

Vergaderjaar 2009–2010

32 175

Huwelijks- en gezinsmigratie

Nr. 6

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

Met deze brief bied ik u het onderzoek «Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie – Het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen» aan<sup>1</sup>, voorzien van een beleidsreactie. Dit onderzoek is in mijn opdracht uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) en de IND, zoals toegezegd in mijn brief aan uw Kamer van 27 januari 2009.<sup>2</sup>

De behoefte bestaat om inzicht te krijgen in de omvang en samenstelling van de groep gezinsmigranten uit derde landen die gebruik maken van gemeenschapsrecht,<sup>3</sup> de Europa-route.<sup>4</sup> Tot nu toe heeft dergelijk inzicht ontbroken. Ik heb gemeend dat het de tijd en de moeite waard was te investeren in een diepgaand onderzoek dat werkelijk de omvang van dit gebruik van gemeenschapsrecht in kaart zou brengen en bovendien een beeld zou geven van de achtergrondkenmerken van de gebruikers om zo ook eventueel misbruik effectief aan te kunnen pakken. Hiertoe hebben het WODC en de IND samengewerkt. Op basis van het onderzoek kunnen conclusies worden getrokken over de omvang van het gebruik van de Europa-route (kwantitatief) en over het soort gebruik (kwalitatief). Beide aspecten worden in deze beleidsreactie toegelicht. Hierbij is steeds onderscheid gemaakt tussen gebruik van de Europa-route door gezinsleden uit derde landen die verblijf vragen bij een Nederlander die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van personen (Nederlandse referent), en aanvragers die verblijf vragen bij een in Nederland gevestigde niet-Nederlandse EU-burger (EU-referent).

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn dat het gebruik van de Europa-route in de periode 2005 tot 2008 sterk is toegenomen. Het gebruik van de Europa-route door Nederlandse referenten is aanzienlijk kleiner in omvang (16%) dan het aandeel door andere EU-burgers (75%).<sup>5</sup> Bij Nederlandse referenten blijkt het voor het grootste deel te gaan om autochtone Nederlanders (72% is in Nederland geboren) die lange, werkelijke relaties hebben (in 66% werd een huwelijk meer dan een jaar voorafgaand aan de verblijfsaanvraag gesloten) en voldoen aan het vereiste dat er «reëel en

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1247.

<sup>3</sup> Hierover zijn voor het eerst vragen gesteld in september 2004 door de leden Dijsselbloem (PvdA) en Sterk (CDA) naar aanleiding van een artikel in De Telegraaf; zie Kamerstukken II 2004/05, aanhangsel bij de Handelingen p. 701–702, respectievelijk p. 891–892.

<sup>4</sup> De onderzoekers besteden in 7.1.1 aandacht aan het woordgebruik door de jaren. Met de term Europa-route wordt in het onderzoek en in deze beleidsreactie uitsluitend gedoeld op het objectieve gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen, zonder nadere kwalificatie als legaal gebruik, misbruik, etc.

<sup>5</sup> Van 9% van de referenten zijn onvoldoende gegevens bekend.

daadwerkelijk verblijf» moet zijn geweest in een andere Lidstaat om gemeenschapsrechten te activeren (slechts in 11% van de gevallen was duidelijk dat ze minder dan zes maanden in een andere Lidstaat hadden verbleven). De gezinsleden hebben in 15% van de gevallen de Turkse, in 11% de Marokkaanse en in 7% de Braziliaanse nationaliteit. Het gaat dan in absolute aantallen om 112 Turkse gezinsleden, 80 Marokkaanse gezinsleden en om 54 Braziliaanse gezinsleden in de gehele periode van 2004 tot en met 2008. Deze constatering nemen het bestaande beeld weg dat de Europa-route een zaak is van met name Turkse of Marokkaanse Nederlanders die massaal proberen het Nederlandse toelatingsbeleid te omzeilen. Uiteraard doet dit niets af aan mijn inzet om fraude en misbruik te bestrijden, ook als het om relatief kleine aantallen gaat.

