

'NEDERLAND POOGT AL JAREN EEN RESTRICTIEF BELEID TE VOEREN'

In de nieuwste editie van *Nederlands migratierecht* staan de meeste recente ontwikkelingen op dit complexe juridische gebied beschreven. Karen Geertsema (Radboud Universiteit) schreef onder meer mee aan het hoofdstuk over recht op verblijf voor gezinsleden. *M&P* legde de universitair docent en migratierechtsdeskundige een aantal vragen voor.

IVO PERTIJS

Het migratierecht is bijna niet meer nationaal te noemen, en zeker niet voor wat betreft gezinshereniging', antwoordt migratierechtsdeskundige Karen Geertsema op de vraag in hoeverre de huidige nationale en internationale (migratie)wetgeving ruimte aan nationale overheden biedt om rechten op het gebied van gezinshereniging in te perken. Deze vraag speelde onlangs weer op na de aangekondigde stop op gezinshereniging voor statushouders zonder woning. Met voorbeelden illustreert de migratierechtsdeskundige de invloed van internationale wetgeving op het Nederlandse migratiebeleid. Geertsema: 'Mensenrechtennormen stellen grenzen aan het overheidshandelen en in veel mensenrechtelijke verdragen ligt het recht op gezinsleven verankerd, wat ook betrekking heeft op migratie en gezinsherenigingszaken. Denk aan de verdragen van de Verenigde Naties, zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), maar ook het Kinderrechtenverdrag. Maar belangrijker nog is artikel 8 van het EVRM [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, *red.*]. Individuen die menen dat hun recht geschonden is, kunnen een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Er zijn veel uitspraken vanuit het Hof over de beperking van gezinshereniging. De minimumnorm dat de overheid geen inbreuk op het gezinsleven mag maken - en in sommige gevallen zelfs de verplichting heeft om gezinsleven mogelijk te maken door een verblijfsvergunning te verlenen - moet door de overheid worden gerespecteerd. Alleen als er een algemeen belang is dat zwaarder weegt, dan is de inbreuk volgens het Hof toegestaan. Dit kan bijvoorbeeld zijn om de economie te beschermen. Om die reden moet men voor gezinshereniging vaak aantonen dat geen beroep zal worden gedaan op de openbare kas; of de openbare orde als het gaat om personen met een strafblad. Over de gezinshereniging van asielstatushouders heeft het EHRM recent twee belangrijke arresten gewezen: Het arrest M.A. tegen Denemarken en een jaar later het arrest M.T. tegen Zweden. Beide landen maken verschil tussen statushouders van een vluchtelingenstatus en van een subsidiaire beschermingsstatus. Dit onderscheid kennen we in Nederland niet, maar overwegen nu wel dit in te voeren. Denemarken maakte het de subsidiaire beschermenden te moeilijk door hen drie jaar op gezinshereniging te laten wachten en was te streng volgens het Hof. Zweden daarentegen liet statushouders twee jaar wachten. Dat mag volgens het EHRM gezien de grote aantallen waarmee Zweden te maken

heeft. Je ziet hier duidelijk dat nationale overheden wel degelijk ruimte hebben om gezinshereniging in te perken, maar dat het steeds gaat om een belangenafweging en om de vraag of het gebruikte middel wel noodzakelijk is voor het te bereiken doel.'

GEZINSHERENIGINGSRICHTLIJN

Ook het beleid van de Europese Unie heeft invloed op het Nederlandse migratiebeleid. Geertsema: 'De Europese Unie heeft de bevoegdheid om migratie te regelen. Dat is vastgelegd in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, artikel 78. Dit is de juridische grondslag voor tal van verordeningen en richtlijnen. Zo is er ook de richtlijn over gezinshereniging (2003/86) waarin de minimumnormen zijn neergelegd waaraan moet worden voldaan. Zo'n richtlijn moet worden gezien in de doelen van de Europese Unie: Het creëren van een ruimte van vrijheid voor verkeer, personen, et cetera, en in toenemende mate het effect dat die vrijheden binnen de Europese Unie leiden tot aanscherping van de grenzen, van wie er binnen mag komen. Alle lidstaten moeten de richtlijnen in nationaal recht omzetten. Dat heeft Nederland ook gedaan met de gezinsherenigingsrichtlijn. De maatregel van vorige zomer is volgens verschillende rechtbanken in strijd met een aantal bepalingen uit de gezinsherenigingsrichtlijn. Inmiddels heeft ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de maatregel in strijd is met de gezinsherenigingsrichtlijn.'

STRENG

Volgens de migratierechtsdeskundige voert Nederland al jaren een streng beleid op het gebied van gezinshereniging. Geertsema: 'Dus niet alleen ten aanzien van asielstatushouders, maar in zijn algemeenheid. Zo kennen we een strenge inburgeringseis die migranten al moeten halen voordat zij naar Nederland komen. Het is een onderwerp waarover het Hof van Justitie van de Europese Unie al meerdere malen heeft moeten oordelen, en steeds zegt dat een inburgeringseis op zich geoorloofd is, maar het, qua niveau en kosten, niet onnodig moeilijk moet maken om gezinnen te herenigen en dat steeds een individuele beoordeling moet plaatsvinden. Ook ten aanzien van de inkomenseis, dus de toets of mensen voldoende eigen middelen hebben en geen beroep op de openbare kas zullen doen, is Nederland van meet af aan streng. En ook hierbij heeft Nederland een tik op de vingers gekregen vanuit het Hof van Justitie waarna het nog lang duurde voordat het Nederlandse beleid werd bijgesteld. Je ziet dus al jaren de pogingen van de Nederlandse autoriteiten om



Een zitting in de grote zaal van het EU-Hof van Justitie (foto: Hof van Justitie van de Europese Unie)

restrictief beleid te voeren wat al aan de ondergrens raakt van wat lidstaten gezamenlijk hebben afgesproken. Als Nederland gezinshereniging nog verder wil beperken, dan lijkt mij dat dat alleen kan als het Europese onderhandelingen over de richtlijnen voert of, zoals het Verenigd Koninkrijk, uit de Europese Unie stapt. Overigens is de gang van zaken rond de recente maatregel voor asielstatushouders ook staatkundig interessant: zonder formele wetswijziging is deze maatregel ingevoerd.'

Wat is volgens u de meest opvallende wijziging in het migratierecht de afgelopen jaren?

'Ik denk dat de meest opvallende ontwikkeling in het migratierecht en specifiek in gezinsherenigingszaken het belang van het kind is. Dit is zowel internationaal zo door de werking van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind waarvan je de doorwerking ziet in de jurisprudentie over zowel het EVRM als over het EU-recht, maar ook nationaal zorgde dit voor wijzigingen. Dit zie je in asielzaken bij het horen of interviewen van kinderen of het overplaatsen van kinderen van het ene EU-land naar het andere EU-land, maar ook in gezinsherenigingszaken. Het belang van het kind weegt zwaar bij de hierboven beschreven belangenafweging. Een voorbeeld hiervan heeft specifiek betrekking op Nederland: kinderen met de Nederlandse nationaliteit maar met een ouder met de nationaliteit van buiten de Europese Unie kunnen volgens het EU-Hof in Luxemburg op basis van hun Unieburgerschap die ouder verblijf geven, dat volgt uit het arrest *Chavez*.¹ Nederland wees dit soort verblijfsvergunningen altijd af en moest nu het beleid aanpassen. Vervolgens gaf Nederland deze ouder een verblijfsvergunning totdat het kind achttien werd. Ook die praktijk werd gecorrigeerd vanwege internationale rechtspraak: Het EU-Hof van Justitie oordeelde in september 2022 dat de afhankelijkheidsverhouding tussen een ouder en een kind ook kan voortduren nadat het kind 18 is geworden. Het verblijfsrecht mag daarom niet automatisch worden beëindigd.'

Aan welke juridische uitspraak (over gezinshereniging) zouden docenten maatschappijleer in hun lessen zeker aandacht moeten besteden?

'Misschien wel aan die uitspraak *Chavez*, gelezen in samenhang met het arrest uit september 2022.² Beide arresten gaan specifiek over Nederland. Waarom het denk ik leuk is in het vak maatschappijleer aandacht aan deze arresten te besteden is vanwege het besef dat alle Nederlandse burgers ook Unieburgers zijn en dat het dus kan dat er uit die status als Unieburger ook rechten voortvloeien. Zelfs rechten die je als Nederlands staatsburger niet hebt; in dit geval gezinshereniging met je eigen moeder of vader die een andere nationaliteit heeft. Daarnaast laten de uitspraken zien hoe de Nederlandse autoriteiten gezinshereniging proberen te beperken, en daarbij steeds tegen de grenzen van het EU-recht oplopen.'

Tot slot een vraag over een ander onderdeel van het migratierecht. Sinds het uitbreken van de grootschalige oorlog in Oekraïne werden Oekraïense vluchtelingen onder meer in Nederland opgevangen. Na verloop van tijd bouwen migranten in Nederland bepaalde rechten op. Geldt dit ook voor Oekraïense vluchtelingen die op basis van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn in Nederland verblijven?

'Nee, de tijdelijke beschermingsrichtlijn is bij uitstek tijdelijk. Lidstaten bieden tijdelijke bescherming, in eerste instantie van een jaar, maar maximaal drie jaar. De tijdelijke bescherming ging in op 4 maart 2022. De Europese Commissie verlengde de tijdelijke bescherming inmiddels tot 4 maart 2024 en zou dat nog één keer met een jaar kunnen verlengen. Tijdens deze periode bouwen zij geen rechten voor langdurig verblijf op. Daarvoor zouden ze een andere vergunning moeten aanvragen, bijvoorbeeld een asielvergunning die zij nu automatisch hebben aangevraagd, maar die pas in behandeling wordt genomen na beëindiging van de tijdelijke bescherming, of een vergunning tot verblijf wegens arbeid.' ♦

Noten

1. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=c-133/15>.
2. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=265002&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5993>.



De vierde druk van *Nederlands migratierecht* verscheen in 2022 bij uitgeverij Boom Juridisch.