

Vergaderjaar 2002–2003 Nr. 8w

**23 490**

## **Ontwerp-besluiten Unie-Verdrag**

### **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 4 juni 2003

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad<sup>1</sup> heeft op 13 mei 2003 overleg gevoerd met minister Nawijn over **de ontwerprichtlijn over het recht op gezinshereniging**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,  
Kohnstamm

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,  
Nieuwenhuizen

---

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Beeten (CDA), De Blécourt-Maas (VVD), Broekers-Knol (VVD), Dölle (CDA), Van Eekelen (VVD), Groen (ChristenUnie), Jurgens (PvdA), Kohnstamm (D66), voorzitter, Pastoor (CDA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), De Wolff (GroenLinks)  
Plv. leden: Bemelmans-Videc (CDA), Dupuis (VVD), Hessing (D66), Holdijk (SGP), Lodders-Elfferich (CDA), Rabbinge (PvdA), Rensema (VVD), Rosenthal (VVD), Van Thijn (PvdA), Timmerman-Buck (CDA), Van Vugt (SP), Zwerver (GroenLinks).

## **Voorzitter: Kohnstamm**

Aanwezig zijn 8 leden, te weten:

Van de Beeten, De Blécourt-Maas, Broekers-Knol, Van Eekelen, Groen, Jurgens, Kohnstamm en De Wolff,

en de heer Nawijn, minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

De **voorzitter**: Ik open de vergadering. Ik heet de minister en de ambtenaar die hem vergezelt van harte welkom.

Aan de orde is de ontwerprichtlijn over het recht op gezinshereniging. Hierbij kan ook betrokken worden de brief van 24 maart 2003 met de reactie van de minister op het commentaar van de commissie-Meijers.

### **EERSTE TERMIJN VAN DE ZIJDE VAN DE COMMISSIE**

De heer **Van de Beeten** (CDA): De minister is, als ik mij niet vergis, voor de eerste maal in dit gezelschap aanwezig. Ik stel voorop waardering te hebben voor de inspanningen die de Nederlandse regering en haar ambtenaren in Brussel hebben geleverd om dit deel van de afspraken van Tampere tot een goed einde te brengen. Niettemin, het hoort tot de taken van de Eerste Kamer om goed te letten op met name constitutionele aspecten en in dit geval speelt ook het EVRM een belangrijke rol. Op een aantal punten wil de fractie van het CDA nog nadere vragen stellen. De eerste heeft betrekking op artikel 4, lid 1, waar staat dat in afwijking van het voorafgaande voor een kind van boven twaalf jaar dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, bij de eerste aanvraag van gezinshereniging kan worden nagaan of aan bepaalde integratievoorwaarden wordt voldaan. Ik heb behoefte aan een toelichting op deze bepaling.

Dat geldt ook voor de volgende bepaling, artikel 4, lid 5, over de minimumhuwelijksleeftijd van 21 jaar. Het is duidelijk dat er een verband is met het tegengaan van schijnhuwelijken. Ik zie ook een relatie met de problematiek van uithuwelijken, van gedwongen huwelijken etc. Ik zie wel de argumenten die er zijn voor een dergelijke maatregel. Maar het is nog de vraag of dat gelet op artikel 8 van het EVRM een acceptabele beperking is. Kan men zeggen dat dit in het kader van de uitzonderingsclausule in verband met artikel 8 acceptabel is?

Een specifieke vraag is, zeker als wij kijken naar artikel 16, of gezinsleden kunnen worden teruggestuurd als de gezinshereniger over onvoldoende middelen beschikt. Wat als de betrokkene met wie gehuwd zou worden al een langere tijd in Nederland heeft verbleven, daarna een tijdlang is weg geweest en dan opnieuw met deze eis wordt geconfronteerd? Iemand van wie de verlenging van de verblijfsvergunning geweigerd is, kan vóór die tijd al twee, drie jaar in Nederland hebben gewoond.

Vervolgens heb ik gezien dat het Europees Parlement enkele amendementen heeft geformuleerd op de wachttijden in artikel 8, twee jaar en drie jaar. Het Europees Parlement heeft gezegd dat het hooguit twee jaar zou moeten zijn en dat de drie jaar geschrapt zouden moeten worden. De commissie-Meijers wees erop dat een dergelijk lange wachttijd de gezinsband sterk onder druk zet. Is dit nog verenigbaar met artikel 8? Tot slot. In artikel 16 staat dat een verblijfsvergunning niet wordt verlengd bij een terugval in het inkomen van de gezinshereniger. Ik vraag mij af hoe ik mij dat in de praktijk moet voorstellen. Kan het effect daarvan niet onverenigbaar zijn met het EVRM?

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Een meer algemene vraag wordt in de briefwisseling niet echt beantwoord. De vraag kan ook als een tegenstelling worden opgevat. Waarom hebben wij de richtlijn nog nodig?

De minister schrijft dat het een gunstige ontwikkeling is dat wij het na drie jaar hebben gehaald binnen het proces dat was afgesproken, maar dat zegt mij niets. De vraag is natuurlijk wat het effect is voor de burgers van de Unie, van bijvoorbeeld de artikelen in de richtlijn die collega van de Beeten naar voren heeft gebracht, over de minimumleeftijd om schijnhuwelijken te voorkomen, enz. Het beschermingsniveau in de richtlijn ligt nu veel lager dan in afzonderlijke lidstaten. Men kan wel zeggen dat dit niet zo erg is, omdat het beschermingsniveau in die lidstaten ook blijft bestaan, maar de vraag is dan waarom de richtlijn zou moeten worden geaccepteerd. De vraag is ook wat de burgers uit derde landen er aan hebben.

Ik heb de grootste problemen met het antwoord van de minister over de wachttermijnen. Eigenlijk krijgen wij daar geen duidelijk antwoord over. Het antwoord op hetgeen de commissie-Meijers naar voren heeft gebracht in relatie tot artikel 8 van het EVRM is niet overtuigend. De commissie stelt dat de twee jaar en de drie jaar bij elkaar worden opgeteld, maar zo erg zou het niet zijn. Zelfs als de wachttermijn drie jaar wordt, lijkt dat mij strijdig te zijn met artikel 8 van het EVRM. Wat is er eigenlijk op tegen om in de richtlijn zelf een verwijzing op te nemen naar artikel 8 EVRM. Alle lidstaten zijn daaraan gebonden. Het zal een hoop twijfel of aarzeling wegnemen als in een preambule of in een los artikel van de richtlijn gesteld wordt dat het niveau van bescherming minimaal is wat artikel 8 EVRM vereist.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik was iets te laat en daarvoor mijn excuses. Ik heb het begin van het betoog van collega Van de Beeten dus niet gehoord. Collega De Wolff hoorde ik wel zeggen dat zij een kleine fractie vertegenwoordigt. Deze minister weet goed wat dat is. Hij is namelijk niet alleen minister, maar ook lid van een kleine fractie. Het punt waarover wij het in de commissie hebben gehad en waarover wij eigenlijk nooit te spreken komen, betreft het volgende. Het Europees Parlement dient een reeks amendementen in en vervolgens wordt daarover een beslissing genomen, maar tegenover ons wordt voor die beslissing nooit verantwoording afgelegd. Nooit wordt ons gezegd waarom de Nederlandse minister in de Raad van Ministers niet de amendementen van het Europees Parlement, zijnde de volksvertegenwoordiging, heeft overgenomen. Hij hoeft die ook niet over te nemen. Het gebeurt ook bij ons dat amendementen niet worden overgenomen, maar dan heeft de Tweede Kamer het laatste woord. Op Europees niveau is dat niet het geval. Als daar de amendementen niet worden overgenomen, moet worden onderhandeld tussen Raad en Parlement. Het wil dan weleens voorkomen dat het Parlement aan het kortste eind trekt. Mijn vraag is daarom of de minister wil aangeven op welke punten hij in de Raad heeft getracht tot aanneming van de desbetreffende amendementen van het Europees Parlement te komen. Als hij daarvoor niet heeft gepleit, is mijn vraag: waarom heeft hij dat niet gedaan? Kortom, wil hij alsnog die verantwoording afleggen die hij niet aan het Europees Parlement hoeft af te leggen, wat overigens merkwaardig is? Eigenlijk zouden ministers die amendementen en voorstellen van het Europees Parlement niet overnemen, verantwoording aan dat lichaam moeten afleggen. De minister wist dat deze vraag zou worden gesteld, want in de commissie is gezegd dat hierover gesproken zou kunnen worden en dat wij om toetsing aan de Europese amendementen zouden vragen.

Mijn tweede opmerking betreft de reactie van de commissie-Meijers. Die commissie legt een onvolprezen activiteit aan de dag. Zij spant zich ervoor in dat waakzaamheid wordt betracht ten aanzien van die onderwerpen in de Derde Pijler die de rechtsstaat zouden kunnen betreffen. Zij heeft zowel commissaris Vitorino als de Eerste Kamer voorgesteld om de tekst van artikel 8 van de Europese Conventie letterlijk in de richtlijn op te nemen. Zij heeft daarbij verwezen naar de uitvoerige jurisprudentie van het Hof

met betrekking tot artikel 8. Men was dus van mening dat bij de uitvoering van de richtlijn rekening zou moeten worden gehouden met artikel 8 en de jurisprudentie van het Hof. Het komt mij voor dat dit een redelijk eis is. Het antwoord zou kunnen zijn dat de lidstaten zich sowieso aan de strekking van artikel 8 moeten houden. Er is echter op dit punt een groot verschil tussen de lidstaten. In Nederland heeft artikel 8 rechtstreekse werking. In andere landen is dat niet het geval. Dat betekent dat in sommige gevallen eerst de lange lijdensweg van de rechterlijke macht met inschakeling van het Hof in Straatsburg moet worden afgelegd. Als er een bepaling in de richtlijn zelf zou staan, moet die worden overgenomen in de nationale wetgeving. Dat betekent een wezenlijk verschil.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie wacht alvorens eventueel opmerkingen te maken, de beantwoording van de minister af.

### **EERSTE TERMIJN VAN DE ZIJDE VAN DE REGERING**

Minister **Nawijn**: Voorzitter. De richtlijn over gezinshereniging en gezinsvorming kent een lange geschiedenis. Ook de vorige regering heeft zich ermee beziggehouden. Er wordt namelijk al drie jaar over de opstelling van een richtlijn over dit onderwerp gesproken.

Mevrouw De Wolff vroeg waarom deze richtlijn zo belangrijk is. Ik meen dat het uitermate belangrijk is dat er harmonisatie komt op het terrein van het materieel vreemdelingenrecht. Ik denk hierbij dan met name aan het inhoudelijke asielrecht en natuurlijk ook aan het reguliere vreemdelingenrecht. Dan is gezinsvorming en gezinshereniging een heel belangrijk onderdeel van het inhoudelijke vreemdelingenrecht, ook al omdat gezinsvorming en gezinshereniging zorgen voor de grootste stroom immigranten naar de landen van de Europese Unie. Eigenlijk zorgt gezinshereniging voor een grotere stroom immigranten dan de verzoeken om asiel, ook al zou je dat, gelet op het beeld dat wij hebben, niet geloven. Bij gezinshereniging en gezinsvorming gaat het echter vaak om meer mensen dan bij asielaanvragen.

Op zichzelf is het heel goed dat er nu een richtlijn ter zake is. Ik geef toe dat de tekst ervan laat zien dat het om een compromis tussen de verschillende landen gaat. Daaruit blijkt ook hoe moeilijk het is om dit onderdeel van het immigratiebeleid te harmoniseren. Nederland heeft zich voortdurend ingespannen om tot een richtlijn op hoger niveau te komen, maar de standpunten van de diverse lidstaten bij dit onderwerp verschilden zozeer dat het compromis dat nu aan de orde is het meest haalbare was. Dat is ook gebleken in de besprekingen die ik erover in de twee vergaderingen van de JBZ-Raad heb mogen meemaken.

Ik ben blij dat er nu wat is. Het is van belang dat wij wat hebben, want daarmee hebben wij een basis voor voortzetting van de discussie. Het is namelijk heel belangrijk dat de criteria en de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming in de landen van de Europese Unie aan elkaar gelijk zijn. Dat zou althans het geval moeten zijn, maar helaas, wij zijn nog niet zo ver. Nu hebben wij echter wel een richtlijn om hiernaar te streven.

Dit onderwerp ligt bij de diverse lidstaten heel gevoelig. Ook dat heeft ervoor gezorgd dat de richtlijn een compromis is. Zij bevat niet een zodanige tekst dat daarmee het beleid van de diverse landen wordt geharmoniseerd of gelijkgeschakeld. Deze richtlijn is meer een eerste stap op weg naar volledige harmonisatie binnen de Europese Unie.

De heer Jurgens vroeg waarom de verwijzing naar artikel 8 EVRM niet is opgenomen. Ik wijs erop dat artikel 8 door alle lidstaten onverkort is onderschreven. Dat blijft zo. Ook bij de toepassing van deze richtlijn zal artikel 8 EVRM een belangrijke rol spelen. Dat artikel vormt op zichzelf namelijk het uitgangspunt voor deze richtlijn. In de laatste vergadering moesten verschillende landen wat toegeven. Er zijn toen verschillende

compromissen behandeld. Commissaris Vitorino is echter steeds de vraag gesteld: past de gepresenteerde richtlijn bij het gestelde in artikel 8 EVRM? Ons werd van de kant van die commissaris verzekerd dat dat het geval was.

Dat artikel zegt overigens niet dat geen voorwaarden mogen worden gesteld aan toelating van vreemdelingen. Het zegt wel dat niet zodanige maatregelen mogen worden getroffen dat van family life helemaal geen sprake meer is. Dat is het uitgangspunt. Echter, met inachtneming van het gestelde in artikel 8 mogen, zeker bij de eerste binnenkomst, toelatingsvoorwaarden op het gebied van gezinshereniging en gezinsvorming worden gesteld. Dat past ook bij de praktijk.

De heer Van de Beeten heeft opmerkingen gemaakt over de briefwisseling met commissie-Meijers. Die commissie zegt dat sprake is van een uitholling. Dat kan ik niet ontkennen. Dit is jammer, maar het beschermingspeil van artikel 8 EVRM wordt door deze richtlijn absoluut niet uitgehold. Dat is ook niet de bedoeling geweest. Het recht op family life blijft met deze richtlijn volledig gelden.

De commissie-Meijers spreekt over de wachttermijn van twee jaar voordat de gezinsleden zich mogen voegen bij degene die al in het EU-land aanwezig is. Die twee jaar is een maximum en kan alleen met een jaar worden verlengd indien er geen ruimte meer is in de opnamecapaciteit. Het gaat dus niet om vijf, maar om drie jaar. In het merendeel van de gevallen kan de vreemdeling binnen een beperkte periode met zijn gezin worden herenigd. Overigens kent Nederland die wachttermijn niet, dus die zal hier niet gelden. Andere landen kennen de wachttermijn wel. Daar is men aan banden gelegd, zij het voor een bepaalde periode.

Voorts heeft de commissie-Meijers iets gezegd over de beslistermijn van 9 maanden, die slechts in exceptionele gevallen met eenzelfde periode kan worden verlengd. Uitgangspunt van de richtlijn is dat de lidstaten zo spoedig mogelijk beslissen, maar het is mogelijk dat er in complexe zaken nadere stukken nodig zijn, bijvoorbeeld bewijsstukken van de burgerlijke stand die moeten worden geverifieerd. Dat kan wat langer duren, waardoor de beslistermijn wat langer wordt. Nederland kent een kortere beslistermijn van zes maanden, die indien nadere informatie nodig is kan worden verlengd met nog eens zes maanden.

De heer Van de Beeten heeft gevraagd naar de rechtsbeschermingsclausule. De rechtsbescherming wordt niet aangetast door deze richtlijn, maar blijft zoals geregeld in de nationale wetgeving. Nederland kent het bezwaar, het beroep en eventueel het hoger beroep in de Vreemdelingenwet. Dat wordt hierdoor niet aangetast. Hetzelfde geldt voor de andere landen.

De richtlijn tracht op geen enkele wijze afbreuk te doen aan artikel 8 van het EVRM. Volgens het verdrag mag je voorwaarden stellen aan het verblijf van vreemdelingen, dus ook aan vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland willen komen. De aanvraag van een dergelijke vreemdeling wordt allereerst beoordeeld aan de hand van het nationale vreemdelingenbeleid en op korte termijn ook aan de bepalingen van de richtlijn. Indien op grond hiervan geen verblijf of voortgezet verblijf wordt toegestaan, komt artikel 8 van het EVRM aan de orde. In dit artikel is het principe van respect voor het gezins- en familieleven vastgelegd. In de uitvoerige jurisprudentie over artikel 8 zijn twee componenten ontwikkeld: respect voor reeds bestaand gezinsleven in een verdragsstaat en respect voor het familie- en gezinsleven dat niet eerder is toegestaan in de verdragsstaat.