Bij de groep EU-referenten is het beeld gemengd. De meeste referenten komen uit Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Portugal. Hun gezinsleden komen vaak uit landen die logisch lijken op grond van historische, culturele of geografische gronden (Amerikanen, Australiërs en Pakistanen bij Britten; Turken, Amerikanen en Israëliërs bij Duitsers en Brazilianen en Kaapverdië bij Portugezen). Er worden echter ook minder voor de hand liggende landen-combinaties aangetroffen die mede gezien hun aantal wel aanleiding kunnen zijn om nader onderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld Polen met Egyptenaren). Er komen bij de groep EU-referenten ten opzichte van huwelijken relatief vaak partnerrelaties voor (27% tegen 8% bij Nederlanders) en het tijdverloop tussen de inreis in Nederland van de EU-referent en het gezinslid is relatief kort (40% binnen een jaar). Net als bij Nederlandse referenten zijn er meer mannen dan vrouwen referent (64%; bij Nederlanders is dat 67%). De onderzoekers stellen vast dat daarbij ook sprake lijkt te zijn van een «Nederland-route» voor EU-burgers (zo is het nationale beleid voor gezinshereniging bijvoorbeeld in Duitsland de laatste jaren ook aangescherpt en kennen ook veel andere Lidstaten «omgekeerde discriminatie» op basis waarvan EU-burgers gunstiger behandeld kunnen worden dan eigen onderdanen).

In het navolgende worden eerst de totale aantallen gegeven en toegelicht. Het betreffen de cijfers van de periode 2005–2008, aangevuld met cijfers over 2009. Vervolgens wordt de omvang van het gebruik en misbruik toegelicht en worden de maatregelen tegen fraude, misbruik, schijnrelaties etc. opgesomd.

### **Aantallen**

Sinds mijn aantreden heb ik aandacht gegeven aan de verschillende voorwaarden voor gezinsvorming en gezinshereniging in het nationale beleid en op grond van de Europese richtlijn vrij verkeer van personen.<sup>1</sup> Dit kwam voort uit de behoefte om de cijfers over het gebruik van de Europa-route boven tafel te krijgen en om eventueel misbruik in beeld te brengen en aan te pakken. Met dit laatste heb ik niet gewacht op de uitkomsten van het nu aangeboden onderzoek, maar heb ik uw Kamer al eerder geïnformeerd over maatregelen om misbruik en fraude tegen te gaan.<sup>2</sup> Op deze maatregelen, en hun vervolg, ga ik in het laatste deel van deze brief in. De uitkomsten van het onderhavige onderzoek sterken mij in de keuze voor de ingeslagen weg.

De eerder genomen maatregelen zoals de extra controle op schijnrelaties en het aanscherpen van de voorwaarden voor niet-huwelijkse relaties met EU-burgers, waren gebaseerd op de stijging die is waargenomen in het gebruik van de Europa-route. Over deze stijging heb ik op 4 november 2008 uw Kamer geïnformeerd in mijn antwoorden op de vragen van het lid Fritsma (PVV).<sup>3</sup> Een eerste inventarisatie op basis van automatisch gegenereerde gegevens uit de IND-systemen leverde het volgende beeld

<sup>1</sup> Brief van 27 februari 2007, in antwoord op vragen van het lid Spekman (PvdA), Kamerstukken II 2006/07, Aanhangsel p. 1929–1930.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1247.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2008/09, Aanhangsel p. 1161–1162.

