



MISBRUIK VAN GEZINS- HERENIGING:

Schijnhuwelijken en valse
ouderschapsverklaringen in Nederland



MISBRUIK VAN
GEZINSHERENIGING:
Schijnhuwelijken en valse
ouderschapsverklaringen
in Nederland

April 2012

Colofon

Titel	Misbruik van gezinshereniging:
Ondertitel	Schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen in Nederland
Status	Definitief
Auteur	dhr. drs. A.C. van der Wolff wetenschappelijk medewerker T 070 779 72 80 F 070 779 43 97 ac.vd.wolff@ind.minbzk.nl Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Immigratie- en Naturalisatiedienst Stafdirectie Uitvoeringsbeleid IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) Dr. H. Colijnlaan 341 2283 XL Rijswijk Postbus 5800 2280 HV Rijswijk

INHOUD

	Lijst van gebruikte afkortingen	4
1	Inleiding en leeswijzer	5
2	Definities en regelgeving	9
2.1	Definities gezinsmigratie	9
2.1.1	Schijnhuwelijken	9
2.1.2	Valse ouderschapsverklaringen	10
2.2	Nationale regelgeving voor gezinsmigratie	11
2.2.1	Schijnhuwelijken	11
2.2.2	Valse ouderschapsverklaringen	14
2.2.3	Algemeen	14
2.3	Nationale regelgeving om misbruik van gezinsmigratie te voorkomen	15
2.3.1	Algemeen	15
2.3.2	Schijnhuwelijken	15
2.3.3	Valse ouderschapsverklaringen	17
2.4	Impact van jurisprudentie Europees Hof van Justitie	18
3	De situatie in Nederland	19
3.1	Stand van het politieke en maatschappelijke debat	19
3.1.1	Schijnhuwelijken	19
3.1.2	Valse ouderschapsverklaringen	20
3.2	Andere vormen van misbruik van gezinshereniging	21
3.3	Preventie tegen misbruik	22
3.3.1	Schijnhuwelijken	22
3.3.2	Valse ouderschapsverklaringen	23
3.4	Opsporing van misbruik	23
3.4.1	Schijnhuwelijken	23
3.4.2	Valse ouderschapsverklaringen	24
3.5	Bewijs van misbruik en bewijslast	24
3.5.1	Schijnhuwelijken	24
3.5.2	Valse ouderschapsverklaringen	26
3.6	Verantwoordelijkheid voor opsporing van misbruik	26
3.7	Consequenties en sancties	26
3.7.1	Schijnhuwelijken	26
3.7.2	Valse ouderschapsverklaringen	27
3.8	Rechtsmiddelen	27
3.9	Internationale samenwerking	28
3.9.1	Schijnhuwelijken	28
3.9.2	Valse ouderschapsverklaringen	28

3.10	Motieven voor misbruik	29
3.10.1	Schijnhuwelijken	29
3.10.2	Valse ouderschapsverklaringen	29
4	Statistieken	31
4.1	Nationale context gezinsmigratie	31
4.2	Misbruik van gezinshereniging	33
4.2.1	Schijnhuwelijken	33
4.2.2	Valse ouderschapsverklaringen	34
5	Samenvatting en conclusies	37
5.1	Schijnhuwelijken	37
5.2	Valse ouderschapsverklaringen	37

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

GBA	Gemeentelijke basisadministratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vv	Voorschrift vreemdelingen
Vw	Vreemdelingenwet
WODC	Wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum
WVS	Wet voorkoming schijnhuwelijken

1 INLEIDING EN LEESWIJZER

Binnen de EU groeit bij een aantal lidstaten zorg over het misbruik van gezinsmigratie voor vestiging in de EU. Mede in verband met de evaluatie (en eventueel herziening) door de Europese Commissie van de Richtlijn 2003/86/EU over het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven, doet het Europees Migratienetwerk een studie naar aard en omvang van dit misbruik. Hierbij wordt ook gekeken naar de wijze waarop de lidstaten dit misbruik bestrijden. Deze studie richt zich specifiek op twee vormen van misbruik: schijnhuwelijken en valse ouderschapsverklaringen, welke binnen de meeste paragrafen apart worden besproken.

Dit rapport is een bewerking van de bijdrage van het Nederlands nationaal contactpunt van het EMN aan deze studie. De oorspronkelijke bijdrage is in de vorm van een questionnaire.

Nederland voert een restrictief toelatingsbeleid. Dat wil zeggen dat een vreemdeling alleen een verblijfsvergunning krijgt als hij aan bepaalde voorwaarden voldoet. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op twee uitgangspunten:

- 1) met de aanwezigheid van de vreemdeling is een wezenlijk Nederlands belang gediend, of
- 2) de vreemdeling kan rechten ontlenen aan internationale verdragen en regelgeving waar Nederland aan gebonden is.

Gezinsmigratie valt grotendeels in deze laatste categorie. De uitwerking van de internationale verplichtingen is opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Gezien het restrictieve karakter van het Nederlandse toelatingsbeleid verbaast het daarbij niet dat het bestrijden van misbruik en fraude de nodige aandacht krijgt.

Hoofdstuk 2 van deze questionnaire behandelt het nationale raamwerk van definities en regelgeving voor gezinsmigratie en het bestrijden van misbruik in de vorm van schijnhuwelijken/-relaties en valse ouderschapsverklaringen.

De Nederlandse regelgeving maakt onderscheid tussen diverse vormen van gezinsmigratie. De (voor dit rapport) relevante vormen van gezinsmigratie worden beschreven, met een overzicht op hoofdlijnen van de voorwaarden die aan iedere vergunning verbonden zijn. Belangrijke voorwaarde voor veel derdelanders is dat zij in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv): een nationaal visum dat wordt verstrekt nadat is vastgesteld dat aan alle vereisten voor een verblijfsvergunning wordt voldaan. Zo wordt misbruik van gezinsmigratie (voor een deel) voorkomen terwijl de vreemdeling nog buiten Nederland verblijft. Recente plannen van de Nederlandse regering om gezinshereniging op basis van een niet geregistreerde relatie niet langer toe te staan, passen in een tendens van aanscherping van de regels over gezinsmigratie.

In het kader van valse verklaringen van ouderschap wordt in het rapport aandacht geschonken aan het fenomeen bewijsnood: soms kunnen vreemdelingen bij een verzoek om gezinsmigratie hun familierechtelijke betrekkingen niet of onvoldoende aantonen door het ontbreken van een (deugdelijke) burgerlijke stand in hun land van herkomst.

Als maatregelen tegen het misbruik van gezinsmigratie worden besproken: de Wet voorkoming schijnhuwelijken, vormen van onderzoek om de aard van een relatie te beoordelen en maatregelen om misbruik van gezinsmigratie binnen de asielprocedure in te perken. Ten slotte gaat de Nederlandse reactie kort in op de vooralsnog geringe impact van Europese jurisprudentie (Zambrano, Dereci) op de gezinsmigratie in Nederland.

Hoofdstuk 3 gaat in op de uitwerking van de regelgeving en de aandacht voor misbruik van gezinsmigratie in politiek en maatschappij. Deze sectie begint met een impressie van het politieke en maatschappelijke debat over misbruik van gezinsmigratie gedurende de afgelopen drie jaren. Noemenswaardig daarbinnen zijn o.a. de diverse brieven van de regering aan de Tweede Kamer uit 2009 en het lopende debat over de impact van diverse maatregelen op gezinsmigratie binnen de asielprocedure. Er wordt ook aandacht gegeven aan andere vormen van misbruik die in Nederland zijn opgevallen: consulaire huwelijken en misbruik van de Europaroute. Hierna volgen een beschrijving van preventieve maatregelen, zoals het invullen van vragenlijsten op de Nederlandse diplomatieke post, en een korte impressie van de indicatoren die aanleiding kunnen zijn om misbruik te veronderstellen en nader te onderzoeken.

De verdeling van de bewijslast in Nederland bij (het vermoeden van) misbruik van gezinsmigratie wordt besproken, alsmede de actoren die verantwoordelijk zijn voor het opsporen van schijnhuwelijken/-relaties en valse verklaringen van ouderschap.

Daarna volgt uitleg van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke consequenties voor de betrokkenen als misbruik wordt vastgesteld en van de rechtsmiddelen die betrokkenen kunnen aanwenden na de vaststelling van misbruik. Ten slotte wordt kort ingegaan op internationale samenwerking bij de bestrijding van misbruik en wordt geconcludeerd dat er, voor zover bekend, in Nederland nooit onderzoek is gedaan naar de redenen waarom betrokkenen misbruik maken van gezinsmigratie.

Hoofdstuk 4 van het rapport behandelt de (beperkt) beschikbare statistische gegevens over gezinsmigratie en misbruik. De eerste paragraaf schetst het totale speelveld van de gezinsmigratie: met een toelichting worden hier de beschikbare gegevens over de jaren 2008 tot en met 2010 gegeven, geordend volgens de gelaagde Nederlandse procedure. Dit betekent (voor veel derdelanders) een toetsing terwijl de gezinsmigrant nog in het buitenland verblijft. Deze gelaagdheid van de procedure is er mede debet aan dat er geen geaggregeerde statistieken kunnen worden geleverd.

Daarna wordt ingezoomd op de beschikbare cijfers over misbruik. In Nederland zijn hierover geen gestandaardiseerde gegevens beschikbaar: de huidige registratiesystemen zijn daar nog onvoldoende op ingericht. Wel zijn er handmatig verzamelde gegevens die een indruk kunnen geven van het onderkende misbruik.

2 DEFINITIES EN REGELGEVING

2.1 Definities gezinsmigratie

2.1.1 *Schijnhuwelijken*

Nederland kent verschillende vormen van gezinsmigratie, ieder met eigen accenten in de voorwaarden die aan een verblijfsvergunning worden gesteld.

Als gezinsleden gelden in de eerste plaats: de echtgeno(o)t(e), geregistreerd partner of niet-geregistreerd partner van een legaal in Nederland gevestigde persoon en zijn/haar minderjarige biologische of juridische kinderen.¹

Onder bijzondere voorwaarden kan eventueel verblijf worden toegestaan aan anderen die feitelijke tot het gezin behoren (bijvoorbeeld meerderjarige kinderen of grootouders), voor zover achterlating in het land van herkomst een onevenredige hardheid zou betekenen. Ook bestaat er apart beleid voor alleenstaande bejaarde ouders die geen opvang hebben in het land van herkomst (hun kinderen verblijven legaal in Nederland) en voor pleegkinderen. Deze familieleden blijven in deze studie buiten beschouwing.

Op 17 februari 2012 heeft de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij voornemens is het Vreemdelingenbesluit (Vb) aan te passen², waarbij het recht op gezinsmigratie voortaan zal worden beperkt tot het kerngezin (de echtgenoot en minderjarige kinderen). Als echtgenoot geldt ook de geregistreerde partner. De mogelijkheid voor gezinsmigratie voor niet-geregistreerde partners en meerderjarige kinderen komt volgens dit ontwerpbesluit te vervallen.

