

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan De leden van de Commissie voor Immigratie en Asiel
van de Tweede Kamer der Staten- Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk CM1202
Betreft Notitie Groenboek Gezinshereniging tbv het Rondetafelgesprek 9 februari 2012
Datum Utrecht, 25 januari 2012

Geachte leden van de Commissie voor Immigratie en Asiel,

Ter voorbereiding op het Rondetafelgesprek dat de Commissie voor Immigratie en Asiel heeft georganiseerd op 9 februari a.s., voldoet de Commissie Meijers graag aan het verzoek om haar standpunt naar aanleiding van het Groenboek Gezinshereniging van de Europese Commissie in een beknopte notitie weer te geven. U vindt deze notitie bijgevoegd bij deze brief.

Prof.mr. P.R. Rodrigues zal namens de Commissie Meijers dit standpunt graag toelichten in het Rondetafelgesprek op 9 februari a.s.

Met vriendelijke groet,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

Notitie inzake het Groenboek Gezinshereniging

De Commissie Meijers ziet het Groenboek Gezinshereniging als een waardevol beleidsinstrument van de Europese Commissie om een discussie over de huidige regeling inzake gezinshereniging van derdelanders op gang te brengen en om de opvattingen van maatschappelijke organisaties en lidstaten te peilen. Het kan er toe bijdragen de discussie in de lidstaten een zakelijke basis te geven. In artikel 19 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is neergelegd dat de Europese Commissie periodiek rapporteert over de toepassing van de richtlijn en zo nodig wijzigingen voorstelt. Het is de vraag in hoeverre anno 2012 wijzigingen noodzakelijk zijn. Daartoe stelt de Europese Commissie verschillende vragen in het Groenboek Gezinshereniging.

1. Algemeen

De Commissie Meijers stelt vast dat Richtlijn 2003/86/EG in zijn huidige vorm een basisbescherming biedt aan leden van het kerngezin van derdelanders. Op deze wijze fungeert de richtlijn als een 'standstill'- bepaling voor de regels met betrekking tot gezinshereniging die met unanimitie in de Raad zijn aangenomen en zijn vastgelegd in de richtlijn. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg en toepassing van de richtlijn garandeert dat lidstaten hun *margin of appreciation* alleen zodanig mogen toepassen dat het nuttig effect (*effet utile*) van de richtlijn niet ondergraven wordt. Gezien de doelstelling van de richtlijn, het bevorderen van gezinshereniging met inachtneming van het recht op gezinsleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM, acht de Commissie Meijers handhaving van deze basisbescherming van essentieel belang voor behoud van het nuttig effect. Dat klemmt te meer daar het Kabinetvoornemen om strengere eisen te stellen aan gezinshereniging van derdelanders in strijd is met dit uitgangspunt van de richtlijn. Uit het Groenboek blijkt dat Nederland vooralsnog als enige lidstaat de wens tot wijziging van de richtlijn expliciet kenbaar heeft gemaakt.

2. Toepassingsbereik

Een mogelijke invulling van het begrip 'zicht op permanent verblijf' kan gevonden worden door aan te haken bij de Richtlijn langdurig ingezetenen.¹ Deze richtlijn bepaalt in artikel 3(2)(e) welke vormen van verblijf uitgesloten zijn van het toepassingsbereik: met name verblijf als *au pair*, seizoensarbeid, detachering en grensoverschrijdende dienstverlening. Van deze vormen van verblijf kan dus gezegd worden dat er geen zicht op permanent verblijf bestaat, althans niet op grond van het Unierecht.

3. Gedwongen huwelijken

Recentelijk heeft het Britse Supreme Court geoordeeld dat de in het Verenigd Koninkrijk gestelde leeftijdseis van 21 jaar voor een huwelijk van een gezinshereniger een overtreding is van artikel 8 EVRM, omdat niet bewezen is dat de leeftijdseis bijdraagt tot het legitieme doel dat met de betreffende regeling wordt beoogd.² Het oordeel van de Supreme Court is onder andere gebaseerd op een kwalitatief onderzoek dat heeft aangetoond dat het verhogen van de leeftijdseis van 18 jaar naar 21 of 24 jaar geen invloed zal hebben op het aantal dwanghuwelijken.³ Gedwongen huwelijken komen voor, maar over de daadwerkelijke omvang van dit verschijnsel bestaan geen betrouwbare gegevens. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) concludeerde dat het verschijnsel van gedwongen huwelijken niet is te kwantificeren. Dat blijkt ook uit vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.⁴ Volgens de UK Supreme Court levert het bestaan van een onbekend aantal gedwongen huwelijken onvoldoende grond op voor invoering van restrictieve regels die de hereniging van partners in de grote meerderheid van vrijwillig gesloten huwelijken belemmeren.

¹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *Pb EU* 2004, L 16/44.

² UK Supreme Court, *R (on the application of Quila and another) (FC) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)*; and *R (on the application of Bibi and another) (FC) (Respondents) v Secretary of State for the Home Department (Appellant)*, [2011] UKSC 45 (12 October 2011).

³ M. Hester, K. Chantier, D. Gangoli, J. Devgon, S. Sharma & A. Singleton, *Forced marriage: the risk factors and the effect of raising the minimum age for a sponsor, and of leave to enter the UK as a spouse or fiancé(e)*, 2007, p. 37, <<http://www.bris.ac.uk/sps/research/projects/completed/2007/rk6612/rk6612finalreport.pdf>>.

⁴ ACVZ: Den Haag 2005, p. 23; E. Ratia & A. Walter, *International Exploration on Forced Marriages, A study on legal initiatives, policies and public discussion in Belgium, France, Germany, the United Kingdom and Switzerland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

4. Integratiemaatregelen

Nederland en Duitsland verlangen van gezinsmigranten dat ze in het land van herkomst een examen afleggen. In andere lidstaten begint het integratietraject pas na binnenkomst. De Commissie Meijers wil benadrukken dat het in de richtlijn om integratiemaatregelen (*measures*), zoals het aanbieden van een taal cursus, gaat en niet om integratievoorwaarden (*conditions*), zoals de eis dat de betrokkene slaagt voor een examen. Dat blijkt ook uit het standpunt van de Europese Commissie naar aanleiding van een ingetrokken zaak die bij het Hof van Justitie is ingediend, waarin staat dat lidstaten op grond van artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingrichtlijn wel de mogelijkheid hebben de bereidheid tot integratie te testen, maar dat zij niet gezinshereniging mogen weigeren uitsluitend op grond van het niet slagen voor een inburgeringstest.⁵ De Duitse Bundesverwaltungsgericht heeft in oktober 2011 geoordeeld dat, gezien dit standpunt van de Commissie, de vraag of de Duitse taalttest in het buitenland verenigbaar is met de richtlijn door het Hof van Justitie moet worden beantwoord.⁶

Uit onderzoek blijkt dat het inburgeringsexamen buitenland geen grote effecten heeft gehad op het verhogen van de taalvaardigheid bij binnenkomst in Nederland.⁷ Het aantal mvv-aanvragen van personen die moeten voldoen aan het inburgeringsexamen in het buitenland is na de invoering van de Wet Inburgering Buitenland aanvankelijk fors gedaald.⁸ Uit onderzoek blijkt dat bij het opleggen van een integratievoorwaarde in het land van herkomst zelfselectie belangrijker is dan de werkelijke selectie door middel van het examen.⁹ Terwijl het doel is om de integratie van gezinsmigranten te bevorderen, is het resultaat een daling van het aantal aanvragen. Er is voorsnog geen bewijs dat het hanteren van integratievoorwaarden een gunstig effect heeft op de integratie. Over het effect van de verzwaring van het inburgeringsexamen in het buitenland op 1 april 2011 op het aantal aanvragen voor een mvv uit bepaalde herkomstlanden zijn nog geen gegevens gepubliceerd.

5. Schijnhuwelijken

Onder een schijnhuwelijk wordt in de Richtlijn 2003/86 verstaan een huwelijk dat is gesloten met uitsluitend als doel verblijfsrecht in een lidstaat te creëren.¹⁰ Door politici en in de uitvoeringspraktijk wordt al jarenlang gezegd dat dit een ernstig probleem is. Toch bestaat er geen systematische registratie en geen betrouwbaar inzicht in het aantal schijnhuwelijken.¹¹ Zolang de daadwerkelijke omvang van deze problematiek niet duidelijk is, is het moeilijk te rechtvaardigen uitgebreide maatregelen ter bestrijding in te voeren, die barrières opwerpen voor de grote meerderheid van de gezinsmigranten die in verband met reële gezinsrelaties naar Nederland willen komen.

6. Leges

De Nederlandse regering heeft met ingang van 1 juli 2011, besloten om de leges voor gezinshereniging verder te verhogen naar € 1.250. Nederland gaat nu uit van een systeem waarbij de totale leges voor alle visum en verblijfsaanvragen kostendekkend dienen te zijn.¹² Dat betekent dat voor bijvoorbeeld gezinshereniging hogere leges worden geheven dan de administratieve procedurele kosten om de 'verliesgevende' legestarieven op andere aanvragen zoals verblijfskaarten inzake vrij personenverkeer of visa voor kort verblijf te compenseren. De Europese Commissie verricht thans een onderzoek naar deze

⁵ Schriftelijke opmerking van de Europese Commissie bij HvJ EU, C-155/11 PPU Imran, MigratieWeb ve11001517.

⁶ Bundesverwaltungsgericht 28 oktober 2011, zaaknr. 1 C 9.10, www.bwerg.de.

⁷ M. Brink e.a., *De Wet inburgering buitenland: Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten*. Regioplan: Amsterdam, 2009, <<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/07/03/evaluatie-wet-inburgering-in-het-buitenland-bijlage-2-eindrapport-wib-regioplan/ii2009041564bbijlage2eindrapportwibregioplan.pdf>>. , p. 67.

⁸ Ibid., p. 60. Zie ook: G.G. Lodder, *Juridische aspecten van de Wet inburgering buitenland, Evaluatie onderzoek Wet inburgering buitenland*, Instituut voor Immigratierecht: Leiden 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-24443.pdf>, p. 21-24.

⁹ A. Odé, 'De Wet inburgering buitenland: zelfselectie belangrijker dan selectie', *Migrantenrecht* 2009, p. 288-292.

¹⁰ Artikel 16 lid 2 sub b Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹¹ In 2010 is als onderdeel van een vergelijkende studie naar schijnhuwelijken een onderzoek verricht in opdracht van het Noorse directoraat voor immigratiezaken, waarbij Nederland één van de vier onderzochte landen was. In dat onderzoek werd aangegeven dat er geen registratie van schijnhuwelijken werd bijgehouden, maar dat er wel mee gestart zou gaan worden. Zie: Econ Pöyry, *Marriages of convenience: A Comparative study – Rules and practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and the Netherlands*, Commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration, 2010, <http://www.udi.no/Global/upload/Publikasjoner/FOU/R-2010-053_SAA_Marriages_of_convenience.pdf>, p. 95.

¹² *Kamerstukken II* 2011/12, 30 573, nr. 73.

legesheffing.¹³ De Commissie heeft bij het Hof van Justitie een inbreukprocedure aangespannen inzake de leges voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹⁴ Op 19 januari 2012 heeft de advocaat-generaal Bot in die zaak geconcludeerd dat de leges die Nederland van langdurig ingezetenen en hun gezinsleden vraagt strijdig zijn met het EU recht, omdat ze te hoog en onevenredig zijn met de leges die Unieburgers moeten betalen. Het Europese Hof voor Rechten van de Mens heeft op 10 januari 2012 geoordeeld dat Nederland art. 13 EVRM heeft geschonden vanwege disproportionaliteit tussen de legeskosten van € 830 voor gezinshereniging en de inkomsten van een bijstandsgerechtigde gezinshereniger.¹⁵ Volgens het Hof belemmerde de hoge leges de effectieve toegang tot de rechter en was de houding van Nederland door geen vrijstelling van de leges te verlenen “excessive formalistic”.

7. Horizontale bepalingen

Twee bepalingen van de richtlijn zijn niet of slechts gedeeltelijk in de Nederlandse wetgeving omgezet. De bepaling in art. 5(5) dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de behandeling van een verzoek om gezinshereniging “steeds terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen” is in Nederland nog steeds niet geïmplementeerd.¹⁶ Art. 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarin staat dat bij alle besluiten over gezinshereniging terdege rekening moet worden gehouden met de aard en de hechtheid van de gezinsband, met de duur van het verblijf in de lidstaat en het bestaan van familiebanden of culturele en sociale banden met het land van herkomst, is in Nederland alleen voor weigeringen op openbare orde gronden in een wettelijk voorschrift geïmplementeerd,¹⁷ maar niet voor alle andere gevallen. Een correcte implementatie kan door het Nederlandse parlement of zonodig door de Europese Commissie in een inbreukprocedure worden afgedwongen. Hiervoor is geen wijziging van de richtlijn nodig.

o-0-o

¹³ Antwoord van Eurocommissaris Malmström op vragen van Europarlementslid Sargentini over de strijdigheid van de verhoging van leges voor verblijfsvergunningen in Nederland met Europese regelgeving van 21 juli 2011. E-007181/2011.

¹⁴ C-508/10.

¹⁵ G.R. v. the Netherlands, No. 22251/07.

¹⁶ Zie de kritiek van de Europese Commissie in COM(2008) 610 def., p. 12. Zie ook: C.A. Groenendijk, ‘Europese kritiek op toepassing Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland’, *Migrantenrecht* 2008, p. 240-246 en A.M. Reneman, ‘Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden, Over hoe het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlandse vreemdelingenrecht’, *Asiel & Migrantenrecht* 2011, p. 349-362.

¹⁷ In de artikelen 3.77 lid 4 en 3.86 lid 13 Vb.