

Vergaderjaar 2008–2009

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1247

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2009

Uw Kamer heeft op 21 januari 2009 (2008Z09821/2009D02280) verzocht om nadere informatie naar aanleiding van de brief die ik u op 20 januari heb doen toekomen in reactie op een krantenartikel over het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten («U-bocht asiel») (19 637, nr. 1246). Aan dit verzoek kom ik met deze brief tegemoet.

Al eerder heb ik mij over de problematiek rond het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit landen van buiten de EU/EER of Zwitserland («derde landen») onderhouden met mijn Europese collega's en heb ik de IND verzocht hiernaar een onderzoek in te stellen. In november 2008 heb ik u geïnformeerd over dit onderzoek naar de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derde landen die verblijf in Nederland krijgen op grond van gemeenschapsrecht.¹ Dit onderzoek is nog niet afgerond. Om de uitkomsten van het onderzoek door de IND nader te kunnen duiden, heb ik voorts het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum verzocht dit onderzoek naar de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten die toelating verzoekt onder gemeenschapsrecht, nader te analyseren. Hiermee is het eerder door mij aangekondigde onderzoek verbreed en verdiept.

In afwachting van de resultaten van dit onderzoek heb ik besloten om reeds nu een aantal maatregelen te treffen. In het navolgende zal worden toegelicht welke praktische maatregelen al zijn getroffen en welke beleidsinitiatieven zijn ontwikkeld om nationaal en in Europees verband problemen die samenhangen met het vrij verkeer van personen, aan te pakken. Deze zien allereerst op een effectievere toepassing van de richtlijn waar het rechtsmisbruik betreft (door middel van registratie en notificatie) en anderzijds op een betere opsporing en aanpak van fraude (door de uitrol van succesvolle pilots en door invulling te geven aan de voorwaarden voor toelating van ongehuwde partners). In het tweede gedeelte geef ik u de stand van zaken met betrekking tot de voortgang van het onderzoek.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, Aangangsels, p. 1161–1163.

1. Initiatieven om op te treden tegen rechtsmisbruik en fraude

1.1 Vrij verkeer van personen

Ik hecht eraan op te merken dat het recht op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie één van de centrale pijlers van de samenwerking binnen de EU vormt en mede heeft geleid tot de eenwording van Europa. Het vrij verkeer van personen valt niet meer weg te denken uit het dagelijks leven van veel Nederlanders. De gevolgen van het vrije verkeer van personen voor gezinsmigratie, ook met derdelanders, is daarbij een verworvenheid. Als een EU-onderdaan, bijvoorbeeld in een andere lidstaat gaat werken, mag zijn partner of echtgenoot hem begeleiden of zich bij hem voegen. Welke nationaliteit die partner of echtgenoot heeft, is niet van belang.

1.2 Omzeilen van nationale toelatingsvoorwaarden, rechtsmisbruik

EU: Richtsnoeren voor toetsing artikel 35

Van dit gebruik van gemeenschapsrecht onderscheid ik het gebruik van het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU met geen ander doel dan om nationaal vreemdelingenrecht te omzeilen. Nederland heeft strengere regels voor gezinsmigratie dan veel omringende landen en dan volgt uit het gemeenschapsrecht. De richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG) laat immers nog veel ruimte voor nationaalrechtelijke invulling en ziet bovendien niet op eigen onderdanen. Signalen dat sommige Nederlanders naar manieren zoeken om het nationale toelatingsbeleid te omzeilen, zijn mij bekend. Het gaat dan om oneigenlijk gebruik van een op zichzelf legale route. Artikel 35 van de richtlijn maakt het mogelijk de nodige maatregelen te nemen om in geval van rechtsmisbruik of fraude de rechten op grond van de richtlijn te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Het begrip «rechtsmisbruik» wordt in de richtlijn niet nader gedefinieerd en wordt voor zover mij bekend ook in andere lidstaten niet toegepast. De Europese Commissie is zich bewust van dit manco en werkt, in samenwerking met de lidstaten aan «richtsnoeren voor interpretatie» van de richtlijn. Mede op aandringen van Nederland tijdens de JBZ-raden wordt in dit kader bijzondere aandacht gegeven aan een effectievere toepassing van artikel 35. De richtsnoeren voor interpretatie worden naar verwachting rond de zomer van 2009 gepubliceerd.

EU: Registratie en notificatie

Nederland stelt in dit verband voor om er strenger op toe te zien dat EU-onderdanen die rechten willen ontlenen aan het gemeenschapsrecht (zoals gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan of aanspraak op sociale zekerheidsrechten), zich ook daadwerkelijk vestigen in een andere lidstaat. Nederland pleit ervoor om genoemde rechten van de EU-onderdaan afhankelijk te maken van een registratie bij de vreemdelingenautoriteiten van de betreffende lidstaten. Informatie over deze registratie kan vervolgens met andere lidstaten worden uitgewisseld. Om dit alles mogelijk te maken heb ik in opeenvolgende JBZ-raden gepleit voor nauwere samenwerking tussen lidstaten en het invoeren van een systeem van registratie en notificatie. Hierover heb ik eerder met uw Kamer overlegd.¹ Nu bestaan reeds nauwe bilaterale banden met vreemdelingendiensten in bijvoorbeeld Duitsland en België, maar door een systematische uitwisseling van gegevens tussen alle lidstaten kan in de toekomst beter worden vastgesteld of er trends waarneembaar zijn die duiden op rechtsmisbruik. In dat geval kunnen de betrokken lidstaten daar snel en adequaat (want gezamenlijk) op inspelen. Het overleg met de Europese Commissie en met andere lidstaten, ook wat betreft de praktische modaliteiten bij de vreemdelingendiensten, is op dit moment nog volop gaande. Uiteraard zal ik te zijner tijd uw Kamer over de uitkomsten van dit overleg berichten.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 30 573, nr. 14.