Binnen het Nederlandse vreemdelingenrecht is een huwelijk een naar Nederlands internationaal privaatrecht geldig huwelijk.³ Een huwelijk is rechtsgeldig als:

- dit is gesloten voor een Nederlandse ambtenaar van de burgerlijke stand; of
- dit is gesloten conform de wetgeving van het land waar de huwelijksvoltrekking heeft plaatsgevonden; of
- dit is gesloten op een in Nederland gevestigde ambassade of consulaat van het land van herkomst van een van de echtgenoten, voor zover geen van beiden (mede) de Nederlandse nationaliteit bezit.

Sinds 1 april 2001 is het ook voor partners van gelijk geslacht mogelijk om in Nederland burgerlijk te huwen.

Op 1 januari 1998 is het geregistreerd partnerschap in Nederland ingevoerd. Het geregistreerd partnerschap lijkt op een huwelijk; verschillen liggen in de wijze waarop de verbintenis kan worden beëindigd, de juridische relatie tot kinderen en beperkte erkenning in het buitenland. Voorwaarde voor verblijf als geregistreerd partner is dat het partnerschap in Nederland is geregistreerd in de burgerlijke stand.⁴ Het geregistreerd partnerschap staat ook open voor partners van gelijk geslacht.

1 artikel 3.14 Vb

2 *Kamerstukken II* 2011/12, 32175, nr. 21 (brief)

3 artikel 3.14, aanhef en onder a, Vb

4 artikel 3.14, aanhef en onder a, Vb

Om als niet-geregistreerd partner (ongehuwd samenwonenden) voor verblijf in aanmerking te komen moeten beide partners ongehuwd zijn, niet tot elkaar in een zodanige relatie staan dat die naar Nederlands recht een huwelijksbeletsel zou vormen⁵, en moet de relatie duurzaam en exclusief zijn (dat wil zeggen in voldoende mate met een huwelijk op één lijn te stellen).⁶ Zoals hierboven aangegeven, zal de mogelijkheid voor gezinsmigratie van niet geregistreerde partners waarschijnlijk binnen afzienbare tijd vervallen.

In Nederland wordt binnen de gezinsmigratie onderscheid gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Bij gezinshereniging bestond de relatie tussen de vreemdeling en de reeds in Nederland gevestigde persoon al voor de laatstgenoemde zich in Nederland vestigde. Bij gezinsvorming ontstond de relatie op een moment dat één van de betrokkenen al hoofdverblijf in Nederland had. Voor het onderwerp van deze studie is dit onderscheid niet relevant. Waar in dit rapport wordt gesproken over gezinshereniging wordt ook gezinsvorming bedoeld.

Een schijnhuwelijk/-relatie is: een huwelijk/relatie dat/die wordt aangegaan met als enig oogmerk een vreemdeling die niet over verblijfsrecht in Nederland beschikt verblijfsrecht te verschaffen.⁷

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat in dit rapport onder een derdelander wordt verstaan een vreemdeling die geen onderdaan is van de EU/EER of van Zwitserland.

2.1.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Voor de definitie van kinderen die in aanmerking komen voor gezinshereniging: zie hierboven bij gezinsleden.

Een valse ouderschapsverklaring is een document of mondelinge verklaring (alleen in geval van bewijsnood; zie hieronder paragraaf 2.2) van de vreemdeling omtrent de familierechtelijke relatie tussen ouder(s) en kind die al dan niet opzettelijk onjuist is.

Dit is een afgeleide van de algemene bepaling dat een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden, terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid. Onder het verstrekken van onjuiste gegevens wordt ook begrepen het achterhouden van essentiële (juiste) gegevens.⁸

5 Art. 41, eerste lid, boek 1 BW: Een huwelijk mag niet worden gesloten tussen hen die elkander, hetzij van nature hetzij familierechtelijk, bestaan in de opgaande en in de nederdalende lijn of als broeders, zusters of broeder en zuster.

6 artikel 3.14, aanhef en onder b, Vb

7 zie o.a. B2 4.2 Vc

8 artikel 18, eerste lid, onder c, Vw

2.2 Nationale regelgeving voor gezinsmigratie

2.2.1 *Schijnhuwelijken*

A. Een derdelander bij een derdelander of een Nederlander

De toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging van een derdelander als echtgenoot of partner bij een derdelander of een Nederlander zijn neergelegd in artikel 16 van de Vreemdelingenwet (Vw) en uitgewerkt in de artikelen 3.13 t/m 3.24 Vb. Het beleid voor gezinshereniging is uitgewerkt in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc).

De voorwaarden voor verblijf bij echtgenoot of partner:

- Er moet sprake zijn van een rechtsgeldig huwelijk, geregistreerd partnerschap of bij ongehuwd samenwonenden een duurzame exclusieve relatie. Dit moet worden aangetoond/onderbouwd met gelegaliseerde officiële stukken;
- de verblijfsstatus van de hoofdpersoon⁹: de hoofdpersoon is Nederlander, EU-onderdaan, Turk met verblijfsrecht op grond van Associatiebesluit 1/80 of houder van een verblijfsvergunning;
- de leeftijd van de (huwelijk)spartners: beiden moeten ten minste 21 jaar oud zijn;
- polygamie: heeft de hoofdpersoon polygame relaties, dan kan aan slechts één partner met de uit die relatie geboren kinderen verblijf worden verleend;
- samenwoning en een gemeenschappelijke huishouding: zowel formeel als feitelijk moet sprake zijn van samenwoning en een gemeenschappelijke huishouding;
- het mvv-vereiste: de aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) wordt getoetst aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning in Nederland, terwijl de aanvrager buiten Nederland verblijft. De mvv is dus een bijzonder inreisvisum¹⁰. De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door zijn aanwezigheid in Nederland voor een voldongen feit te worden geplaatst;
- geldig document voor grensoverschrijding: als hoofdregel geldt dat iedere vreemdeling in het bezit dient te zijn van een geldig document voor grensoverschrijding. Uit het document blijken de identiteit van de vreemdeling en zijn nationaliteit;
- gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid: op grond van de Vw kan het verblijf van een vreemdeling in Nederland worden geweigerd dan wel beëindigd als de vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- onderzoek naar of behandeling voor TBC: op dit moment is TBC de enige infectieziekte waaraan het vreemdelingenrecht gevolgen verbindt, zowel voor toezicht als ook bij de verlening van een verblijfsvergunning. De bereidheid om het onderzoek (en zo nodig de behandeling) te ondergaan en daaraan mee te werken, is een algemene voorwaarde voor de verlening van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Indien TBC wordt vastgesteld, vormt dat op zichzelf geen grond om de aanvraag af te wijzen;
- het middelenvereiste: de verblijfsvergunning wordt, voor wat het inkomen betreft, in ieder geval verleend, indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt

9 Onder hoofdpersoon wordt verstaan de al legaal in Nederland verblijvende persoon bij wie gezinshereniging wordt gevraagd. In de mvv-procedure wordt ook wel gesproken over referent. In het Engels wordt gesproken over sponsor.

10 De mvv is een zogenaamd D-visum; van het mvv-vereiste zijn vrijgesteld: onderdanen van Lidstaten van de EU, Lidstaten van de EER, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland. (Bijlage 2 behorend bij art. 2.2 Vv).

over een inkomen dat ten minste gelijk is aan het minimumloon voor volwassenen van 23 jaar of ouder, bedoeld in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Deze inkomensnorm geldt als een referentiebedrag. Als de hoofdpersoon minder verdient kan de situatie van de aanvrager en hoofdpersoon nader in ogenschouw worden genomen;

- het inburgeringsvereiste: Het inburgeringsvereiste binnen de mvv-procedure bestaat uit het met goed gevolg afleggen van het basisexamen inburgering binnen één jaar voorafgaand aan de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf op een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

Hierboven is de invulling van de voorwaarden op hoofdlijnen weergegeven. De voorwaarden zijn uitgewerkt in deel B van de Vc. In bepaalde bijzondere gevallen kan van de voorwaarden worden afgeweken. Ook dit is uitgewerkt in genoemd deel van de Vc.

Gezinsleden van asielstatushouders worden voor gezinshereniging toegelaten als¹¹:

- hiervoor binnen drie maanden nadat aan de hoofdpersoon een asielvergunning is verleend een aanvraag is ingediend;
- er sprake is van een feitelijke gezinsband¹² die al in het land van herkomst bestond; en
- de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben als de hoofdpersoon.

Hierbij hoeft niet aan extra voorwaarden te worden voldaan zoals een inkomenseis of inburgeringsexamen. Ook hoeven documenten ter vaststelling van de biologische verwantschap niet gelegaliseerd te zijn. Om legale inreis van de gezinsherenigers binnen de asielprocedure mogelijk te maken kan een aanvraag worden ingediend voor een mvv. Na inreis in Nederland kunnen de gezinsleden een asielverblijfsvergunning aanvragen.

Na de termijn van drie maanden zijn de normale voorwaarden voor gezinshereniging van toepassing.

B. Een derdelander bij een EU burger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer

De toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging van een derdelander bij een EU burger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer zijn neergelegd in artikel 8.7, 8.12 en 8.13 Vb. Het beleid voor deze categorie is uitgewerkt in hoofdstuk B10 Vc.

- Samenwoning: Voor ongehuwde partners van een onderdaan van de EU, de EER en Zwitserland geldt dat zij in Nederland met hun partner dienen samen te wonen. Het is niet vereist dat de overige familieleden, bedoeld in artikel 8.7 Vb, permanent met de onderdaan van de EU, de EER en Zwitserland, of diens echtgenoot of geregistreerd partner, samenwonen, mits de juridische familieband niet is verbroken en aan de overige vereisten is voldaan.
- Het familielid, dat zelf EU- of EER-onderdaan of onderdaan van Zwitserland is, heeft dezelfde verblijfsrechtelijke positie als de burger van de Unie bij wie hij gaat verblij-

¹¹ Artikel 29, eerste lid, onder e en f, Vw.

¹² Kinderen behoren niet langer tot het gezin van de hoofdpersoon indien de gezinsband als verbroken kan worden beschouwd. Dit doet zich in elk geval voor indien er sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden: - het kind is duurzaam opgenomen in een ander gezin dan het gezin van de hoofdpersoon; - het kind is zelfstandig gaan wonen; - het kind heeft een eigen gezin gevormd doordat het gehuwd is of een relatie is aangegaan.

ven. Bij verblijf langer dan 3 maanden geldt een verplichting tot aanmelding ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie¹³.

- Het familielid, dat niet zelf EU- of EER-onderdaan of onderdaan van Zwitserland is, wordt bij een verblijf van langer dan drie maanden na aanvraag in bezit gesteld van een document EU/EER, met de aantekening 'familielid van een burger van de Unie'. De geldigheidsduur van dit document bedraagt vijf jaar vanaf de datum van afgifte, of is gelijk aan de (voorgenomen) periode van verblijf van de EU- of EER-onderdaan of onderdaan van Zwitserland van wie het rechtmatig verblijf afhankelijk is (indien korter dan vijf jaren).
- Bij de registratie van de burger van de Unie als economisch niet-actieve zal hij moeten aantonen dat hij voldoet aan het middelenvereiste. Indien zijn familieleden afkomstig van buiten de Europese Unie zich op een later moment bij hem willen voegen en vragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht, moet de burger van de Unie bewijzen overleggen waaruit blijkt dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt voor hemzelf én zijn familieleden. Ditzelfde geldt voor familieleden van een economisch actieve burger van de Unie, met dien verstande dat aangetoond moet worden dat de burger van de Unie nog steeds reële en daadwerkelijke arbeid verricht.
- Om vast te kunnen stellen dat sprake is van een familie- of gezinslid van de hoofdpersoon moet door het overleggen van documenten de familierechtelijke of duurzame relatie van de aanvrager met de hoofdpersoon worden aangetoond. Een duurzame (ongehuwde) relatie wordt aangenomen indien wordt aangetoond dat de ongehuwde partner en de EU-burger, die gebruik maakt van zijn recht van vrij verkeer, ten minste zes maanden een relatie hebben en gedurende deze termijn een gezamenlijke huishouding voerden. Ook het hebben van een gezamenlijk kind maakt een relatie aannemelijk.
- De aanvrager moet een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overleggen, dan wel op andere wijze ondubbelzinnig (zonder enige twijfel) zijn identiteit en nationaliteit aantonen.
- Het verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden kan worden ontzegd of beëindigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid¹⁴; om redenen van volksgezondheid¹⁵; als betrokkene onjuiste gegevens heeft verstrekt, dan wel (juiste) gegevens heeft achtergehouden, terwijl die gegevens zouden hebben geleid tot weigering van toegang of verblijf¹⁶.

Een uitgebreidere omschrijving van deze punten is opgenomen in hoofdstuk B10 Vc.

C. Een derdelander bij een Nederlander die van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt

Wanneer sprake is van gezinshereniging van een derdelander bij een Nederlander die van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt en samen met zijn familieleden in een gastlidstaat heeft verbleven, kan uit de arresten van het Hof van Justitie van de EG Surinder Singh (7 juli 1992, C-370/90) en Eind (11 december 2007, C-291/05) worden afgeleid dat deze familieleden, wanneer de Nederlander naar Nederland terugkeert, ten minste dezelfde rechten van toegang tot en verblijf in Nederland moeten genieten

¹³ Artikel 8.12, vierde lid, Vb.

¹⁴ Artikel 8.22, eerste lid, Vb.

¹⁵ Artikel 8.23 Vb.

¹⁶ Artikel 8.25 Vb.

als die welke het EU-recht hen zou toekennen indien de Nederlander zou besluiten om naar een andere lidstaat te gaan en daar te verblijven. Het beleid voor deze categorie is uitgewerkt in hoofdstuk B10/5.3 Vc.

D. Een derdelander bij een Nederlander die geen gebruik heeft gemaakt van het circulatierecht en op grond van jurisprudentie een beroep doet op het EU verdrag

De aanvraag om gezinshereniging van een derdelander met een Nederlander die geen gebruik heeft gemaakt van het circulatierecht en op grond van jurisprudentie een beroep doet op het EU verdrag, wordt beoordeeld aan de hand van de jurisprudentie. Bij een gegrond beroep op de jurisprudentie wordt deze derdelander behandeld als hierboven beschreven onder B., anders wordt hij behandeld als hierboven beschreven onder A.

2.2.2 Valse ouderschapsverklaringen

In artikel 3.13 tot en met 3.22 Vb zijn voorwaarden opgenomen voor verblijf op grond van gezinshereniging voor minderjarige biologische of juridische kinderen die gaan over:

- feitelijke gezinsband: verblijf kan worden verleend aan het minderjarige biologische of juridische kind van een in Nederland gevestigde hoofdpersoon, indien het kind onder het rechtmatig gezag van de hoofdpersoon staat. Daarbij geldt als voorwaarde dat het kind naar het oordeel van de Minister feitelijk behoort en reeds in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van de hoofdpersoon;
- de verblijfsstatus van de hoofdpersoon;
- polygamie;
- samenwoning en een gemeenschappelijke huishouding;
- het mvv-vereiste;
- geldig document voor grensoverschrijding;
- gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- onderzoek naar of behandeling voor TBC;
- het middelenvereiste.

Deze voorwaarden, die sterk overeenkomen met die van (huwelijks-) partners, worden uitgewerkt in deel B van de Vc. Zie voor een beknopte toelichting hierboven bij *Schijnhuwelijken* (paragraaf 2.2.1) onder A.

2.2.3 Algemeen

Om in Nederland voor gezinshereniging verblijf te krijgen dienen officiële, gelegaliseerde documenten overgelegd te worden ten bewijze van de gestelde burgerlijke staat (zoals geboorteakte en huwelijksakte). Dit is uitgewerkt in B2/8 Vc en de *Circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen*.

Van deze voorwaarde kan vrijstelling worden verleend, bijvoorbeeld in geval van "bewijsnood". Bewijsnood doet zich met name voor als in het land waar de documen-

ten vandaan moeten komen registers van de burgerlijke stand niet bestaan of onvolledig zijn, of als in het land in kwestie geen stukken kunnen worden verkregen vanwege de politieke situatie. Om vast te stellen of er echt sprake is van bewijsnood wordt gebruik gemaakt van de kennis en expertise van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Als sprake is van bewijsnood, wordt een onderzoek gedaan naar de feitelijke gezinsband (uitgebreide interviews) en om de identiteit vast te stellen. Indien relevant en noodzakelijk kan dit voor het vaststellen van een afstammingsrelatie worden aangevuld met DNA-onderzoek. Bewijsnood doet zich vooral voor bij de aanvragen voor gezinsleden (echtgenoot, partner, kind, pleegkind) van vreemdelingen die in de asielpcedure verblijf in Nederland hebben gekregen.

2.3 Nationale regelgeving om misbruik van gezinsmigratie te voorkomen

2.3.1 Algemeen

Bij de aanvraag voor gezinshereniging moet een officiële en gelegaliseerde huwelijksakte en/ of geboorteakte overgelegd worden¹⁷. De vreemdeling moet het document laten legaliseren door de Nederlandse ambassade in het land van herkomst. Daar wordt tevens door de vreemdeling een vragenformulier ingevuld. Op dit formulier kunnen aantekeningen over vermoedens van fraude gemaakt worden. Het feit dat de akte gelegaliseerd kan worden, wil immers niet zeggen dat de inhoud van de akte juist is. Bij vermoedens van fraude of misbruik kan door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) worden besloten een verificatieonderzoek op te starten. In dat geval wordt de Nederlandse ambassade verzocht de inhoud van de akte te onderzoeken.

2.3.2 Schijnhuwelijken

Bij een vermoeden van een schijnhuwelijk/-relatie kan een aanvraag om een verblijfsvergunning worden afgewezen als niet aannemelijk is dat betrokkenen gaan samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding gaan voeren¹⁸. In B2/2.7 en B2/4 Vc is vastgelegd dat echtgenoten en partners moeten samenwonen. Zij moeten op hetzelfde adres in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) staan ingeschreven en ook naar buiten toe hetzelfde adres voeren, bijvoorbeeld naar de werkgever, de belastingdienst en de zorgverzekeraar. (Voor zover er sprake is van een (niet verbroken) juridische familieband van/ met een onderdaan van de EU, de EER en Zwitserland, geldt het vereiste van permanente samenwoning niet, behalve voor niet-geregistreerde partners.)

Op 1 november 1994 is de Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) in werking getreden. Deze wet maakt het mogelijk om (preventief en repressief) op te treden tegen het sluiten van een schijnhuwelijk in Nederland. Ook kan de registratie van een buitenlands schijnhuwelijk in de burgerlijke stand en Gemeentelijke basisadministratie (GBA) worden geweigerd. Als tenminste één van de aanstaande echtgenoten niet de Nederlandse nationaliteit bezit, mag de ambtenaar van de burgerlijke stand een huwelijk pas voltrekken of een in het buitenland gesloten huwelijk pas inschrijven in de burgerlijke stand, nadat de Korpschef van de regiopolitie van de gemeente waar het huwelijk

¹⁷ B2 Vc.

¹⁸ Artikel 3.17 Vb.

wordt ingeschreven een advies over het eventuele schijnkarakter van het huwelijk heeft afgegeven. Als de ambtenaar van de burgerlijke stand (mede) op grond van dit advies tot de conclusie komt dat sprake is van een schijnhuwelijk of -partnerschap, dan weigert deze het huwelijk te voltrekken of weigert hij de inschrijving van het buiten Nederland gesloten huwelijk in de burgerlijke stand. Als pas na de huwelijksvoltrekking blijkt dat sprake is van een schijnhuwelijk, dan kan op vordering van het openbaar ministerie het huwelijk nietig worden verklaard op grond van artikel 71a Boek 1 van het BW.

Ondermeer volgens een in maart 2004 door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gehouden onderzoek naar de uitvoering van de WVS, worden er in de praktijk slechts weinig inschrijvingen/ voltrekkingen van huwelijken geweigerd.¹⁹

Op dit moment wordt in de Eerste Kamer een wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de burgerlijke stand en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand behandeld. In dit wetsvoorstel wordt het advies van de Korpschef vervangen door een eigen verklaring van de aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners dat zij het huwelijk of geregistreerd partnerschap niet aangaan voor het verkrijgen van een verblijfsrecht in Nederland (onderzoek door de Vreemdelingenpolitie blijft echter mogelijk). Ook geven zij aan wat hun verblijfsrecht is, hetgeen door de ambtenaar van de burgerlijke stand wordt gecontroleerd. Deze verklaring zal worden bewaard, zodat de IND de verklaring kan tegenwerpen als er later toch sprake blijkt te zijn van een schijnhuwelijk en hieraan consequenties kan verbinden. Zo kan de verlengingsaanvraag worden afgewezen en/of kan de verblijfstitel worden ingetrokken. In het Modern Migratiebeleid (een aanpassing van de Vw die reeds is aangenomen, maar nog niet in werking getreden) kan straks ook een bestuurlijke boete worden opgelegd. Een onjuiste verklaring is bovendien strafbaar op grond van de artikelen 227-227b Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte uit de praktijk om de procedure ter voorkoming van schijnhuwelijken te vereenvoudigen en te versnellen.

In het in paragraaf 2.1 genoemde voornemen voor aanpassing van het Vb wordt eveneens voorgesteld om voor gezinsherenigers de termijn waarna een zelfstandige verblijfstitel op grond van voortgezet verblijf verleend kan worden te verlengen van 3 naar 5 jaar. Met deze wijziging wordt mede beoogd de aantrekkelijkheid van een schijnhuwelijk als springplank naar een zelfstandige verblijfsstatus te verkleinen. In het hierboven genoemde WODC-onderzoek over de uitvoering van de WVS werd deze maatregel reeds geopperd.

In het verleden werd in Nederland bij een aanvraag om toetsing aan het EU recht bij niet-geregistreerde partners van EU-burgers genoeg genomen met een schriftelijke verklaring dat er sprake was van een duurzame relatie. Om eventueel misbruik te voorkomen is het begrip 'deugdelijk bewezen duurzame relatie' nader ingevuld. Dit heeft

¹⁹ Holmes-Wijnker, B., Grootsholte, J., Bouwmeester, M., *Uitvoering van de Wet Voorkoming Schijnhuwelijken* Evaluatie van de effecten van wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek in 2001 op de werklust voor gemeenten en vreemdelingendiensten. (WODC) Leiden, 2004

geresulteerd in de eis dat de partners ten minste zes maanden moeten hebben samengewoond of dat uit de relatie een kind is geboren.

2.3.3 *Valse ouderschapsverklaringen*

In 2008-2009 werd vooral onder Somaliërs in toenemende mate misbruik geconstateerd van de asielprocedure en de procedure voor gezinshereniging bij asielstatushouders binnen drie maanden na verlening van de asielstatus (de zogenaamde nareisprocedure): asielvergunninghouders verzochten om overkomst van vreemdelingen die feitelijk geen deel uitmaakten van het gezin in het land van herkomst. Zo werd vaak melding gemaakt van pleegkinderen die in het gezin zouden zijn opgenomen, terwijl dit feitelijk niet het geval was.

Naar aanleiding hiervan zijn een aantal maatregelen genomen ter aanscherping van het nareisbeleid met als doel om fraude en misbruik tegen te gaan²⁰:

- Er wordt aan de vreemdeling en hoofdpersoon om aanvullend bewijs gevraagd om aannemelijk te maken dat de vreemdeling voor vertrek van de vreemdeling feitelijk tot diens gezin behoorde; daarmee wordt de bewijslast voor de vreemdeling verzwaaard;
- Er worden op de Nederlandse ambassades aanvullende identificerende vragen gesteld aan de gezinsleden die een verblijfsvergunning wensen bij een vreemdeling die in de asielprocedure verblijf heeft gekregen in Nederland. Indien geen consistente verklaringen worden afgelegd over de gezinsband, wordt de aanvraag afgewezen;
- Er wordt vaker tegengeworpen dat een pleegkind feitelijk niet langer tot het gezin behoort, bijvoorbeeld als er aanwijzingen zijn dat het pleegkind sinds het vertrek van de hoofdpersoon is opgenomen in een ander gezin;
- Gezinsleden die door de in Nederland verblijvende hoofdpersoon niet tijdens de asielprocedure als gezinslid worden genoemd, komen niet in aanmerking voor gezinshereniging binnen de asielprocedure bij deze persoon.

Specifieke maatregelen ter voorkoming van fraude bij gezinshereniging binnen de asielprocedure van Somaliërs:

- Door de IND zijn medewerkers uitgezonden naar de diplomatieke vertegenwoordiging in Addis Abeba in Ethiopië, waar 80% van de mvv-aanvragen voor gezinshereniging binnen de asielprocedure door Somaliërs wordt ingediend;
- Er zal naar mogelijkheden worden gezocht om vreemdeling en hoofdpersoon gelijktijdig te horen: de hoofdpersoon in Nederland en de vreemdeling op de Nederlandse diplomatieke post.

In gevallen waarin twijfel blijft, kan, als het om een afstammingsrelatie gaat, eventueel ook gebruik worden gemaakt van DNA-onderzoek (zie ook paragraaf 2.2).

2.4 Impact van jurisprudentie Europees Hof van Justitie

Valse ouderschapsverklaringen

De impact van de arresten Zambrano, Mc Carthy en Dereci is in Nederland klein. De Minister heeft naar aanleiding van het arrest Zambrano geen aanleiding gezien om meer gevolgen aan de uitspraak te verbinden, dan die waartoe de individuele feiten en omstandigheden van het arrest rechtstreeks aanleiding geven.²¹ Hierdoor zal alleen in uitzonderlijke gevallen worden ingestemd met het verblijf van de ouders in Nederland. Van een uitzonderlijk geval kan sprake zijn bij de volgende cumulatieve omstandigheden: de ouders hebben de nationaliteit van een derde land, zij verblijven in Nederland met een minderjarig kind dat ten tijde van de geboorte staatloos was en na 3 jaar toelating en hoofdverblijf hier te lande de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen door optie, de ouders beschikken na de optieverklaring van hun kind niet (meer) over een geldige verblijfsvergunning voor Nederland, én het minderjarige kind is volledig afhankelijk van zijn ouders.

In het arrest van 5 mei 2011 in de zaak Mc Carthy heeft het Hof van Justitie-EU duidelijk gemaakt dat de Zambrano-uitspraak een uitzonderlijke situatie betrof. Het uitzonderlijke karakter van de zaak Zambrano wordt ook bevestigd in de nationale rechtspraak. In het arrest van 15 november 2011 inzake Dereci volgt het Hof grotendeels de lijn van de uitspraken Zambrano en McCarthy.

3 DE SITUATIE IN NEDERLAND

3.1 Stand van het politieke en maatschappelijke debat

3.1.1 *Schijnhuwelijken*

In deze paragraaf is vooral gekeken naar de periode van 2009 tot het moment van schrijven van dit rapport (februari 2012).

In het politieke debat is er regelmatig aandacht voor schijnhuwelijken en –relaties, niet alleen binnen de context van het vreemdelingenbeleid, maar ook bij de bespreking van onderwerpen als de Rijkswet op het Nederlanderschap, het Burgerlijk Wetboek, het strafrecht, sociale zekerheid, de GBA, enzovoorts. In de verschillende bijdragen aan het debat worden schijnhuwelijken en –relaties vaak in één adem genoemd met andere vormen van misbruik, zoals mensenhandel, misbruik van de Europaroute, gedwongen huwelijken, en misbruik van neef-nichthuwelijken.

De afgelopen jaren zijn er diverse maatregelen getroffen om schijnhuwelijken en -relaties te bestrijden. Het meest uitgebreide voorbeeld hiervan is de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 2 oktober 2009²². Hierin verwoorden zij de volgende maatregelen:

- Als bij afgifte mvv aan de aard van de relatie wordt getwijfeld, wordt grondiger hierop gecontroleerd bij de eerste aanvraag om verlenging van de vergunning (horen, adrescontrole, gegevens andere overheidsinstanties);
- De inzet van liaisonambtenaren in diverse landen van herkomst;
- Meer inzet op systematisch en preventief handhaven (vragenlijsten bij aanvraag, bij indicaties van fraude oproepen aan IND-loket, adrescontrole).

In de brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 30 juni 2010²³ over de kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie wordt een eerste evaluatie gegeven van de maatregelen die in 2009 werden genomen. Hierin worden de maatregelen uit de hierboven genoemde brief bevestigd. Over een deel van deze maatregelen heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie ook al eerder bericht gestuurd aan de Tweede Kamer (brieven 23 januari 2009²⁴ en 27 januari 2009²⁵).

Ook in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer (18 december 2009²⁶) over het onderzoeksrapport *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie – Het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen* wordt ingegaan op de reeds genomen maatregelen. Tevens worden nieuwe maatregelen geïntroduceerd, zoals de verscherpte aandacht voor consulaire huwelijken, het (toekomstige) gebruik van de nieuwe mogelijkheden van INDIGO (het geautomatiseerde registratie-

²² Kamerstukken II, 2009/10, 32175 nr. 1 (brief 2-10-2009)

²³ Kamerstukken II, 2009/10, 32175 nr. 10 (brief 30-6-2010)

²⁴ Kamerstukken II, 2008/09, 30573 nr. 33 (brief 23-1-2009)

²⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 19637 nr. 1247 (brief 27-1-2009)

²⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 32175 nr. 6 (brief 18-12-2009)

systeem van de IND dat in aanbouw is) en verdere samenwerking tussen de lidstaten van de EU.

In de pers (landelijke dagbladen en opiniebladen) komen schijnhuwelijken en –relaties vooral voor in nieuwsberichten: meestal over arrestaties en rechtszaken. Verder zijn er de afgelopen jaren enkele achtergrondartikelen geschreven, waarin schijnhuwelijken vooral worden genoemd in combinatie met andere vormen van fraude, zoals gedwongen huwelijken en mensenhandel of in de context van het debat over de wenselijkheid van neef-nichthuwelijken.

NGO's zijn niet actief betrokken in de debatten over dit onderwerp.

Een laatste vermelding betreft de stichting M. (Meld Misdaad Anoniem). M. is een telefonisch loket waar burgers die informatie hebben over mogelijk strafbare feiten, maar voor wie de drempel om aangifte te doen bij de politie te hoog is, anoniem hun informatie kunnen verstrekken. Als de anonimiteit van de melder kan worden gewaarborgd en de informatie voldoende feitelijk is, wordt deze beschikbaar gesteld aan de autoriteiten. De afgelopen jaren kwamen daar rond de 100 meldingen per jaar binnen over schijnhuwelijken. Gemiddeld één op de vier meldingen voldoet aan de criteria voor doormelding aan de autoriteiten.²⁷

3.1.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Over fraude bij gezinshereniging van kinderen lijkt momenteel minder debat plaats te vinden. Nadat in 2008 het aantal aanvragen voor gezinshereniging van Somaliërs die in de asielpprocedure verblijven in Nederland hadden gekregen sterk toe nam, is daar wel veel aandacht voor geweest. Het ging om echtgenoten, kinderen en pleegkinderen, waarvan in de meeste gevallen niet met behulp van officiële gelegaliseerde documenten de gezinsband kon worden aangetoond. Dit heeft zowel politieke als maatschappelijke aandacht getrokken. In de Tweede Kamer is hierover gedebatteerd en in de pers zijn zowel nieuwsberichten als achtergrondartikelen verschenen. Sinds er in 2009 maatregelen zijn genomen om de fraude binnen deze groep te bestrijden, is het aantal aanvragen teruggelopen (zie voor cijfers paragraaf 4.2.2).

Vanuit verschillende NGO's (bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk en Defence for Children²⁸) is er inmiddels kritiek op het geringe aantal (Somalische) gezinsleden dat voor deze vorm van gezinshereniging in aanmerking komt. Zij hebben hierover gerapporteerd, onder andere naar aanleiding van de politieke discussie over het Groenboek Gezinshereniging.²⁹ Ook is er in de Tweede Kamer over dit onderwerp gedebatteerd en zijn er Kamervragen gesteld aan de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel.³⁰

27 Informatie rechtstreeks verkregen van de Stichting M.

28 www.defenceforchildren.nl "Kind in het buitenland mag bijna nooit naar ouder in Nederland"

29 Brief Vluchtelingenwerk aan de woordvoerders van de commissie Immigratie en Asiel van de Tweede Kamer, 9-2-2012 en brief Defence for Children aan de commissie voor Immigratie en Asiel van de Tweede Kamer, 7-2-2012

30 *Kamerstukken II*, 2011/12, aanhangselnummer 1602 (kamervragen 23-1-2012, beantwoord 20-2-2012)

3.2 Andere vormen van misbruik van gezinshereniging

Schijnhuwelijken

A. Consulaire huwelijken

Een consulaire huwelijk is een huwelijk dat is gesloten op een ambassade of consulaat van het land van herkomst van een van de echtgenoten, waarbij geen van beiden (mede) de Nederlandse nationaliteit bezit. Bij een dergelijk huwelijk hoeven niet beide partners aanwezig te zijn. De huwelijksakte wordt voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor legalisatie, waarna de betreffende vreemdelingen bij de IND een aanvraag kunnen indienen voor toetsing aan het EU-recht voor rechtmatig verblijf of voor een regulier verblijfsvergunning.

In 2009 is een stijging waargenomen in het aantal ter legalisatie aangeboden huwelijksaktes waaraan een consulaire huwelijk ten grondslag lag, met name tussen Egyptenaren en EU-burgers. Hierbij ontstond het vermoeden dat het mogelijk schijnhuwelijken betrof met als enig doel rechtmatig verblijf via het EU-recht te verkrijgen.

Gelet op het juridische kader van het gemeenschapsrecht en vanwege de aanwezigheid van een authentieke huwelijksakte, is de ruimte voor de Nederlandse autoriteiten om aan het huwelijk te twijfelen beperkt, maar niet afwezig. De Richtlijn vrij verkeer personen (2004/38/EC) belet immers niet dat de lidstaten individuele gevallen onderzoeken wanneer er een gegronde vermoeden van misbruik bestaat.

Zo heeft de IND de twijfelachtige aanvragen om toetsing aan het EU-recht nader onderzocht door de betreffende vreemdelingen uit te nodigen voor een hoorzitting in het IND-kantoor te Hoofddorp, waarin zij gehoord werden over het doel van hun verblijf.

Na afronding van het onderzoekstraject is 85% van de (ruim 200) onderzochte aanvragen afgewezen omdat sprake was van fraude.³¹ In de meeste zaken waarin beroep is ingesteld door de vreemdeling houdt de beslissing van de IND stand bij de rechtbank.

De aanpak heeft geleid tot een drastische daling van de instroom van aanvragen waarbij sprake is van een consulaire huwelijk.

B. Europaroute

Het komt voor dat het nationale vreemdelingenrecht wordt omzeild doordat een Nederlander korte tijd in een andere lidstaat verblijft en dan als gemeenschapsonderdaan terugkeert naar Nederland, zodat zijn derdelandse (huwelijks-) partner valt onder het soepeler EU recht. Het enige oogmerk is in dat geval om de striktere nationale regelgeving te omzeilen.

In 2009 heeft het WODC een rapport over dit onderwerp gepubliceerd: het al eerder genoemde *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie – Het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen*. Alhoewel de onderzoekers veel gegevens hebben verzameld, bleek het niet mogelijk om harde conclusies te trekken over de omvang van eventueel misbruik van de Europese migratieregels: het blijkt een complex speelveld waarvan niet alle relevante aspecten goed in kaart kunnen worden gebracht. De Richtlijn belet niet dat de lidstaten individuele gevallen onderzoeken wanneer er een gegronde vermoeden van misbruik bestaat. Krachtens het Gemeenschapsrecht zijn

systematische controles echter verboden. De richtlijn 2004/38/EG maakt het ingevolge artikel 35 mogelijk om de nodige maatregelen te nemen indien sprake is van fraude (bijvoorbeeld schijnrelatie of een schijnhuwelijk) of misbruik van recht. Tot op heden is het begrip 'misbruik van recht' nog niet door jurisprudentie ingevuld. De Europese Commissie merkt in dit verband in haar richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG op dat het verblijf in de gastlidstaat *genuine and effective* dient te zijn.

Een aantal vreemdelingen dat op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag³² in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft gekregen (al dan niet in combinatie met een ongewenstverklaring), heeft dit vervolgens in andere Europese landen wel gekregen als gezinslid (meestal partner) van een Nederlander. Als gezinslid van een Nederlander worden zij in de overige lidstaten als gemeenschapsonderdaan aangemerkt. Deze vreemdelingen hebben derhalve rechtmatig verblijf. Andere immigratiediensten nemen het Nederlandse oordeel over artikel 1 F Vluchtelingenverdrag niet op voorhand over. Als deze personen terugkeren naar Nederland moet het verblijf worden getoetst aan het EU recht en kan verblijf alleen worden geweigerd bij een actueel gevaar voor de openbare orde. Het is niet duidelijk of in een dergelijk geval sprake is van misbruik van recht.

3.3 Preventie tegen misbruik

3.3.1 *Schijnhuwelijken*

Het is wenselijk dat een schijnhuwelijk of -relatie in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderkend, bij voorkeur vóór de komst van de vreemdeling naar Nederland. Door de IND is -in samenwerking met andere relevante overheidsorganisaties- in de afgelopen jaren een aantal initiatieven ontwikkeld om schijnhuwelijken en -relaties eerder te onderkennen en aan te pakken. Als bij een aanvraag voor gezinshereniging een vermoeden van schijnhuwelijk/-relatie bestaat, wordt nader onderzoek verricht. Om te beginnen wordt bij de aanvraag voor een mvv (D-visum) voor verblijf bij partner standaard door de hoofdpersoon een vragenlijst ingevuld over de relatie met de vreemdeling, over de verblijfs historie van beide partners en over eventuele voorgaande relaties. De beantwoording van de vragenlijst kan aanleiding geven tot nader onderzoek, bijvoorbeeld een simultaan gehoor van beide partners. De vreemdeling kan zo nodig al worden gehoord op de Nederlandse diplomatieke post in het land van herkomst. Ook kan worden besloten om beide partners aan het IND-loket te laten verschijnen voor nadere vraagstelling of kan tot een adrescontrole door de Vreemdelingenpolitie worden besloten. Als uit dit onderzoek fraude of misbruik naar voren komt, dan leidt dit tot afwijzing van de aanvraag. In andere gevallen kan deze informatie aanleiding geven om na verloop van tijd te onderzoeken of de partners nog steeds aan de voorwaarden voldoen.

Deze werkwijze wordt ook gevolgd indien er indicaties zijn voor een schijnhuwelijk/-relatie tussen derdelanders en EU burgers.

32 Uitsluiting van bescherming door het Vluchtelingenverdrag onder meer op grond van oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of misdaden tegen de vrede.

Medewerkers van de IND, belast met het tegengaan van fraude bij toelating, trainen de medewerkers op de diplomatieke posten in het uitvoeren van de gehoren en het herkennen van een schijnhuwelijk of -relatie.

In 2010-2011 is in een pilot in samenwerking met de Nederlandse Ambassade in Istanbul nadere ervaring opgedaan met het invullen van vragenlijsten en het afnemen van interviews op de Ambassade. Deze pilot wordt momenteel geëvalueerd.

Onderzoeken naar mogelijke schijnhuwelijken die zijn gesloten op buitenlandse ambassades in Nederland (zie ook de paragrafen 3.2 en 4.2) worden uitgevoerd in de vorm van een gehoor door een ambtelijke commissie die meestal bestaat uit een tweetal ervaren medewerkers van de IND. De voorbereiding en het gehoor zelf zijn tijdrovend. Waar nodig wordt de Vreemdelingenpolitie gevraagd om een adrescontrole uit te voeren.

Op dit moment doet de IND onderzoek naar aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht bij een huwelijk tussen een derdelander en een burger van de Unie met een Oost-Europese nationaliteit. Er zijn aanwijzingen dat binnen deze groep misbruik wordt gemaakt van het gemeenschapsrecht. Er zijn nog geen resultaten beschikbaar voor publicatie.

3.3.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Bij de legalisatie van officiële documenten op een Nederlandse diplomatieke post dient een vragenformulier te worden ingevuld. Op die manier kunnen vermoedens van fraude worden gesignaleerd, op grond waarvan actie wordt ondernomen. Bij vermoedens van fraude kan om een verificatieonderzoek in het land van herkomst worden verzocht. Dit houdt in dat onderzoek wordt gedaan naar de inhoud van de betreffende akte. Bij gezinshereniging bij asielstatushouders binnen drie maanden na verlening van de asielstatus (de eerder genoemde nareisprocedure) wordt, als er geen documenten overgelegd kunnen worden, een identificerend onderzoek uitgevoerd. Er worden dan aan de betrokkenen vragen gesteld over de gezinssituatie en de gezinsband. Indien relevant en noodzakelijk, kan eventueel DNA-onderzoek gedaan worden.

3.4 *Opsporing van misbruik*

3.4.1 *Schijnhuwelijken*

Allereerst wordt opgemerkt dat schijnhuwelijken/-relaties vaak lastig zijn te bewijzen, omdat de partners vaak samenwerken om de fraude te bewerkstelligen, ze in de meeste gevallen beiden profiteren van de situatie en er in veel gevallen dus geen slachtoffer is dat belang heeft bij bescherming (en om die reden aangifte wil doen).

Als er toch een slachtoffer blijkt te zijn, dan is het schijnhuwelijk in de regel gebruikt als instrument in de mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel die aangifte doen en medewerking verlenen aan opsporings- en vervolgingsonderzoek, kunnen gedurende de opsporing en vervolging een (tijdelijke) verblijfsvergunning krijgen.

Bij de behandeling van aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf en een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot/partner wordt allereerst op basis van indicatoren beoordeeld of er sprake is van een vermoeden van een schijnhuwelijk/-relatie. Mogelijke indicatoren zijn: het bestaan van een familieband tussen de hoofdpersoon en de vreemdeling, een groot leeftijdsverschil, de combinatie van niet voor de hand liggende nationaliteiten (waarbij gedacht kan worden aan verschillen in religieuze of culturele achtergrond), het niet spreken van elkaars taal (en ook geen gemeenschappelijke derde taal), de hoofdpersoon heeft eerder garant gestaan voor een vreemdeling bij gezinsvorming, de vreemdeling heeft tevergeefs eerder verzocht om verblijf op een andere grond. Verder kunnen er ook aanwijzingen zijn van derden, bijvoorbeeld van een diplomatieke post die aangeeft bedenkingen te hebben over de gestelde relatie, of een klikbrief. Ook de antwoorden op de partnervragenlijst van de hoofdpersoon kunnen aanleiding zijn voor een vermoeden van een schijnhuwelijk/-relatie.

Het (achteraf) vaststellen van het bestaan van schijnhuwelijken/-relaties is door capaciteitsvraagstukken (onder andere bij de Vreemdelingenpolitie) en juridische mogelijkheden beperkt. Het enkel uitvoeren van één adrescontrole volstaat in veel gevallen niet. In die gevallen zijn meerdere huisbezoeken nodig en/of zullen de partners ook nog (separaat en/of simultaan) moeten worden gehoord, hetgeen een groot tijdsbeslag legt op de IND-medewerkers. Verblijfsbeëindiging van gezinsmigranten bij misbruik of als niet langer aan de voorwaarden voor verblijf wordt voldaan, is niet altijd mogelijk vanwege de internationale bescherming van de mensenrechten, waaronder het gezinsleven.

In paragraaf 3.2 is al stil gestaan bij het gebrek aan duidelijkheid over de uitleg van het begrip misbruik van recht. Dit bemoeilijkt in een aantal gevallen de effectieve aanpak van (vermoedens van) misbruik bij gezinshereniging onder het EU recht.

3.4.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Verdenkingen van gebruik van valse ouderschapsverklaringen komen deels binnen via andere overheidsorganisaties, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van Buitenlandse Zaken (diplomatiek en consulaire personeel), maar ook vanuit het netwerk van Immigration Liaison Officers (ILO: IND-medewerkers die op strategische locaties in het buitenland zijn gestationeerd).

3.5 **Bewijs van misbruik en bewijslast**

3.5.1 *Schijnhuwelijken*

Om een aanvraag voor verblijf bij echtgeno(o)t(e)/partner te kunnen afwijzen wegens vermoeden van schijnhuwelijk/-relatie moet met uit onderzoek verkregen informatie voldoende aannemelijk zijn dat de partner en hoofdpersoon in Nederland niet (gaan) samenwonen en geen gemeenschappelijke huishouding (gaan) voeren. De vreemdeling en de hoofdpersoon (de persoon die reeds verblijf in Nederland heeft) moeten voldoende aantonen/aannemelijk maken dat er sprake is van een duurzame en exclu-

sieve relatie. Dit kan bijvoorbeeld door aan te tonen hoe zij tot het moment van de aanvraag hun relatie hebben onderhouden.

Bij de aanvraag om gezinshereniging bij asielstatushouders moeten de hoofdpersoon en de vreemdeling aantonen/aannemelijk maken dat de vreemdeling tot aan het vertrek van de asielstatushouder uit het land van herkomst feitelijk heeft behoord tot het gezin van de hoofdpersoon en dat er bij kinderen sprake is van een biologische en/of juridische gezinsband. Verder moet worden aangetoond dat de gezinsleden dezelfde nationaliteit hebben. Idealiter tonen zij dit aan met behulp van officiële gelegaliseerde documenten. De bewijslast ligt dus bij de belanghebbenden.

Als er aan de authenticiteit van een document wordt getwijfeld is het aan de IND om aannemelijk te maken dat het document vals of vervalst is.

Om een reeds verleende verblijfsvergunning wegens vermoeden van schijnhuwelijk/-relatie te kunnen intrekken dient de IND aannemelijk te maken dat sprake is van een schijnhuwelijk/-relatie: de bewijslast ligt bij de IND. Om vast te kunnen stellen dat er sprake is van fraude of misbruik moet worden aangetoond dat er niet (meer) feitelijk wordt samengewoond en geen gezamenlijke huishouding (meer) wordt gevoerd. Dit is veelal arbeidsintensief: zo kan aan de Vreemdelingenpolitie opdracht worden gegeven een adrescontrole te verrichten, om zo te beoordelen of de hoofdpersoon en partner feitelijk samenwonen. Ook een (simultaan) gehoor van beide partners hoort tot de mogelijkheden.

Bij de toepassing van het EU-recht volgt Nederland de richtsnoeren van de Commissie: de bewijslast bij een onderzoek naar fraude/misbruik bij toepassing van het EU recht rust op de autoriteiten van de lidstaten die de uit de richtlijn voortvloeiende rechten willen beperken. De autoriteiten moeten een overtuigend dossier kunnen samenstellen en moeten daarbij alle materiële waarborgen in acht nemen.

Lopende onderzoeken van verdachte gevallen van schijnhuwelijken vormen geen rechtvaardiging voor een afwijking van de rechten die familieleden uit derde landen ontleenen aan de richtlijn (zoals een verbod om te werken, inbeslagneming van paspoort, of een verlenging van de termijn van zes maanden voor de afgifte van een verblijfskaart). Deze rechten kunnen te allen tijde worden ingetrokken als de uitkomsten van onderzoek daar aanleiding toe geven.

De richtlijn belet niet dat de lidstaten individuele gevallen onderzoeken wanneer er een gegrond vermoeden van misbruik bestaat. Krachtens het EU recht zijn systematische controles echter verboden. De lidstaten kunnen zich baseren op eerdere analyses en ervaringen die aantonen dat er een duidelijk verband bestaat tussen gevallen waar misbruik is bewezen en bepaalde kenmerken van deze gevallen.

3.5.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

De bewijslast bij de gezinshereniging van kinderen is in grote lijnen vergelijkbaar met wat hierboven is beschreven voor echtgenoten en partners,

Voor het al dan niet bestaan van een biologische band tussen ouders en kinderen is de uitslag van een DNA-test in veel gevallen het beste bewijs. DNA-onderzoek wordt om logistieke en financiële redenen echter alleen uitgevoerd indien aan alle overige voorwaarden voor het gevraagde verblijf wordt voldaan en er toch nog sprake is van twijfel over de biologische gezinsband.

Bij "normale" gezinshereniging betaalt de aanvrager in eerste instantie de kosten van het onderzoek. Als de uitkomst van het onderzoek positief is krijgt de aanvrager het betaalde bedrag terug. In geval van gezinshereniging bij asielstatushouders binnen drie maanden na verlening van de asielstatus (de eerder genoemde nareisprocedure) wordt niet gevraagd om vooraf te betalen. Als de uitkomst van het onderzoek negatief is kunnen de kosten alsnog op de aanvrager worden verhaald.³³

3.6 Verantwoordelijkheid voor opsporing van misbruik

Bij de toelating van vreemdelingen en handhaving van het vreemdelingenbeleid ligt de verantwoordelijkheid voor het herkennen en tegengaan van zowel schijnhuwelijken/-relaties als valse ouderschapsverklaringen bij de IND, in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie (adrescontroles) en de Nederlandse diplomatieke posten (signaleren vermoedens, legalisatie documenten, invullen vragenlijsten, eventueel afnemen interviews). In een aantal landen hebben ILO's op de diplomatieke posten een rol bij het ontdekken van misbruik. Binnen de IND worden medewerkers alert gehouden voor verschillende vormen van fraude door fraudecontactpersonen, die onderling ervaringen uitwisselen.

Bij de uitvoering van de Wet voorkoming schijnhuwelijken ligt de verantwoordelijkheid voor het herkennen en tegengaan van schijnhuwelijken bij de gemeenten, in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie (zie paragraaf 2.3 over de Wet voorkoming schijnhuwelijken).

Hieraan kan worden toegevoegd dat gemeenten eveneens een verantwoordelijkheid hebben bij het herkennen en tegengaan van inschrijvingen van persoonsgegevens in de GBA op basis van (ver)vals(t)e documenten.

3.7 Consequenties en sancties

3.7.1 *Schijnhuwelijken*

Bij voldoende sterke aanwijzingen van fraude/misbruik wordt een aanvraag om een verblijfsvergunning voor gezinshereniging afgewezen. Als fraude/misbruik wordt vastgesteld wanneer er al een verblijfsvergunning is verleend, dan kan deze vergunning worden ingetrokken wegens het verstrekken van onjuiste gegevens. Dat kan alleen als de juiste gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid.³⁴ Het achterhouden van essentiële (juiste) gegevens wordt ook gezien als het

³³ B2 8.6 Vc

³⁴ artikel 18 en 19 Vw

verstrekken van onjuiste gegevens. De verblijfsvergunning kan met terugwerkende kracht worden ingetrokken vanaf de datum van verlening.

Als een verblijfsvergunning vanwege een schijnhuwelijk/-relatie wordt ingetrokken (op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens), kan de vreemdeling een (normale) vertrektermijn van vier weken worden onthouden³⁵ en kan hem een inreisverbod worden opgelegd. De vreemdeling moet Nederland dan onmiddellijk (binnen 24 uur) verlaten. De reden van het onthouden van een vertrektermijn is gelegen in het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens en/of het risico dat de vreemdeling zich aan toezicht zal onttrekken.

Verder kan aangifte worden gedaan wegens valsheid in geschrifte.³⁶ Veroordeling op grond van deze artikelen kan leiden tot een gevangenisstraf van maximaal 6 jaar of een geldboete van de vijfde categorie (per 1-1-2012 maximaal € 78.000,-).

Een aanvraag om toetsing aan het EU recht ingediend door een derdelander wordt afgevoerd na het vaststellen van fraude/misbruik. Als fraude/misbruik wordt vastgesteld wanneer er al een verblijfsdocument is verleend, kan het rechtmatig verblijf worden beëindigd wegens het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens. Ook hier geldt dat dat alleen mogelijk is als de juiste gegevens zouden hebben geleid tot weigering van toegang of verblijf.³⁷

3.7.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Als er een aanvraag om een verblijfsvergunning is ingediend waarbij een valse of vervalste akte is overgelegd, wordt de aanvraag afgewezen.

Als er op basis van de valse of vervalste geboorteakte en valse informatie een verblijfsvergunning is verleend, bestaat de mogelijkheid de verblijfsvergunning in te trekken. Verder kan in een dergelijke zaak aangifte van valsheid in geschrifte worden gedaan (zie ook Schijnhuwelijken).

3.8 **Rechtsmiddelen**

Aanvragers kunnen rechtsmiddelen aanwenden tegen elke afwijzende beschikking op een aanvraag om een verblijfsvergunning of een beschikking inzake intrekking van de verblijfsvergunning. Voor hen staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

Alleen bij een mvv-aanvraag door de hoofdpersoon (referent) staan geen rechtsmiddelen open: formeel is dit een adviesaanvraag waarop niet wordt beslist, maar waarop een advies volgt. Voor dit advies wordt overigens wel getoetst aan de voorwaarden voor de gevraagde verblijfsvergunning. Aan deze adviesprocedure zijn geen kosten verbonden. (zie voor meer informatie over de mvv-procedure paragraaf 4.1)

De mogelijkheid van bezwaar en beroep is ook van toepassing op aanvragen om toetsing aan het EU- recht van derdelanders.

³⁵ artikel 62, lid 2, Vw

³⁶ art. 225 en/of 227 Wetboek van Strafrecht

³⁷ artikel 8.25 Vb

3.9 Internationale samenwerking

3.9.1 *Schijnhuwelijken*

Nederland neemt deel aan de bijeenkomsten van de Free Movement Working Group in Brussel. Hier worden best practices bij de uitvoering van Richtlijn vrij verkeer van personen tussen lidstaten uitgewisseld. Hierbij komen, onder voorzitterschap van de Europese Commissie, vooral fraude, misbruik en openbare orde aspecten aan de orde.

Het EU netwerk Circa wordt gebruikt om gegevens te uploaden die voor andere lidstaten van belang kunnen zijn (trends, statistieken).

Op 16 december 2009 is het onderzoeksrapport *Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie – Het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen* aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit onderzoek werd uitgevoerd door het WODC en de IND en gaat onder andere in op de vraag in hoeverre en op welke gronden er aanleiding is om aan te nemen dat er sprake is van gebruik dan wel (rechts)misbruik bij toetsing aan het gemeenschapsrecht.

Nederland heeft de brief van de regering aan de Tweede Kamer over dit onderzoek, waarin ook de maatregelen worden opgesomd, op het EU netwerk Circa (toegankelijk voor de contactpersonen van alle EU lidstaten die deelnemen aan de Free Movement Working Group) verspreid. Verder is in Brussel tijdens een bijeenkomst van de Free Movement Working Group naar aanleiding van dit onderzoek een presentatie gehouden over de aanpak van fraude en misbruik.

De IND heeft op basis van individuele dossiers contacten over mogelijke fraude en misbruik van recht met de Duitse en Belgische liaisons binnen de context van het Europees migratierecht (ook in verband met artikel 1f Vluchtelingenverdrag, zie paragraaf 3.2). Ook in andere landen kunnen International Liaison Officers een rol spelen in de contacten met (vertegenwoordigers van) andere lidstaten.

3.9.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Over nareizende gezinsleden van vreemdelingen die in de asielpcedure tot Nederland zijn toegelaten, hebben de verschillende ambassades van de lidstaten in herkomstlanden (o.a. in Addis Abeba) onderling contact.

3.10 Motieven voor misbruik

3.10.1 *Schijnhuwelijken*

Er zijn voor zover bekend geen onderzoeken beschikbaar waarin de motieven voor een schijnhuwelijk/-relatie zijn onderzocht.

In interviews in kranten³⁸ met enkele Nederlandse vrouwen die een schijnhuwelijk waren aangegaan kwam naar voren dat zij dit deden om een vreemdeling te helpen bij het verkrijgen van rechtmatig verblijf in Nederland.

Uit een aantal rechtszaken tegen verdachten van mensensmokkel/-handel blijkt dat er in voorkomende gevallen ook sprake is van dwang bij het sluiten van schijnhuwelijken. Deze huwelijken zijn dan faciliterend voor de mensenhandel. Motief voor de verblijfgever is hierbij bijna altijd financieel gewin.

3.10.2 *Valse ouderschapsverklaringen*

Er zijn geen onderzoeken beschikbaar waarin de motieven voor het gebruik van valse ouderschapsverklaringen zijn onderzocht.

4 STATISTIEKEN

4.1 Nationale context gezinsmigratie

In deze paragraaf wordt de cijfermatige context van de gezinsmigratie in Nederland geschetst. Door de procedures die in Nederland gevolgd (kunnen) worden voor gezinsmigratie is het niet mogelijk om eenduidige, exacte en uitgesplitste cijfers te geven over totale context van verblijfsprocedures voor gezinshereniging. De genoemde cijfers sluiten niet naadloos aan bij de cijfers die aan Eurostat worden geleverd.

Om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen moeten veel derdelanders in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf³⁹: een visum om naar Nederland te komen, waarbij vóór afgifte wordt getoetst aan de voorwaarden van de beoogde verblijfsvergunning. Voordat daadwerkelijk een aanvraag voor een mvv wordt ingediend, kan de hoofdpersoon eerst een advies van de IND vragen. Dit advies wordt getoetst aan de voorwaarden van de beoogde verblijfsvergunning. Aan het vragen van een dergelijk advies zijn geen kosten verbonden, waardoor de drempel erg laag is. Tegen een negatief advies staan echter geen rechtsmiddelen open.

In 2008 werden 19.900 adviesbeslissingen voor gezinsmigratie geregistreerd (61% echtgenoot/partner, 36% kind, 3% overige familieleden), waarbij 62% van de adviezen positief was; in 2009 werden 24.404 adviesbeslissingen voor gezinsmigratie geregistreerd (56% echtgenoot/partner, 39% kind, 3% overige familieleden), waarvan 54% positief; in 2010 werden 30.493 adviesbeslissingen voor gezinsmigratie geregistreerd (52% echtgenoot/partner, 39% kind, 9% overige familieleden), waarvan 45% positief. Gegevens over 2011 zijn nog niet beschikbaar. Het percentage negatieve adviezen steeg voor echtgenoten/partners 32% in 2008, via 36% in 2009, naar 42% in 2010. Voor kinderen steeg het percentage negatieve adviezen van 36% in 2008, via 48% in 2009, naar 57% in 2010. Voor overige familieleden steeg het percentage negatieve adviezen van 86% in 2008, via 87% in 2009, naar 96% in 2010⁴⁰.

De daadwerkelijke aanvraag voor afgifte van een mvv kan de vreemdeling indienen op de Nederlandse Ambassade in zijn land van herkomst. Dit kan zowel nadat, als zonder dat er voorafgaand advies is gevraagd. Voor de behandeling van deze aanvraag worden leges in rekening gebracht. Tegen een negatieve beslissing kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. Een aanvraag voor een mvv op een Nederlandse diplomatieke post kan ook worden ingediend zonder dat er voorafgaand om advies is gevraagd. Uit de beschikbare cijfers kan niet worden afgeleid in welk deel van de aanvragen op de diplomatieke posten vooraf wel of geen advies is aangevraagd. De mvv wordt afgegeven door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse

³⁹ In Bijlage 2, behorend bij artikel 2.2 Voorschrift Vreemdelingen is aangegeven van welke landen de onderdanen zijn vrijgesteld van de mvv-plicht, namelijk onderdanen van: Lidstaten van de EU, Lidstaten van de EER, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland. Deze vreemdelingen mogen echter wel een mvv aanvragen. Op die manier weten zij voor hun komst naar Nederland of zij voor de beoogde verblijfsvergunning in aanmerking komen.

⁴⁰ Bron: IND informatiesysteem INDIS.

Zaken, die is ondergebracht bij de IND. De machtiging is zes maanden geldig vanaf de datum van dagtekening van het bericht om een mvv te verstrekken. Binnen die zes maanden moet de vreemdeling de machtiging in ontvangst hebben genomen. Vervolgens heeft de vreemdeling zes maanden de tijd om, vanaf de datum van afgifte van de mvv, naar Nederland te reizen. In Nederland kan hij bij de IND een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning.

In 2008 werden 3.984 beslissingen op mvv-aanvragen voor gezinsmigratie geregistreerd (69% echtgenoot/partner, 29% kind, 2% overige familieleden), hiervan werd 68% ingewilligd; in 2009 werden 3.708 beslissingen op mvv-aanvragen voor gezinsmigratie geregistreerd (65% echtgenoot/partner, 34% kind, 2% overige familieleden), hiervan werd 61% ingewilligd; in 2010 werden 4.518 beslissingen op mvv-aanvragen voor gezinsmigratie geregistreerd (48% echtgenoot/partner, 40% kind, 12% overige familieleden), hiervan werd 44% ingewilligd. Het afwijzingspercentage voor echtgenoten/partners in deze procedure steeg van 29% in 2008, via 31% in 2009, naar 35% in 2010. Het afwijzingspercentage voor kinderen steeg van 30% in 2008, via 45% in 2009, naar 65% in 2010. Voor overige familieleden ontwikkelde het afwijzingspercentage zich van 66% in 2008, via 91% in 2009, naar 85% in 2010⁴¹.

Als een vreemdeling na inreis in het bezit van een mvv een verblijfsvergunning aanvraagt, wordt deze in nagenoeg alle gevallen ook verstrekt: er is immers al aan alle voorwaarden getoetst. In sommige gevallen vraagt de vreemdeling na afgifte van een mvv echter geen verblijfsvergunning aan in Nederland. Hoe vaak dit het geval is, is niet bekend.

Er is ook een groep vreemdelingen die niet in het bezit hoeft te zijn van een mvv. Zij kunnen zonder in het bezit te zijn van een mvv naar Nederland reizen om een verblijfsvergunning aan te vragen.

In 2008 werden 9.341 beslissingen geregistreerd op aanvragen om een verblijfsvergunning voor gezinsmigratie zonder mvv (24% echtgenoot/partner, 68% kind, 9% overige familieleden), hiervan werd 83% ingewilligd; in 2009 werden 8.166 beslissingen geregistreerd op aanvragen om een verblijfsvergunning voor gezinsmigratie zonder mvv (25% echtgenoot/partner, 67% kind, 7% overige familieleden), hiervan werd 83% ingewilligd; in 2010 werden 7.546 beslissingen geregistreerd op aanvragen om een verblijfsvergunning voor gezinsmigratie zonder mvv (25% echtgenoot/partner, 67% kind, 8% overige familieleden), hiervan werd 86% ingewilligd. Het afwijzingspercentage voor deze procedure ontwikkelde zich voor echtgenoten/partners van 20% in 2008, via 17% in 2009, naar 15% in 2010. Het afwijzingspercentage voor kinderen ontwikkelde zich van 6% in 2008, via 6% in 2009, naar 4% in 2010. Het afwijzingspercentage voor overige familieleden steeg van 24% in 2008, via 46% in 2009, naar 53% in 2010⁴².

41 Bron: INDIS.

42 Bron: INDIS.

In het kader van gezinsmigratie werden er in 2008 in totaal 24.092 eerste verblijfsvergunningen verstrekt (48% echtgenoot/partner, 41% kind, 11% overige familieleden). In 2009 bedroeg het totaal aantal verstrekte eerste verblijfsvergunningen voor gezinsmigratie 23.078 (49% echtgenoot/partner, 38% kind, 13% overige familieleden). In 2010 kwam het totaal uit op 21.565 verstrekte verblijfsvergunningen voor gezinsmigratie (51% echtgenoot/partner, 38% kind, 12% overige familieleden).⁴³

4.2 Misbruik van gezinshereniging

4.2.1 *Schijnhuwelijken*

Omdat geconstateerde schijnhuwelijken/-relaties niet standaard door de IND kunnen worden geregistreerd in de huidige geautomatiseerde systemen, is het niet mogelijk om harde cijfers te genereren of een goede inschatting te maken van de totale omvang van de problematiek. De beschikbare mogelijkheden voor registratie van afwijzingsgronden worden niet consequent gevuld. Bovendien blijken schijnhuwelijken/-relaties vaak moeilijk te bewijzen, omdat de partners meestal samenwerken om de fraude te bewerkstelligen. Omdat er in veel gevallen geen slachtoffer is dat belang heeft bij bescherming wordt er weinig aangifte gedaan van deze fraude.

Mogelijk kan er meer gezegd worden over de omvang van het fenomeen middels een dossieronderzoek in de systemen van de IND. Het uitvoeren van dossieronderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van een representatieve steekproef, is echter erg arbeidsintensief en is niet mogelijk binnen de (tijds-)kaders van dit onderzoek.

Binnen het strafrecht worden schijnhuwelijken gerekend onder het delict valsheid in geschrifte. Dit is een delict waarvan veel varianten bestaan. Om deze reden is het evenmin mogelijk om binnen het bestek van deze studie (zonder nader onderzoek) statistische gegevens vanuit de strafrechtketen aan te leveren.

Er zijn de afgelopen jaren wel diverse op zichzelf staande onderzoeken, pilots en steekproeven geweest, die cijfermatig materiaal hebben opgeleverd. Dit materiaal is handmatig verzameld en is niet zodanig gestructureerd, dat er een consistent beeld over het onderwerp ontstaat. De uitkomsten geven hooguit een indicatie.

- Van februari 2007 tot het voorjaar van 2008 heeft vanuit de IND een pilot schijnrelaties plaatsgevonden. In deze pilot werd bij twijfel over de aard van de relatie bij de mvv-afgifte, de verlengingsaanvraag (meestal rond een jaar na binnenkomst in Nederland) met extra zorg bekeken. De pilot bestond uit 100 dossiers. Bij 30 dossiers hiervan resulteerde dit vervolgens in een intrekking van de verleende vergunning of afwijzing van de verlengingsaanvraag. In deze zaken is in het merendeel van de gevallen, voorafgaand aan de afwijzende beslissing, de Vreemdelingenpolitie gevraagd om onderzoek te verrichten. Deze werkwijze is thans landelijk ingevoerd.
- De Minister van Buitenlandse zaken constateerde in 2009 dat er een opvallende toename was in het aantal ter legalisering aangeboden huwelijksakten van consulaire

huwelijken op de Egyptische en Marokkaanse ambassades in Den Haag. Daarbij waren er indicaties die deden vermoeden dat er sprake was van schijnhuwelijken, bijvoorbeeld doordat de echtgenoten elkaars taal niet spraken en vaak ook geen derde, gemeenschappelijke taal welke ze beiden voldoende beheersten. Het betrof in de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesignaleerde gevallen bijna uitsluitend huwelijken van Egyptische mannen met vrouwen die afkomstig zijn uit één van de Oost-Europese lidstaten of Portugal. Na de huwelijksvoltrekking werd er door de derdelander een aanvraag ingediend om toetsing aan het gemeenschapsrecht. Naar aanleiding hiervan heeft de IND steekproefsgewijs in twintig van deze zaken de betrokkenen gevraagd te verschijnen voor een gehoor. De resultaten in deze twintig zaken waren dusdanig (in 16 van de 20 zaken was sprake van een schijnhuwelijk) dat besloten is om de pilot voort te zetten. Eind 2010 waren er van 208 besliste zaken 29 (13,9%) ingewilligd; 176 (84,6%) zijn er afgewezen vanwege een schijnhuwelijk. De overige zaken (1,5%) zijn op een andere manier afgehandeld. Na de pilot is het aantal van dergelijke aanvragen drastisch gedaald: van gemiddeld 15-20 zaken per maand naar gemiddeld 3 zaken per maand.

- Indien een IND-ambtenaar kennis heeft van een misdrijf, dan is het de bedoeling dat hij/zij daarvan aangifte doet bij de politie. Van deze aangiftes wordt een handmatige registratie bijgehouden. Hieruit blijkt dat IND medewerkers in 2011 in ieder geval 183 aangiftes hebben gedaan. In 60 van de geregistreerde gevallen betrof dit een aangifte van valsheid in geschrifte en/of oplichting wegens een vermoeden van schijnhuwelijk. In 28 van deze 60 zaken was tevens sprake van documentfraude.
- In paragraaf 3.1 is reeds gewezen op gegevens van de stichting M. Hier zijn de afgelopen jaren per jaar rond de 100 meldingen over schijnhuwelijken binnengekomen.

4.2.2 Valse ouderschapsverklaringen

Onderstaande tabel laat de beslissingen op mvv-aanvragen voor gezinsherenigers bij houders van een asielvergunning (zie paragraaf 2.3) zien. In 2009 en 2010 is een enorme stijging van het aantal afwijzingen van aanvragen te zien, met name een stijging bij de afwijzingen van kinderen, maar ook bij echtgenoten en partners. In 2011 wordt een afname in het aantal aanvragen zichtbaar. Een groot deel van de afwijzingen heeft te maken met in paragraaf 2.3 genoemde vormen van misbruik. Hiervan zijn echter geen exacte cijfers beschikbaar, omdat de afwijzingsgronden niet betrouwbaar geregistreerd worden in de IND-systemen.

Decision data on applications for family reunification with asylum residence permit holder

Decision data on applications for family reunification with asylum residence permit holder	2008				2009			
	Rejection	MVV's granted	Other	Total	Rejection	MVV's granted	Other	Total
	Child	1.175	1.607	95	2.877	3.428	1.943	91
Spouse	499	744	47	1.290	1.013	690	35	1.737
Partner	51	39	6	96	88	50	5	143
	1.725	2.390	148	4.263	4.529	2.683	131	7.343

Decision data on applications for family reunification with asylum residence permit holder	2010				2011			
	Rejection	MVV's granted	Other	Total	Rejection	MVV's granted	Other	Total
	Child	7.292	2.317	237	9.846	5.965	507	92
Spouse	1.867	608	83	2.558	1.481	198	27	1.706
Partner	75	24	5	104	77	13	0	90
	9.234	2.949	325	12.508	7.523	718	119	8.360

5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5.1 Schijnhuwelijken

De aanpak van schijnhuwelijken en –relaties kent een tweesporenbeleid. Het eerste spoor richt zich op het voorkomen van het sluiten van schijnhuwelijken in Nederland. Het tweede richt zich op het, liefst zo vroeg mogelijk, onderkennen van schijnhuwelijken/-relaties en het weigeren of intrekken van het verblijfsrecht op grond van de betreffende relatie. Ook kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. Bij het onderkennen van misbruik en fraude wordt veelal gebruik gemaakt van risico-indicatoren. In geval van twijfel over de aard van de relatie wordt nader onderzoek gedaan door medewerkers van de IND (in Nederland en op diplomatieke posten in het buitenland) of door de Vreemdelingenpolitie. Deze onderzoeken zijn arbeidsintensief.

In veel schijnhuwelijken/-relaties werken de betrokken “partners” samen, omdat ze beiden van de situatie profiteren. Dit bemoeilijkt de opsporing. Een deel van de schijnhuwelijken/-relaties wordt gebruikt als instrument voor mensenhandel.

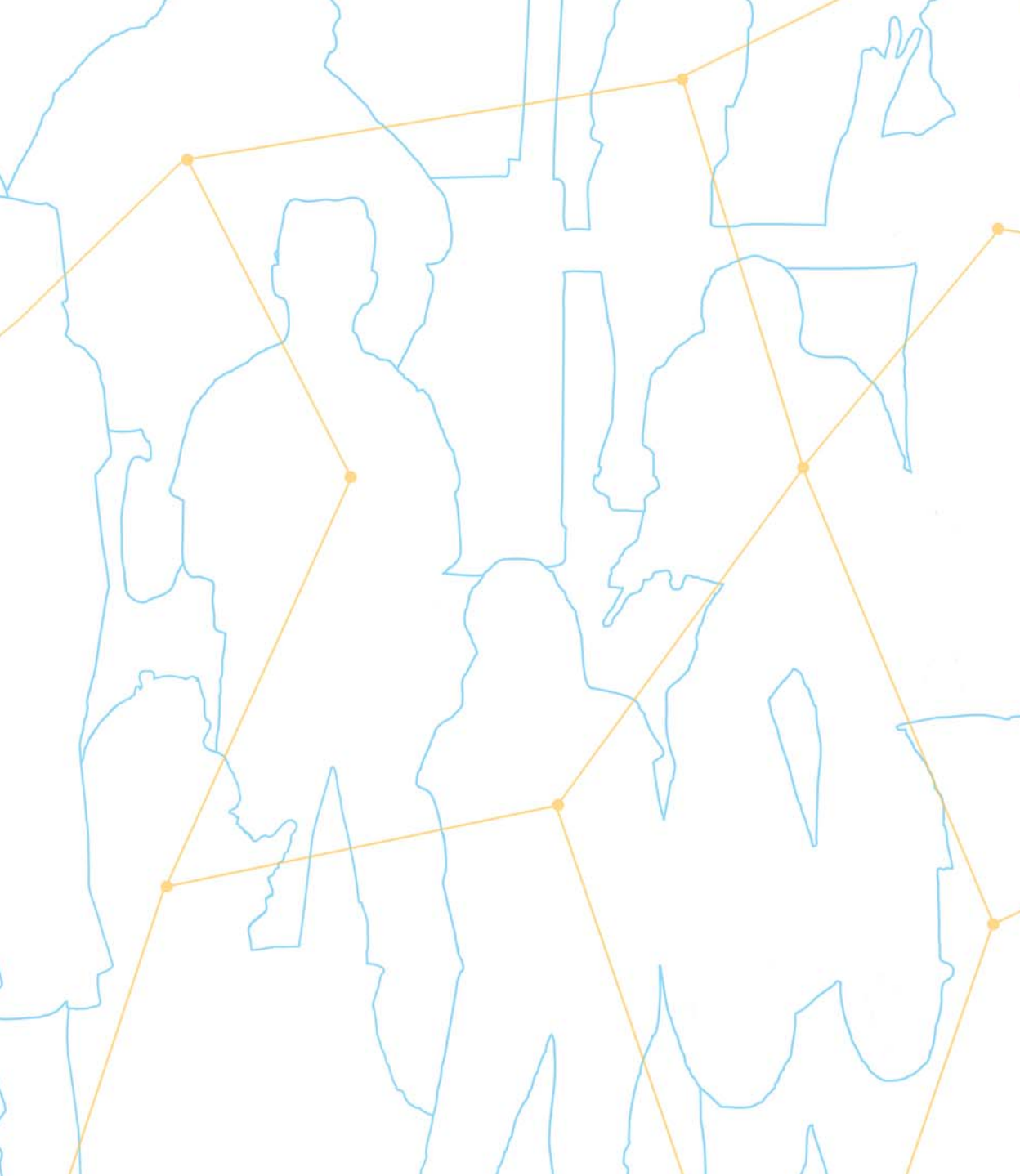
Samen met andere vormen van misbruik en fraude worden schijnhuwelijken/-relaties regelmatig genoemd in politieke debatten. Maatschappelijk is er aandacht voor schijnhuwelijken, maar deze aandacht is beperkt.

Uit deze studie blijkt dat de omvang van het probleem van schijnhuwelijken/-relaties in Nederland momenteel niet gekwantificeerd kan worden. Er zijn een aantal indicaties, maar registratie is niet systematisch en volledig. Om de omvang van het probleem beter in kaart te brengen is nader onderzoek mogelijk, maar dat zou buiten het raamwerk van dit onderzoek vallen. Onderzoek naar schijnhuwelijken zal tijdrovend zijn en vooraf is niet in te schatten welke betrouwbaarheid de resultaten zullen hebben.

5.2 Valse ouderschapsverklaringen

Valse ouderschapsverklaringen zijn in Nederland vooral bekend bij gezinsmigratie binnen de asielprocedure: asielzoekers die een status hebben gekregen kunnen binnen drie maanden na het verkrijgen van deze status op gunstiger voorwaarden aanvragen indienen voor de overkomst van hun gezinsleden. Waar normaal gesproken familie-rechtelijke relaties bij gezinshereniging moeten worden aangetoond met officiële (gelegaliseerde) documenten, kan dat niet worden gevraagd als in het herkomstland geen of geen volledige burgerlijke stand bestaat. Deze “bewijsnood” werd in 2008 en 2009 door (met name) Somaliërs met een asielvergunning gebruikt bij pogingen om anderen dan hun eigen kinderen naar Nederland te laten overkomen. In dergelijke gevallen zou DNA-onderzoek voor de hand liggen, maar dat is alleen effectief bij het vaststellen van een biologische afstamming. In de Somalische zaken ging het echter (om deze reden) vaak om pleegkinderen.

Naar aanleiding hiervan zijn vanaf 2009 maatregelen genomen die hebben gezorgd voor terugloop van het aantal aanvragen. Deze terugloop is inmiddels zodanig dat NGO's in brieven aan de Tweede Kamer hebben aangegeven dat het voor kinderen van asielstatushouders te moeilijk is geworden om verblijf in Nederland te krijgen.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Het EMN is opgezet bij Raadsbesluit
2008/381/EG van 14 mei 2008 en wordt financieel
ondersteund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emn.nl