Respect voor het reeds bestaande gezinsleven houdt in dat de overheid zich hierin niet mag mengen tenzij dit op grond van het tweede lid kan worden gerechtvaardigd. Hierbij kan worden gedacht aan redenen van openbare orde en het economisch welzijn van een staat. De omvang van deze zogenaamde negatieve verplichting voor een staat moet worden bepaald aan de hand van de feiten en omstandigheden van het indivi-

dule geval. Het is een duidelijk kenmerk in de jurisprudentie. Elk geval staat op zichzelf en het Hof oordeelt aan de hand van de casuïstische kenmerken van een zaak of er sprake is van spanning of strijd met artikel 8 van het EVRM.

Het respect voor het gezins- en familieleven kan met zich brengen dat de overheid verplicht is positieve actie te ondernemen door in te stemmen met de toelating van vreemdelingen. Dat is het geval als het absoluut onmogelijk zou worden om het recht op family life uit te oefenen. Dan mag worden verwacht dat de overheid stappen neemt zodat dat recht wordt gerespecteerd en kan worden uitgeoefend in de verdragsstaat. De leer van de positieve verplichting is door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geïntroduceerd in de zaak-Abdul Aziz in 1985. Het Hof behandelt in deze zaak de vraag van een positieve verplichting als integraal onderdeel voor toetsing aan artikel 8 van het EVRM. Het Hof heeft in deze zaak duidelijk gemaakt dat hiervan in het geval van gezinsvorming zelden sprake is. Bij gezinsvorming gaat het om de eerste toelating. Iemand die hier woont, een Nederlander of iemand met een verblijfstitel, vraagt om de overkomst van een partner of een echtgenoot uit het land van herkomst. Er zal alleen van een positieve verplichting worden uitgegaan, indien op voorhand duidelijk is dat er nimmer aan de voorwaarden van het reguliere beleid kan worden voldaan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als iemand gehandicapt is en geen inkomsten kan verwerven. Het Hof zegt evenwel ook dat het genieten van het recht op family life in beide landen kan plaatsvinden, zowel het land van de partner als de lidstaat waar de aanvrager verblijft.

Artikel 8 van het EVRM biedt de vreemdeling geen recht op domicilie-keuze. Ook geeft het geen exclusief recht op een verblijfsvergunning. Het staat de verdragsstaten vrij regels te stellen om gezinshereniging en gezinsvorming te reguleren. Toetsing aan artikel 8 van het EVRM, waarbij wordt bezien of er sprake is van inmenging, vindt plaats nadat alle overige aanspraken op een verblijfsstatus zijn beoordeeld en ongegrond zijn bevonden. De commissie-Meijers is hierop ingegaan en de heer Van de Beeten, de heer Jurgens en mevrouw De Wolff hebben erover gesproken. De heer Van de Beeten heeft gevraagd naar de integratie-eisen. Dat voorstel is ingebracht naar aanleiding van de discussie die in de Bondsrepubliek Duitsland plaatsvindt. Je ziet vaak dat er met gezinshereniging wordt gewacht tot vlak voordat iemand de leeftijd heeft op grond waarvan hij nog voor toelating in het kader van gezinshereniging in aanmerking kan komen. Dat kan problemen geven met de integratie. Integratie heeft de meeste kans als gezinshereniging zo snel mogelijk plaatsvindt en de minderjarige zo vroeg mogelijk heeft deelgenomen aan scholing in de lidstaat. Er is in Duitsland een discussie ontstaan over de vraag of aan kinderen die veel later komen en veel eerder hadden kunnen komen niet de integratie-eisen moeten worden gesteld. Het gaat erom dat men ervoor moet zorgen dat de gezinshereniging eerder plaatsvindt, bijvoorbeeld als het kind de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt en dat niet moet worden gewacht tot het eind. Je ziet vaak dat de ouders wel in een verdragsstaat verblijven, maar dat de kinderen langer op school blijven in het land van herkomst. De vraag is of dat goed is voor de integratie. Wij kennen die integratie-eis niet in Nederland, maar in de Bondsrepubliek Duitsland wordt er een stevige discussie over gevoerd. In Nederland kan het niet eens meer. Het ligt eraan wanneer de richtlijn van toepassing is, maar in Nederland is die niet van toepassing. In artikel 4 wordt namelijk bepaald dat het alleen mogelijk is op de dag van invoering van de richtlijn. Als Nederland het zou willen, zou het heel snel moeten zijn, want anders kan het niet meer.

Er is ook een discussie ontstaan over de leeftijdsgrens voor gezinsvorming. In Nederland en de meeste landen van de Europese Unie geldt de leeftijdsgrens van 18 jaar om voor gezinsvorming in een verdragsstaat toegelaten te worden. Andere landen kennen een hogere leeftijdsgrens. In

Denemarken bijvoorbeeld is die grens 24 jaar. In het Strategisch akkoord van het demissionaire kabinet stond de leeftijdsgrens van 21 jaar. Uiteindelijk is de lidstaten de mogelijkheid gegeven om te kiezen tussen 18 en 21 jaar. De richtlijn staat dat toe. Nederland stond hier overigens niet alleen in. Ik vond het op basis van het Strategisch akkoord mijn plicht om het in te brengen. Ook de Bondsrepubliek Duitsland en Denemarken stonden erachter. Denemarken vond het eigenlijk jammer dat het niet 24 jaar werd. Ik heb er uitvoerig met de Deense minister over gesproken. Helaas is er in de praktijk nog weleens sprake van gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken. Deze minister vertelde mij dat de vrijheid van partnerkeuze veel meer is gewaarborgd, doordat men ouder is. Dan zal het minder vaak voorkomen dat huwelijken door families worden geregeld, op basis waarvan toelating in het kader van gezinsvorming plaatsvindt. Het gebeurt helaas nog steeds dat mensen een partner uit het land van herkomst laten overkomen. Dat is op dit moment zo'n 75%. Ik wil niet zeggen dat het allemaal schijnhuwelijken zijn, maar het uithuwelijken komt helaas nog veelvuldig voor, met name in Turkije en Marokko. Met het oog daarop zou je kunnen pleiten voor een wat hogere leeftijdsgrens. In Nederland is het 21 jaar en in Denemarken is het 24 jaar. Het staat de landen vrij om te kiezen: achttien jaar of eenentwintig jaar. De richtlijn laat de mogelijkheid open om voor beide leeftijden te kiezen. Mevrouw De Wolff heeft gevraagd wat de derdelanders hieraan hebben. Op dit moment wordt er in het kader van de JBZ-Raad ook onderhandeld over een richtlijn op het gebied van de rechten van derdelanders in de Europese Unie. Ook in de afgelopen week is daarover gesproken. De inzet van Nederland is om voor de derdelanders die voor onbepaalde duur in de lidstaten, dus ook in Nederland, mogen verblijven te streven naar een gelijkwaardige positie. Daar wordt nog aan gewerkt. Ik denk dat die richtlijn de positie van derdelanders duidelijk kan verbeteren. Het is heel ingewikkeld om de landen daarvoor op één lijn te krijgen. Als het goed is, zou daar voor de top in Thessaloniki iets over op tafel moeten liggen. Ik moet alleen nog zien of dat gered wordt. Ik ben ervan overtuigd dat deze richtlijn een goede stap is op weg naar harmonisatie binnen de Europese Unie. Er is nu in ieder geval iets waar wij over kunnen praten. Er zijn landen die hun wetgeving moeten aanpassen als gevolg van deze richtlijn. Als Denemarken deze richtlijn volledig overneemt, moet de leeftijdsgrens dalen van 24 jaar naar 21 jaar. Zo komen wij wel een stapje dichterbij harmonisatie in Europa.

De heer Jurgens heeft gevraagd wat er is overgebleven van de amendementen van het Europees Parlement. Die zijn wel degelijk besproken. Ik heb begrepen dat Europees Commissaris Vitorino zich daar ook sterk voor gemaakt heeft. Ik heb zelf alleen de laatste discussies meegemaakt, maar ik moet zeggen dat de Europees Commissaris een goede taak heeft verricht door deze richtlijn zover te krijgen. Twee eerdere voorstellen zijn afgekeurd, omdat daarvoor geen overeenstemming voor te vinden was. Dit is volgens mij een van de belangrijkste terreinen waarop harmonisatie moet worden betracht voor het vreemdelingenbeleid. Dit was het meest haalbare, gelet op de houding van de lidstaten en de bereidheid om compromissen te sluiten.

De **voorzitter**: Wij hebben nog even de tijd voor een tweede termijn. Ik stel voor dat wij proberen om er rond vijf voor twee een punt achter te zetten.

## **TWEEDE TERMIJN VAN DE ZIJDE VAN DE COMMISSIE**

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Hij heeft op verschillende punten helder toegelicht wat de strekking en de betekenis is en hoe de desbetreffende bepalingen tot

stand zijn gekomen. Hetzelfde geldt voor het politieke proces dat daaraan ten grondslag lag.

Ik vind dat Eurocommissaris Vitorino goed werk heeft gedaan op zijn terrein in het afgelopen jaar, maar enkel zijn oordeel dat iets past binnen artikel 8 EVRM is voor deze Kamer niet doorslaggevend. Dat zou zelfs niet zo mogen zijn voor een Nederlandse minister voor Integratie. De minister dichtte mij toe dat ik ook iets had gezegd over de rechtsbeschermingsclausule en hetgeen de commissie-Meijers daarover heeft opgemerkt, maar dat is niet het geval. Ik vond dat een van de zwakste argumenten van de commissie-Meijers, zoals overigens ook de stelling dat de cumulatie van bepalingen het totale beschermingsniveau zou doen zakken, omdat niet goed voorstelbaar is dat er in één concreet geval meer van deze bepalingen tegelijk aan de orde kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat het met name met betrekking tot de wachttijd, ook al zal die voor Nederland niet gelden, de vraag is of een wachttijd van drie jaar niet feitelijk een belemmering is van gezinsleven. In ieder geval is er gedurende die drie jaar helemaal geen family life mogelijk. Nu kan de minister wel de vraag stellen of de Nederlandse Eerste Kamer zich zorgen moet maken over de toepassing van een dergelijke bepaling in andere lidstaten van de Europese Unie en of de Nederlandse Eerste Kamer als het ware op de stoel van het Europese Hof gaat zitten. Mijn antwoord op die vraag is «nee». Ik ben van mening dat dit niet het geval is, zij het dat van de Nederlandse minister verwacht mag worden dat hij, zo daar vraagtekens bij te zetten zouden zijn, dat ook in Europees verband doet. De minister heeft er op zichzelf terecht op gewezen dat het meteen doorwerkt naar een bepaling in het Strategisch akkoord met betrekking tot de eis van 21 jaar voor het toestaan van huwelijken, want daar komt het in feite op neer. Ik blijf er toch vraagtekens bij zetten of die eis van drie jaar niet materieel betekent dat men inbreuk maakt op het recht op family life, in die zin dat men in die periode helemaal geen family life toestaat. Kent de minister jurisprudentie van het Europese Hof waaruit blijkt dat het al een keer getoetst is en op grond waarvan gesteld kan worden dat het Europese Hof ook van mening is dat hier geen probleem ligt? Ik zou het zeer op prijs stellen als de minister dat zou kunnen toelichten. De vraag die was blijven liggen, had betrekking op artikel 16, lid 1, sub a, over het niet verlengen van een verblijfstitel bij terugval van de gezinshereniger in diens onafhankelijke inkomen. Kan de minister die vraag in tweede termijn nog beantwoorden?

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Ook ik dank de minister voor de uitgebreide en heldere uiteenzetting. Ik blijf toch moeite houden met dit richtlijnvoorstel, maar dat kan de minister niet helpen omdat het aan de tekst van het concept ligt. In de eerste plaats heb ik er moeite mee, omdat ik denk dat de harmonisatie die daarmee wordt bereikt buitengewoon beperkt is. Je kunt wel zeggen dat alle beetjes helpen en dat het in ieder geval een eerste stap is. Ik ben er alleen bang voor dat zo'n eerste stap niet echt een dynamisch vervolg krijgt, ook omdat de richtlijn zelf daar geen instrumenten voor biedt. Er staat nergens dat een lidstaat tijdelijk een wachttijd van drie jaar mag introduceren en dat het na drie jaar vervangen moet worden. Er zit geen enkele dynamiek in en er is geen enkele belofte voor de toekomst.

De heer Van de Beeten heeft in tweede termijn iets gezegd over artikel 8 EVRM in verband met de wachttijd. Ik blijf toch nog even haken bij dat artikel over de minimumleeftijd voor gezinshereniging met een echtgenoot. Ik heb het nu een keer of tien gelezen en het komt mij voor dat er in de tekst onzin staat. Dat kan aan de vertaling liggen of aan de haast waarmee het is opgeschreven en dat zal in een andere tekstversie wellicht gewijzigd worden. Zoals het er nu staat, mag je volgens mij iedere gezinshereniging uitsluiten. Ik begrijp nu van de minister in ieder geval dat een lidstaat kan zeggen dat er een minimumleeftijd mag gelden



van ten hoogste 21 jaar. Dat roept toch de vraag op hoe zich dat verhoudt tot de uitzondering in artikel 8 EVRM. De minister geeft terecht aan dat lidstaten volgens het EVRM het economisch welzijn van de Staat of de openbare orde als argument tegen gezinsvorming kunnen invoeren, maar hier worden andere argumenten genoemd, zoals betere integratie en het voorkomen van schijnhuwelijken. Ik meen dat de heer Van de Beeten in eerste termijn al had gevraagd of dit niet een te grof middel is om iets te bestrijden wat wellicht te bestrijden is met de openbare orde. Je kunt er overigens nog over twisten of schijnhuwelijken strijdig zijn met de openbare orde. In ieder geval wordt hier een ander concept gehanteerd waarbij ik kanttekeningen plaats. Stel dat ik de Turkse nationaliteit heb en trouw met iemand uit Turkije die 16 jaar is, dan moet ik in Denemarken of in een andere lidstaat in ieder geval vijf jaar wachten tot ik een aanvraag kan doen. Vervolgens loop ik de kans dat ik negen maanden moet wachten op een beslissing en wellicht nog eens negen maanden. In totaal heb ik dan zo'n 6,5 jaar geen family life, althans niet in het land waar ik woon. Over cumulatie gesproken! Blijft de minister van mening dat dit zich in positieve zin verhoudt tot artikel 8 EVRM?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik heb geen antwoord gekregen op mijn wellicht wat brede vragen. De minister zei dat het voldoende is dat alle lidstaten zijn gehouden aan de Europese Conventie. Dat heb ik ook niet bestreden, maar wel gezegd dat de wijze waarop natuurlijk wel van betekenis is. Hier kan de rechter de Conventie rechtstreeks toepassen, in andere landen moet er transformatie plaatsvinden – in Engeland is dat pas gebeurd – en als dat niet zo is, moet men wachten tot de zaak door het Hof van Straatsburg is behandeld voordat men zijn recht krijgt. Daarom dringt de commissie-Meijers ook aan op het opnemen van de tekst van artikel 8 EVRM in de richtlijn, opdat dat met zoveel woorden in de nationale wetgeving wordt geciteerd en derhalve bij de rechter afdwingbaar zal zijn. Juist omdat er op een hele reeks punten twijfel kan bestaan over strijd met dat artikel 8 is dat een buitengewoon belangrijke bepaling. Ik kan dan ook geen genoegen nemen met het antwoord dat het er wel in past. Als het toch voor iedereen van toepassing is, moet het ook geen moeite kosten om de andere lidstaten te overtuigen om dit artikel over te nemen in de tekst van de richtlijn en hen dus te dwingen die in de nationale wetgeving over te nemen. Ik vind dat een buitengewoon zwaar punt. Als wij deze richtlijn nog in dit huis moeten behandelen, zal ik er zo nodig nog op aandringen dat de regering daartoe zal overgaan alvorens er mee in te kunnen stemmen.

Het algemene antwoord van de minister was dat Commissaris Vitorino zo zijn best heeft gedaan om de amendementen van het Europees Parlement goed te behandelen. Ik begrijp dat de minister deze besprekingen in de Raad van Ministers niet van meet af aan heeft bijgewoond, maar een deel daarvan heeft zich toch wel onder zijn bewind afgespeeld. Als hij even kijkt naar de desbetreffende wetgevingsresolutie van het Europees Parlement zal hij in de amendementen 3, 4 en 5 precies die punten zien die ook de commissie-Meijers aanvoert, namelijk de verwijzing naar die internationale rechtsinstrumenten, zij het in de overweging en niet in de tekst zelf, maar de strekking is hetzelfde. In amendement 9 zal hij de verwijzing vinden naar de minimumnormen die zouden moeten worden opgesteld op grond van het feit dat de Raad nog zijn goedkeuring moet hechten aan het op 12 december 2001 door de Commissie ingediende voorstel van minimumnormen. In amendement 16 staat daar opnieuw een verwijzing naar. In amendement 20 wordt gezegd dat de omzetting van deze richtlijn in geen geval een verlaging rechtvaardigt van het beschermingsniveau dat al door lidstaten wordt gewaarborgd, ook een niet onbelangrijke bepaling. Ook wordt bij amendement voorgesteld om het begrip «echtgenoot» of «echtgenote» uit te breiden met een omschrijving die ook de partner omvat, dus niet alleen maar een partner