op van het aantal ingewilligde aanvragen van gezinsleden uit derde landen op grond van gemeenschapsrecht: 2005: 350, 2006: 240, 2007: 490. In mijn brief van 27 januari 2009 heb ik u gemeld dat ik indicaties had dat de cijfers in werkelijkheid hoger lagen dan eerder gemeld omdat er sprake bleek te zijn van uiteenlopende registratie.<sup>1</sup> Dit gegeven is voor mij aanleiding geweest om het onderzoek naar het gebruik van de Europa-route uit te breiden en het WODC erbij te betrekken. De automatisch gegenereerde gegevens konden op die manier worden aangevuld met informatie uit handmatig uitgevoerd dossieronderzoek. Dit heeft geleid tot een langere doorlooptijd van het aanvankelijk ingestelde onderzoek. Dat is een nuttige tijdsinvestering gebleken nu voor het eerst het totale gebruik van de Europa-route in kaart is gebracht, aangevuld met een veelheid aan informatie over de achtergronden van het gebruik hiervan. Het overzicht van het aantal ingewilligde aanvragen om verblijf op grond van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen (zowel bij Nederlanders als bij niet-Nederlandse EU-burgers) ziet er als volgt uit.

2005	2006	2007	2008	2009 t/m sept
923	896	1 622	2 558	1 886

De cijfers over 2005 tot en met 2008 worden in het onderzoek toegelicht; de cijfers over 2009 zijn voor uw informatie toegevoegd. Bij extrapolatie van de cijfers over 2009 kan worden vastgesteld dat deze uitkomen op ongeveer 2500 inwilligingen, wat grosso modo overeenkomt met het cijfer in 2008. Hierbij valt wel op dat het aantal verstrekte vergunningen ongeveer gelijk blijft, maar dat het aantal aanvragen en dus het aantal afwijzingen wel is toegenomen. Procentueel werd in 2008 ongeveer 11% afgewezen, tegen 27% in 2009.<sup>2</sup> Dit lijkt erop te wijzen dat de inzet van de IND op het tegengaan van misbruik en fraude effect heeft.

### Omvang misbruik

Hoewel de onderzoekers erin zijn geslaagd veel informatie over de referenten en hun gezinsleden te verzamelen waarmee inzicht wordt gegeven in de indicatoren voor (rechts-)misbruik en fraude, hebben ze zich niet uitgesproken over de omvang die het misbruik aanneemt. Er kan immers uitsluitend op basis van nader onderzoek worden vastgesteld of in een individueel geval sprake is van misbruik of fraude. Wel is aan de hand van de indicatoren die zijn ontleend aan de richtsnoeren van de Europese Commissie,<sup>3</sup> gekeken naar patronen die kunnen wijzen op misbruik of fraude of die dat juist kunnen uitsluiten. De volgende elementen zijn hierbij onder meer onderzocht: het verblijfsdoel van de referent, het aantal en type van eventuele voorafgaande procedures, de duur van het verblijf in een andere lidstaat (bij Nederlandse referenten) of in Nederland (voor andere EU-referenten) voorafgaand aan de aanvraag, eventuele continuering van de inschrijving in het GBA voor Nederlandse referenten, aanhouden van een huurwoning in Nederland en de situatie van kinderen tijdens het verblijf in een andere lidstaat. Deze en andere indicatoren geven een beeld van het gebruik dat Nederlanders en EU-burgers maken van de Europa-route en kunnen in individuele gevallen aanleiding zijn voor nader onderzoek.<sup>4</sup>

Bij de beoordeling van het gebruik van de Europa-route ga ik uit van de volgende drieslag. *Ten eerste* maakt het gebruik van vrij verkeer van personen deel uit van de Europese interne markt die in belangrijke mate bijdraagt aan de economische vitaliteit en sociale stabiliteit in de EU. Ook Nederland plukt daarvan de vruchten. *Ten tweede* bestaat er een groep die fraudeert, schijnhuwelijken aangaat, etc. Hiertegen treed ik op; deze aanpak wordt ook door de Europese Commissie en andere Lidstaten

<sup>1</sup> In § 2.3 staan de onderzoekers uitgebreid stil bij de verschillen tussen de cijfers die zijn geleverd in november 2008 en de huidige cijfers. De belangrijkste reden is dat niet alle toetsingen aan het gemeenschapsrecht in het IND-informatiesysteem als zodanig werden opgevoerd en dat er ook toetsingen aan het gemeenschapsrecht plaatsvonden bij andere verblijfsprocedures. Daarnaast is een type aanvraag ten onrechte buiten beschouwing gelaten en werden er inwilligingen op grond van gemeenschapsrecht buiten beschouwing gelaten als om die toetsing niet expliciet verzocht was.

<sup>2</sup> Gebaseerd op cijfers tot en met september 2009.

<sup>3</sup> COM (2009)313 van 2 juli 2009.

<sup>4</sup> De reden waarom dergelijke indicaties niet direct tot de conclusie kunnen leiden dat er sprake is van gebruik, misbruik of fraude, worden toegelicht onder verwijzing naar het onderzoeksresultaat betreffende eerder doorlopen vreemdelingrechtelijke procedures. Het eerder doorlopen van procedures kan immers wijzen op vreemdelingen die eerder legaal in Nederland hebben verbleven en hier een partner hebben gevonden of op het doorlopen van meerdere stadia van de asielprocedure. De eerste situatie is geen, de tweede situatie is wel aanleiding om nader onderzoek in te stellen. De afwezigheid van eerdere procedures kan er op wijzen dat de derdelander rechtstreeks uit het derde land komt (op zich geen indicatie voor nader onderzoek) of dat hij eerder illegaal verbleef (wel indicatie voor nader onderzoek).

gesteund. *Ten derde* is er een groep die zich formeel aan de regels houdt, maar niettemin gemeenschapsrechten misbruikt door hier uitsluitend een beroep op te doen teneinde nationale toelatingsvoorwaarden te omzeilen. Ik heb eerder aangegeven dat ik wil kunnen optreden als er sprake is van dergelijk «rechtsmisbruik».<sup>1</sup> Door het inzicht dat ik heb verkregen dankzij het onderhavige onderzoek, kan ik mijn maatregelen op dit terrein beter richting geven.

Met alle nodige voorbehouden concluderen de onderzoekers dat uit het onderzoek gegenereerde gegevens ten aanzien van *Nederlandse referenten* geldt dat er in de meeste gevallen sprake is van reëel en daadwerkelijk verblijf in een andere Lidstaat (ongeveer 89% verblijft langer dan zes maanden) en dat er meestal sprake is van huwelijken waarvan op basis van de duur ervan (66% bestond al meer dan een jaar op het moment van aanvraag) kan worden aangenomen dat het niet om schijnhuwelijken gaat. Het overgrote deel van de groep Nederlandse referenten lijkt daarom, uitzonderingen daargelaten, gebruik te maken van de Europa-route zoals deze bedoeld is; in mijn drieslag is dat de eerste categorie. Waar er sprake is van gebruik van de Europa-route volgens de tweede en derde categorie treed ik daartegen op door middel van de maatregelen die worden genoemd in het laatste deel van deze brief.

Ten aanzien van de groep *EU-referenten* heb ik eerder opgemerkt dat het beeld daar gemengd is. Voor een deel valt ook deze groep in de eerste categorie. Er zijn echter ook aanwijzingen dat er bij deze groep soms sprake kan zijn van fraude en schijnrelaties, de tweede categorie. In dit verband kan worden gewezen op relatief frequent voorkomende, opvallende combinaties van nationaliteiten (Polen met Egyptenaren, Bulgaren met Turken), de relatief korte duur van relaties voorafgaand aan de aanvraag en het doorlopen van meerdere procedures voorafgaand aan de aanvraag. Het lijkt de onderzoekers waarschijnlijk dat een deel van deze aanvragers voorafgaand aan de aanvraag zonder verblijfstitel in Nederland heeft verbleven. Dit is een indicatie om in individuele gevallen nader onderzoek in te stellen. Gezien de omvang van de totale groep richten de maatregelen die ik in het laatste deel van deze brief opsom, zich met name ook op het bestrijden van fraude en schijnrelaties bij deze groep referenten.

## **Maatregelen**

Naar aanleiding van de eerder geconstateerde toename van het gebruik van de Europa-route heb ik in januari van dit jaar al aangegeven welke maatregelen ik had genomen om misbruik en fraude tegen te gaan.<sup>2</sup> Uit de toename van het aantal afwijzingen in 2009 ten opzichte van 2008 en het ongeveer gelijk blijven van het aantal verleende vergunningen aan gezinsleden uit derde landen op grond van gemeenschapsrecht maak ik op dat het zinvol is deze maatregelen te handhaven en waar mogelijk uit te breiden. Het betreft de volgende maatregelen.

### **1. Voorkoming schijnrelaties, landelijke uitrol van de pilot Haaglanden per 1 augustus 2009**

Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de «pilot Haaglanden» waarbij verzoeken om toetsing aan gemeenschapsrecht door partners uit derde landen van hier verblijvende EU-burgers nader werden onderzocht. Signalen dat partners elkaar nauwelijks kenden, dat verschillende EU-burgers bij dezelfde werkgever werkzaam waren en dat de partners vaak werden vertegenwoordigd door dezelfde bemiddelaar(s) vormden aanleiding voor nader onderzoek. Waar een schijnrelatie werd vastgesteld werd de aanvraag afgewezen. Deze werkwijze is per 1 augustus 2009

<sup>1</sup> Zie artikel 35 van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf van burgers van de Unie.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1247.

landelijk uitgerold en vormt nu een integraal onderdeel van de IND-werkprocessen. In de periode 1 augustus tot 24 november 2009 zijn ruim 260 aanvragen om toetsing aan gemeenschapsrecht ingediend, waarbij in sommige gevallen door de Vreemdelingenpolitie onderzoek is gestart wegens vermoeden van een schijnrelatie. In deze periode zijn bijna 40 zaken op deze grond afgewezen en zijn bijna 30 aanvragen op andere gronden afgewezen. In ruim 30 gevallen is de aanvraag ingewilligd; in de overige zaken moet nog worden beslist.

## **2. Deugdelijk bewijs duurzame relaties**

In het verleden werd in Nederland bij een aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht bij niet-huwelijkse relaties van EU-burgers genoeg genomen met een schriftelijke verklaring dat er sprake was van een duurzame relatie. Om eventueel misbruik te voorkomen heb ik besloten het begrip «deugdelijk bewezen duurzame relatie» nader in te vullen. Dit heeft geresulteerd in de eis dat de partners ten minste zes maanden moeten hebben samengewoond of dat uit de relatie een kind is geboren.<sup>1</sup> Door de SP-fractie in uw Kamer is aangedrongen op een minder strikte toepassing van deze voorwaarden. Ik houd vast aan onverkorte toepassing van beide voorwaarden. Uitzonderingen worden alleen gemaakt indien bijzondere omstandigheden nopen tot toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid.

## **3. Beter inzicht: formulier Europa-route Nederlandse referenten**

In het WODC/IND-onderzoek is sprake van een functionele e-mailbox waarin sinds 1 mei 2008 digitale vragenformulieren over het gebruik van de Europa-route door Nederlandse referenten worden verzameld. Loket- en beslismedewerkers van de IND vullen de vragenformulieren in op basis van gegevens die worden verstrekt door de aanvrager (dat is: het gezinslid) en de soms aanwezige referent. De informatie die over het eerste gebruiksjaar beschikbaar was, is verwerkt in een door de IND opgestelde analyse die in het aangeboden onderzoek als bijlage 3 is opgenomen. De resultaten van dit deel van het onderzoek geven inzicht in het gebruik van de Europa-route door Nederlandse referenten. Uit de geautomatiseerde systemen van de IND blijkt dat in 2009 gemiddeld 13% van de aanvragen voor verblijf bij een Nederlandse referent is afgewezen en 87% is ingewilligd.

## **4. Beter registratie**

Naar aanleiding van de constatering dat de registratie van aanvragen om toetsing aan het gemeenschapsrecht door niet-EU-burgers in de IND-systemen op verschillende manieren werd uitgevoerd, heeft de IND de eenduidigheid van de registratie verbeterd. Dankzij deze wijziging is tevens de kwaliteit van de registratie van de referentgegevens voor deze categorie verhoogd, zodat mogelijke fraude beter kan worden herkend en daarvoor passende maatregelen kunnen worden getroffen. Deze wijzigingen hebben inmiddels geleid tot een eenduidiger registratie.

### *Nieuwe maatregelen*

Daarnaast heb ik nieuwe maatregelen genomen die zich richten op de verbetering van de informatievoorziening en het opsporen van indicatoren voor fraude en misbruik (INDIGO), op een nauwkeuriger en systematische controle op consulaire gesloten huwelijken en samenwerking in Europa om de nationaal genomen maatregelen ook in Europees verband te kunnen toepassen.

---

<sup>1</sup> Vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire door middel van Wijzigingsbesluit nr. 2009/1 van 23 januari 2009.

## 5. INDIGO

In het huidige geautomatiseerde systeem van de IND, dat dateert uit 1994, is een te bescheiden rol ingeruimd voor de gegevens van de referent. Het systeem biedt voornamelijk ruimte voor de gegevens van degene die verblijf hier te lande beoogt. Het nieuwe geautomatiseerde systeem van de IND, genaamd INDIGO, dat in de loop van 2010 in productie zal worden genomen, heeft wel uitgebreide mogelijkheden om gegevens vast te leggen rondom relaties tussen klanten. Zo is het in INDIGO verplicht om bij het opvoeren van de aanvraag ook de referent te registreren. Het is waardevol dat het hele «verleden» van de referent, zoals eerdere aanvragen, zichtbaar wordt. Met de inwerkingtreding van INDIGO zal derhalve meer informatie beschikbaar zijn over referenten, ook bij gebruik van de Europa-route.

De automatisch door de GBA aangeleverde mutaties van zowel de referent als de vreemdeling (zoals verhuizingen, verbreking van de samenwoning, vertrek naar het buitenland) zullen met INDIGO automatisch worden verwerkt en daardoor bekend worden bij de IND. Voorts wordt de IND geïnformeerd over mutaties in het justitieel documentatiesysteem betreffende strafrechtelijke veroordelingen, alsmede over mutaties in de basisvoorziening vreemdelingen (inzake vrijheidsbenemende en detentiemaatregelen, uitzetting en vertrek). Het systeem biedt tenslotte de mogelijkheid om zaken te «vlaggen» ten behoeve van handmatige acties, zoals een periodieke check in SUWINET (een systeem waarin het inkomen en de stand van zaken ten aanzien van inburgering kan worden bekeken). Met betrekking tot de Europa-route en alle overige procedures kunnen zo mogelijk gevallen van misbruik en fraude beter worden onderkend en kan gericht en systematisch worden gehandhaafd. Alle binnengekomen signalen worden automatisch op relevantie beoordeeld en daarna handmatig getoetst.

## 6. Aanpak consulaire huwelijken

Er is recent een stijging waargenomen in het aantal ter legalisatie aangeboden huwelijksaktes waaraan een zogenaamd consulaire huwelijk ten grondslag lag. Een consulaire huwelijk is een huwelijk dat is afgesloten op een ambassade of consulaat van het land van herkomst van een van de echtgenoten, waarbij geen van beiden (mede) de Nederlandse nationaliteit bezit. Het betrof vaak huwelijken tussen Egyptenaren en EU-burgers. In een pilot heeft de IND 20 aanvragen om toetsing aan het Gemeenschapsrecht van de echtgenoot van de EU-burger ten behoeve van diens verblijf, nader onderzocht. De 14 zaken waarin een gehoor heeft plaatsgevonden leidden in 10 gevallen tot een afwijzing en in 4 gevallen tot een inwilliging. In de overige zaken zijn echtgenoten niet verschenen; als ook aan een tweede oproep geen gehoor wordt geven, worden ook deze zaken bezien op afwijzing omdat betrokkenen de IND niet in staat hebben gesteld om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.

## 7. Richtsnoeren Europese Commissie

De uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Metock*<sup>1</sup> is van groot belang geweest voor het fundamentele debat over het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU. De politieke discussie die na die uitspraak is ontstaan over de fundamentele uitgangspunten van het recht op vrij verkeer van personen en de praktische problemen die Lidstaten ondervonden bij de toepassing van de Richtlijn vrij verkeer waren aanleiding voor de Europese Commissie om in juli 2009 richtsnoeren te presenteren voor een betere toepassing van deze richtlijn. Nederland heeft zich

---

<sup>1</sup> C-127/08, HvJEG 25 juli 2008. In deze zaak heeft het Hof bepaald dat voorafgaand legaal verblijf in een Lidstaat geen voorwaarde is voor een beroep op verblijfsrecht op grond van Richtlijn 2004/38/EG.

tijdens de voorbereiding van deze richtsnoeren onder meer ingezet voor de erkenning van het gegeven dat omzeiling van nationale toelatingsvoorwaarden kan resulteren in «rechtsmisbruik», waartegen Lidstaten kunnen optreden op grond van artikel 35 van de richtlijn. Dit is vervolgens ook daadwerkelijk in de richtsnoeren opgenomen.

### **8. Registratie en notificatie: Stockholm-programma**

In Europees verband heb ik mij bij herhaling sterk gemaakt voor een systeem van registratie en notificatie. Hiermee wil ik het mogelijk maken dat op Europees niveau inzicht wordt verkregen in het gebruik van de Europa-route, zoals wij dat dankzij het onderhavige onderzoek hebben verkregen. Ook op Europees niveau geldt immers dat de discussie gevoerd moet worden op basis van objectieve feiten. Mijn voorstel voor registratie en notificatie en mijn ideeën over het belang van effectief optreden tegen fraude en misbruik teneinde het recht op vrij verkeer van personen te beschermen hebben hun weerslag gevonden in het Stockholm-programma dat op 11 december jl. door de Europese Raad is aangenomen: «*The European Council (...) invites the Commission to monitor the implementation of these rules to avoid abuse and fraud; examine how best to exchange information, inter alia, on residence permits and documentation and how to assist Member States's authorities to tackle abuse of this fundamental right effectively.*».

### **9. Samenwerking met lidstaten**

Ten aanzien van een systematische uitwisseling van gegevens over grensoverschrijdend personenverkeer en de uitwisseling van trends wordt op dit moment in overleg met de Europese Commissie en andere lidstaten bezien welke informatie hiervoor geschikt is en hoe deze het best kan worden gedeeld. Hierbij spelen de juridische grenzen die aan dergelijke (systematische) uitwisseling van gegevens kunnen worden gesteld uiteraard een rol. Vooruitlopend op deze mogelijkheden ben ik de samenwerking al aangegaan met België, Duitsland en Denemarken. Met de eerste twee landen worden door middel van contactpersonen en een verbindingssambtenaar in individuele dossiers gegevens uitgewisseld hetgeen in voorkomende gevallen leidt tot afwijzing van de aanvraag. Met Denemarken vindt samenwerking plaats op het gebied van uitwisseling van trends en de consequenties die daaraan kunnen worden verbonden. Naar aanleiding van onderhavig onderzoek waaruit blijkt dat ook vanuit het Verenigd Koninkrijk en Portugal het recht van vrij verkeer met een gezinslid uit een derde land meer dan gemiddeld wordt uitgeoefend, zal ik ook met deze landen contact zoeken om tot dergelijke afspraken te komen. De uitkomsten van het onderhavige onderzoek zal ik onder de aandacht van al mijn Europese collega's brengen, gelet op de indicaties van het gebruik van een «Europaroute» via Nederland.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak