeft op een verblijfsvergunning. Nederland heeft geen aanwijzingen dat de toepassing van deze clausules problematisch is.

I De voorwaarden van artikel 7 (vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging)

Ondanks dat artikel 19 van de richtlijn voorschrijft dat de artikelen 3, 4, 7, 8 en 13 voorrang krijgen bij eventuele voorstellen tot aanpassing van de richtlijn, beperkt de Europese Commissie haar vraagstelling met betrekking tot artikel 7 tot het tweede lid van dat artikel, waarin de mogelijkheid voor lidstaten wordt gegeven om naar nationaal recht integratievoorwaarden te stellen en laat de overige voorwaarden voor toelating buiten beschouwing. Nederland neemt de gelegenheid te baat om ook op de overige voorwaarden (inkomen, huisvesting en ziektekostenverzekering) in te gaan.

Nederland is er voorstander van om het vereiste van huisvesting en inkomen beiden verplicht te stellen en zo het harmonisatieproces verder te helpen. Nederland voerde tot nu toe geen huisvestingseis, maar is voornemens om dit in te voeren.

Naast de in antwoord op vraag 2 voorgestelde verhoging van de leeftijdseis naar 24 jaar, wil Nederland ook een hogere inkomenseis kunnen stellen, dan het huidige minimumloon. Daaraan toegevoegd wil Nederland een borgsom kunnen stellen. Omdat de in Nederland verblijvende gezinshereniger zijn verantwoordelijkheden ook in financiële zin moet kunnen waarmaken, moet deze duurzaam in staat zijn de volledige kosten van het verblijf van de nieuwe partner op zich te nemen zodat een (al dan niet aanvullend) beroep op de algemene middelen redelijkerwijs is uitgesloten. De integratie van het nieuwe gezinslid en diens kansen in de Nederlandse samenleving zijn beter gewaarborgd indien het overkomende gezinslid in Nederland in wiens gezin hij zal worden opgenomen, zijn verantwoordelijkheid ook op financieel vlak kan waarmaken. Het verhogen van de inkomenseis stelt veilig dat in individuele gevallen in mindere mate een beroep op de publieke middelen zal worden gedaan. Daarom stelt Nederland een inkomenseis van 120% van het minimumloon voor. Wanneer toch een beroep wordt gedaan op publieke middelen zou een garantstelling door middel van een borgsom gebruikt kunnen worden om o.a. deze kosten voor de overheid te dekken.

Om dezelfde reden wil Nederland ook opleidingseisen kunnen stellen aan de gezinshereniger. Het stellen van opleidingseisen (naast de bestaande mogelijke eisen zoals het huisvestings- en inkomensvereiste) aan de *gezinshereniger* met het oog op een betere arbeidsmarktparticipatie kan een betere maatschappelijke integratie stimuleren van zowel de gezinshereniger als ook van het overkomende gezinslid (de gezinshereniger kan hem of haar beter bijstaan in zijn of haar inburgering en toegang tot de arbeidsmarkt en het risico dat het gezin op enig moment beslag zal leggen op publieke middelen neemt af).

Nederland onderschrijft het recht op gezinsleven en ziet de bescherming van het EVRM dan ook als ondergrens, maar stelt dat hier niet automatisch een recht uit voortvloeit om dit gezinsleven binnen een lidstaat van de EU uit te oefenen. Daarom stelt Nederland voor dat lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om een toets in te voeren waaruit blijkt dat de band van het gezin met het beoogde gastland groter is dan die met het land van herkomst. Een dergelijke toets is van belang omdat deze referenten zal stimuleren een (sterkere) positie in de

Nederlandse samenleving te veroveren, hetgeen ook de integratie van migranten zal bevorderen. Denemarken past deze toets reeds enkele jaren succesvol toe.

Die genoemde voorstellen zijn niet alleen separaat van belang; juist ook de samenhang van deze maatregelen bevordert de integratie en de economische zelfstandigheid van gezinsmigranten (gezinsleden en hun referenten). Een hogere leeftijdseis geeft partners de mogelijkheid zich beter op het werkende leven voor te bereiden door een studie of beroepsopleiding af te ronden. Een toets op de band met het beoogde gastland stimuleert integratie in het gastland. Het toelaten van maximaal één partner in de tien jaar sterkt de positie van de gezinsmigrant en werkt ter voorkoming van huwelijksdwang en schijnhuwelijken. Een hogere inkomenseis leidt ertoe dat referenten hun eigen verantwoordelijkheid ook in financiële zin kunnen nemen. Gecombineerd stimuleren deze maatregelen referenten te integreren in de samenleving en hun maatschappelijke positie te verbeteren waardoor zij vervolgens beter in staat zijn de integratie van hun partner te bevorderen. Dit alles komt zowel de maatschappelijke integratie als de financiële onafhankelijkheid van beide partners en het algemene belang ten goede.

Nederland geeft er de voorkeur aan om de specifieke eisen voor huisvesting, inkomen en opleiding niet exact te bepalen, maar om hier ruimte voor lidstaten te laten opdat de eisen aansluiten bij de behoeften in die lidstaat.

II Openbare orde / openbare veiligheid

In het kader van het Europese asielbeleid (GEAS) wordt gewerkt aan een samenhangend stelsel om te voorkomen dat verschillende verordeningen en richtlijnen met elkaar in tegenspraak zijn. Op het reguliere terrein is dit ook zinvol. Een onderdeel waarop deze noodzaak zich doet voelen is het openbare orde beleid. Er zijn op dit moment verschillende interpretaties mogelijk ten aanzien van gebruikte termen en begrippen op het terrein van openbare orde en in de verschillende richtlijnen, zie Richtlijn gezinshereniging en Richtlijn vrij verkeer. Er is daarom behoefte aan eenduidige terminologie en begrip van wanneer de situatie van bijvoorbeeld verblijfsbeëindiging, terugkeer of ongewenstverklaring zich voordoet.

Nederland is van oordeel dat de huidige inzichten over wat moet worden verstaan onder openbare orde, moeten worden verruimd. Misdrijven die de lichamelijke integriteit van het slachtoffer aantasten of een schok in de samenleving teweeg brengen moeten leiden tot verblijfsontzegging of -beëindiging. Ook een opeenstapeling van lichtere vergrijpen leiden tot een ernstige schending van de openbare orde die tot hetzelfde gevolg kan leiden. Nederland is daarnaast ook van oordeel dat het enkele feit van illegaal verblijf een plek moet krijgen in de openbare orde afweging in het kader van de reguliere richtlijnen.

In het kader van de richtlijn gezinshereniging wordt specifiek benadrukt dat Nederland het onvoldoende acht om ten aanzien van openbare orde uitsluitend eisen te stellen aan het overkomende gezinslid. Ook de criminele antecedenten van de gezinshereniger moeten een rol kunnen spelen bij de beoordeling van een aanvraag om gezinshereniging. Bovendien zou het mogelijk moeten worden om

van alle vreemdelingen die vragen om toelating te vragen dat zij een verklaring omtrent het gedrag uit hun land van herkomst overleggen. Er zijn al initiatieven van de Nederlandse regering.

Wat betreft de bescherming van de openbare orde in het kader van de beoordeling van de gezinshereniger denkt Nederland aan het (tijdelijk) uitsluiten van gezinshereniging van personen die eerder zijn veroordeeld voor specifieke criminele feiten in de relationele sfeer jegens een vorige partner (huiselijk geweld, etc.), schijnhuwelijk, mensenhandel en (internationale) georganiseerde misdaad. Zo betreffen bepalingen van openbare orde niet uitsluitend het overkomende gezinslid, maar ook de gezinshereniger (referent) en wordt voorkomen dat gezinsherenigers (referenten) die geweld gebruiken jegens hun partner, een nieuwe (onwetende) partner tot nieuw slachtoffer kunnen maken.

III Verhouding richtlijn gezinshereniging / richtlijn vrij verkeer

Nederland is er voorstander van het Europese reguliere toelatingsbeleid te benaderen vanuit de materiële werkingssfeer, in plaats van uit de personele werkingssfeer. Dit betekent dat de eerste toelating van personen van (huwelijks)partners tot het grondgebied van de EU onder het regime valt van de gezinsherenigingsrichtlijn. Eerst nadat de (huwelijks)partner is toegelaten tot een lidstaat of de nationaliteit van een EU-lidstaat heeft verkregen, zal het regime van de richtlijn vrij verkeer van personen van toepassing zijn op die persoon. De richtlijn vrij verkeer van personen is er immers op gericht het vrij verkeer van de EU-burger te vergemakkelijken en niet om via omzeiling van de nationale toelatingsprocedure voor gezinshereniging een verblijfsrecht te creëren voor het familielid van de EU-burger.

Dit kan bijdragen een einde te maken aan het bestaan van de zogenaamde 'Europaroute'; de situatie waarbij onderdanen van derde landen worden toegelaten op grond van de voorwaarden betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (2004/38/EG) zonder dat er eerder sprake is geweest van toelating tot een van de lidstaten van de EU. Naast aanpassing van EU-wetgeving om dit mogelijk te maken is het tevens van groot belang dat verschillen in het niveau van toelatingseisen voor gezinsmigranten zo veel mogelijk beperkt worden.

Nederland wil het systeem van migratie naar de Unie enerzijds en migratie binnen de Unie anderzijds sluitend maken en de als oneerlijk ervaren situatie van omgekeerde discriminatie van eigen onderdanen beëindigen. Met omgekeerde discriminatie wordt bedoeld dat voor een (huwelijks)partner van een eigen onderdaan wél de nationale toelatingseisen met betrekking tot gezinshereniging gelden en voor de (huwelijks)partner van een EU-burger uit een andere lidstaat de richtlijn vrij verkeer (2004/38) van toepassing is. Nederland wil graag dat deze vorm van omgekeerde discriminatie wordt beperkt, en dat de EU-wetgever (Raad en EP) inspeelt op de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof op dit punt.

In de richtlijn gezinshereniging zou de bepaling die gezinsleden van EU-burgers van toepassing uitsluit (artikel 3, lid 3), daarom geschrapt moeten worden. Op deze manier wordt de mogelijkheid geboden om gezinsleden van EU-burgers uit derde landen, die voor de eerste maal toelating vragen tot het grondgebied van

de EU, onder de reikwijdte van de richtlijn gezinshereniging te brengen. Tegelijkertijd zal richtlijn 2004/38 beperkt moeten worden tot de groep familieleden die legaal verblijven in de Unie op het moment dat het familielid de EU-burger begeleid of zich bij hem voegt (artikel 3 van richtlijn 2004/38).