in de formele zin, maar ook in de inhoudelijke zin van het woord. Ik voeg er ook nog ons amendement 48 aan toe tot schrapping van het voorstel om de opvangcapaciteit van een land in aanmerking te kunnen nemen bij de lengte van de wachttijd. Al deze amendementen zijn aangenomen door het Europees Parlement, maar niet overgenomen door de Raad. Het is geen geringe zaak; een Raad die al die amendementen naast zich neerlegt moet zich er goed bewust van zijn wat hij doet. Welke rol heeft de minister of zijn voorganger, de Nederlandse regering dus, gespeeld bij het al of niet bevorderen van het overnemen van deze amendementen van het Europees Parlement? Ook op deze vraag heb ik geen antwoord gehad.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De EVP-fractie heeft ertegen gestemd, dus voel ik mij niet helemaal op dezelfde lijn zitten als de heer Jurgens.

De **voorzitter**: Ik wist niet dat u deel uitmaakte van de EVP-fractie!

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik heb eigenlijk geen vragen aan de minister, maar wil hem wel graag danken voor zijn heldere beantwoording. In tegenstelling tot mevrouw De Wolff die niet zo positief dacht over deze stap in de richting van harmonisatie omdat er niet voldoende dynamiek in zit, denk ik met de minister dat het wel degelijk een belangrijke stap in de goede richting is om tot enige harmonisatie te komen. Het blijkt een heel moeilijke operatie te zijn. Het is in ieder geval een stap in de goede richting en daar ben ik blij mee, want dat betekent dat er wellicht nog wel meer stappen in de goede richting kunnen komen. Ik vind het ook belangrijk dat gezegd is dat artikel 8 EVRM uitgangspunt is voor de richtlijn. Natuurlijk moet de Nederlandse regering proberen om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen om voor elkaar te krijgen wat wij graag willen bereiken, maar wij moeten niet de mogelijkheden van Nederland overschatten om alsnog wijziging aan te kunnen brengen in een richtlijn waarover zolang gesteggeld en gevochten is. Wij moeten verstandig blijven en blij zijn dat er in ieder geval dit is uitgehaald.

De heer **Kohnstamm** (D66): In mijn rol van vertegenwoordiger van de D66-fractie sluit ik mij aan bij de opmerkingen van de heer Jurgens die min of meer citeerde uit de laatste brief van de commissie-Meijers. Als er discussie is over de vraag of er al dan niet sprake is van strijd met artikel 8 EVRM, kan dat op twee manieren worden opgelost. De oplossing die de Commissie suggereert door aan de richtlijn een slotbepaling toe te voegen, maakt in ieder geval een einde aan die discussie. Naar het gevoel van de minister is er geen strijdigheid met dat artikel 8, terwijl er hier en daar toch wel degelijk sterke overwegingen gelden om te denken dat dit wel het geval is. Dat kan dan worden uitgesloten door het in de richtlijn op te nemen. Het lijkt mij dat dit een mooie oplossing van dit debat kan, misschien zelfs zou moeten zijn.

## **TWEEDE TERMIJN VAN DE ZIJDE VAN DE REGERING**

Minister **Nawijn**: Voorzitter. Uiteindelijk is het natuurlijk het Europese Hof dat uitsluitsel zal moeten geven of het nationale beleid al dan niet strookt met artikel 8 EVRM. Dat heeft het in het verleden altijd gedaan, doet dat nu ook en zal dat in de toekomst blijven doen.

Ik herhaal dat artikel 8 EVRM op zichzelf een land niet de verplichting oplegt om de domiciliekeuze van de huwelijkspartners te respecteren. Er kunnen voorwaarden worden gesteld, dus zowel een expliciete als een impliciete wachttermijn of een leeftijdsgrens, bijvoorbeeld 21 jaar. Dat is in de loop der jaren ook wel uit de jurisprudentie gebleken. Ik herhaal ook dat als het family life op geen enkele wijze kan worden gerespecteerd van de overheid mag worden verwacht dat zij die situatie doorbreekt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Op zich is het mij duidelijk dat het zo ligt. Mijn vraag was of er een specifieke uitspraak ligt van het Europese Hof over een casus van een wachttermijn van bijvoorbeeld drie jaar en zeker als er geen domiciliekeuze aan de orde is, omdat vaststaat dat de gezinshereniger hier met een geldige titel verblijft en ook niet kan kiezen voor het land van zijn bruid, omdat hij daar bijvoorbeeld met vervolging wordt bedreigd. Is het in zo'n situatie acceptabel om een wachttijd van drie jaar te hanteren?

Minister **Nawijn**: Ik weet eerlijk gezegd niet of er al een dergelijke uitspraak ligt. Ik zou de jurisprudentie daarop moeten naslaan en het zal u bekend zijn dat die nogal omvangrijk is. Ik zal dat nagaan en u daarover bij brief nader informeren. Mijn betoog was er in ieder geval op gericht dat het stellen van wachttermijnen op zichzelf naar mijn mening niet direct door artikel 8 EVRM wordt verboden. Nogmaals, ik zal dat nagaan, want als dat inderdaad zo is, zullen wij er rekening mee moeten houden.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister zou het Gül-arrest erop kunnen nalezen. Daaruit blijkt dat het alleen maar in extreme omstandigheden een rol kan spelen en als het de enige manier is om gezinsleven te krijgen.

Minister **Nawijn**: Ik ben de heer Van de Beeten nog een antwoord schuldig op zijn vraag over artikel 16, lid 1, het niet verlengen bij gebrek aan inkomsten. Het moet mogelijk zijn om het huidige beleid in Nederland te handhaven. Overigens is dat ook in Denemarken het geval. In zijn algemeenheid kan het zo zijn dat als er geen inkomsten zijn, de verblijfs-titel komt te vervallen. Een voorwaarde voor toelating is namelijk het niet doen van een beroep op de openbare kas. Sommige landen stellen daaraan een termijn van een jaar, maar in landen als Denemarken mogen toegelaten vreemdelingen de eerste zeven jaar geen beroep doen op sociale voorzieningen. Daarom is het artikel 16, lid 1, in de richtlijn opgenomen.

Met de opmerking van mevrouw De Wolff ben ik het absoluut niet eens. Ik werk al wat jaren in het vreemdelingenrecht en ik vind de totstandkoming van de richtlijn echt een prestatie. Er wordt al tien, vijftien jaar op gewacht. Ik ben het eens met de uitspraak van de woordvoerder van de VVD-fractie dat dit een mijlpaal is die in Europa ook als zodanig wordt ervaren. Eindelijk zijn wij op weg naar harmonisatie. Tot nu toe was er natuurlijk helemaal niets, behalve artikel 8 van het EVRM. Nu is er in ieder geval iets waarmee wij verder kunnen. Hoewel het inderdaad een beperkte harmonisatie is, is het toch een eerste stap.

Dat is ook mijn antwoord op de vraag van de heer Jurgens: dit was eigenlijk het hoogst haalbare. De amendementen waarover hij het heeft gehad, zijn wel degelijk allemaal besproken, maar er zijn landen, met name de zuidelijke landen, die ze vanaf het begin van tafel hebben geveegd en er gewoon niet over willen praten. Er is natuurlijk wel unanimititeit van standpunten nodig.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijn vraag was of de Nederlandse regering ervoor heeft gepleit.

Minister **Nawijn**: Wij hebben de amendementen zeker ingebracht. Dat geldt ook voor de vraag van de heer Jurgens waarom het artikel niet in de richtlijn is opgenomen. Op zichzelf is dat natuurlijk een betere methode, die ook door de heer Kohnstamm is genoemd. Zelf had ik ook liever gezien dat het in de richtlijn was opgenomen, maar andere landen willen het gewoon niet. Deze richtlijn kenmerkt zich toch door veel compromissen. Op een gegeven moment is het slikken of stikken. Ik denk dat Nederland een goed resultaat heeft geboekt, omdat het Nederlandse toelatingsbeleid op het punt van de gezinshereniging en gezinsvorming in

stand kan blijven. Ik neem aan dat het nieuwe kabinet zich hierover nog uitlaat, gelet op hetgeen in het Strategisch akkoord heeft gestaan. In Nederland kan straks nog de keuze worden gemaakt, ook op basis van deze richtlijn. Wij zitten niet aan heel strakke banden vast. Er zijn wel bepaalde kaders; die zijn het gevolg van de richtlijn.

Mevrouw De Wolff sprak over de kans dat onder bepaalde omstandigheden 6,5 jaar moet worden gewacht. Op zichzelf zijn schijnhuwelijken een probleem in de vreemdelingenpraktijk. Het mag best worden besproken dat de getroffen maatregelen ook de openbare orde raken, omdat er zich in het kader van schijnhuwelijken heel nare en helaas ook criminele praktijken voordoen. Wat dat betreft, wordt ook in artikel 8 EVRM de mogelijkheid opengelaten om beleid te ontwikkelen om deze praktijken tegen te gaan. Ik vind die leeftijdsgrens van 21 jaar dus niet zo'n grof middel. Ik vind het juist heel goed. De Staat moet mensen natuurlijk niet beperken als zij met elkaar willen trouwen of een relatie willen aangaan. De Staat mag natuurlijk wel bekijken of vanuit een oogpunt van immigratie of van openbare orde vereisten of voorwaarden aan de toelating moeten worden gesteld. In deze richtlijn is dat evenwichtig tot stand gekomen.

Wat de laatste vraag van de heren Jurgens en Kohnstamm betreft, had ik dat ook wel prettig gevonden, maar het is gewoon niet handig gebleken om dit rechtstreeks in de richtlijn op te nemen. Zeker vanuit Nederlands oogpunt zou er iets voor te zeggen zijn, maar er zijn andere landen die daar anders over denken. Het is gevaarlijk om terug naar de onderhandelingsstafel te gaan. Ik ben bang dat het nu bereikte compromis dan niet meer geldig is en wij helemaal van voren af aan moeten beginnen. De regering zou dat zeker betreuren.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden. Ik stel vast dat de Eerste Kamer tot nu toe haar instemming heeft onthouden. Wij moeten ons nu snel beraden over de vraag hoe verder te handelen. Naar alle waarschijnlijkheid kan dat niet meer deze week gebeuren. Ik dring er dus bij de minister op aan om het onthouden van de instemming te continueren totdat wij nader van ons laten horen. Wij zullen proberen om volgende week een commissievergadering te houden.

Minister **Nawijn**: Voorzitter. Uiteraard respecteer ik het oordeel van uw Kamer. Op 5 juni is er weer een JBZ-Raad, dus wij hebben nog even de tijd.

De **voorzitter**: Wij laten voor die tijd weten hoe het overleg heeft uitgewerkt in de stellingname van de diverse fracties.

Sluiting 13.58 uur.