Registratie door de IND

Om in Nederland alvast een beter beeld te krijgen van het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten worden sinds begin mei 2008 gevallen waarbij mogelijk sprake is van gebruik van de Europa-route en waarbij de referent een Nederlander is, door de IND gemonitord. Hiervan heb ik eerder melding gemaakt in mijn antwoord op vragen van het lid Fritsma.¹ Hiertoe wordt door de IND-loketten in iedere zaak waarin een onderdaan van een derde land op grond van het EG-recht verblijf bij een Nederlander aanvraagt, een vragenlijst ingevuld. Hierbij wordt onder meer geïnformeerd naar het eerdere verblijf in een andere EU/EER-lidstaat en de duur en aard van het verblijf aldaar. Indien de antwoorden mogelijke indicaties van misbruik bevatten, wordt een nader onderzoek ingesteld. Tijdens de technische bijeenkomsten die met de Europese Commissie en de andere lidstaten over dit onderwerp plaatsvinden, zal Nederland deze werkwijze ook aandragen als voorbeeld van een «best practice», mogelijk ter opname in de «richtsnoeren» waarnaar ik eerder verwees.

1.3 Fraude

Tenslotte kan er sprake zijn van fraude: onderdanen van derde landen die bijvoorbeeld door het aangaan van een schijnrelatie of schijnhuwelijk met een EU-onderdaan rechten proberen te ontlenen aan het gemeenschapsrecht. Ik heb verschillende initiatieven genomen om fraude, ook in het kader van gemeenschapsrecht, effectiever te bestrijden.

Pilot schijnrelaties

Over de pilot schijnhuwelijken/schijnrelaties heb ik uw Kamer op 23 januari jl. geïnformeerd. De informatie in die brief is ook relevant voor het onderhavige onderwerp.

Pilot Haaglanden

Vanaf juli 2008 tot december 2008 heeft de IND in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie Haaglanden en de gemeente Den Haag een pilot uitgevoerd met als doel het tegengaan van schijnrelaties tussen onderdanen van EU-lidstaten en derdelanders. In de genoemde periode zijn 65 aanvragen geregistreerd, waarbij er in de helft van de zaken een vermoeden bestond dat er sprake was van een schijnrelatie. Deze zaken worden onderzocht, hetgeen in ruim tien zaken reeds tot een afwijzing heeft geleid. De gezamenlijke aanpak van frauderende derdelanders in Den Haag wordt stapsgewijs uitgerold naar alle IND-locaties.

Duurzaamheid relaties

Om mogelijk misbruik te voorkomen, heb ik besloten nadere invulling te geven aan de voorwaarden voor toelating als ongehuwd partner van een EU-onderdaan. Hoewel nu reeds vereist is dat er sprake is van een «duurzame en exclusieve relatie», werd dit steeds van geval tot geval bezien en werd volstaan met een relatieverklaring van beide partners als bewijs. Ik ga over tot wijziging van de regelgeving in die zin, dat in het vervolg de duurzaamheid van de relatie moet worden aangetoond door het overleggen van bewijs van recente samenwoning gedurende tenminste zes maanden of het hebben van een gezamenlijk kind. De wijziging van de Vreemdelingencirculaire wordt later deze week ter publicatie aangeboden aan de Staatscourant.

2. Stand van zaken toegezegde onderzoek

Op 4 november 2008 heb ik u de op dat moment beschikbare gegevens over het aantal vreemdelingen die niet de nationaliteit hebben van EU/EER-lidstaten of Zwitserland en die volgens de IND-systemen verblijf hebben gevraagd en gekregen op grond van het gemeenschapsrecht,

¹ Kamerstukken II 2008–2009, Aanhangsel, p. 1161–1163.

verstrekt. Ik heb u bij die gelegenheid aangekondigd dat de IND een onderzoek is gestart naar de omvang en samenstelling van de groep.

De eerste bevindingen van dit onderzoek wijzen uit dat de aanvragen van de hier bedoelde vreemdelingen op uiteenlopende wijze zijn geregistreerd in de geautomatiseerde systemen van de IND. Om deze reden heb ik de onderzoeksopdracht uitgebreid tot alle soorten aanvragen die hebben geleid tot een EU-vergunning. De onderzoeksopdracht is daarmee breder geworden dan het onderzoek dat de basis vormde voor mijn antwoorden op vragen van uw Kamer van 4 november 2008. Omdat de onderzoeksopdracht is uitgebreid, verwacht ik dat de onderzoeksresultaten zullen uitwijzen dat het uiteindelijke aantal hoger is, dan ik op 4 november 2008 aan uw Kamer heb gemeld. Uiteraard is de uitvoering inmiddels geïnstrueerd om de hier bedoelde aanvragen eenduidig te registreren.

Op basis van deze eerste bevindingen concludeer ik dat het nadere onderzoek door de IND en het WODC is vereist, alvorens ik u informatie kan geven over de omvang en samenstelling van de groep.

Ik streef ernaar om u voor de zomer van 2009 te informeren. Aangezien de eerste onderzoeksresultaten uitwijzen dat onderzoek op het niveau van het individuele dossier noodzakelijk is, kan ik niet uitsluiten dat ik ook de zomer van 2009 nodig zal hebben om het onderzoek af te ronden. In dat geval zal ik uw Kamer daarover nader berichten.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak