

## Drie uitgangspunten voor een menswaardig gezinsherenigingsbeleid

Het recht op gezinshereniging staat in verkiezingsprogramma's onder druk. Het overgrote deel van de politieke partijen in Nederland stelt zich als doel om meer 'grip' te krijgen op migratie. Een aanzienlijk deel van deze partijen wil hier invulling aan geven door het recht op gezinshereniging restrictiever in te vullen. In deze bijdrage gaat de Werkgroep Vreemdelingenrecht van het NJCM in op de juridische (on)mogelijkheden om gezinshereniging te beperken en formuleren wij drie uitgangspunten waaraan een menswaardig gezinsherenigingsbeleid vanuit mensenrechtelijk perspectief moet voldoen.

### *Beperking van gezinshereniging in verkiezingsprogramma's*

Een aantal maatregelen die partijen in hun verkiezingsprogramma's voorstellen hebben betrekking op gezinshereniging. In het verkiezingsprogramma van de VVD wordt bijvoorbeeld voorgesteld om een tweestatusstelsel te introduceren. Dit stelsel maakt onderscheid tussen mensen die vluchten vanwege persoonlijke vervolging en mensen die vluchten vanwege oorlog en geweld (de subsidiair beschermden). Voor met name deze laatste groep wil de VVD alle beperkingen ten aanzien van gezinshereniging die binnen de EU-richtlijnen mogelijk zijn invoeren, zoals een wachttijd voordat gezinsleden kunnen overkomen, het stellen van eisen aan woonruimte, inkomsten, ziektekosten en inburgering en een maximum voor het aantal nareizigers per maand. Ook wil de VVD de groep nareizigers beperken door afbakening van het 'kerngezin'.

NSC wil ook dat aan gezinshereniging voor de groep subsidiair beschermden – in de periode dat zij een bepaalde tijd vergunning hebben – voorwaarden worden gesteld. Welke voorwaarden dat zijn worden niet besproken. Het NSC wil een migratiesaldo van 50.000, waaronder ook gezinsherenigers vallen.

Partijen als de BBB en SGP zijn voorstanders van een zogeheten asielquotum. Dit heeft ook gevolgen voor gezinsherenigers in het kader van nareis.

### *Gezinshereniging als mensenrecht*

Gezinshereniging is een fundamenteel mensenrecht dat in verschillende verdragen en Europese wetgeving is neergelegd. In artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven geregeld. Dat betekent dat Staten zich niet onrechtmatig mogen inmengen in het familie- en gezinsleven. Uit rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat in gezelschap samenwonen essentieel is voor het uitoefenen van gezinsleven. Hoewel Staten het recht hebben om controle op immigratie uit te oefenen,

bestaat er desalniettemin een positieve plicht voor Staten om gezinsleven mogelijk te maken. In de context van het vreemdelingenrecht voldoen Staten hieraan door het faciliteren van gezinshereniging. Ook in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) wordt het belang van het gezin benadrukt en worden Staten opgeroepen om ieders gezinsleven te beschermen, dus ook dat van vluchtelingen. Een soortgelijke bepaling is terug te vinden in het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Daarnaast zijn regels ten aanzien van gezinshereniging bindend neergelegd in de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn. Bij de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn ook de bepalingen in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie relevant, waaronder de eerbiediging van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest). Ook gelden er specifieke bepalingen ten aanzien van het recht van kinderen op regelmatige, persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met de beide ouders (artikel 24, lid 3, van het Handvest). In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is het recht op gezinshereniging van een kind neergelegd in artikel 10 IVRK en voorzien van processuele voorwaarden, zoals de voorwaarden dat aanvragen voor gezinshereniging van een kind met welwillendheid, spoed en menselijkheid moeten worden behandeld.

Het NJCM acht het van belang dat bij het formeren van een kabinet en het opstellen van nieuw regeringsbeleid rekening wordt gehouden met vorenbedoelde dwingendrechtelijke bepalingen ten aanzien van gezinshereniging.

#### *Uitgangspunten voor gezinshereniging*

Het NJCM formuleert hiervoor drie uitgangspunten voor gezinshereniging;

1. Gezinshereniging is een fundamenteel recht en vereist welwillendheid;
2. Er dient rekening te worden gehouden met de menselijke maat;
3. Het belang van het kind moet voorop worden gesteld.

#### *Uitgangspunt I: Gezinshereniging is een fundamenteel recht en vereist welwillendheid*

Dit betekent op de eerste plaats dat maatregelen ten aanzien van gezinshereniging geen afbreuk mogen doen aan de noodzaak om aanvragen voor gezinshereniging welwillend, of zoals bepaald in de Gezinsherenigingsrichtlijn, billijk te behandelen. Het NJCM meent dat dit onder andere vereist dat het recht op gezinshereniging als uitgangspunt heeft te gelden en dat beperkingen op dit recht in overeenstemming moeten zijn met dwingendrechtelijke bepalingen zoals die zijn neergelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Het NJCM hecht er daarbij ook belang aan om politieke partijen die tegelijkertijd waarde hechten aan de integratie van derdelanders in Nederland er op te wijzen dat gezinshereniging een noodzakelijke voorwaarde is voor integratie. Volgens de Gezinsherenigingsrichtlijn draagt gezinshereniging bij aan 'de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie (...) bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken'.

*Uitgangspunt II: Er dient rekening te worden gehouden met de menselijke maat*

Bij het stellen van eisen en voorwaarden aan gezinshereniging, is de menselijke maat van het grootste belang. Hoewel juridisch bindende verdragen en richtlijnen, zoals het EVRM en de Gezinsherenigingsrichtlijn, ruimte laten om voorwaarden te stellen, moeten deze voorwaarden proportioneel en bovenal menselijk zijn. Staten mogen het uitoefenen van het gezinsleven niet onnodig frustreren of vertragen. Het belang van het kind moet daarbij voorop staan in het beleid. Menselijkheid en welwillendheid vereisen ook dat aan recht op gezinshereniging ook redelijke voorwaarden worden gesteld waarbij rekening wordt gehouden met de positie van vluchtelingen. Dit betekent ook dat Nederland moet voorkomen dat gezinsherenigingsprocedures onnodig lang duren. Het voornemen om een wachttijd te introduceren voor het aanvragen van gezinshereniging staat daar haaks op.

*Uitgangspunt III: Het belang van het kind moet voorop worden gesteld*

Het IVRK is duidelijk en vormt de basis voor het derde uitgangspunt: in de beleidsvorming voor gezinshereniging zijn de belangen van het kind de belangrijkste overweging.

Specifiek ten aanzien van kinderen mag niet uit het oog worden verloren dat het in het belang is van het kind om snel herenigd te worden met zijn of haar ouders. Uit cijfers van het CBS blijkt dat meer dan de helft van de nareizigers in 2022 kinderen betrof. De belangen van deze kinderen moeten aan de basis staan van het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid.

Het is voor de ontwikkeling van kinderen van belang om op te groeien in een gezinsomgeving. Dit belang wordt erkend in de rechtspraak van Het Hof van Justitie van de EU en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. In de praktijk betekent dit dat Staten zich moeten inspannen om de ouders van alleenstaande minderjarige vreemdelingen moeten traceren en hen snel moeten herenigen. In de richtsnoeren van de Europese Commissie wordt herhaald dat gezinshereniging waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten worden behandeld.

*Conclusie*

Deze uitgangspunten bieden handvatten voor het Nederlandse beleid en de discussie daarover. Bij de bespreking van maatregelen of beleidswijzigingen met betrekking tot gezinshereniging, moet te allen tijde rekening worden gehouden met de mensenrechtelijke bepalingen daarover. Het uitgangspunt moet blijven dat Staten welwillend staan tegenover gezinshereniging, om het recht op het gezinsleven actief te beschermen.

Niet alleen de gezinshereniger is gediend met een welwillende, menselijke en spoedige behandeling van de gezinsherenigingsaanvraag, maar juist ook de Nederlandse samenleving. Uit onderzoek weten we dat gezinshereniging van groot belang is voor het welzijn en de gezondheid van vluchtelingen en het is voor de ontwikkeling van kinderen van groot belang om bij hun ouders op te groeien. Het samenzijn als familie, steun hebben aan elkaar is belangrijk en vormt een krachtige beschermende factor. Gezinshereniging is dan ook een belangrijke voorwaarde voor integratie en participatie. Daarmee is er ook een belang voor de Nederlandse overheid om het recht op gezinshereniging te waarborgen.