



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Dhr. mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. D.J. de Jong / G.M.B. van Aalst LLM  
doorkiesnummer 070 – 370 8016  
datum 3 april 2013  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/007  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp Briefadvies verhoging leeftijdsvereiste Nederlandse referent naar 24 jaar

Geachte heer Teeven,

Het kabinet is, vooruitlopend op een mogelijke aanpassing van de EU-Richtlijn gezinshereniging, voornemens de leeftijdseis voor Nederlandse referenten die een partner uit een derde land naar Nederland willen halen te verhogen van 21 jaar naar 24 jaar. Op 21 maart 2013 ontving de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) per brief (met kenmerk 2013-0000105820) het verzoek om de consequenties in kaart te brengen van deze voorgenomen maatregel. De ACVZ voldoet met deze brief aan uw verzoek.

## **Aanpassing EU-richtlijn gezinshereniging**

De achtergrond van dit verzoek is gelegen in de wens van het kabinet om de EU-richtlijn gezinshereniging aan te passen zodat het mogelijk wordt de leeftijdseis van 24 jaar in te voeren voor derdelanders die voor gezinshereniging naar Nederland willen komen. Bij derdelanders gaat het om vreemdelingen die van buiten de Europese Unie (EU) of Europese Economische Ruimte (EER) komen. Een dergelijke aanpassing van de richtlijn kan alleen in EU-verband geregeld worden, en zal naar alle waarschijnlijkheid niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden.<sup>1</sup> Het doel van de richtlijn is om gezinshereniging mogelijk te maken, en dit recht kan alleen onder bepaalde voorwaarden beperkt worden. Het kabinet

**postadres**  
Postbus 93127  
2509 AC 's-Gravenhage

**bezoekadres**  
Prins Clauslaan 20  
2595 AJ 's-Gravenhage  
[www.acvz.com](http://www.acvz.com)

<sup>1</sup> Het kabinet is die mening ook toegedaan, hetgeen blijkt uit het verslag van het algemeen overleg vreemdelingen- en asielbeleid d.d. 14 februari 2013.



bepleit aanpassing van de leeftijdseis op grond van het op zich legitieme streven om schijnrelaties en dwanghuwelijken tegen te gaan en integratie te bevorderen. Omdat een verhoging van de leeftijdseis voor de derdelander in het kader van gezinshereniging momenteel niet haalbaar is, onderzoekt het kabinet of verhoging van de leeftijdseis voor de Nederlandse referent mogelijk en wenselijk is, en welke gevolgen een dergelijke eenzijdige verhoging van de leeftijd zal kunnen hebben.

### **Regiems voor gezinshereniging in Nederland**

Zoals bekend zijn voor gezinshereniging in Nederland verschillende regiems van toepassing zijn. Het betreft:

- 1) Gezinsshereniging tussen Nederlanders onderling, welke niet aan beperkingen is onderworpen omdat alle leden van het gezin uit hoofde van hun Nederlandse nationaliteit het recht hebben in Nederland te verblijven.
- 2) Gezinsshereniging tussen Nederlanders die gebruik hebben gemaakt van hun EU-recht van vrij verkeer en Unieburgers of derdelanders; deze Nederlanders vallen onder het regiem van de EU-richtlijn vrijheid van personenverkeer.
- 3) Gezinsshereniging tussen hier legaal verblijvende derdelanders met derdelanders; deze derdelanders vallen onder de EU-richtlijn gezinsshereniging.<sup>2</sup> Voor Turkse werknemers en zelfstandigen geldt ook de invloed van de standstill clausules van het associatierecht.<sup>3</sup> Als de derdelander de Turkse nationaliteit heeft, of indien de Nederlander tevens de Turkse nationaliteit bezit, is een aanscherping van de leeftijdseis voor gezinsshereniging in strijd met artikel 13 van Associatiebesluit 1/80.
- 4) Gezinsshereniging tussen Nederlanders en derdelanders, waarop voorgaande regiems niet van toepassing zijn. Deze categorie valt onder het nationale vreemdelingenrecht.<sup>4</sup> Wel dienen de artikelen 8 (recht op eerbiediging gezinsleven) en 14 EVRM (verbod van discriminatie) in acht genomen te worden.

Zoals de commissie het begrijpt, wil het kabinet de voorgenomen aanscherping alleen voor categorie (4) invoeren. Daardoor brengt Nederland zichzelf in de positie waarin Nederlanders die in eigen land wonen, met betrekking tot

---

2 Voor gezinsshereniging van hoogopgeleiden, zie EU-Richtlijn Blue Card, artikel 15, *PbEU* 2009, L 155/26. [http://www.eubluecard.nl/family\\_members](http://www.eubluecard.nl/family_members); Voor langdurig verblijvende derdelanders, zie EU-Richtlijn status langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, artikel 16, *PbEG* 2004, L 16/51.

3 Zie voor de invloed van het associatierecht ook het ACVZ-wetsadvies 'Aanscherping eisen gezinsmigratie' van 20 juli 2011, p. 6-8, <http://www.acvz.org/publicaties/wetsadvies21-2011.pdf>.

4 Echter, indien de Nederlander tevens een andere EU-nationaliteit heeft, dan is aanscherping in strijd met het Unierecht, zie: HvJ EU 25 juli 2008, C-127/08 in de zaak Metock.



hun recht op gezinsleven met derdelanders doelbewust nog verder worden achtergesteld bij de categorieën (1) (2) en (3) dan nu al het geval is. Wanneer EU-lidstaten hun eigen burgers bij gezinshereniging beneden één of meer standaarden van het Unierecht (het recht van vrij verkeer en het recht op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn) behandelen, is sprake van zogenoemde 'omgekeerde discriminatie'. Het is de vraag of hier het doel dat met de maatregel wordt beoogd in verhouding staat tot het nadeel dat die eigen burgers in eigen land hiervan exclusief ondervinden met betrekking tot hun recht op gezinsleven. Het betreft hier een politieke afweging waar de ACVZ niet in treedt. De commissie beperkt zich hierna tot de juridische aspecten.

## **Toetsingskader EVRM**

In de eerste plaats verwijst de commissie naar een eerder briefadvies 'Huwelijks- en gezinsmigratie' van 19 februari 2010.<sup>5</sup> Hierin staat beschreven dat een wettelijke maatregel op het gebied van huwelijks- en gezinsmigratie niet in strijd mag zijn met het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 14 en artikel 1 Protocol 12 EVRM). Uit artikel 8 lid 2 EVRM volgt dat staten terughoudend dienen op te treden bij het beperken van het recht op gezinsleven. Maatregelen die dit fundamentele recht beperken moeten een legitiem doel dienen, effectief zijn om dit doel te bereiken en noodzakelijk zijn, dat wil zeggen proportioneel met het oog op het legitieme doel, terwijl er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. De commissie benadrukte in haar briefadvies van 2010 dat de verschillende maatregelen op zichzelf genomen geen definitieve belemmering vormen om het gezinsleven uit te oefenen, maar dat een cumulatie van deze maatregelen dat effect wel tot gevolg kan hebben.

## **Effectiviteit van de voorgestelde maatregel**

De commissie is van oordeel dat de voorgestelde maatregel niet voldoet aan het effectiviteitsvereiste.<sup>6</sup> Het voorkomen van dwang- en schijnhuwelijken en het bevorderen van de integratie van gezinsmigranten zijn op zichzelf genomen legitieme doelen. Echter, de maatregel ziet niet op de derdelander maar op de Nederlandse referent. Er is geen grond om te verwachten dat problemen met gedwongen huwelijken en integratie zich juist bij Nederlandse referenten zullen voordoen. Hooguit kan er sprake zijn van een indirect effect.

Bij de consultatie over het Groenboek gezinshereniging heeft de Europese Commissie alle lidstaten gevraagd naar onderzoek waarin het bewijs wordt geleverd van een verband tussen de hoogte van de leeftijd bij gezinshereniging en het voorkomen van gedwongen huwelijken. Nederland heeft geen onderzoeken aangedragen die bewijs leveren voor de effectiviteit van een leeftijdsvereiste bij het voorkomen van dwanghuwelijken.<sup>7</sup> Ook ten aanzien van de voorkoming van schijnhuwelijken is de ACVZ geen onderzoek bekend waarin

5 [http://www.acvz.org/publicaties/Briefadvies13\\_02-2010.pdf](http://www.acvz.org/publicaties/Briefadvies13_02-2010.pdf)

6 Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 9, sub a en b.

7 M. Klaassen & J. Sondergaard, 'The Netherlands as the black sheep of the family? How the Dutch response to the Commission's Green Paper on Family Reunification compares to the reactions of other member states', *A&MR* 2012, p. 406.



wordt geconcludeerd dat verhoging van de leeftijd hierin een rol speelt.

Overigens hanteert alleen Denemarken een leeftijdsgrens van 24 jaar voor gezinsmigratie, maar dit land heeft een opt-out positie in de Europese Unie. Andere EU-lidstaten hanteren de grens van 21 jaar, 18 jaar of geen leeftijdsgrens. Recentelijk is dit nog onderzocht in een zestal landen, te weten Oostenrijk, Ierland, Nederland, Duitsland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Uit het onderzoeksrapport 'Family Reunification, a barrier or facilitator of integration?', uitgebracht onder auspiciën van de Europese Commissie, volgt ook dat de verschillende restrictieve maatregelen op het gebied van gezinsmigratie de integratie van de nieuwkomer niet hebben bevorderd, maar eerder hebben tegengewerkt.<sup>8</sup>

### **Noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel**

De kabinetten Rutte I en Rutte II hebben recentelijk al verschillende maatregelen getroffen om gedwongen huwelijken en schijnhuwelijken tegen te gaan en de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Zo is een wetsvoorstel tot strafbaarstelling van gedwongen huwelijken bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>9</sup> Ook op het civielrechtelijke terrein worden maatregelen genomen.<sup>10</sup> Voor het fenomeen schijnhuwelijk bestaat reeds een wettelijke regeling, namelijk de Wet voorkoming schijnhuwelijken. Ten aanzien van integratie zijn recentelijk de inburgeringseisen aangescherpt.

Eén van de argumenten om de nieuwe leeftijdseis in te voeren betreft de economische zelfredzaamheid van de referent. De referent zou, wanneer hij/zij 24 jaar is volledig zelfstandig voor zijn/haar gezin kunnen zorgen, klaar zijn met zijn/haar opleiding en een stabiele plaats op de arbeidsmarkt hebben. Ook deze vooronderstelling wordt niet met onderzoek gestaafd. Bovendien is het de vraag welke zelfstandige betekenis dit argument toekomt in het licht van de inkomensvoorwaarde van 100% minimumloon die al gesteld wordt aan de referent. Verder lijkt deze gedachte er van uit te gaan dat vrijwel alle mensen die zich met hun partner wensen te herenigen en die jonger dan 24 jaar zijn, niet meer dan het (jeugd)minimumloon verdienen, hetgeen zonder onderbouwing niet overtuigend overkomt.

Bij de proportionaliteitstoets wordt de afweging gemaakt of de belangen van personen die nadelige effecten van een maatregel ondervinden, opwegen tegen de beoogde effecten ervan. Een maatregel is bovendien slechts noodzakelijk indien er geen andere maatregelen denkbaar zijn die het legitieme doel dienen, maar die het recht op gezinsleven minder ingrijpend beperken. Niet gebleken is dat de reeds getroffen maatregelen niet voldoen. De commissie is van oordeel

8 B. de Hart, T. Strik & H. Pankratz, *Family Reunification, a barrier or facilitator of integration? Country Report of The Netherlands*, 21 January 2012, p. 97-98; zie ook het rechtsvergelijkende rapport: <http://research.icmpd.org/2012.html>.

9 Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking, *Kamerstukken II* 2012/13, 32 840.

10 Wijziging van Boek 1 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de huwelijksleeftijd, de huwelijksbeletselen, de nietigverklaring van een huwelijk en de erkenning van in het buitenland gesloten huwelijken (Wet tegengaan huwelijksdwang), *Kamerstukken II* 2012/13, 33 488.



dat de beoogde maatregel ingrijpende gevolgen heeft voor slechts een selecte groep Nederlanders, en dat deze in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. Het kabinet geeft niet aan waarom het gerechtvaardigd zou zijn dat slechts de eerder genoemde Nederlandse referenten van categorie (4) aan de leeftijdseis van 24 jaar zouden moeten voldoen om gezinsleven in Nederland te kunnen uitoefenen, terwijl andere Nederlanders, Unieburgers en bepaalde derdelanders (zoals Turkse werknemers en zelfstandigen, hoogopgeleiden) hieraan niet hoeven te voldoen. Dit levert strijd op met het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) en het verbod van discriminatie (artikel 14 EVRM). De ACVZ wijst er op dat met deze maatregel voor Nederlandse referenten, de achterstelling van Nederlanders ten opzichte van Unieburgers en bepaalde categorieën derdelanders die onder het Unierecht vallen, de zogenoemde omgekeerde discriminatie, nog verder wordt vergroot.

In dit verband is vermeldenswaardig dat de Supreme Court van het Verenigd Koninkrijk in de zaak Quila en Bibi (2011) een uitspraak heeft gedaan over de proportionaliteit van de maatregel van verhoging van het leeftijdsvereiste voor gezinshereniging van 18 naar 21 jaar.<sup>11</sup> Het Hof oordeelde op grond van onderzoek naar de omvang van dwanghuwelijken, dat het "highly debatable" is dat het gaat om een effectieve maatregel in het licht van de eis van de proportionaliteit. Naar aanleiding van deze uitspraak is het leeftijdsvereiste voor gezinshereniging in het Verenigd Koninkrijk weer teruggebracht naar 18 jaar.

Nu verhoging van het leeftijdsvereiste naar 24 jaar voor de Nederlandse referent bij gezinshereniging geen effectieve maatregel is, deze niet noodzakelijk is om de gestelde doelen te bereiken en disproportioneel is, omdat de maatregel betrekking heeft op slechts een beperkte groep personen met de Nederlandse nationaliteit, adviseert de commissie u om deze maatregel niet in te voeren.

Hoogachtend,

de voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

de secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens