



Wat zeggen internationale verdragen over onafhankelijke verblijfsvergunningen voor vrouwen?

Onderzoek over het belang van een onafhankelijke verblijfsvergunning voor vrouwen in
internationale verdragen en wetgeving

Door V.E.A. Naaijens

In opdracht van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag

Oktober 2019

Inleiding

75% van de vrouwen die naar Nederland migreren vraagt een verblijfsvergunning aan op grond van gezinsvorming of -hereniging.¹ Als deze vrouwen een verblijfsvergunning krijgen, is deze de eerste vijf jaar gekoppeld aan en dus afhankelijk van die van hun partner. Deze juridische afhankelijkheid heeft gevolgen voor de zelfstandigheid van vrouwen en kan hen kwetsbaarder maken voor bijvoorbeeld geweld. Het afhankelijk verblijfsrecht is onderwerp van een bijeenkomst van het Netwerk VN-Vrouwenverdrag die in oktober 2019 plaatsvindt. Tijdens deze bijeenkomst zal het belang van een onafhankelijk verblijfsrecht voor vrouwelijke gezinsmigranten en vluchtelingenvrouwen worden besproken vanuit het perspectief van internationale mensenrechtenverdragen. Ook zal tijdens deze bijeenkomst worden nagedacht hoe de verblijfssituatie van migranten- en vluchtelingenvrouwen kan worden verbeterd. Deze onderzoeksnotitie is geschreven ter voorbereiding van deze bijeenkomst.

Deze notitie biedt een overzicht van wat er in internationale verdragen en wetgeving wordt gezegd over het belang van een onafhankelijke verblijfsvergunning voor vrouwen. Onderzocht zijn de Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), inclusief *General Recommendations* en de *Concluding Observations*, het EVRM, het Verdrag van Istanbul, EU-richtlijnen, resoluties van het Europees Parlement en publicaties van het Fundamental Rights Agency. Er is gezocht naar aanknopingspunten in internationale wetgeving en verdragen die het belang van een onafhankelijk verblijfsrecht voor vrouwen onderstrepen. In de internationale verdragen en wetgeving wordt het onafhankelijke verblijfsrecht met verschillende termen aangeduid, zoals ‘autonoom verblijfsrecht’ en ‘zelfstandig verblijfsrecht’. In deze notitie wordt de term ‘onafhankelijk verblijfsrecht’ gehanteerd, om duidelijk te maken dat het om een verblijfsrecht gaat dat niet afhankelijk is van het verblijfsrecht van iemand anders. De notitie is opgebouwd uit drie delen, genoemd naar de overkoepelende internationale organisaties waaronder de verdragen en documenten vallen: 1. de Verenigde Naties, 2. de Raad van Europa en 3. de Europese Unie. In de conclusie passeren al die aanknopingspunten nogmaals kort de revue. In de bijlage bij deze notitie staan de letterlijke teksten waarnaar wordt verwezen.

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, ‘Huwelijksmigratie in Nederland’ (2 september 2014), via: https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Huwelijksmigratie_in_Nederland.

1 – Verenigde Naties

Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (CEDAW, VN-Vrouwenverdrag)

Het VN-Vrouwenverdrag werd op 18 december 1979 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen en werd op 3 september 1981 van kracht. Nederland heeft het verdrag op 31 juli 1991 geratificeerd. Het VN-Vrouwenverdrag verplicht partijen om de eigen regelgeving discriminatievrij te maken en ervoor te zorgen dat andere partijen, bijvoorbeeld het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen of individuen, vrouwen niet discrimineren. Het VN-Vrouwenverdrag is juridisch bindend en bestaat uit zes delen: deel I bevat de definitie van discriminatie en de verplichtingen van de regering om discriminatie uit te bannen en de positie van vrouwen te verbeteren. Deel II behandelt gelijke rechten van vrouwen waar het gaat om deelname aan de politiek en het openbare leven en gelijke rechten ten aanzien van nationaliteit. Deel III omschrijft gelijke rechten op sociaaleconomisch terrein (onderwijs, arbeid, gezondheidszorg, etc.). Deel IV gaat over gelijkheid voor de wet en gelijke rechten in huwelijkse en familiale betrekkingen. De laatste twee delen gaan over de taken van het CEDAW-Comité en de procedures voor bijvoorbeeld toetreding tot het verdrag en rapportageverplichtingen. In de context van deze onderzoeksnotitie zijn vooral deel I, II en IV relevant.

Non-discriminatie

Een van de belangrijkste artikelen uit het VN-Vrouwenverdrag is artikel 1 over discriminatie. Op grond van dit artikel wordt voor de toepassing van het hele verdrag ‘onder “discriminatie van vrouwen” [verstaan] elke vorm van onderscheid, uitsluiting of beperking op grond van geslacht, die tot gevolg of tot doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening door vrouwen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, op het terrein van de burgerrechten of welk ander gebied dan ook, ongeacht hun huwelijkse staat, op de grondslag van gelijkheid van mannen en vrouwen aan te tasten of teniet te doen.’ Artikel 1 is een concrete en ruim geformuleerde definitie en verbiedt zowel directe als indirecte discriminatie, alsmede discriminatie op grond van de huwelijkse staat. Vooral deze laatste zinsnede is in de context van deze onderzoeksnotitie van belang: als het verblijfsrecht van een vrouw afhangt van die van haar partner, kan dit discriminatie op grond van huwelijkse staat inhouden.

Het toezicht op de naleving van het verdrag wordt uitgevoerd door het CEDAW-Comité. Partijen dienen elke vier jaar verantwoording af te leggen tegenover het Comité over de maatregelen die zij hebben genomen in de bestrijding van discriminatie tegen vrouwen, waarna conclusies en aanbevelingen van het Comité volgen in zogenaamde *Concluding Observations*. Deze Conclusies zijn gezaghebbend, maar niet juridisch bindend. Verder doet het Comité Algemene Aanbevelingen over problemen die vrouwen aangaan en die volgens het Comité van alle partijen meer aandacht verdienen (de zogenaamde *General Recommendations*). In de Algemene Aanbevelingen wordt uitgelegd hoe specifieke verdragsbepalingen uit het VN-Vrouwenverdrag moeten worden geïnterpreteerd.

Tot slot kent het VN-Vrouwenverdrag ook een facultatief protocol. ‘Facultatief’ houdt in dat staten die partij zijn bij het verdrag de optie hebben dit protocol te ondertekenen, maar dat ze daartoe niet verplicht zijn. In Nederland trad het in augustus 2002 in werking. Het protocol bevat een procedure die individuen of groepen de mogelijkheid biedt bij het CEDAW-Comité een klacht in te dienen over schending van hun rechten. Dankzij deze klachtenprocedure kunnen vrouwen direct aanspraak te maken op de rechten die in het VN-Vrouwenverdrag zijn vastgelegd. In deze notitie wordt dit protocol verder niet behandeld, omdat geen zaken voor het CEDAW-Comité zijn gebracht die betrekking hebben op het onafhankelijke verblijfsrecht.

Algemene Aanbeveling 26 inzake vrouwelijke arbeidsmigranten (5 december 2008)

Deze Algemene Aanbeveling heeft als doel ervoor te zorgen dat de Verdragsstaten hun verplichtingen nakomen om de rechten van vrouwelijke arbeidsmigranten te respecteren, te beschermen en toe te passen. Arbeidsmigratie valt onder de noemer van reguliere migratie: migratie voor doelen als gezinshereniging, studie of arbeid. In deze aanbeveling stelt het CEDAW-Comité dat Verdragsstaten die vrouwelijke arbeidsmigranten huisvesten alle gepaste maatregelen moeten nemen om non-discriminatie en gelijke rechten van deze vrouwen te garanderen.² Een van de maatregelen die daarvoor vereist kan zijn, is dat regelgeving inzake verblijfsvergunningen niet discrimineert. Lidstaten moeten bijvoorbeeld regelgeving vaststellen die een onafhankelijke verblijfsstatus voor vrouwen mogelijk maakt als haar werkgever of echtgenoot (waar haar verblijfsvergunning afhankelijk van is) misbruik van haar maakt, zij hem ontvlucht, of als zij is ontslagen omdat ze heeft geklaagd over misbruik.³

Gezamenlijke Algemene Aanbeveling 31 van het Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen en Algemeen Commentaar nr. 18 van het Kinderrechtencomité over schadelijke praktijken (14 november 2014)

Deze Algemene Aanbeveling is tot stand gekomen door samenwerking tussen het CEDAW-Comité en het Kinderrechten Comité, vanwege hun overlappende mandaten die speciale aandacht besteden aan ‘schadelijke praktijken’ die vrouwen en kinderen (voornamelijk meisjes) treffen. Schadelijke praktijken zijn hardnekkige praktijken en vormen van discriminerend gedrag naar geslacht en leeftijd, die vaak gepaard gaan met geweld en het veroorzaken van fysieke en / of psychologische schade.⁴ Hieronder vallen onder meer vrouwelijke genitale verminking, polygamie, kind- en gedwongen huwelijken (inclusief huwelijkse gevangenschap) en eermisdaden.⁵ Het doel van deze Algemene Aanbeveling is duidelijk maken wat een effectieve aanpak is om schadelijke praktijken tegen te gaan en welke verplichtingen de verdragsstaten op dit gebied hebben. De Aanbeveling noemt onder andere de precare economische en juridische status van veel migranten, waardoor ze kwetsbaarder zijn voor alle vormen van geweld, inclusief schadelijke praktijken.⁶ Daarom beveelt het CEDAW-Comité aan dat wetgeving en beleid omtrent migratie en asiel het risico om slachtoffer te worden van schadelijke praktijken of vervolgd te worden als gevolg van dergelijke praktijken als een grond voor het verlenen van asiel moeten erkennen.⁷

Algemene Aanbeveling 32 inzake de gender gerelateerde dimensies van vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en statenloosheid van vrouwen (14 november 2014)

Deze Algemene Aanbeveling gaat in tegenstelling tot Algemene Aanbeveling 26 over vluchtelingenvrouwen. Dat zijn vrouwen die onder de definitie van ‘vluchteling’ uit het VN-Vluchtelingenverdrag vallen.⁸ Met deze Aanbeveling wil het CEDAW-Comité ervoor zorgen dat de verplichtingen van staten inzake gendergelijkheid en non-discriminatie van vrouwelijke asielzoekers en vluchtelingen gedurende de gehele asielprocedure worden nagekomen. Het Comité roept dus op tot vluchtelingenbeleid en nationaliteitswetgeving die gender sensitiever zijn. Een van de aanbevelingen die relevant is in de context van deze onderzoeksnotitie luidt dat lidstaten moeten zorgen dat vrouwen

² Paragraaf 26 *Algemene Aanbeveling 26 inzake vrouwelijke arbeidsmigranten* (hierna: *Algemene Aanbeveling 26*) (CEDAW/C/2009/WP.1/R).

³ Paragraaf 26 (f) *Algemene Aanbeveling 26*.

⁴ Paragraaf 15 *Algemene Aanbeveling 31 van het Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen en Algemeen Commentaar nr. 18 van het Kinderrechtencomité over schadelijke praktijken* (hierna: *Algemene Aanbeveling 31*) (CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18).

⁵ Paragraaf 7 *Algemene Aanbeveling 31*.

⁶ Paragraaf 87 (e) *Algemene Aanbeveling 31*.

⁷ Paragraaf 55 (m) *Algemene Aanbeveling 31*.

⁸ Artikel 1A (2) *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen* (hierna: VN-Vluchtelingenverdrag), via: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01>

in hun asielprocedures de mogelijkheid⁹ en het recht¹⁰ hebben om onafhankelijke asielaanvragen in te dienen, ook al maken zij deel uit van een asielzoekende familie.

Concluding Observations CEDAW-Comité: Nederland, Vierde rapportagecyclus (2 februari 2007)

In deze *concluding observations* deelt het CEDAW-Comité zijn zorgen over het feit dat veel immigranten- en vluchtelingen vrouwen in Nederland niet in aanmerking komen voor een onafhankelijke verblijfsvergunning door strenge wettelijke en beleidsmatige eisen. Het Comité maakt zich vooral zorgen over de eis dat migranten die slachtoffer zijn van huiselijk geweld eerst aangifte moeten doen tegen hun misbruiker(s) voordat ze in aanmerking komen voor een onafhankelijke verblijfsvergunning.¹¹ Daarom dringt het CEDAW-Comité aan op maatregelen om discriminatie van migranten- en vluchtelingen vrouwen uit te bannen. Het CEDAW-Comité wil dat in het volgende rapport gegevens en analyses worden opgenomen, zodat het effect van de wetten en beleidsmaatregelen met betrekking tot migranten- en vluchtelingen vrouwen kan worden beoordeeld. Hiervoor is met name informatie over het aantal vrouwen aan wie verblijfsvergunningen is verleend en aan wie vluchtelingenstatus is verleend op grond van huiselijk geweld van belang.¹² In het vijfde rapport van Nederland uit 2008 waren zulke data nog niet beschikbaar.¹³ En in het meest recente rapport van Nederland staan geen data over het aantal vrouwen aan wie een verblijfsvergunning of vluchtelingenstatus is verleend op grond van huiselijk geweld.¹⁴ Nederland heeft aan de oproep van het CEDAW-Comité tot nu toe dus nog geen gehoor gegeven.

⁹ Paragraaf 42 *Algemene Aanbeveling 32 inzake de gender gerelateerde dimensies van vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en statenloosheid van vrouwen* (hierna: *Algemene Aanbeveling 32*) (CEDAW/C/GC/32).

¹⁰ Paragraaf 50 (a) *Algemene Aanbeveling 32*.

¹¹ Paragraaf 27 *Concluding Observations van het CEDAW-Comité: Nederland, Vierde rapportagecyclus* (hierna: *Concluding Observations*) (CEDAW/C/NLD/CO/4).

¹² Paragraaf 28 *Concluding Observations*.

¹³ Pagina 27, *Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Fifth periodic reports of States parties, Netherlands* (CEDAW/C/NLD/5).

¹⁴ *Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention, Sixth periodic report of States parties, Netherlands* (CEDAW/C/NLD/6).

2 – Raad van Europa

De Raad van Europa is in 1949 opgericht om eenheid op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat tussen de lidstaten te bevorderen, met name door het sluiten van onderlinge verdragen. Het gaat om een internationale organisatie waarvan 47 landen lid zijn. De organisatie is geen onderdeel van de EU, en moet dus niet verward worden met de Raad van de Europese Unie, die wel een EU-instelling is. De Raad van Europa bestaat uit het Comité van Ministers en de Parlementaire Vergadering. In het Comité hebben alle ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten zitting, die gezamenlijk de Europese regeringen vertegenwoordigen en beslissingen nemen. De Parlementaire Vergadering vertegenwoordigt politieke bewegingen en is een platform waar parlementariërs uit lidstaten elkaar kunnen treffen (en is voor deze notitie verder niet van belang). In deze paragraaf komen achtereenvolgens het EVRM (het belangrijkste en bekendste Verdrag dat is opgesteld door de Raad van Europa), het Verdrag van Istanbul en twee Aanbevelingen van het Comité van Ministers aan bod.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag waarin de mensenrechten van alle inwoners van de lidstaten van de Raad van Europa zijn vastgelegd. Het verdrag is in 1950 tot stand gekomen, in navolging van de in 1948 opgestelde Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben het verdrag ondertekend. Het EVRM biedt burgers de mogelijkheid om de eerbiediging, of gebrek daaraan, van hun rechten en fundamentele vrijheden te laten toetsen door een rechterlijke macht: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. De uitspraken van het Hof zijn definitief (er is geen hoger beroep mogelijk) en bindend voor de betrokken partijen. Voordat burgers een klacht kunnen indienen bij het EHRM, moeten alle mogelijkheden van de nationale rechtsgang zijn benut. Burgers kunnen namelijk in eigen land al beroep doen op het EVRM aangezien ook nationale rechtbanken zich hieraan dienen te houden. Het EHRM moet niet worden verward met het Hof van Justitie van de EU gevestigd te Luxemburg, waarover later in deze notitie nog wordt gesproken.

Een belangrijk artikel dat invloed heeft op het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid en relevant kan zijn in de context van deze onderzoeksnotitie is artikel 8 EVRM. In dit artikel is het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven opgenomen. Indien een verblijfsvergunning niet meer geldig is vanaf het moment dat een relatie of huwelijk wordt beëindigd en de ex-partners of ex-echtgenoten hebben kinderen, dan kan hierop een beroep worden gedaan. Op grond van een aantal zaken van het EHRM dient in dat geval een belangenafweging plaats te vinden: er moet een ‘fair balance’ worden gevonden tussen het belang van de betrokken vreemdeling en zijn/haar familie enerzijds en het algemeen belang van de staat om migratiewetten te handhaven anderzijds. Bij deze belangenafweging moeten alle duidelijke en van betekenis zijnde feiten en omstandigheden worden betrokken. Hierbij kan worden gedacht aan de leeftijd van de kinderen, de regelmaat en frequentie van het contact met de kinderen, de gezagsverhouding over de kinderen en de mogelijkheid om in een ander land het gezinsleven uit te oefenen.¹⁵

¹⁵ EHRM 31 januari 2006, nr. 50435/99, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD005043599 (*Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland*), EHRM 14 juni 2011, nr. 38058/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0614JUD003805809 (*Osman tegen Denemarken*), EHRM 28 juni 2011, nr. 55597/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD005559709 (*Nunez tegen Noorwegen*) en EHRM 4 december 2012, nr. 47017/09, ECLI:CE:ECHR:2012:1204JUD004701709 (*Butt tegen Noorwegen*).

Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul)

Ook het Verdrag van Istanbul is een verdrag van de Raad van Europa. Het Verdrag is juridisch bindend voor alle landen die het geratificeerd hebben¹⁶ en heeft tot doel een impuls te geven aan het voorkomen en bestrijden van (huiselijk) geweld tegen vrouwen. Het is in 2012 door Nederland ondertekend.

Over het Verdrag van Istanbul bestaat een *Explanatory Report* dat uitleg geeft over het Verdrag. Dit document is zelf niet juridisch bindend, maar bevat wel relevante informatie voor deze onderzoeksnotitie. Onder andere noemt de Raad van Europa hierin dat uit onderzoek is gebleken dat angst voor uitzetting of verlies van verblijfsstatus zeer krachtige middelen zijn die door daders worden gebruikt om te voorkomen dat slachtoffers van (huiselijk) geweld hulp zoeken bij autoriteiten of de dader verlaten.¹⁷ Ook meldt het rapport dat de meeste lidstaten van de Raad van Europa als voorwaarde voor een onafhankelijke verblijfsstatus stellen dat echtgenoten of partners gedurende een periode van een aantal jaren getrouwd of in een relatie moeten blijven.¹⁸ Hierdoor blijven veel slachtoffers van misbruik en geweld wier verblijfsstatus afhankelijk is van de dader in relaties waarin ze gedwongen worden om langdurig voor hen bedreigende en/of schadelijke situaties te doorstaan. Het rapport licht toe dat de opstellers van het Verdrag van Istanbul wilden voorkomen dat het risico om de verblijfsstatus te verliezen voor slachtoffers een belemmering zou zijn om een gewelddadig huwelijk of relatie verlaten.¹⁹ Hierover gaan ook artikelen 59 en 60 uit het Verdrag zelf, de belangrijkste artikelen in de context van deze onderzoeksnotitie.

Artikel 59 uit het hoofdstuk over migratie en asiel gaat over slachtoffers wier verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot of partner.²⁰ In lid 1 staat dat maatregelen (wetgevende of andere) moeten worden genomen om te waarborgen dat deze slachtoffers, indien hun huwelijk of relatie eindigt en zich 'zeer moeilijke omstandigheden' voordoen, een eigen verblijfsvergunning kunnen krijgen ongeacht de duur van hun huwelijk of relatie. In het *Explanatory Report* staat uitgelegd dat als 'moeilijke omstandigheid' in ieder geval moet worden aangemerkt het slachtoffer zijn van geweld door de echtgenoot of partner.²¹

In lid 2 van artikel 59 staat dat partijen maatregelen dienen te nemen die waarborgen dat een eventuele uitzettingsprocedure wordt opgeschort indien het slachtoffer een afhankelijke verblijfstitel heeft, zodat zij een eigen verblijfsvergunning kan aanvragen. Lid 3a stelt dat partijen in ieder geval een verlengbare verblijfsvergunning moeten verlenen aan slachtoffers indien hun verblijf noodzakelijk is vanwege hun 'persoonlijke situatie'. Hiervoor moet worden gekeken naar factoren zoals de veiligheid, de gezondheidstoestand, de gezinssituatie of situatie in het land van herkomst van het slachtoffer.²² Ook dient een verlengbare verblijfsvergunning te worden verleend als dat noodzakelijk is met het oog op samenwerking met autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.²³ Als laatste staat in lid 4 van artikel 59 dat partijen ook maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat slachtoffers van gedwongen huwelijken die voor dat huwelijk naar een ander land zijn gekomen en als gevolg daarvan de verblijfstitel van hun land van oorsprong zijn verloren, deze kunnen herkrijgen. Dit lid is opgenomen

¹⁶ Zie voor actuele stand van ratificatie: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

¹⁷ Paragraaf 301 *Explanatory Report to the Council of Europe on preventing and combating violence against women and domestic violence* (hierna: *Explanatory Report*), Council of Europe Treaty Series No. 210.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Paragraaf 302 *Explanatory Report*

²⁰ Artikel 59 *Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (hierna: *Verdrag van Istanbul*) (11.V.2011).

²¹ Paragraaf 303 *Explanatory Report*

²² Paragraaf 307 *Explanatory Report*.

²³ Artikel 59 (3b) *Verdrag van Istanbul*.

omdat in de meeste landen geen rekening wordt gehouden met slachtoffers van gedwongen huwelijken die onvrijwillig naar het buitenland worden gebracht en daarmee een ongeldige verblijfsstatus krijgen.²⁴

Wel moet worden opgemerkt dat partijen de mogelijkheid hebben om artikel 59 niet of slechts in specifieke gevallen toe te passen, door middel van een verklaring gericht aan de Raad van Europa, een zogenaamde ‘reservation’.²⁵ Zo’n voorbehoud is echter niet door Nederland opgenomen.²⁶

In artikel 60, ook uit het hoofdstuk over migratie en asiel, staat dat partijen maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen wordt erkend als vorm van vervolging in de zin van artikel 1A (2) van het VN-Vluchtelingenverdrag²⁷ en als een vorm van ernstig gevaar die aanleiding geeft voor aanvullende bescherming.²⁸ Ook moeten partijen waarborgen dat elk van de gronden uit dat verdrag op gendersensitieve wijze wordt uitgelegd en dat, indien wordt vastgesteld dat er op basis van deze gronden vrees is voor vervolging, de aanvrager de vluchtelingenstatus wordt toegekend.²⁹ Als laatste moeten ook asielprocedures gendersensitief gemaakt worden, waaronder de vaststelling van vluchtelingenstatus en verzoeken om internationale bescherming.³⁰

Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa

In het Comité van Ministers bespreken regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa politieke zaken. Een belangrijke taak van dit orgaan is het bewaken van de afspraken die de lidstaten hebben gemaakt. Als een lidstaat bijvoorbeeld het EVRM niet naleeft, kan het Comité dit land schorsen. Daarnaast zorgt het Comité dat de lidstaten uitspraken van het EHRM eerbiedigen. Tot slot kan het Comité (niet-bindende) aanbevelingen doen aan lidstaten, zoals hieronder zal worden besproken.

Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de juridische status van personen die zijn toegelaten voor gezinshereniging (26 maart 2002)

In dit document staan aanbevelingen omtrent de juridische status van personen die zijn toegelaten voor gezinshereniging. Een van die aanbevelingen is dat volwassen familieleden die zijn toegelaten voor gezinshereniging en een afhankelijke verblijfsvergunning hebben na een periode van vier jaar legaal verblijf een onafhankelijke verblijfsvergunning moeten krijgen. Een andere aanbeveling luidt dat in geval van (echt)scheiding of overlijden van de *referent* (de persoon van wie de verblijfsvergunning afhankelijk is), familieleden die minimaal een jaar legaal verblijf hebben gehad een onafhankelijke verblijfsvergunning mogen aanvragen.³¹

Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld (30 april 2002)

Deze aanbeveling betreft onder andere wetgeving over en onderzoek naar de bescherming van vrouwen tegen geweld. In de bijlage bij deze aanbeveling staan voorbeelden van maatregelen die door lidstaten genomen kunnen worden om de bescherming van vrouwen tegen geweld te waarborgen. Een van de maatregelen staat onder het kopje ‘overige maatregelen inzake geweld binnen de familie’ en houdt in

²⁴ Paragraaf 308 *Explanatory Report*.

²⁵ Artikel 78 *Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld* (11.V.2011).

²⁶ Zie voor een lijst met actuele voorbehouden van partijen: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/declarations?p_auth=N9eJLhtt

²⁷ Artikel 1A (2) *VN-Vluchtelingenverdrag*.

²⁸ Artikel 60 (1) *Verdrag van Istanbul*.

²⁹ Artikel 60 (2) *Verdrag van Istanbul*.

³⁰ Artikel 60 (3) *Verdrag van Istanbul*.

³¹ Paragraaf 3.1-3.2 *Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de juridische status van personen die zijn toegelaten voor gezinshereniging* (Rec(2002)4).

dat lidstaten moeten overwegen om waar nodig een onafhankelijk verblijfsrecht te verlenen aan migrantenvrouwen die slachtoffer zijn (geweest) van huiselijk geweld, zodat zij hun gewelddadige partner kunnen verlaten zonder het ontvangstland te hoeven verlaten.³²

³² Paragraaf 59 Bijlage bij Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld (Rec(2002)5).

3 – Europese Unie

De Europese Unie (EU) heeft 28 lidstaten en is het belangrijkste samenwerkingsverband in Europa. De EU bestaat uit een aantal organisaties waaraan lidstaten een deel van hun eigen bevoegdheden hebben overgedragen: het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie, de Europese Raad en het Hof van Justitie. De lidstaten werken via deze organisaties op tal van terreinen samen, waaronder milieu, defensie, buitenlands beleid, interne markt en ook migratie. In deze paragraaf zullen achtereenvolgens EU-richtlijnen, Resoluties van het Europees Parlement en het Hof van Justitie worden besproken.

Richtlijnen van de Europese Unie

Richtlijnen van de Europese Unie bevatten doelstellingen waaraan alle lidstaten van de Europese Unie moeten voldoen. Het beoogde resultaat staat vast en is bindend, maar lidstaten mogen zelf bepalen op welke manier ze een richtlijn uitwerken om het resultaat te behalen.³³ Daarbij kunnen ze rekening houden met de specifieke situatie in hun eigen land. Richtlijnen zijn dus niet direct toepasbaar omdat ze eerst moeten worden omgezet in nationale wetgeving.

EU Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (22 september 2003)

De gezinsherenigingsrichtlijn is een richtlijn over het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten van de EU verblijven.³⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat de gezinsherenigingsrichtlijn ook van toepassing is op gezinshereniging door Unieburgers (waaronder Nederlanders).³⁵

In artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is onder andere het recht op een autonome verblijfstitel neergelegd voor de echtgenoot of niet-gehuwde partner onafhankelijk van degene die al in een lidstaat woont (de referent). In het artikel staat dat gezinsleden die behoren tot het kerngezin uiterlijk na vijf jaar recht hebben op een onafhankelijke verblijfstitel. Voor de termijn van vijf jaar is gekozen, omdat na vijf jaar ook het recht op een status als langdurig ingezetene bestaat.³⁶ Volgens de toelichting bij het eerste voorstel voor deze richtlijn moet een onafhankelijke verblijfstitel rechtszekerheid bieden.³⁷

Het derde lid van artikel 15 is een uitzonderingsbepaling: lidstaten mogen zelf bepalen of ze in geval van overlijden van de referent of (echt)scheiding binnen de termijn van vijf jaar een onafhankelijke verblijfstitel verlenen. Als er sprake is van buitengewoon moeilijke omstandigheden zijn ze echter verplicht een onafhankelijke vergunning te verstrekken. Deze bepaling dient vooral om vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld en uit angst voor verlies van hun verblijfstitel hun gezin niet verlaten te beschermen. Maar de bepaling biedt ook bescherming in geval van weduwschap, echtscheiding, verstoting³⁸, gedwongen huwelijk, (risico op) genitale verminking of gevallen waarin de

³³ Artikel 288 *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* hierna: *EU-werkingsverdrag*) (2012/C 326/01), via: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01>

³⁴ Artikel 1 *Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging* (Richtlijn 2003/86/EC).

³⁵ ABRvS 17 december 2014, nr. 201400027/1/V3, ECLI:NL:RVS:2014:4650.

³⁶ Paragraaf 2.4 Toelichting bij COM (2002) 225, via:

https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdjdk3hydztq_j9vvik7m1c3gyxp/vk8ia454z0y7

³⁷ Pagina 22 Toelichting bij COM (1999) 638, artikel 13 (hierna: Toelichting bij artikel 13) via:

[https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweeaytkdr/v=n2p/f=/com\(1999\)638_nl.pdf](https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweeaytkdr/v=n2p/f=/com(1999)638_nl.pdf)

³⁸ Pagina 23 Toelichting bij artikel 13

persoon bij gedwongen terugkeer naar het land van herkomst in een buitengewoon moeilijke gezinssituatie terecht zou komen.³⁹

Hoewel de verkrijging van een onafhankelijke verblijfsvergunning dus in principe een recht is dat voortvloeit uit vijf jaar verblijf, zijn de lidstaten wel bevoegd de verlening van deze vergunning aan bepaalde extra voorwaarden te onderwerpen. Maar daaraan zijn wel grenzen. Zo heeft het Hof van Justitie van de EU onder andere bepaald dat de mogelijkheid voor lidstaten om integratievoorwaarden op te leggen voor het verkrijgen van een onafhankelijke verblijfsvergunning op grond van artikel 15 in principe verenigbaar is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar dat zulke voorwaarden wel proportioneel moeten zijn.⁴⁰ Hiermee wordt vooral bedoeld dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of zeer moeilijk gemaakt moet worden door integratievoorwaarden.⁴¹

EU Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (29 april 2004)

In deze richtlijn worden de voorwaarden voor het recht van vrij verkeer en verblijf op EU-grondgebied door EU-burgers en hun familieleden vastgesteld. Vooral artikel 13 dat valt onder het hoofdstuk over verblijfsrecht is voor deze onderzoeksnotitie relevant. Dit artikel gaat over behoud van het verblijfsrecht in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of van beëindiging van het geregistreerde partnerschap.

Er wordt allereerst in bepaald dat deze gebeurtenissen niet van invloed zijn op het verblijfsrecht van familieleden van EU-burgers die zelf ook EU-burger zijn.⁴² Daarnaast wordt hetzelfde bepaald over het verblijfsrecht van derdelander familieleden (familieleden die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat bezitten) van EU-burgers in vier gevallen: 1) indien het huwelijk of geregistreerd partnerschap ten minste drie jaar heeft geduurd, waarvan één jaar in het gastland, 2) indien het ouderlijk gezag over de kinderen bij overeenkomst is toegewezen aan het derdelander familielid, 3) indien sprake is van een bijzonder schrijnende situatie die dit rechtvaardigt (bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap slachtoffer is geweest van huiselijk geweld), of 4) indien het omgangsrecht met een minderjarig kind bij gerechtelijke beslissing of overeenkomst is toegewezen aan het derdelander familielid en de rechter heeft bepaald dat dit recht in het gastland (een EU-lidstaat) moet worden uitgeoefend. Wel bestaat de voorwaarde dat over toereikende bestaansmiddelen zoals omschreven in artikel 8 lid 4 van deze richtlijn beschikt moet worden⁴³, wat natuurlijk een probleem is voor mensen die niet veel geld verdienen.

³⁹ Pagina 20-21 *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging* (COM(2014) 21 final), via:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210/com_com\(2014\)0210_nl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210/com_com(2014)0210_nl.pdf)

⁴⁰ HvJEU 7 november 2018, C257-17, ECLI:EU:C:2018:876 (*C en A tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*) & HvJEU 7 november 2018, C484-17, ECLI:EU:C:2018:878 (*K tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*). Zie hierover ook het *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification* (COM(2019) 162 final), via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0162>

⁴¹ Zie hierover ook de beantwoording van Nederlandse prejudiciële vragen in het arrest HvJEU 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453 (*K en A tegen Minister van Buitenlandse Zaken*).

⁴² Artikel 13 lid 1 *Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden* (hierna: *Richtlijn recht van vrij verkeer en verblijf*) (Richtlijn 2004/38/EG).

⁴³ Artikel 13 lid 2 *Richtlijn recht van vrij verkeer en verblijf*

EU Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (25 oktober 2012)

Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen.⁴⁴ Op twee plekken in deze richtlijn wordt iets gezegd over het afhankelijke verblijfsrecht. In de preambule van de richtlijn wordt allereerst het probleem van geweld binnen relaties aangekaart en wordt bovendien het volgende aangetekend: ‘vrouwen zijn onevenredig vaak het slachtoffer van dit soort geweld, en de situatie kan nog worden verergerd als de vrouw economisch, sociaal of met betrekking tot haar recht op verblijf afhankelijk is van de dader’.⁴⁵ Overigens moet worden opgemerkt dat de preambule van richtlijnen niet juridisch bindend is.⁴⁶ Daarnaast stelt artikel 1 dat de rechten van slachtoffers uit deze richtlijn op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast, ‘mede wat hun verblijfsstatus betreft’.⁴⁷

Resoluties van het Europees Parlement

Resoluties van het Europees Parlement geven het standpunt van het Parlement van de Europese Unie over een bepaald onderwerp weer. Een resolutie heeft politieke betekenis, maar bevat geen concrete regelgeving. Het doel van een resolutie is om de Europese Commissie ertoe te bewegen op een bepaald onderwerp in actie te komen.⁴⁸

EP Resolutie over de uitbanning van geweld tegen vrouwen (26 november 2009)

In deze Resolutie verzoekt het Europees Parlement de EU om het recht op bijstand en steun te waarborgen voor alle geweldslachtoffers, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit. Ook moeten vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, wier wettelijke status van hun partner zou kunnen afhangen, worden beschermd.⁴⁹

EP Resolutie over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen (5 april 2011)

Deze Resolutie stelt een nieuwe brede beleidsaanpak voor tegen gendergerelateerd geweld. Onder andere verzoekt het Europees Parlement de EU en de EU-lidstaten om een juridisch kader te creëren waarin migrantenvrouwen recht hebben op een eigen paspoort of verblijfsvergunning en waarin men voor het ontvreemden van een dergelijk document strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.⁵⁰

EP Resolutie over de situatie van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers in de EU (8 maart 2016)

In deze Resolutie vraagt het Europees Parlement speciale aandacht voor de situatie waarin vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers zich bevinden. In het bijzonder dringt het Europees Parlement er in paragraaf 31 op aan om het Verdrag van Istanbul te ratificeren en uitvoering te geven aan artikel 59 daarvan. Hierin is duidelijk bepaald dat lidstaten de maatregelen moeten nemen die waarborgen dat de uitzettingsprocedure van vrouwelijke migranten wier verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot bij beëindiging van het huwelijk wordt opgeschort en dat zij een eigen verblijfsvergunning krijgen.⁵¹

⁴⁴ Artikel 1 lid 1 *Slachtofferrichtlijn* (Richtlijn 2012/29/EU)

⁴⁵ Preambule no. 18 *Slachtofferrichtlijn*

⁴⁶ Artikel 288 *EU-werkingsverdrag*

⁴⁷ Artikel 1 lid 1 *Slachtofferrichtlijn*

⁴⁸ Meer informatie over resoluties: https://www.europa-nu.nl/id/vhbco3oe53vm/resolutie_europees_parlement_rc?ksel=n3

⁴⁹ Paragraaf 6 *Resolutie van het Europees Parlement van 26 november 2009 over de uitbanning van geweld tegen vrouwen*.

⁵⁰ Paragraaf 28 *Resolutie van het Europees Parlement van 5 april 2011 over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen*, (2010/2209(INI)).

⁵¹ Paragraaf 31 *Resolutie van het Europees Parlement van 8 maart 2016 over de situatie van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers in de EU*, (2015/2325(INI)).

EP Resolutie Naar een externe EU-strategie tegen huwelijken op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken (4 juli 2018)

Deze Resolutie beoogt huwelijken van meisjes en vrouwen op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken tegen te gaan. In het kader daarvan verzoekt het Europees Parlement in paragraaf 12 de lidstaten om aan migrantenvrouwen en -meisjes een eigen verblijfsvergunning te garanderen die niet van de status van hun echtgenoot of partner afhangt. Hierbij moet vooral worden gedacht aan slachtoffers van lichamelijk en geestelijk geweld, met inbegrip van gedwongen of garrangeerde huwelijken. Ook worden lidstaten opgeroepen om te waarborgen dat alle administratieve maatregelen worden genomen om deze slachtoffers te beschermen, bijvoorbeeld door daadwerkelijke toegang tot bijstands- en beschermingsmechanismen te garanderen.⁵²

Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) is de hoogste rechterlijke instelling van de EU die ervoor zorgt dat het EU-recht in alle EU-lidstaten op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. Uitspraken van het Hof zijn bindend. Ook ziet het Hof erop toe dat de EU-lidstaten en instellingen zich aan EU-wetgeving houden. Het HvJEU moet niet worden verward met het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat het hof is waar een klacht over een schending van het EVRM kan worden ingediend tegen de 47 lidstaten van de Raad van Europa.

De rechtszaak Chavez-Vilchez tegen Nederland (10 mei 2017)

In deze zaak ging het om de vraag of een illegaal in Nederland verblijvende ouder van een Nederlands kind een verblijfsrecht in Nederland moet krijgen. Door het HvJEU is bepaald dat als het Nederlandse minderjarige kind zodanig afhankelijk is van de ouder dat het kind gedwongen zou worden om het EU-grondgebied te verlaten als de ouder geen verblijfsrecht krijgt en dus het EU-grondgebied zou moeten verlaten, aan de ouder het verblijfsrecht moet worden toegekend. Dit met het oog op het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het belang van het kind. Het kind moet namelijk op grond van zijn/haar EU-burgerschap de mogelijkheid hebben om EU-rechten uit te oefenen en dus om in de EU op te groeien. In ieder geval wordt aangenomen dat er sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding als iemand daadwerkelijke zorg- en / of opvoedingstaken verricht (ongeacht de omvang en frequentie). Door deze uitspraak moest afstand worden gedaan van het Nederlandse beleid op grond waarvan verblijf kon worden geweigerd als er naast de vreemdeling ook een andere – Nederlandse – ouder bekend was die de dagelijkse zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen. Het Hof vond dit wel relevant, maar niet voldoende om verblijf te weigeren.⁵³

Fundamental Right Agency van de EU

Het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie (FRA) is een onafhankelijk en gedecentraliseerd agentschap van de EU, opgericht in 2007 om deskundig advies te geven aan de EU-instellingen en lidstaten. In een paper over gedwongen huwelijken in de EU, moedigt het FRA EU-instellingen aan om dit probleem op een alomvattende manier aan te pakken. Vooral het hoofdstuk over het verband tussen gedwongen huwelijken en migratierecht is relevant in de context van dit onderzoek, omdat daarin een paragraaf is gewijd aan het recht op een onafhankelijke verblijfsvergunning. Hierin wordt beschreven dat derdelanders (niet EU-burgers) die slachtoffer zijn van huiselijk geweld (inclusief gedwongen huwelijken) en een verblijfsstatus hebben die afhankelijk is van de dader, zo gedwongen worden om

⁵² Paragraaf 12 *Resolutie van het Europees Parlement van 4 juli 2018 Naar een externe EU-strategie tegen huwelijken op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken – volgende stadia*, (2017/2275(INI)).

⁵³ HvJEU 10 mei 2017, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354 (*Chavez-Vilchez tegen Nederland*), via: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d6999e54f9f75747249681dd2155a4a492.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyMbN50?text=&docid=190502&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1608513>

langdurig in zo'n relatie te blijven voordat zij een onafhankelijke verblijfsstatus kunnen krijgen. Onafhankelijke verblijfsvergunningen voor derdelander slachtoffers zijn dus nodig om hun toegang tot het recht te garanderen. Dit stelt hen in staat om autoriteiten te benaderen zonder bang te hoeven zijn dat de dader wraak zal nemen door intrekking of dreiging met het intrekken van verblijfsrechten.⁵⁴

⁵⁴ Pagina 27-28 FRA 'Adressing forced marriage in the EU: legal provisions and promising practices'.

Conclusie

Er zijn genoeg aanknopingspunten te vinden in internationale verdragen en wetgeving die (het belang van) het onafhankelijke verblijfsrecht voor vrouwen benadrukken. Hoewel de ene bron een meer directe verwijzing bevat dan de andere, en de ene internationale organisatie verdergaande teksten lijkt te produceren dan de andere, kan zeker worden gesteld dat de VN, de Raad van Europa en de EU alle drie begrijpen dat een afhankelijk verblijfsrecht nadelig is voor vrouwen. Ook is te zien dat vooral (huiselijk) geweld een omstandigheid is die deze organisaties doet pleiten voor onafhankelijke verblijfsvergunningen voor vrouwen.

Met betrekking tot het VN-Vrouwenverdrag zijn er drie Algemene Aanbevelingen van het CEDAW-Comité gedaan die van belang zijn. Vooral Algemene Aanbevelingen 26 en 32 bevatten expliciete zinsneden die het belang van een onafhankelijke verblijfsvergunning voor vrouwen onderstrepen. In deze twee aanbevelingen wordt zowel met betrekking tot migrantenvrouwen (in de context van misbruik) als met betrekking tot vluchtelingenvrouwen (in de context van de asielaanvraag) benadrukt dat een onafhankelijk verblijfsrecht essentieel is om discriminatie van deze vrouwen te voorkomen en hen te beschermen tegen de effecten van een afhankelijk verblijfsrecht. Aanbeveling 31 is meer impliciet: hierin wordt het onafhankelijke verblijfsrecht niet genoemd, maar wordt wel gesteld dat migranten vaak een precaire juridische status hebben, waardoor ze kwetsbaarder zijn voor alle vormen van geweld. Onder 'juridische status' kan ook iemands verblijfsstatus vallen. Het CEDAW-Comité beveelt in Aanbeveling 31 ook aan om het risico slachtoffer te worden van schadelijke praktijken als een grond voor asielverlening te erkennen. Als deze grond zou bestaan, zouden vluchtelingenvrouwen op grond daarvan een onafhankelijke asielstatus moeten krijgen. Tot slot geven de genoemde *Concluding Observations* aan dat het CEDAW-Comité zich (in 2007 al) zorgen maakt over de strenge wettelijke en beleidsmatige voorwaarden die in Nederland bestaan om een onafhankelijke verblijfsvergunning te krijgen.

Van alle in deze onderzoeksnotitie beschreven documenten is het Verdrag van Istanbul het belangrijkste dat een expliciete verwijzing bevat naar het onafhankelijk verblijfsrecht. Hierin is namelijk een volledig artikel gewijd aan slachtoffers die een afhankelijke verblijfsvergunning hebben. Zij moeten op grond van artikel 59 een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen als zij zich in moeilijke omstandigheden bevinden, bijvoorbeeld een gewelddadige relatie. Daarnaast stelt artikel 60 dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen moet worden erkend als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1A lid 2 van het VN-Vluchtelingenverdrag. Iets soortgelijks werd ook aanbevolen door het CEDAW-Comité in Algemene Aanbeveling 31. Een zodanige grond voor asiel zou vrouwen die slachtoffer zijn van geweld de mogelijkheid geven een onafhankelijk verblijfsrecht te krijgen. Het *Explanatory Report* dat uitleg geeft aan het Verdrag van Istanbul laat bovendien zien dat de Raad van Europa zich zeer bewust is van de precaire situatie waarin vrouwen met een afhankelijke verblijfsstatus zich bevinden.

N.B.: Interessant genoeg beveelt het Comité van Ministers van de Raad van Europa een periode van vier jaar legaal verblijf aan als grond voor verlening van een onafhankelijke verblijfsvergunning voor volwassen familieleden van de referent, terwijl de EU in de Gezinsherenigingsrichtlijn een periode van vijf jaar hanteert.

De EU heeft een aantal richtlijnen die relevant zijn in het kader van deze onderzoeksnotitie. Artikel 15 lid 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is vooral belangrijk omdat het de bron is waarop de Nederlandse regelgeving omtrent het verkrijgen van onafhankelijke verblijfsvergunningen is gebaseerd. Met

betrekking tot het belang van het kunnen krijgen van zo'n verblijfsvergunning, is vooral lid 3 van artikel 15 relevant. Hierin wordt erkend dat zeer moeilijke omstandigheden kunnen opspelen, op grond waarvan onafhankelijke verblijfsvergunningen verleend zouden moeten worden. Daarnaast laat de Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf vooral zien dat de voorwaarden voor het verkrijgen van een onafhankelijke verblijfsvergunning voordeliger zijn voor (derdelander)partners van EU-burgers. Opmerkelijk is dat in geen van beide richtlijnen rept van het belang van vrouwen om een onafhankelijke verblijfsvergunning te hebben; in beide richtlijnen worden alleen 'echtgenoten' en 'partners' genoemd. De enige richtlijn waarin iets gezegd wordt over de precaire positie van vrouwen wier verblijfsstatus afhangt van die van hun partner, is de Slachtofferrichtlijn: in de niet juridisch bindende preambule staat namelijk dat vrouwen onevenredig vaak het slachtoffer zijn van geweld en dat deze situatie wordt verergerd als de vrouw een van de dader afhankelijk verblijfsrecht heeft. Qua resoluties van het Europees Parlement is vooral de meest recente een belangrijke bron waarin het belang van onafhankelijke verblijfsvergunningen wordt erkend. Hierin wordt namelijk opgeroepen om migrantenvrouwen en -meisjes zo'n verblijfsvergunning te garanderen. De genoemde Chavez-Vilchez zaak is vooral een basis waarop vrouwen een verblijfstatus kunnen krijgen als zij kinderen hebben met de Nederlandse nationaliteit, maar helaas zijn er geen zaken voor het Hof van Justitie van de EU waarin wordt gesproken over het belang van onafhankelijke verblijfsvergunningen voor vrouwen. Als laatste heeft de FRA aanbevolen om derdelander slachtoffers van geweld een onafhankelijke verblijfsvergunning te garanderen.

Colofon

Auteur: V.E.A. Naaijkens

Uitgave van: Netwerk VN-Vrouwenverdrag in samenwerking met Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR)

© V.E.A. Naaijkens en Netwerk VN-Vrouwenverdrag, Amsterdam / Den Haag, oktober 2019
Met bronvermelding mag de tekst worden overgenomen

ISBN: 978 90 79931 09 5
NUR: 745

Netwerk VN-Vrouwenverdrag
Laan van Meerdervoort 70
2517 AN Den Haag
www.vn-vrouwenverdrag.nl
schaduwrapportage@gmail.com

BIJLAGE

VN-Vrouwenverdrag

Algemene Aanbeveling 26 inzake vrouwelijke arbeidsmigranten

26. Verdragsstaten die vrouwelijke arbeidsmigranten huisvesten, moeten alle passende maatregelen nemen om non-discriminatie en de gelijke rechten van vrouwelijke arbeidsmigranten te waarborgen, evenals in hun eigen gemeenschappen. De maatregelen die daartoe vereist kunnen zijn, zijn onder andere:

...

(f) Niet-discriminatoire regelgeving inzake het verblijf: als de verblijfsvergunning van een vrouwelijke arbeidsmigrant afhankelijk is van de financiering van de werkgever of echtgenoot, moeten Verdragsstaten bepalingen aannemen inzake de onafhankelijke verblijfsstatus. Er moet regelgeving worden ontwikkeld die het vrouwen mogelijk maakt legaal te verblijven wanneer zij een werkgever die misbruik van haar maakt of een gewelddadige echtgenoot ontvlucht, of ontslagen is wegens het klagen over misbruik (artikel 2(f))

Gezamenlijke Algemene Aanbeveling 31 van het Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen en Algemeen Commentaar nr. 18 van het Kinderrechtencomité over schadelijke praktijken

55. The Committees recommend that the States parties to the Conventions adopt or amend legislation with a view to effectively addressing and eliminating harmful practices. In doing so, they should ensure:

...

(m) That legislation and policies relating to immigration and asylum recognize the risk of being subjected to harmful practices or being persecuted as a result of such practices as a ground for granting asylum. Consideration should also be given, on a case-by-case basis, to providing protection to a relative who may be accompanying the girl or woman;

87. The Committees recommend that the States parties to the Conventions:

...

(e) Ensure that migrant women and children have equal access to services, regardless of their legal status.

Algemene Aanbeveling 32 inzake de gender gerelateerde dimensies van vluchtelingenstatus, asiel, nationaliteit en statenloosheid van vrouwen

42. Asylum procedures of States parties should ensure that women are able to lodge independent asylum applications and be heard separately, even if they are part of a family seeking asylum.

...

50. States parties should institute gender-sensitive procedural safeguards in asylum procedures to ensure that women asylum seekers are able to present their cases on the basis of equality and non-discrimination. State parties should ensure:

(a) That women asylum seekers have the right to an independent claim to asylum and, in this respect, to be interviewed separately, without the presence of male family members, so that they have the opportunity to present their case

Concluding Observations van het CEDAW-Comité: Nederland, Vierde rapportagecyclus

27. ... The Committee is further concerned that many immigrant, refugee and minority women are unable to qualify for independent residence permits because of stringent requirements in law and policy. The Committee is especially concerned about the requirement that migrant victims of domestic violence must press charges against their abusers before they may be considered for an independent residence permit, ...

Verdrag van Istanbul

Artikel 59 – Verblijfstitel

1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers van wie de verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot of van een volgens het nationale recht als zodanig erkende partner bij beëindiging van het huwelijk of de relatie, wanneer zich zeer moeilijke omstandigheden voordoen, op verzoek een eigen verblijfsvergunning krijgen ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie. De voorwaarden voor de toekenning en duur van de zelfstandige verblijfsvergunning worden vastgesteld in het nationale recht.

2. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers kunnen bewerkstelligen dat de uitzettingsprocedure wordt opgeschort in het geval van een verblijfstitel die afhankelijk is van die van hun echtgenoot of van hun volgens het nationale recht als zodanig erkende partner zodat ze een eigen verblijfsvergunning kunnen aanvragen.

3. De partijen verlenen een verlengbare verblijfsvergunning aan slachtoffers, in een of in beide van de volgende situaties:

- a. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is;
- b. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure.

4. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat slachtoffers van gedwongen huwelijken die voor dat huwelijk naar een ander land zijn overgebracht en als gevolg daarvan hun verblijfstitel hebben verloren in het land waar zij hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, deze kunnen herkrijgen.

Artikel 60 – Gendergerelateerde asiolverzoeken

1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat gendergerelateerd geweld tegen vrouwen kan worden erkend als een vorm van vervolging in de zin van artikel 1, A, tweede lid, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en als een vorm van ernstig gevaar die aanleiding geeft voor aanvullende/extra bescherming.

2. De partijen waarborgen dat elk van de gronden uit dat Verdrag op gendersensitieve wijze wordt uitgelegd en dat, indien wordt vastgesteld dat er op basis van een of meer van deze gronden reden is voor vrees voor vervolging, de aanvragers de vluchtelingenstatus wordt toegekend in overeenstemming met de van toepassing zijnde instrumenten.

3. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om gendersensitieve opvangprocedures en ondersteuningsdiensten voor asielzoekers op te zetten alsmede genderrichtlijnen en gendersensitieve asielprocedures, met inbegrip van de vaststelling van de vluchtelingenstatus en verzoeken om internationale bescherming.

Explanatory Report to the Council of Europe on preventing and combating violence against women and domestic violence

301. Research has shown that fear of deportation or loss of residence status is a very powerful tool used by perpetrators to prevent victims of violence against women and domestic violence from seeking help from authorities or from separating from the perpetrator. Most Council of Europe member states require spouses or partners to remain married or in a relationship for a period ranging from one to

three years for the spouse or partner to be granted an autonomous residence status. As a result, many victims whose residence status is dependent on that of the perpetrator stay in relationships where they are forced to endure situations of abuse and violence for long periods of time.

302. The drafters considered it necessary to ensure that the risk of losing their residence status should not constitute an impediment to victims leaving an abusive and violent marriage or relationship. The obligation contained in paragraph 1 requires Parties to the Convention to take the necessary legislative or other measures to ensure that migrant victims whose residence status is conditional on marriage or on being in a relationship are granted an autonomous residence permit of a limited validity in the event of the dissolution of the marriage or the relationship.

303. Paragraph 1 specifies that an autonomous residence permit should be granted in the event of particularly difficult circumstances. Parties should consider being a victim of the forms of violence covered by the scope of this Convention committed by the spouse or partner or condoned by the spouse or partner as a particularly difficult circumstance. The drafters felt it best to let Parties establish, in accordance with internal law, the conditions relating to the granting and duration of the autonomous residence permit, following an application by the victim. This includes establishing which public authorities are competent to decide if the relationship has dissolved as a consequence of the violence endured by the victim and what evidence is to be produced by the victim. Evidence of violence may include, for example, police records, a court conviction, a barring or protection order, medical evidence, an order of divorce, social services records or reports from women's NGOs, to name a few.

Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa

[Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de juridische status van personen die zijn toegelaten voor gezinshereniging](#)

III. Autonomy of the family member's residence status in relation to that of the principal right holder

1. After a period of four years of legal residence, adult family members should be granted an autonomous residence permit independent of that of the principal.

2. In the case of divorce, separation or death of the principal, a family member having been legally resident for at least one year may apply for an autonomous residence permit. Member states will give due consideration to such applications. In their decisions, the best interests of the children concerned shall be a primary consideration.

[Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan lidstaten inzake de bescherming van vrouwen tegen geweld](#)

59. consider, where needed, granting immigrant women who have been/are victims of domestic violence an independent right to residence in order to enable them to leave their violent husbands without having to leave the host country.

Richtlijnen van de Europese Unie

[Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging](#)

Artikel 15

1. Uiterlijk na vijf jaar verblijf, en voor zover aan de gezinsleden geen verblijfstitel is verleend om andere redenen dan gezinshereniging, hebben de echtgenoot of de niet-gehuwde partner en meerderjarige kinderen, indien zulks vereist is op aanvraag, recht op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger.

De lidstaten kunnen de verlening van de in de eerste alinea bedoelde verblijfstitel beperken tot de echtgenoot of niet-gehuwde partner indien de gezinsband verbroken is.

...

3. In geval van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding, of van overlijden van eerstegraads bloedverwanten in rechtstreekse opgaande of neergaande lijn, kan, indien zulks vereist is op aanvraag, een autonome verblijfstitel worden verleend aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten. De lidstaten stellen bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend.

4. De voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van de autonome verblijfstitel worden in het nationale recht vastgesteld.

Richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden

Artikel 13 – Behoud van het verblijfsrecht van familieleden in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of van beëindiging van het geregistreerde partnerschap

1. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, zijn scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk van burgers van de Unie of beëindiging van het geregistreerde partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), niet van invloed op het verblijfsrecht van hun familieleden die de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

Tot wanneer zij het duurzame verblijfsrecht verwerven moeten de betrokkenen voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder a), b), c) of d).

2. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, leiden scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), niet tot verlies van het verblijfsrecht van de familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten:

a) indien het huwelijk of het geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), bij de aanvang van de gerechtelijke procedure tot scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of bij de beëindiging van het geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), ten minste drie jaar heeft geduurd, waarvan één jaar in het gastland, of

b) indien het ouderlijk gezag over de kinderen van de burger van de Unie bij overeenkomst tussen de echtgenoten of partners als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), dan wel bij gerechtelijke beslissing is toegewezen aan de echtgenoot of partner die niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, of

c) indien bijzonder schrijnende situaties zulks rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, of

d) indien het omgangsrecht met een minderjarig kind, bij overeenkomst tussen de echtgenoten of partners als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), dan wel bij gerechtelijke beslissing, is toegewezen aan de echtgenoot of partner die niet de nationaliteit van een lidstaat bezit en de rechter heeft bepaald dat dit omgangsrecht in het gastland moet worden uitgeoefend, en dit zolang het nodig is.

Alvorens het duurzame verblijfsrecht te verwerven, blijft hun recht van verblijf onderworpen aan de voorwaarde dat is aangetoond dat zij werknemer of zelfstandige zijn, of voor zichzelf en hun familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de socialebijstandsregeling van het gastland, dat zij een ziektekostenverzekering voor alle risico's in het gastland hebben afgesloten, of dat zij lid zijn van de reeds in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet. De „toereikende bestaansmiddelen” zijn omschreven in artikel 8, lid 4.

Deze familieleden behouden hun verblijfsrecht op uitsluitend persoonlijke basis.

Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten

Preambule no. 18

Waar geweld in een hechte relatie wordt gepleegd, wordt het gepleegd door een persoon die de huidige of voormalige echtgeno(o)t(e) of partner of een ander familielid van het slachtoffer is, ongeacht of de dader een woning met het slachtoffer deelt of heeft gedeeld. Achter dergelijk geweld kan lichamelijk, seksueel, psychologisch of economisch geweld schuilgaan en het kan resulteren in lichamelijk of geestelijk letsel, emotionele schade of economisch nadeel. Geweld in hechte relaties is een ernstig en vaak verborgen sociaal probleem, dat een systematisch psychologisch en lichamelijk trauma kan veroorzaken dat ernstige gevolgen heeft, omdat de dader een persoon is in wie het slachtoffer vertrouwen moet kunnen stellen. Slachtoffers van geweld in hechte relaties kunnen daarom behoefte hebben aan bijzondere beschermingsmaatregelen. Vrouwen zijn onevenredig vaak het slachtoffer van dit soort geweld, en de situatie kan nog worden verergerd als de vrouw economisch, sociaal of met betrekking tot haar recht op verblijf afhankelijk is van de dader.

Artikel 1 lid 1

Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen.

De lidstaten zorgen ervoor dat slachtoffers op een respectvolle, tactvolle, geïndividualiseerde, professionele en niet-discriminerende manier worden erkend en bejegend in alle contacten met slachtofferhulp- of herstelrechtorganisaties of een bevoegde autoriteit, die in het kader van de strafprocedure optreedt. De in deze richtlijn opgenomen rechten worden jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft.

Resoluties van het Europees Parlement

EP Resolutie over de uitbanning van geweld tegen vrouwen

6. verzoekt de EU het recht op bijstand en steun te waarborgen voor alle geweldslachtoffers, met inbegrip van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht hun nationaliteit, en te zorgen voor de bescherming van vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld, wier wettelijke status van hun partner zou kunnen afhangen;

EP Resolutie over de prioriteiten en het ontwerp van een nieuw beleidskader van de EU voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen

28. verzoekt de EU en de lidstaten een juridisch kader te creëren waarin migrantenvrouwen recht hebben op een eigen paspoort en een verblijfsvergunning en waarin men voor het ontvreemden van een dergelijk document strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld;

EP Resolutie over de situatie van vrouwelijke vluchtelingen en asielzoekers in de EU

31. dringt er bij alle lidstaten op aan het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Overeenkomst van Istanbul) te ratificeren en uitvoering te geven aan artikel 59 daarvan, waarin duidelijk is bepaald dat de partijen de maatregelen nemen die nodig zijn om te waarborgen dat de uitzettingsprocedure van vrouwelijke migranten wier verblijfstitel afhangt van die van hun echtgenoot bij beëindiging van het huwelijk wordt opgeschort en/of dat deze vrouwen een eigen verblijfsvergunning krijgen;

[EP Resolutie Naar een externe EU-strategie tegen huwelijken op jonge leeftijd en gedwongen huwelijken](#)

12. verzoekt de lidstaten aan migrantenvrouwen en -meisjes een eigen verblijfsvergunning te garanderen die niet van de status van hun echtgenoot of partner afhangt, vooral voor slachtoffers van lichamelijk en geestelijk geweld met inbegrip van gedwongen of gearrangeerde huwelijken, alsmede te waarborgen dat alle administratieve maatregelen worden genomen om hen te beschermen, met inbegrip van daadwerkelijke toegang tot bijstands- en beschermingsmechanismen;

[Fundamental Rights Agency](#)

For third-country nationals who are victims of forced marriage the question arises as to what happens with their residence permit if the marriage is annulled, ends in divorce or the marital cohabitation ends. Third- country nationals who join their spouses in the EU may be required to remain married or in a relationship for a number of years before they are granted an autonomous residence status. Where this is the case, victims of domestic violence, including of forced marriage, whose residence status is dependent on that of the perpetrator are de facto forced to stay in abusive relationships for long periods of time.

...

In conclusion, a residence permit which is not dependent on the perpetrator would be required to promote access to justice for third-country nationals who are victims of forced marriages. It would allow victims to approach the authorities without fearing that the perpetrator will retaliate by withdrawing or threatening to withdraw residence benefits under the perpetrator's control.