

Vergaderjaar 2006–2007

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1089

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2006

Met deze brief stel ik uw Kamer in kennis van mijn besluit om het beleid inzake de toelating van minderjarige vreemdelingen die verblijf beogen bij (één van) hun rechtmatige in Nederland verblijvende, biologische of juridische, ouders in die zin te wijzigen, dat voor de invulling van het wettelijk begrip «feitelijk behoren tot het gezin» voor deze groep voortaan nauwer zal worden aangesloten bij het begrip familie- en gezinsleven («family life») in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Huidige beleid

In het huidige toelatingsbeleid geldt voor minderjarige vreemdelingen die verblijf beogen bij (één van) hun ouders onder andere de voorwaarde, dat zij feitelijk moeten behoren tot het gezin van die ouder(s). Op dit moment wordt tot vijf jaar na het moment van de scheiding tussen de ouder(s) en het kind (ook wel: de referteperiode), behoudens enkele uitzonderingen, zonder nader bewijs aangenomen dat de feitelijke gezinsband in stand is gebleven. Na vijf jaar wordt de feitelijke gezinsband geacht te zijn verbroken. Slechts in twee gevallen is dit anders: indien er voor het kind geen aanvaardbare toekomst is weggelegd in het land van herkomst dan wel indien het kind in een oorlogssituatie onvindbaar is geweest.

In het geval niet wordt voldaan aan deze of de andere algemene voorwaarden van het nationale beleid, wordt vervolgens nog getoetst of de weigering tot verblijf niet in strijd is met artikel 8 van het EVRM, dat het recht op respect voor familie- en gezinsleven garandeert.

Aanleiding voor de beleidswijziging

De voorwaarde dat kinderen, om voor verblijf in Nederland bij hun ouders in aanmerking te komen, feitelijk moeten behoren tot het gezin van die ouders, is reeds tientallen jaren onderdeel van het vreemdelingenbeleid.

Het criterium heeft sinds zijn introductie meerdere beleidsmatige invullingen gekend. Voor maart 2002 diende de ouder aan te tonen dat de gezinsband reeds in het buitenland heeft bestaan en dat de kinderen gedurende de scheiding niet duurzaam waren opgenomen in een ander gezin in de situatie dat de ouders ook niet meer met het gezag waren belast of niet meer voorzagen in de kosten van opvoeding en verzorging. Om redenen beschreven in de op 29 oktober 2001 aan uw Kamer gestuurde beleidsnotitie (2001–2002, 26 732, nr. 98) is dit beleid gewijzigd naar de huidige invulling van het begrip «feitelijk behoren tot het gezin». In deze notitie is uitdrukkelijk naar voren gebracht dat aan het beleid ten grondslag ligt dat ouders en kinderen in beginsel bij elkaar horen en dat niet snel geoordeeld kan worden dat de gezinsband tussen ouder en kind verbroken is.

Ontwikkelingen in de jurisprudentie vormen thans de voornaamste aanleiding voor een aanpassing van het huidige beleid. Uit een uitspraak van 1 december 2005 (60665/00) van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) kan worden afgeleid dat de periode dat ouder en kind uit elkaar zijn, een bepalend criterium in het huidige beleid, internationaal anders wordt gewogen. In deze specifieke zaak heeft het EHRM, ondanks dat de referteperiode de termijn van vijf jaar ruimschoots had overschreden, na afweging van alle individuele omstandigheden van het geval geoordeeld dat sprake is van schending van artikel 8 EVRM. In samenhang bezien met eerdere uitspraken van het EHRM meen ik dat handhaving van het huidige beleid een ongewenste spanning tussen nationaal recht enerzijds en internationale verplichtingen, waaronder met name verplichtingen voortvloeiende uit artikel 8 EVRM, anderzijds tot gevolg zal hebben.

Daarnaast bestaan praktische redenen om het huidige beleid aan te passen. De wijze op grond waarvan in het huidige beleid de additionele toetsing aan artikel 8 EVRM in deze zaken plaatsvindt, blijkt in de dagelijkse beslispraktijk moeilijk uitvoerbaar vanwege het complexe karakter van de indringende toetsing die in dergelijke gevallen vereist. Vanuit de uitvoering is daarom behoefte aan een nationaal beleid, dat enerzijds meer in lijn is met de jurisprudentie over de toetsing van artikel 8 EVRM, en anderzijds op grond waarvan zorgvuldig en adequaat kan worden beslist.

Nieuw beleid

Zoals reeds aangegeven zal voor de invulling van het begrip feitelijke gezinsband in zaken waarin minderjarige kinderen bij een rechtmatig in Nederland verblijvende, biologische of juridische, ouder verblijf vragen, nauwer worden aangesloten bij het begrip familie- en gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. In de Vreemdelingencirculaire zal worden opgenomen dat wordt aangenomen dat een kind feitelijk behoort tot het gezin van de ouder, indien sprake is van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Dit leidt slechts uitzondering in de, ook onder het huidige beleid uitgezonderde, gevallen dat:

- het kind zelfstandig gaat wonen en voorziet in eigen onderhoud;
- het kind zelfstandig een gezin vormt door het aangaan van een huwelijk of een relatie; of
- het kind belast is met de zorg voor buitenhuwelijkse kinderen.

De overige voorwaarden (het aantonen van de familierechtelijke relatie, middelenvereiste etc.) om in aanmerking te komen voor een verblijf op deze grond veranderen niet. Voor (verruimde) gezinshereniging met meerderjarige kinderen geldt deze beleidswijziging niet en blijft het thans geldende beleid gehandhaafd. De ingangsdatum van het nieuwe beleid zal 8 september 2006 zijn, de datum waarop dit nieuwe beleid voor het

eerst aan uw Kamer is gecommuniceerd door middel van mijn beantwoording van de vragen van de vaste Kamercommissie voor Justitie naar aanleiding van het kabinetsstandpunt «Naar een modern migratiebeleid». Deze beleidswijziging is in lijn met het onderliggende uitgangspunt van het beleid dat ouder en kind in beginsel bij elkaar horen en dat de gezinsband tussen hen niet snel verbroken kan worden geacht. Gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM is er immers tussen ouders en kinderen in beginsel altijd en eindigt slechts in zeer uitzonderlijke situaties. Voorts zal niet langer verschil bestaan tussen de nationale en Europese definitie voor het gezinsleven/gezinsband tussen ouder en het minderjarige kind. Voor de uitvoering betekent de introductie van dit heldere criterium voor de IND dat een goed hanteerbaar toetsingskader wordt gecreeërd, dat ook beter aansluit bij de wijze waarop de toetsing van het gezinsleven in omringende Europese landen plaatsvindt. Eventuele nadelige effecten voor de integratie van de toe te laten minderjarige vreemdelingen, destijds een belangrijke reden voor het tegenwerpen van het ontbreken van een feitelijke gezinsband, worden thans deels ondervangen doordat niet-leerplichtige minderjarige vreemdelingen tussen de 16 en 18 jaar sinds 15 maart 2006 vallen onder de Wet Inburgering Buitenland (WIB).

Overige beleidsaanpassing gezinshereniging

In de Vreemdelingencirculaire zal tevens nog het volgende worden gewijzigd.

In B2/6.10 van de Vreemdelingencirculaire, waarin het beleid met betrekking tot het middelenvereiste bij de toelating van minderjarige kinderen is vermeld, wordt toegevoegd dat in het geval kinderen verblijf beogen bij hun juridische of biologische ouder, die op zijn beurt verblijf beoogt bij een rechtmatig in Nederland verblijvende derde, de verblijfsaanvraag niet wordt afgewezen, indien deze derde vrijgesteld is van het middelenvereiste op grond van artikel 3.22, derde lid, of 3.13, tweede lid van het Vreemdelingenbesluit. De aanvraag van de biologische ouder wordt immers ingevolge het beleid in B2/2 dan wel B2/4 van de Vreemdelingencirculaire, ook niet afgewezen op deze grond.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk