



Brussel, 3.4.2014
COM(2014) 210 final

**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**

1. INLEIDING

In het verslag betreffende de toepassing van de richtlijn, dat in oktober 2008 werd gepubliceerd,¹ concludeerde de Commissie dat er over de hele linie gevallen waren van onjuiste omzetting of verkeerde toepassing van de richtlijn, en dat het effect van de richtlijn op de harmonisatie met betrekking tot gezinshereniging beperkt bleef.

In 2011 heeft de Commissie een Groenboek inzake het recht op gezinshereniging² gepubliceerd om standpunten te verzamelen over het doeltreffender maken van de EU-regels en informatie te vergaren over de toepassing van de richtlijn. De Commissie ontving 120 antwoorden, van onder meer 24 lidstaten en tal van internationale organisaties, sociale partners, ngo's en particulieren³. Op 31 mei en 1 juni 2012 hield de Commissie een openbare hoorzitting in het kader van het Europees Integratieforum⁴. De consensus van de openbare raadpleging was dat de richtlijn niet op de helling hoeft, maar dat de Commissie:

- ervoor moet zorgen dat de bestaande regels volledig worden toegepast,
- waar nodig inbreukprocedures moet openen, en
- richtsnoeren moet opstellen voor de vastgestelde kwesties.

Deze mededeling biedt de lidstaten derhalve richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG. Deze richtsnoeren weerspiegelen de huidige standpunten van de Commissie en doen geen afbreuk aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU ("HvJ") en de verdere ontwikkeling daarvan. De standpunten kunnen in de toekomst veranderen en bijgevolg is dit een document in ontwikkeling en een doorlopend proces.

De richtlijn erkent het recht op gezinshereniging en stelt de voorwaarden voor het uitoefenen van dit recht vast.

Eenzijds bevestigt het HvJ dat artikel 4, lid 1, de lidstaten "precieze positieve verplichtingen op[legt], waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten zijn beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen"⁵.

Anderzijds wordt erkend dat de lidstaten een zekere beoordelingsmarge hebben. Ze kunnen beslissen om het recht op gezinshereniging uit te breiden tot andere familieleden dan de echtgenote en minderjarige kinderen. De lidstaten kunnen bepaalde voorwaarden stellen aan

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2008) 610 definitief.

² Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG), COM(2011) 735 definitief.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm

⁴ Zevende bijeenkomst van het Europees Integratieforum: openbare hoorzitting inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de EU verblijven, Brussel, 31 mei-1 juni 2012, zie: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; samenvattend verslag: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf

⁵ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 60.

de uitoefening van het recht op gezinshereniging wanneer de richtlijn dit toestaat. Ze hebben een zekere beoordelingsmarge om vast te stellen of aan de door de richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan, en om de concurrerende belangen van het individu en de samenleving in haar geheel⁶ in iedere feitelijke situatie tegen elkaar af te wegen.

Aangezien de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is, moeten afwijkingen echter strikt worden geïnterpreteerd. De erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan⁷. Tegelijkertijd is het recht op gezinshereniging niet onbeperkt. Begunstigden zijn verplicht zich te houden aan de wetten van het gastland, zoals vastgesteld in de richtlijn. In geval van misbruik en fraude is het zowel in het belang van de samenleving als in dat van bonafide aanvragers dat de lidstaten streng optreden, overeenkomstig de richtlijn.

Tot slot moet de richtlijn worden geïnterpreteerd en ten uitvoer gelegd overeenkomstig de grondrechten, en in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven⁸, het beginsel van non-discriminatie, de rechten van het kind en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals vastgelegd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het EU-Handvest van de grondrechten (hierna “het Handvest” genoemd).

2. TOEPASSINGSGEBIED VAN DE RICHTLIJN

Deze richtlijn is alleen van toepassing op gezinsherenigers uit derde landen⁹. Hieronder wordt eenieder verstaan die geen burger van de Unie is in de betekenis van artikel 20, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging (hierna “de gezinshereniger” genoemd), alsook hun gezinsleden uit derde landen die zich bij de gezinshereniger voegen teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft¹⁰.

2.1. De gezinshereniger

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, mag een gezinshereniger, wanneer hij in het bezit is van een verblijfstitel met een geldigheidsduur van een jaar en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, een aanvraag indienen voor gezinshereniging. Een verblijfstitel wordt omschreven als elke toestemming die wordt verleend door de autoriteiten van een lidstaat die een onderdaan van een derde land toestaat om legaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven, met uitzondering van:

- visa;

⁶ Naar analogie van zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 54, 59, 61-62.

⁷ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

⁸ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 44.

⁹ Onder “onderdaan van een derde land” wordt eenieder verstaan die geen EU-burger is en geen gebruik kan maken van het recht op vrij verkeer krachtens de EU-wetgeving.

¹⁰ Artikel 2, onder a) tot en met d).

- titels die zijn afgegeven in afwachting van een de beoordeling van een verzoek om asiel, een aanvraag voor een verblijfstitel of een aanvraag voor de verlenging daarvan;
- titels die onder uitzonderlijke omstandigheden zijn afgegeven om de toegestane verblijfsduur met maximaal een maand te verlengen;
- toestemming voor een verblijf van niet langer dan zes maanden, verleend door lidstaten die de bepalingen van artikel 21 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst niet toepassen¹¹.

De “reden om te verwachten dat een permanent verblijfsrecht wordt verleend” is een voorwaarde die door de lidstaten per geval zou moeten worden onderzocht, waarbij rekening dient te worden gehouden met de specifieke omstandigheden, zoals de aard en soort van de verblijfstitel¹², de administratieve praktijk en andere relevante factoren die betrekking hebben op de situatie van de gezinshereniger. De richtlijn laat de lidstaten een ruime marge bij de beoordeling of er een redelijke kans bestaat dat een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend.

Om na te gaan of er sprake is van redelijke vooruitzichten, is een prognose nodig van de waarschijnlijkheid dat aan de criteria voor een langdurig verblijf wordt voldaan, rekening houdend met de gangbare administratieve praktijk en de omstandigheden van het betrokken geval. In ieder individueel geval moeten de lidstaten derhalve beoordelen of de verblijfstitel onder normale omstandigheden volgens de nationale wetgeving kan worden verlengd tot een voor permanent verblijf vereiste periode. “Reden om te verwachten” betekent niet dat op het moment van beoordeling aan alle voorwaarden voor het verkrijgen van een permanente verblijfstitel moet worden voldaan, maar dat naar verwachting aan die voorwaarden zal worden voldaan. Aangezien verblijfstitels qua soort en doel per lidstaat aanzienlijk verschillen, moet iedere lidstaat zelf bepalen welk type verblijfstitel hij aanvaardt als toereikende aanwijzing voor redelijke vooruitzichten.

X, een werknemer in de IT-sector met aanzienlijke ervaring, heeft een één jaar geldige verblijfstitel om te werken in een lidstaat. Zolang X aan de voorwaarden voor deze verblijfstitel blijft voldoen, mag de titel onbeperkt worden verlengd en komt X na vijf jaar in aanmerking voor een permanente verblijfstitel.

X wil graag herenigd worden met haar echtgenoot. Als alles goed gaat, zal X op dezelfde wijze kunnen blijven werken en kan worden aangenomen dat aan de voorwaarden voor dit type verblijfstitel blijvend zal worden voldaan en dat X haar verblijfstitel onbeperkt zal kunnen verlengen, overeenkomstig de administratieve praktijk en de nationale wetgeving in de lidstaat. X heeft derhalve reden om te verwachten dat haar permanent verblijf wordt verleend, en dus is de richtlijn van toepassing.

¹¹ Artikel 2, onder e), van de richtlijn en artikel 1, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van 18 april 2008.

¹² Als de verblijfstitel bijvoorbeeld gekoppeld is aan werk, moet bij de beoordeling rekening worden gehouden met alle omstandigheden die betrekking hebben op de individuele situatie, zoals de aard van het werk, de economische situatie in de betrokken sector, de bedoelingen van de werkgever en werknemer, en moet niet louter de vraag of het arbeidscontract al dan niet kan worden verlengd in aanmerking worden genomen.

Houders van verblijfstitels voor specifieke doeleinden met een beperkte, niet-verlengbare geldigheidsduur, hebben evenwel in principe geen reden om te verwachten dat hun een permanent verblijfsrecht wordt verleend. Zij vallen dus buiten het toepassingsgebied van de richtlijn. Het telkens verlengen van verblijfstitels met specifieke doeleinden of afgeven van titels die minder dan een jaar geldig zijn, met als oogmerk de toepasbaarheid van de voorwaarden voor redelijke vooruitzichten van artikel 3, lid 1, te omzeilen, zou afbreuk doen aan de doelstelling en het nuttig effect van de richtlijn¹³. Een verblijfstitel met een geldigheidsduur van minder dan een jaar is niet voldoende. Vormen van tijdelijk verblijf, zoals van tijdelijke of seizoenswerkers, vallen derhalve buiten het toepassingsgebied van de richtlijn.

Z is een au pair met een verblijfstitel die 24 maanden geldig is en niet kan worden verlengd. Z heeft derhalve geen reden om een permanente verblijfstitel te verwachten en valt dus niet onder de richtlijn.

W is een seizoenwerker met een verblijfstitel die negen maanden geldig is. Aangezien de titel minder dan een jaar geldig is, is de richtlijn niet van toepassing.

2.2. Gezinsleden

Volgens artikel 4, lid 1, hebben leden van het kerngezin, d.w.z. de echtgenoot en minderjarige kinderen, in elk geval recht op gezinshereniging. Dit artikel legt precieze positieve verplichtingen op aan de lidstaten, met overeenkomstige, duidelijk omschreven individuele rechten, aangezien het de lidstaten ertoe verplicht om, in de gevallen die in de richtlijn zijn vastgesteld, toestemming te geven voor gezinshereniging voor bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger, zonder een beoordelingsmarge¹⁴. Minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen van de gezinshereniger of de echtgenoot, hebben eveneens recht op gezinshereniging, mits de gezinshereniger of de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en deze te zijnen laste komen.

Volgens artikel 4, lid 1, onder c) en onder d), tweede zin, kunnen de lidstaten in het geval van kinderen die onder **gedeeld gezag** staan gezinshereniging toestaan mits degene die mede het gezag heeft, daarmee vooraf heeft ingestemd. "Gezag" kan worden opgevat als een aantal rechten en plichten met betrekking tot de zorg voor een persoon of een kind, en in het bijzonder het recht om te bepalen waar het kind woonachtig is. "Gedeeld gezag" is gezag dat gezamenlijk wordt uitgeoefend wanneer, krachtens een uitspraak of de wet, een houder van ouderlijk gezag geen beslissing mag nemen over de woonplaats van het kind zonder de toestemming van een andere houder van ouderlijk gezag¹⁵.

In het algemeen moet de gezagsregeling tussen de ouders worden bewezen en moet de vereiste toestemming overeenkomstig de gezinswetgeving van de lidstaat worden verleend en, indien noodzakelijk, overeenkomstig het internationaal privaatrecht. Wanneer een bepaalde

¹³ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

¹⁴ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 60.

¹⁵ Zie artikel 2, punt 9 en punt 11, onder b), Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 van de Raad.

situatie echter tot een onoplosbare patstelling leidt¹⁶, moeten de lidstaten bepalen hoe met dergelijke situaties om te gaan. Hoe dan ook moeten de belangen van het kind bij het nemen van een beslissing vooropstaan, zoals vastgesteld in artikel 5, lid 5¹⁷, en moet elk geval afzonderlijk worden beoordeeld, rekening houdend met de redenen waarom geen overeenstemming kan worden bereikt en met andere specifieke omstandigheden van het geval.

Artikel 4, leden 2 en 3, bevat *facultatieve* bepalingen op grond waarvan de lidstaten toestemming voor toegang en verblijf kunnen verlenen aan andere gezinsleden, zoals bloedverwanten van de eerste graad van de gezinshereniger of diens echtgenoot, meerderjarige niet-gehuwde kinderen, ongehuwde levenspartners in een duurzame relatie en geregistreerde partners. Wanneer een lidstaat ervoor kiest om toestemming te verlenen voor gezinshereniging van een van de in deze artikelen genoemde gezinsleden, is de richtlijn volledig toepasbaar. De facultatieve bepaling van artikel 4, lid 2, onder a), staat gezinshereniging toe van ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of zijn echtgenoot, mits zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen.

Het begrip “**afhankelijkheid**” heeft in het EU-recht een autonome betekenis. Hoewel het HvJ tot deze slotsom kwam in zijn jurisprudentie inzake Richtlijn 2004/38/EG¹⁸ (de richtlijn vrij verkeer)¹⁹, blijkt uit de woordkeus van het HvJ niet dat de bevindingen alleen van toepassing waren op die richtlijn. Hoewel in gedachten moet worden gehouden dat de context en de doeleinden van beide richtlijnen van elkaar verschillen²⁰, kunnen de criteria die het HvJ heeft gebruikt om afhankelijkheid te beoordelen, door de lidstaten *mutatis mutandis* als richtsnoer worden gebruikt om criteria vast te stellen aan de hand waarvan de aard en duur van afhankelijkheid van de betrokken persoon kunnen worden beoordeeld in de context van artikel 4, lid 2, onder a).

Het HvJ heeft geoordeeld dat de status van “afhankelijk” of “ten laste komend” gezinslid voortvloeit uit de hoedanigheid van een feitelijke situatie, gekenmerkt door de omstandigheid dat het gezinslid materieel wordt gesteund door de gezinshereniger of door diens echtgenoot/partner²¹. Bij het onderzoeken van de persoonlijke omstandigheden van een indiener moet de bevoegde autoriteit rekening houden met de verschillende factoren die in het

¹⁶ Bijvoorbeeld wanneer het ouderlijk gezag niet alleen bij een gezinshereniger en zijn echtgenoot berust, en de persoon met wie het gezag wordt gedeeld, weigert toestemming te geven of niet kan worden gevonden.

¹⁷ Zie doc. nr. 6504/00 van de Raad, blz. 5, noot 7.

¹⁸ Richtlijn van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie (PB L 158, blz. 77).

¹⁹ Zie in de context van de richtlijn vrij verkeer: zaak 327/82, *Ekro*, 18 januari 1984, punt 11; zaak C-316/85, *Lebon*, 18 juni 1987, punt 21; zaak C-98/07, *Nordania Finans and BG Factoring*, 6 maart 2008, punt 17; en zaak C-523/07, *A*, april 2009, punt 34; zaak C-83/11, *Rahman and Others*, 5 september 2012, punt 24.

²⁰ Krachtens de richtlijn vrij verkeer zijn de lidstaten verplicht om gezinshereniging met bloedverwanten in de opgaande lijn te bevorderen, terwijl de hereniging van bloedverwanten in opgaande lijn volgens de richtlijn gezinshereniging een afwijking is die alleen is toegestaan wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

²¹ Naar analogie van zaak C-316/85, *Lebon*, 18 juni 1987, punten 21-22; zaak C-200/02, *Zhu en Chen*, 9 oktober 2004, punt 43; C-1/05, *Jia*, 9 januari 2007, punten 36-37; en zaak C-83/11, *Rahman e.a.*, 5 september 2012, punten 18-45; zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 56.

specifieke geval van belang kunnen zijn, zoals de mate van economische of fysieke afhankelijkheid en de graad van verwantschap tussen de gezinshereniger en het gezinslid²². Bijgevolg kan “afhankelijkheid” verschillen naar gelang de betrokken situatie en het specifieke gezinslid.

Om vast te stellen of gezinsleden ten laste zijn, moet de lidstaat beoordelen of zij, gelet op hun financiële en sociale omstandigheden, behoefte hebben aan materiële steun voor om te voorzien in hun levensbehoeften in hun land van herkomst of het land waar ze vandaan kwamen bij de indiening van hun verzoek om gezinshereniging²³. Bij het vaststellen van de behoefte aan financiële steun door de gezinshereniger geldt geen vereiste voor het bedrag aan materiële steun dat wordt verstrekt, noch voor de levensstandaard²⁴. De status van ten laste zijnde gezinsleden veronderstelt geen recht op levensonderhoud²⁵. De lidstaten mogen bepaalde vereisten stellen voor wat betreft de aard of duur van de afhankelijkheid om er zeker van te zijn dat de afhankelijkheid echt en stabiel is, en niet louter tot stand is gebracht om toegang tot en verblijf in de lidstaat te verkrijgen. Het is echter noodzakelijk dat die vereisten overeenkomen met de normale betekenis van de woorden die betrekking hebben op de afhankelijkheid in artikel 4, en het nuttig effect van die bepaling niet teniet doen²⁶.

Het begrip “**de nodige gezinssteun**” voor een bloedverwant van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn in artikel 4, lid 2, onder a), moet niet louter als materieel worden opgevat en laat een beoordelingsmarge aan de lidstaten voor wat betreft de mate van steun die als “nodig” wordt beschouwd. Aan de voorwaarde is voldaan als er geen andere gezinsleden in het land van herkomst zijn die de persoon wettelijk of in de praktijk ondersteunen, d.w.z. niemand die de gezinshereniger of zijn echtgenoot zou kunnen vervangen voor het verlenen van de dagelijkse zorg. De situatie moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het desbetreffende geval.

Alle bepalingen in dit deel moeten worden toegepast overeenkomstig het beginsel van non-discriminatie dat in het bijzonder is vastgelegd in artikel 21 van het Handvest, zoals vermeld in overweging 5.

2.3. Minimumleeftijd van de echtgenoot

Krachtens artikel 4, lid 5, kunnen de lidstaten eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenoot een minimumleeftijd hebben, voordat de echtgenoot zich bij hem kan voegen. Deze minimumleeftijd mag ten hoogste 21 jaar zijn. De bevoegdheid mag alleen worden gebruikt om de integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. De lidstaten mogen de minimumleeftijd dus alleen voor dit doel voorschrijven, en zulks niet op een manier die afbreuk zou doen aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn²⁷.

²² Naar analogie van zaak C-83/11, *Rahman e.a.*, 5 september 2012, punt 23.

²³ Naar analogie van zaak C-1/05, *Jia*, 9 januari 2007, punt 37.

²⁴ Voor het vaststellen van afhankelijkheid moet bovenal worden gecontroleerd of de financiële middelen, in het licht van de persoonlijke omstandigheden van de gezinsleden, voldoende zijn voor het bestaansminimum in het land waar zij normaal gesproken verblijven (AG Geelhoed in zaak C-1/05, *Jia*, 9 januari 2007, punt 96).

²⁵ Naar analogie van zaak C-316/85, *Lebon*, 18 juni 1987, punten 21-22.

²⁶ Naar analogie van zaak C-83/11, *Rahman e.a.*, 5 september 2012, punten 36-40.

²⁷ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

Artikel 5, lid 5, en artikel 17 verplichten de lidstaten ertoe om terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen en hun geval bij de verzoeken om gezinshereniging individueel te behandelen. Indien de lidstaat een minimumleeftijd vereist, moeten voor elk geval nog steeds alle relevante omstandigheden van het individuele verzoek worden beoordeeld. De minimumleeftijd kan als richtsnoer fungeren, maar mag niet worden gebruikt als algemeen minimum waaronder alle verzoeken systematisch worden afgewezen, ongeacht of de situatie van iedere indiener daadwerkelijk is onderzocht²⁸. De minimumleeftijd is slechts een van de verschillende factoren waar rekening mee moet worden gehouden wanneer de lidstaat een verzoek behandelt²⁹.

Als de individuele beoordeling uitwijst dat de motivering van artikel 4, lid 5, d.w.z. het zorgen voor betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken, niet van toepassing is, moeten de lidstaten overwegen een uitzondering te maken en gezinshereniging toe te staan in gevallen waarin niet aan de vereiste van de minimumleeftijd is voldaan. Bijvoorbeeld wanneer uit de individuele beoordeling duidelijk blijkt dat er geen sprake is van misbruik, zoals wanneer twee personen samen een kind hebben.

Y is een 30-jarige onderdaan van een derde land en zich herenigen met zijn 20-jarige echtgenote, met wie hij twee jaar geleden is getrouwd, en hun twee kinderen. De echtgenote heeft enige basiskennis van de taal van de lidstaat. De lidstaat hanteert een leeftijdseis van 21 jaar.

In dit geval mag de minimumleeftijd alleen dienen als referentiepunt en als slechts één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de individuele beoordeling van de situatie. Het feit dat Y en zijn echtgenote twee kinderen hebben, duidt erop dat het hier waarschijnlijk geen gedwongen huwelijk betreft. Er moet ook rekening worden gehouden met de belangen van de kinderen.

De bewoordingen van de artikelen 4, 7 en 8 geven duidelijk aan op welk moment de indiener of gezinshereniger aan de vereisten moet voldoen. Artikel 7 begint weliswaar met de woorden “bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging”, de artikelen 4 en 8 vermelden respectievelijk “alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen” en “voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen”. Aan de vereiste inzake de minimumleeftijd moet derhalve worden voldaan op het moment van de daadwerkelijke gezinshereniging en niet wanneer het verzoek wordt ingediend. Het moet daarom mogelijk zijn een verzoek in te dienen en dit verzoek te behandelen voordat de minimumleeftijd is bereikt, vooral omdat de behandeling tot negen maanden kan duren. De lidstaten mogen de daadwerkelijke gezinshereniging echter uitstellen tot de minimumleeftijd is bereikt.

3. INDIENING EN BEHANDELING VAN HET VERZOEK

3.1. Indiening van het verzoek

Krachtens artikel 5, lid 1, moeten lidstaten bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden moet worden ingediend. In artikel 5, lid 3, wordt de algemene regel vastgesteld dat een verzoek moet worden ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger verblijven.

²⁸ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 48.

²⁹ Naar analogie van zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 99-101.

Overeenkomstig artikel 5, lid 3, tweede alinea, en overweging 7, kunnen de lidstaten, in passende gevallen, afwijken van de algemene regel van de eerste alinea en de richtlijn toepassen in situaties waar de eenheid van het gezin kan worden behouden vanaf het begin van het verblijf van de gezinshereniger³⁰. Daarom kunnen de lidstaten, in passende gevallen, aanvaarden dat een verzoeken wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich al op hun grondgebied bevinden. De lidstaten hebben een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen van de gepastheid van de omstandigheden³¹.

De lidstaten mogen redelijke, evenredige administratieve kosten in rekening brengen voor een verzoek om gezinshereniging, en ze hebben een beperkte beoordelingsmarge bij het vaststellen van die kosten, mits zij de doelstellingen en het nuttig effect van de richtlijn niet in gevaar brengen³². De vastgestelde hoogte van de leges mag tot doel noch gevolg hebben dat de kosten een belemmering vormen voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging. Leges die een significante financiële weerslag hebben op onderdanen van derde landen die voldoen aan de vereisten van de richtlijn, kunnen die personen weerhouden van het uitoefenen van de door de richtlijn aan hen verleende rechten en zijn daarom per definitie buitensporig en onevenredig³³. De leges die overeenkomstig Richtlijn 2003/86 in rekening worden gebracht aan onderdanen van derde landen en hun gezinsleden, kunnen worden vergeleken met de leges die de eigen onderdanen moeten voldoen voor de afgifte van soortgelijke documenten, in aanmerking nemend dat deze personen zich niet in dezelfde situatie bevinden³⁴. Om de belangen van het kind zo goed mogelijk te behartigen, spoort de Commissie de lidstaten aan om bij door minderjarigen ingediende verzoeken geen administratieve kosten in rekening te brengen. Indien een inreisvisum in een lidstaat is vereist, moeten de voorwaarden voor afgifte van een dergelijk visum worden versoepeld en moet het visum zonder bijkomende administratieve kosten worden afgegeven.

3.2. Bijgaande bewijsstukken

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, gaat het verzoek om gezinshereniging vergezeld van:

- a) documenten waaruit de gezinsband blijkt;
- b) documenten waaruit blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 4 en 6 en, indien van toepassing, 7 en 8;

³⁰ Artikel 3, lid 5, voorziet expliciet in de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven.

³¹ De lidstaten kunnen bijvoorbeeld afwijkingen overwegen in het geval van pasgeborenen, onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben, een situatie waarin een afwijking het beste wordt geacht voor de belangen van minderjarige kinderen, een relatie die is ontstaan voor binnenkomst en waarbij de partners gedurende een aanzienlijke periode hebben samengewoond, humanitaire redenen, etc. Deze voorbeelden zijn niet exhaustief en hangen altijd af van het individuele geval.

³² Naar analogie van zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, punten 62, 64-65.

³³ Naar analogie van zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, punten 69-70, 74 en 79.

³⁴ Naar analogie van zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, punt 77.

c) gewaarmerkte afschriften van reisdocumenten van gezinsleden.

De lidstaten hebben een zekere beoordelingsmarge bij de beslissing of het wenselijk en noodzakelijk is om het bewijs van de gezinsband te verifiëren door middel van gesprekken en andere vormen van onderzoek, zoals DNA-tests. De criteria van wenselijkheid en noodzakelijkheid impliceren dat dergelijk onderzoek niet is toegestaan wanneer er andere passende en minder beperkende manieren zijn om een gezinsband aan te tonen. Alle verzoeken en bijgaande documenten en de wenselijkheid en noodzakelijkheid van gesprekken en ander onderzoek dienen per geval te worden beoordeeld.

Naast factoren als een gezamenlijk kind, samenwonen in het verleden en een geregistreerd partnerschap, kan de gezinsband tussen niet-gehuwde partners worden vastgesteld middels andere betrouwbare bewijzen van een stabiele en duurzame relatie, zoals correspondentie, gezamenlijke rekeningen of bankrekeningen of eigendom van vastgoed, etc.

3.3. Duur van de procedures

Artikel 5, lid 4, verplicht de lidstaten ertoe om de persoon die het verzoek heeft ingediend zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis te stellen van de genomen beslissing. In overweging 13 wordt vermeld dat de procedure voor behandeling van de verzoeken doelmatig moet zijn en moet kunnen worden afgehandeld met inachtneming van de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten.

Daarom moet als *algemene regel* gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een *maximale termijn van negen maanden* in acht worden genomen. De periode van negen maanden begint op de datum waarop de aanvraag is ingediend, en niet vanaf de melding van ontvangst van de aanvraag door de lidstaat.

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, tweede alinea, mag de termijn van negen maanden alleen worden verlengd in *bijzondere omstandigheden*, die verband houden met het complexe karakter van het verzoek. Deze afwijking moet strikt en per geval³⁵ worden geïnterpreteerd. De overheid van een lidstaat die van deze mogelijkheid gebruik wil maken, moet een dergelijke verlenging motiveren door aan te tonen dat er door het uitzonderlijk complexe karakter van een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden. Problemen met de administratieve capaciteit zijn geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging, en iedere verlenging moet worden beperkt tot het strikte minimum dat noodzakelijk is om tot een beslissing te komen. Bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van een verzoek zijn bijvoorbeeld de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn.

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, moet de uitkomst van de beslissing schriftelijk kenbaar worden gemaakt en moeten in het geval van een negatieve beslissing juridische en feitelijke redenen worden gegeven, zodat de indiener het recht om beroep in te stellen kan uitoefenen³⁶.

³⁵ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

³⁶ Zie artikel 18.

4. VEREISTEN VOOR HET UITOEFENEN VAN HET RECHT OP GEZINSHERENIGING

4.1. Openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid

Overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 2, mogen de lidstaten een verzoek afwijzen of een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. In overweging 14 wordt enige uitleg gegeven over de inhoud van die begrippen. Wie in aanmerking wenst te komen voor gezinshereniging, dient geen *bedreiging* te vormen voor de openbare orde en de openbare veiligheid. Wat de openbare orde betreft, kan onder meer een veroordeling wegens een ernstig misdrijf als bedreiging worden opgevat. Bij openbare orde en openbare veiligheid gaat het onder meer om gevallen waarin een onderdaan van een derde land behoort tot een organisatie die steun verleent aan terrorisme, een dergelijke organisatie steunt of een extremistische agenda heeft.

Afgezien van het bovenstaande oordelen de lidstaten grotendeels zelf over de definitie van de begrippen, waarbij zij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens en van het HvJ in acht nemen. Hoewel de relevante jurisprudentie van het HvJ niet direct verband houdt met onderdanen van derde landen, kan zij *mutatis mutandis* dienen als achtergrond bij het bepalen van de begrippen in kwestie³⁷.

De lidstaten moeten het evenredigheidsbeginsel toepassen bij de beoordeling van een bepaald verzoek. Overeenkomstig artikel 6, lid 2, tweede alinea, moeten de lidstaten bij de besluitvorming de specifieke omstandigheden van een individueel geval (artikel 17) en de ernst van de inbreuk of het soort inbreuk op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging nemen, of het risico dat van de indiener uitgaat. Overeenkomstig overweging 14 mag gezinshereniging ook alleen om gemotiveerde redenen worden geweigerd.

Er mag alleen een beroep worden gedaan op de *volksgezondheid* bij een bedreiging van het grote publiek die niet gemakkelijk kan worden voorkomen door beschermende gezondheidsmaatregelen. Soortgelijke bepalingen in de richtlijn langdurig ingezetenen kunnen helpen bij het definiëren van de volksgezondheid in het kader van gezinshereniging, aangezien deze bepalingen van toepassing zijn op vergelijkbare situaties, ook betrekking hebben op onderdanen uit derde landen en hetzelfde doel nastreven³⁸.

De enige ziekten die als bedreiging voor de volksgezondheid kunnen worden beschouwd, zijn de ziekten die worden omschreven in de relevante toepasselijke instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie, alsmede andere besmettelijke, door infectie of parasieten veroorzaakte ziekten, voor zover zij in het ontvangende land onder preventieve bepalingen ten aanzien van de eigen onderdanen vallen. Lidstaten kunnen een medisch onderzoek eisen om zich ervan te vergewissen dat gezinsleden niet aan deze ziekten lijden. Dergelijke medische onderzoeken mogen niet systematisch worden verricht.

³⁷ Hoewel de context, het doel en de wettelijke regeling van Richtlijn 2004/38/EG niet overeenkomen, kan de jurisprudentie waarnaar wordt verwezen in afdeling 3 van de richtsnoeren betreffende de richtlijn vrij verkeer van 2009 (COM(2009) 313 definitief, blz. 10-14) *mutatis mutandis* als achtergrond dienen voor de lidstaten en de nationale rechters.

³⁸ Artikel 18 van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

4.2. Vereiste van huisvesting

Overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder a), mogen de lidstaten verzoeken om bewijs dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting die in de betrokken regio als normaal wordt beschouwd voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden. De beoordeling van deze huisvesting valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat, maar de gehanteerde criteria mogen niet discriminerend zijn en deze bepaling stelt de bovengrens vast van wat kan worden geëist. De criteria voor afmetingen, hygiëne en veiligheid mogen niet strenger zijn dan voor de huisvesting van een vergelijkbaar gezin (wat het aantal gezinsleden en de sociale status betreft) dat in dezelfde regio woont. Tot "dezelfde regio" behoren geografische eenheden waartussen verschillen in standaarden kunnen bestaan op bijvoorbeeld gemeentelijk of regionaal niveau. De door de lidstaten gehanteerde criteria moeten transparant zijn en duidelijk worden gespecificeerd in de nationale wetgeving.

Het doel van deze bepaling is om te garanderen dat de gezinshereniger en zijn gezinsleden over adequate huisvesting beschikken. Of aan deze voorwaarde wordt voldaan, kan worden beoordeeld aan de hand van de situatie van de gezinshereniger op het moment van het verzoek, of van een redelijke prognose van beschikbare huisvesting wanneer de gezinshereniger met zijn of haar gezinsleden wordt herenigd.

Een huur- of koopovereenkomst kan bijvoorbeeld als bewijs dienen. Een huurovereenkomst van beperkte geldigheidsduur kan als onvoldoende worden beschouwd. In geval van lange wachttijden en behandelingstijden kan het onevenredig zijn en afbreuk doen aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn, indien wordt gevraagd om op het moment van indiening van het verzoek aan deze voorwaarde te voldoen, aangezien dit aanzienlijke extra financiële en administratieve lasten voor de gezinshereniger met zich mee zou kunnen brengen. In dergelijke specifieke omstandigheden spoort de Commissie de lidstaten aan een zekere mate van flexibiliteit te betrachten. Zij zouden bijvoorbeeld een voorwaardelijk huurcontract als bewijs kunnen accepteren, dat in werking treedt zodra toestemming voor de gezinshereniging is verleend en de gezinsleden daadwerkelijk toegang hebben gekregen tot het land.

4.3. Vereiste van ziektekostenverzekering

Overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder b), kunnen de lidstaten verzoeken om bewijs dat de gezinshereniger beschikt over een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en voor de leden van zijn gezin alle risico's dekt die normaal voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

Als in de betrokken lidstaat een algemene zorgverzekering verplicht is en die verzekering ook beschikbaar en verplicht is voor inwoners die onderdaan zijn van een derde land, moet worden aangenomen dat aan deze voorwaarde is voldaan. De Commissie meent dat de eis van een aanvullende particuliere zorgverzekering tot onnodige lasten leidt en afbreuk doet aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn. Als de lidstaat een vrijwillig premiestelsel heeft, kan aan de eis worden voldaan door middel van:

- a) een stelsel van een aan voorwaarden gebonden zorgverzekering, waartoe de betrokkene wordt toegelaten wanneer het verzoek om gezinshereniging van een gezinslid wordt ingewilligd, of
- b) een particuliere zorgverzekering die de risico's dekt die normaal worden gedekt voor onderdanen van de lidstaat.

4.4. Vereiste van voldoende inkomsten

Overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder c), kunnen de lidstaten verzoeken om bewijs dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. In de zaak-Chakroun oordeelde het HvJ dat dit strikt moet worden geïnterpreteerd, aangezien toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is. De beoordelingsmarge van de lidstaten mag daarom niet worden gebruikt op een manier die afbreuk doet aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn³⁹. Het HvJ bepaalde ook dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend tegen de achtergrond van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, op grond waarvan de lidstaten de verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken met het belang van het kind en de bevordering van het gezinsleven in gedachten⁴⁰.

De **stabiele** en **regelmatige** van de inkomsten moeten worden beoordeeld op basis van een prognose dat de inkomsten redelijkerwijs in de nabije toekomst beschikbaar zijn, zodat de indiener van het verzoek geen beroep hoeft te doen op het stelsel voor sociale bijstand. Voor dit doel kan de indiener bewijs leveren dat een bepaalde hoeveelheid inkomsten beschikbaar is en naar verwachting met regelmaat beschikbaar zal blijven. Over het algemeen moet een permanent arbeidscontract daarom worden beschouwd als voldoende bewijs.

De lidstaten worden aangespoord om rekening te houden met de situatie op de arbeidsmarkt, aangezien permanente arbeidscontracten wellicht steeds minder gebruikelijk worden, zeker aan het begin van een arbeidsrelatie. Als een indiener bewijs van een ander type arbeidscontract verstrekt, bijvoorbeeld een tijdelijk contract dat kan worden verlengd, worden de lidstaten aangespoord het verzoek niet automatisch vanwege de aard van het contract af te wijzen. In dergelijke gevallen is een beoordeling van alle relevante omstandigheden van een specifiek geval noodzakelijk.

In bepaalde sectoren kunnen tijdelijke contracten gangbaar zijn, zoals in sommige creatieve, IT- en mediasectoren, maar zijn de inkomsten niettemin stabiel en regelmatig beschikbaar. Andere factoren die relevant zijn voor het beoordelen van de beschikbaarheid van inkomsten zijn bijvoorbeeld de kwalificaties en vaardigheden van de gezinshereniger, structurele vacatures op het vakgebied van de gezinshereniger, of de situatie op de arbeidsmarkt in de lidstaat. Dat de gezinshereniger gedurende een eerdere periode de beschikking had over bepaalde bedragen, kan zeker ook als bewijs gelden, maar mag niet als eis worden gesteld, aangezien dit kan leiden tot een niet in de richtlijn beoogde extra voorwaarde en wachttijd, vooral wanneer de gezinshereniger aan het begin van zijn loopbaan staat.

Wat betreft de **aard** van de inkomsten: deze kunnen voortkomen uit loondienst, maar ook uit andere bronnen, zoals uit zelfstandige werkzaamheden, privémiddelen waarover de gezinshereniger beschikt, betalingen op grond van rechten die zijn opgebouwd door eerdere bijdragen van de gezinshereniger of een gezinslid (zoals een pensioen of een arbeidsongeschiktheidsuitkering).

Wat betreft de beoordeling of wordt voldaan aan de vereiste van “stabiele, regelmatige inkomsten die **volstaan**” blijkt uit de toevoeging “**zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand**” dat dit laatste een cruciaal criterium is. “Sociale bijstand” verwijst naar

³⁹ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43; zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 74.

⁴⁰ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 82.

bijstand van overheidswege op nationaal, regionaal of lokaal niveau, waarop een beroep kan worden gedaan door een persoon, in dit geval de gezinshereniger, die niet beschikt over voldoende stabiele en regelmatige inkomsten om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor de kans loopt tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat te komen⁴¹. Dit concept heeft een eigen betekenis in de EU-wetgeving en kan niet worden gedefinieerd door te verwijzen naar concepten uit de nationale wetgeving⁴². Het HvJ heeft geoordeeld dat dit concept moet worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten⁴³. De zinsnede “beroep op het stelsel voor sociale bijstand” biedt een lidstaat daarom niet de ruimte gezinshereniging te weigeren aan een gezinshereniger die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om zichzelf en zijn gezinsleden te kunnen onderhouden, maar die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen⁴⁴.

De lidstaten mogen rekening houden met de hoogte van de **nationale minimumlonen en pensioenen**, alsook met het **aantal gezinsleden**, bij het beoordelen van de inkomsten van de gezinshereniger en het vaststellen van het niveau van sociale bijstand. In de zaak-Chakroun benadrukte het HvJ dat de bevoegdheid strikt moet worden geïnterpreteerd, en zodanig moet worden uitgeoefend dat geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn en aan het nuttig effect daarvan⁴⁵. Bijgevolg moeten nationale minimumlonen worden beschouwd als de bovengrens van wat de lidstaten mogen eisen, tenzij zij ervoor kiezen het aantal gezinsleden in aanmerking te nemen.

Daarnaast kunnen de lidstaten een bepaald **referentiebedrag** vaststellen, maar aangezien de behoeften per persoon sterk kunnen verschillen, mogen de lidstaten geen minimuminkomen vaststellen waaronder gezinshereniging niet wordt toegestaan, zonder concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager overeenkomstig artikel 17⁴⁶. Een verzoek mag dan ook niet worden afgewezen enkel omdat de inkomsten van de indiener lager zijn dan het referentiebedrag. Voordat een beslissing kan worden genomen, is een individuele beoordeling van alle elementen van een bepaald geval nodig.

Het HvJ heeft geoordeeld dat het door de richtlijn vereiste geïndividualiseerd onderzoek van de verzoeken om gezinshereniging *in beginsel* betrekking heeft op de inkomsten van de gezinshereniger en niet op de inkomsten van de onderdaan van het derde land waarvoor uit hoofde van gezinshereniging een verblijfsrecht wordt aangevraagd⁴⁷. Tegelijkertijd suggereert

⁴¹ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 46; zie mutatis mutandis zaak C-140/12, *Brey*, 19 september 2013, punt 61.

⁴² Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 45.

⁴³ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 49.

⁴⁴ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 73; Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 52.

⁴⁵ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punten 43 en 47.

⁴⁶ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 48.

⁴⁷ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 72.

het HvJ met de term 'in beginsel' dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen de inkomsten van gezinsleden in aanmerking te nemen of dat er in individuele gevallen uitzonderingen op deze regel kunnen worden toegestaan, indien die door de specifieke omstandigheden zijn gerechtvaardigd⁴⁸.

Tot slot heeft het HvJ geoordeeld dat de nationale wetgeving waarin dit vereiste is vervat, geen onderscheid mag maken tussen gezinsverbanden die ontstonden voordat of nadat de gezinshereniger het grondgebied van de lidstaat betrad. Het feit dat een gezinshereniger over regelmatige en voldoende inkomsten beschikt om in zijn onderhoud en in dat van zijn gezin te voorzien staat volledig los van het tijdstip waarop deze zijn gezin heeft gevormd⁴⁹.

4.5. Integratiemaatregelen

De Commissie erkent de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de beslissing of onderdanen van derde landen moeten voldoen aan de integratievoorwaarden en bij de ontwikkeling van voorwaarden die het best passen in de eigen nationale context⁵⁰. De Commissie benadrukt echter dat dergelijke voorwaarden ten doel hebben de integratie van gezinsleden te vergemakkelijken. De toelaatbaarheid van de voorwaarden hangt af van de vraag of zij dit doel dienen en of zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Hun toelaatbaarheid is derhalve afhankelijk van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden, en of dergelijke voorwaarden dan wel het effect daarvan een ander doel hebben dan integratie. Als integratievoorwaarden feitelijk worden gebruikt ter inperking van gezinshereniging, zou dit een aanvullende eis voor gezinshereniging betekenen. Dit zou afbreuk doen aan het doel van de richtlijn, het bevorderen van gezinshereniging, en aan het nuttige effect daarvan⁵¹.

De lidstaten mogen derhalve van gezinsleden verwachten dat zij voldoen aan de integratievoorwaarden overeenkomstig artikel 7, lid 2, maar dit mag geen absolute voorwaarde zijn waarvan het recht op gezinshereniging afhangt. De aard van de **integratievoorwaarden** van artikel 7, lid 2, verschilt van de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 4, lid 1, en artikel 7, lid 1. Ten eerste staat artikel 4, lid 1 – uitsluitend als stand-still-bepaling⁵² – de lidstaten toe om na te gaan of kinderen van boven de twaalf jaar die onafhankelijk van de rest van het gezin aankomen, aan een **integratievoorwaarde** voldoen, *alvorens toestemming te geven voor*

⁴⁸ Daarentegen is de lidstaat krachtens artikel 16, lid 1, onder a), verplicht om op het moment van verlenging van de verblijfstitel de bijdragen van gezinsleden aan de inkomsten van het huishouden mee te rekenen als de gezinshereniger niet over voldoende inkomsten beschikt zonder een beroep te doen op het stelsel voor nationale bijstand. Aangezien geen specifieke bepaling dit verbiedt, mogen de lidstaten de bijdragen van gezinsleden ook in aanmerking nemen op het moment dat het verzoek voor de eerste verblijfstitel wordt ingediend.

⁴⁹ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punten 64-66.

⁵⁰ Zie aangaande integratie de Gemeenschappelijke basisbeginselen voor het integratiebeleid van de Europese Unie, Raad van de Europese Unie, 2618^e zitting van de Raad, Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 november 2004, 14615/04 (Presse 321) en de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal Comité en het Comité van de regio's van 20 juli 2011 inzake de Europese Agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen, COM(2011) 455 definitief.

⁵¹ Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

⁵² Het doel van deze stand-still-bepaling is om weer te geven of kinderen al op jonge leeftijd kunnen integreren (overweging 12).

binnenkomst en verblijf⁵³. Ten tweede kunnen de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, verzoeken om bewijs dat aan de vereisten is voldaan of op grond van een redelijke prognose zal worden voldaan. De vereisten kunnen derhalve worden beschouwd als **voorwaarden vooraf** die de lidstaten aan de gezinshereniger kunnen stellen *alvorens toestemming te geven* voor binnenkomst en verblijf van gezinsleden.

Artikel 7, lid 2, biedt de lidstaten daarentegen de mogelijkheid om van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij voldoen aan **integratievoorwaarden**. De lidstaten mogen van gezinsleden verwachten dat zij enige moeite doen om hun bereidheid tot integratie aan te tonen, bijvoorbeeld door te eisen dat zij deelnemen aan taal- of integratiecursussen, voor of na binnenkomst. Deze voorwaarden zijn bedoeld om het integratieproces te vergemakkelijken, wat betekent dat de lidstaten van deze mogelijkheid niet op om het even welke manier gebruik mogen maken.

Artikel 7, lid 2, voorziet in de mogelijkheid om van een immigrant te verlangen dat hij de nodige moeite doet om zijn dagelijkse leven te kunnen leiden in de maatschappij waarin hij moet integreren, en biedt de lidstaten tevens de mogelijkheid om na te gaan of deze persoon de vereiste bereidheid toont om in zijn nieuwe omgeving te integreren. Of de persoon bereid is te integreren kan worden gecontroleerd aan de hand van een beoordeling van de basisvaardigheden die hiervoor nodig worden geacht. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met geslacht en met de specifieke situatie van vrouwen die bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau hebben. De moeilijkheidsgraad van de toets, de kosten van deelname, de toegankelijkheid van het lesmateriaal dat nodig is om een dergelijke toets voor te bereiden noch de toegankelijkheid van de toets zelf mogen daarbij een belemmering vormen⁵⁴. De integratievoorwaarden die een lidstaat oplegt mogen met andere woorden niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinshereniging feitelijk beperkt. Integendeel, de voorwaarden moeten bijdragen aan het succes van gezinshereniging.

Daarnaast moeten integratievoorwaarden evenredig zijn en met de nodige souplesse worden toegepast om er per geval en in het licht van de specifieke omstandigheden voor te zorgen dat gezinshereniging ook kan worden toegestaan wanneer niet aan de integratievoorwaarden is voldaan⁵⁵. De lidstaten moeten derhalve voorzien in de mogelijkheid van vrijstelling, uitstel of andere integratievoorwaarden in geval van bepaalde specifieke kwesties of persoonlijke omstandigheden van de betrokken immigrant.

Specifieke individuele omstandigheden die in aanmerking kunnen worden genomen, zijn bijvoorbeeld cognitieve vaardigheden, de kwetsbare positie van de betrokken persoon, bijzondere gevallen waarin de les- of testfaciliteiten niet toegankelijk zijn, of andere precaire uitzonderingssituaties. Ook moet er terdege rekening mee worden gehouden dat vrouwen en meisjes in sommige delen van de wereld minder toegang hebben tot onderwijs en mogelijk minder geletterd zijn dan mannen. Lidstaten kunnen derhalve geen binnenkomst en verblijf op het eigen grondgebied weigeren aan een gezinslid in de zin van artikel 4, lid 1, louter omdat het

⁵³ De wettelijkheid van een dergelijke onderscheiding tussen de verschillende categorieën personen is bevestigd in zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 75.

⁵⁴ Statistieken en kwalitatieve beleidseffectbeoordelingen kunnen aanwijzingen bevatten dat bepaalde voorwaarden feitelijke belemmeringen voor gezinshereniging vormen.

⁵⁵ De automatische weigering van gezinshereniging wegens het niet-slagen voor een toets kan een schending inhouden van artikel 17, artikel 5, lid 5, en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

gezinlid op het moment dat hij nog in het buitenland verblijft, niet is geslaagd voor de integratietoets waarin de wetgeving van die lidstaat voorziet⁵⁶.

De Commissie is van mening dat de lidstaten de nodige integratievoorwaarden zouden moeten vaststellen, zodat gezinsleden over hun nieuwe land van vestiging kunnen leren en taalvaardigheden kunnen verwerven teneinde het integratieproces te vergemakkelijken. De Commissie meent derhalve dat taal- en integratiecursussen op toegankelijke wijze moeten worden aangeboden (op verschillende plekken), gratis of ten minste betaalbaar moeten zijn en moeten worden aangepast aan individuele behoeften, met inbegrip van genderspecifieke behoeften (zoals kinderopvang). Hoewel integratievoorwaarden voorafgaand aan het vertrek migranten kunnen helpen hun nieuwe leven in het gastland voor te bereiden, doordat informatie en opleiding worden aangeboden, zijn integratievoorwaarden wellicht vaak doeltreffender in het gastland.

4.6. Wachtijd

Artikel 8 biedt de lidstaten een beperkte beoordelingsmarge op grond waarvan zij van de gezinshereniger een legaal verblijf van ten hoogste twee jaar kunnen eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen. Wanneer een lidstaat voor deze optie kiest, mag geen algemene wachtijd worden opgelegd die voor alle indieners op dezelfde manier geldt, zonder rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen en de belangen van minderjarige kinderen⁵⁷. Het HvJ heeft benadrukt dat de duur van het verblijf in de lidstaat slechts één van de factoren is waarmee de lidstaat rekening moet houden bij de beoordeling van een verzoek en dat een wachtijd niet kan worden opgelegd zonder in bijzondere gevallen rekening te houden met alle relevante factoren, met inachtneming van de belangen van minderjarige kinderen⁵⁸.

Deze bepaling biedt de lidstaten de mogelijkheid zich ervan te vergewissen dat de gezinshereniging in gunstige omstandigheden plaatsvindt, nadat de gezinshereniger lang genoeg in de ontvangende staat heeft verbleven om aan te nemen dat de gezinsleden erin zullen slagen zich duurzaam te vestigen en een bepaalde graad van integratie te bereiken⁵⁹. De toelaatbaarheid krachtens de richtlijn van een wachtijd en de lengte daarvan hangen af van de vraag of dit voorschrift dit doel dient en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Om te voorkomen dat het gezinsleven onnodig wordt aangetast, spoort de Commissie de lidstaten aan wachtijden zo kort te houden als strikt noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de bepaling, vooral in gevallen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken.

De Commissie is van mening dat om de duur van het “legaal verblijf” van een gezinshereniger vast te stellen, iedere periode gedurende welke hij overeenkomstig de nationale wetgeving op het grondgebied van een lidstaat is verbleven, in aanmerking moet worden genomen, vanaf de eerste dag. Daarbij kan het gaan om verblijf op basis van een verblijfsvergunning of enige andere titel die een legaal verblijf toestaat. Onrechtmatig verblijf, zoals gedoogperiodes of periodes van uitgestelde terugkeer, moet echter worden uitgesloten.

⁵⁶ De enige situatie waarin integratieproblemen kunnen leiden tot een afwijzing, wordt vermeld in de laatste alinea van artikel 4, lid 1; daarbij wordt ervan uitgegaan dat een lidstaat heeft vastgesteld dat niet is voldaan aan een voorwaarde voor integratie.

⁵⁷ Artikel 17 en artikel 5, lid 5.

⁵⁸ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 99-101.

⁵⁹ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 97-98.

De lidstaten kunnen eisen dat het legaal verblijf onafgebroken is, aangezien het doel van de bepaling is om een bepaalde graad van stabiliteit en integratie te bereiken. Onderbrekingen die dit doel niet in gevaar brengen, kunnen echter worden toegestaan. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om tijdelijke afwezigheid (bv. in verband met zakenreizen, vakanties of familiebezoek in het land van oorsprong) of korte perioden van illegaal verblijf (bv. door het verlopen van een verblijfstitel vanwege het te laat indienen van een aanvraag tot verlenging of een vertraging in de behandeling ervan). Ook perioden van legaal verblijf die zijn opgebouwd voordat een gezinshereniger een verblijfstitel met een geldigheidsduur van ten minste een jaar verkrijgt, zoals vereist in artikel 3, lid 1, moeten in aanmerking worden genomen voor de berekening van de duur van het legaal verblijf.

X is als onderdaan van een derde land zonder onderbreking gedurende negen maanden legaal in een lidstaat verbleven. Nu heeft X een verblijfstitel ontvangen die een jaar geldig is en onbeperkt kan worden verlengd. X wil dat zijn echtgenote, die ook onderdaan is van een derde land, zich bij hem voegt en dient een verzoek in voor gezinshereniging; hij vraagt zich af wanneer zijn echtgenote zich bij hem kan voegen.

De lidstaat schrijft een wachttijd voor en meent dat de maximumduur van twee jaar legaal verblijf in het geval van X passend is om gezinshereniging in gunstige omstandigheden mogelijk te maken. In dit geval kan de echtgenote van X zich aan het einde van de resterende wachttijd bij hem voegen, dat wil zeggen: nadat nog eens 15 maanden zijn verstreken.

De Commissie is van mening dat de wachttijd niet de periode omvat die de lidstaat nodig heeft om het verzoek overeenkomstig artikel 5, lid 4⁶⁰, te onderzoeken. Beide perioden kunnen op verschillende momenten beginnen en eindigen, en kunnen elkaar al dan niet overlappen, afhankelijk van het individuele geval. De Commissie meent dat een verzoek kan worden ingediend vanaf het moment dat de gezinshereniger in het bezit is van een verblijfstitel die ten minste een jaar geldig is en hij redelijke vooruitzichten heeft om een permanente verblijfstitel te krijgen⁶¹, maar de lidstaten kunnen de toestemming voor gezinshereniging uitstellen (“voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen”) totdat de in de nationale wetgeving vastgestelde wachttijd is verstreken.

Y is pas als onderdaan van een derde land in een lidstaat aangekomen en ontvangt onmiddellijk een verlengbare verblijfstitel die twee jaar geldig is. Y wil graag dat haar echtgenoot en haar twee minderjarige kinderen zich bij haar voegen en dient een verzoek in voor gezinshereniging.

In het geval van Y meent de lidstaat dat Y en haar echtgenoot al hebben aangetoond in hoge mate te zijn geïntegreerd. In het belang van de kinderen besluit de lidstaat dat er geen wachttijd vereist is. Vanwege administratieve obstakels duurt het echter langer dan normaal eer de verzoeken zijn behandeld en komt de lidstaat pas na negen maanden tot deze beslissing. In dit geval kan Y met haar echtgenoot en kinderen worden herenigd vanaf het moment dat ze kennis neemt van de beslissing.

Het HvJ heeft geoordeeld dat de regels van de richtlijn, met uitzondering van artikel 9, lid 2, zowel van toepassing zijn op een huwelijk dat werd gesloten voordat de gezinshereniger in de lidstaat kwam wonen, als op een huwelijk dat erna werd gesloten⁶². Daarom mag er wat de

⁶⁰ De “wachttijd” is een facultatieve vereiste voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging, terwijl de “behandelingsperiode” een termijn is waarbinnen de lidstaten verzoeken kunnen verwerken en behandelen.

⁶¹ Artikel 3, lid 1.

⁶² Zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punten 59-64.

wachttijd betreft geen onderscheid worden gemaakt tussen de twee situaties. Hoewel de Commissie zich net als de lidstaten zorgen maakt over mogelijk misbruik van het recht op gezinshereniging, mag de optie om een wachttijd te verlangen niet enkel worden gebruikt om misbruik te voorkomen. Het enige doel van artikel 8 is een zekere mate van stabiel verblijf en integratie als voorwaarde te stellen om te waarborgen dat de gezinshereniging in gunstige omstandigheden plaatsvindt. Voor het voorkomen van schijnhuwelijken zijn passender middelen beschikbaar, zoals de individuele beoordeling van gevallen.

Z is een onderdaan van een derde land die vier jaar legaal als student in een lidstaat heeft vertoefd. Na haar afstuderen wordt Z een baan aangeboden, die zij accepteert, en ontvangt zij een nieuwe verblijfstitel voor een jaar, die onbeperkt kan worden verlengd. Ondertussen ontmoet zij D, een onderdaan van een derde land. Ze begint een relatie met hem en 13 maanden later trouwen ze en dienen ze een verzoek in tot gezinshereniging, zodat D zich bij haar kan voegen.

In het geval van Z is de mogelijk vereiste wachttijd van maximaal twee jaar al verstreken, en dus kan D zich bij Z voegen zodra zij kennis neemt van de beslissing.

5. BINNENKOMST EN VERBLIJF VAN GEZINSLEDEN

5.1. Binnenkomst, visa voor verblijf van langere duur en verblijfstitels

Zodra een verzoek om gezinshereniging is aanvaard, moet de lidstaat de gezinsleden alle medewerking bieden bij het verkrijgen van de benodigde visa, overeenkomstig artikel 13, lid 1. Dit houdt in dat wanneer een aanvraag wordt aanvaard, de lidstaten voor een snelle visumprocedure moeten zorgen, extra administratieve lasten tot een minimum moeten beperken en dubbele controle van de voorwaarden voor gezinshereniging moeten vermijden. Aangezien het doel van de gezinshereniging een langdurig verblijf is, moet geen visum voor kort verblijf worden afgegeven.

Wanneer toegang tot reisdocumenten en visa buitengewoon moeilijk of gevaarlijk is en dus een onevenredig risico of een praktische belemmering kan vormen voor het daadwerkelijk uitoefenen van het recht op gezinshereniging, worden de lidstaten aangespoord om de specifieke omstandigheden van het geval en de omstandigheden in het land van herkomst in beschouwing te nemen. In bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een falende staat of een land met grote interne veiligheidsrisico's, worden lidstaten aangemoedigd om door het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) afgegeven noodreisdocumenten te aanvaarden, een nationaal laissez-passer in één richting af te geven, of gezinsleden de mogelijkheid te bieden dat hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend.

Administratieve kosten voor visa zijn toegestaan, maar mogen niet buitensporig of onevenredig zijn. Ze mogen tot doel noch gevolg hebben dat het verkrijgen van de door de richtlijn verleende rechten wordt belemmerd en dat het nuttig effect aan de richtlijn wordt ontnomen⁶³.

Overeenkomstig artikel 13, lid 2, moeten de lidstaten gezinsleden een verlengbare eerste verblijfstitel verlenen die ten minste een jaar geldig is. Volgens artikel 13, lid 3, kan de geldigheidsduur van de verblijfstitel van de gezinsleden de datum waarop de verblijfstitel van de gezinshereniger verstrijkt, *in beginsel* niet overschrijden. Om de data waarop de verblijfstitels

⁶³ Naar analogie van zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, punten 69 en 79.

van de gezinshereniger en de gezinsleden verstrijken, op elkaar af te stemmen, mogen de lidstaten derhalve verblijfstitels verlenen die minder dan een jaar geldig zijn. Er zijn echter ook uitzonderingen op deze regel toegestaan, bijvoorbeeld wanneer de verblijfstitel van de gezinshereniger minder dan een jaar geldig is, maar zeker wordt verlengd.

5.2. Toegang tot arbeid

De gezinsleden van de gezinshereniger hebben op dezelfde wijze als de gezinshereniger recht op toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige. Dit recht is onderworpen aan de facultatieve beperkingen van artikel 14, leden 2 en 3. Voor een duur van niet meer dan 12 maanden kunnen de lidstaten voorwaarden vaststellen voor de uitoefening van werkzaamheden door gezinsleden. In deze periode kunnen de lidstaten ook de toegang tot de nationale arbeidsmarkt beperken en zelfs een arbeidsmarkttoets uitvoeren. Na de periode van 12 maanden zijn de lidstaten verplicht gezinsleden toestemming te geven voor arbeid in loondienst of als zelfstandige, mits de gezinshereniger die toestemming ook heeft.

De lidstaten kunnen de toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige beperken voor verwanten van de eerste graad in opgaande lijn en niet-gehuwde meerderjarige kinderen, maar niet voor andere gezinsleden die krachtens de richtlijn zijn toegelaten. De toegang tot loondienst van toegelaten gezinsleden buiten het toepassingsgebied van de richtlijn is een volledig nationale bevoegdheid. Teneinde de integratie van gezinsleden te bevorderen⁶⁴, armoedevallen te bestrijden en een verlies van vaardigheden te voorkomen, beveelt de Commissie aan de toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden, en in het bijzonder voor vrouwelijke migranten, zo min mogelijk te beperken.

5.3. Toegang tot een autonome verblijfstitel

Volgens artikel 15, lid 1, moeten de lidstaten na uiterlijk vijf jaar verblijf, en voor zover er geen verblijfstitel is verleend om andere redenen, op verzoek een autonome verblijfstitel verlenen aan de echtgenoot of niet-gehuwde partner en een meerderjarig kind, en dit onafhankelijk van de gezinshereniger. Verblijf moet worden opgevat als legaal verblijf; de Commissie benadrukt dat de lidstaten de verblijfstitel eerder kunnen verlenen. Indien de relatie wordt verbroken, moet het recht op een autonome verblijfstitel in elk geval nog steeds worden verleend aan de echtgenote of de niet-gehuwde partner, maar de lidstaten kunnen een meerderjarig kind hiervan uitsluiten. Hoewel in artikel 15, lid 4, wordt vermeld dat de voorwaarden in de nationale wetgeving worden vastgesteld, vermeldt artikel 15, lid 3, dat een verbreking kan betekenen dat er sprake is van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding, overlijden, etc.

Overeenkomstig artikel 15, lid 2, en artikel 15, lid 3, eerste zin, kunnen de lidstaten een autonome verblijfstitel verlenen aan meerderjarige kinderen en bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn, als bedoeld in artikel 4, lid 2, en op aanvraag aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten in geval van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding of overlijden van bloedverwanten in rechtstreekse opgaande of neergaande lijn.

Overeenkomstig artikel 15, lid 3, tweede zin, moeten de lidstaten in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel verlenen aan gezinsleden die uit hoofde van gezinsvereniging zijn toegelaten. De lidstaten moeten hiertoe bepalingen opnemen in de nationale wetgeving. De buitengewoon moeilijke omstandigheden moeten zijn veroorzaakt door de gezinssituatie of door de verbreking daarvan, niet door problemen die aan andere oorzaken zijn te wijten. Voorbeelden van buitengewoon moeilijke omstandigheden zijn gevallen

⁶⁴ Zie overweging 15.

van huiselijk geweld tegen vrouwen en kinderen, bepaalde gevallen van gedwongen huwelijk, het risico van vrouwelijke genitale verminking, of gevallen waarin de persoon bij gedwongen terugkeer naar het land van herkomst in een buitengewoon moeilijke gezinssituatie terecht zou komen.

6. GEZINSHERENIGING VAN PERSONEN DIE INTERNATIONALE BESCHERMINGGENIETEN

6.1. Vluchtelingen

Hoofdstuk V van de richtlijn voorziet in verschillende afwijkingen van de artikelen 4, 5, 7 en 8, waarbij gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging van vluchtelingen worden geschapen. Deze afwijkingen houden precieze positieve verplichtingen voor de lidstaten in, met bijbehorende, duidelijk omschreven individuele rechten. Op grond hiervan zijn de lidstaten gehouden om bepaalde gezinsleden van een vluchteling onder deze gunstigere voorwaarden toestemming te geven voor gezinshereniging, zonder gebruik te kunnen maken van een beoordelingsmarge⁶⁵.

Tegelijkertijd staat de richtlijn de lidstaten toe de toepassing van deze gunstigere voorwaarden te beperken tot:

- 1) gezinsbanden die al voor binnenkomst bestonden (artikel 9, lid 2),
- 2) verzoeken die zijn ingediend binnen drie maanden na het toekennen van de vluchtelingenstatus (artikel 12, lid 1, derde alinea), en
- 3) gezinnen waarvoor gezinshereniging niet mogelijk is in een derde land waarmee de gezinshereniger en/of de gezinsleden bijzondere banden hebben (artikel 12, lid 1, tweede alinea).

De lidstaten mogen deze handelingsruimte echter niet gebruiken op een manier die afbreuk doet aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn⁶⁶. Bij het omzetten en toepassen van deze bepalingen moeten de lidstaten bijzondere aandacht schenken aan de situatie van vluchtelingen die zijn gedwongen hun land te ontvluchten en belet is aldaar een gezinsleven te leiden⁶⁷. Een aantal lidstaten past de facultatieve beperkingen niet toe of stelt zich soepeler op vanwege de bijzonder onfortuinlijke situatie van vluchtelingen en de moeilijkheden die zij vaak ondervinden bij het verzoeken om gezinshereniging⁶⁸. De Commissie acht deze praktijk navolgenswaardig.

Overeenkomstig artikel 12, lid 1, mogen de lidstaten niet bepalen dat een vluchteling en/of gezinslid het bewijs levert⁶⁹ dat de vluchteling voldoet aan de in artikel 7 vastgestelde eisen inzake huisvesting, zorgverzekering, voldoende inkomsten en integratievoorwaarden. De

⁶⁵ Naar analogie van zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 60.

⁶⁶ Naar analogie van zaak C-578/08, *Chakroun*, 4 maart 2010, punt 43.

⁶⁷ Overweging 8.

⁶⁸ Moeilijkheden zoals het vaak langdurige proces van het opsporen van gezinsleden, het verstrekken van documentatie en het verkrijgen van officiële documenten, het omgaan met (mogelijk vijandige) autoriteiten in het land van herkomst, enz. binnen een beperkt tijds kader.

⁶⁹ Met betrekking tot verzoeken betreffende de leden van het kerngezin zoals vermeld in artikel 4, lid 1.

integratievoorwaarden kunnen echter wel worden toegepast zodra de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan (artikel 7, lid 2, tweede alinea). Aangezien deze regel bij de algemene bepalingen hoort en niet bij hoofdstuk V, heeft hij voorrang boven artikel 9, lid 2, waar staat dat de lidstaten de gunstigere voorwaarden mogen beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond. Bijgevolg is hoofdstuk V niet van toepassing op een kerngezin dat na binnenkomst van de vluchteling/gezinshereniger is ontstaan en kunnen de integratievoorwaarden ook alleen worden toegepast nadat gezinshereniging is toegestaan.

De Commissie benadrukt dat de bepalingen in hoofdstuk V moeten worden gelezen in het licht van de beginselen die zijn opgenomen in artikel 5, lid 5, en artikel 17. Bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging door vluchtelingen moeten de lidstaten derhalve in ieder individueel geval alle betrokken belangen op evenwichtige en redelijke wijze beoordelen en daarbij terdege rekening houden met de belangen van kinderen⁷⁰. Een factor mag afzonderlijk niet automatisch tot een beslissing leiden, maar dient altijd in aanmerking worden genomen als een van de relevante elementen⁷¹.

6.1.1. *Gezinsleden*

Krachtens artikel 10, lid 1, is de definitie van gezinsleden van artikel 4 van toepassing op gezinsleden van vluchtelingen; nauwere definities of aanvullende vereisten zijn derhalve uitgesloten. Alle verplichte en facultatieve beperkingen die in artikel 4 zijn vastgesteld, zijn ook van toepassing, zoals het uitsluiten van polygame huwelijken, met dien verstande dat artikel 4, lid 3, derde alinea, niet geldt voor kinderen van vluchtelingen.

In artikel 10, lid 2, wordt expliciet bepaald dat de lidstaten dit toepassingsgebied mogen uitbreiden door gezinshereniging van niet in artikel 4 genoemde gezinsleden toe te staan indien deze ten laste komen van de vluchteling. De lidstaten worden aangespoord om zich bij het gebruik van hun beoordelingsmarge zoveel mogelijk door humanitaire motieven te laten leiden, aangezien artikel 10, lid 2, geen beperkingen stelt aan de mate van verwantschap van “niet in artikel 4 genoemde gezinsleden”. De Commissie moedigt de lidstaten tevens aan om personen in aanmerking te nemen die niet biologisch verwant zijn, maar die in hetzelfde gezin worden verzorgd, zoals pleegkinderen, ook al hebben de lidstaten op dit gebied de volledige beslissingsbevoegdheid. Het begrip “afhankelijkheid” is de doorslaggevende factor.

6.1.2. *Ontbreken van officiële bewijsstukken*

Krachtens artikel 11 is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek, onverminderd de afwijking met betrekking tot officiële bewijsstukken in artikel 11, lid 2. Krachtens artikel 5, lid 2, mogen lidstaten derhalve verzoeken om documenten waaruit de gezinsband blijkt, en desgewenst gesprekken houden en ander onderzoek verrichten, indien dat noodzakelijk wordt geacht.

De bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst.

⁷⁰ Naar analogie van zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 81; zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 62-64.

⁷¹ Naar analogie van zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 66, 88, 99 en 100.

In artikel 11, lid 2, wordt expliciet, zonder dat er sprake is van een beoordelingsmarge, bepaald dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek niet louter gebaseerd kan zijn op het ontbreken van bewijsstukken en dat de lidstaten in dergelijke gevallen “ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een (...) gezinsband” in aanmerking moeten nemen. Aangezien dergelijke “andere bewijsmiddelen” moeten worden beoordeeld overeenkomstig het nationaal recht, hebben de lidstaten een zekere beoordelingsmarge. Wel moeten zij duidelijke regels vaststellen voor de vereisten inzake deze bewijsmiddelen. Voorbeelden van “andere bewijsmiddelen” voor het aantonen familiebanden zijn schriftelijke/mondelijke verklaringen van de indieners, gesprekken met de gezinsleden of onderzoek naar de situatie in het buitenland. Deze verklaringen kunnen dan bijvoorbeeld worden bevestigd door ondersteunend bewijsmateriaal als documenten, audiovisueel materiaal, documenten of fysieke bewijsstukken (zoals diploma’s en afschriften van banktransacties) of kennis van specifieke feiten.

Voor de individuele beoordeling bedoeld in artikel 17 moeten de lidstaten bij het beoordelen van de bewijsstukken die door de indiener zijn overgelegd, alle relevante factoren in aanmerking nemen, met inbegrip van leeftijd, geslacht, opleiding, achtergrond en sociale status alsook specifieke culturele aspecten. De Commissie meent dat indien er gereede twijfels bestaan nadat andere soorten bewijs zijn onderzocht, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat er sprake is van fraude, als laatste middel DNA-tests kunnen worden gebruikt⁷². De Commissie is van mening dat de lidstaten in voorkomend geval de UNHCR-beginselen inzake DNA-tests in acht moeten nemen⁷³.

De richtlijn verbiedt de lidstaten niet om vluchtelingen of indieners te laten betalen voor DNA-tests of ander onderzoek. De kosten mogen echter niet onevenredig zijn of dermate hoog dat ze een obstakel vormen voor het verkrijgen van door de richtlijn toegekende rechten en derhalve het nuttig effect van de richtlijn tenietdoen⁷⁴. De Commissie is van oordeel dat de lidstaten bij het vaststellen van mogelijke tarieven rekening moeten houden met de specifieke situatie waarin de vluchtelingen zich bevinden. Zij spoort de lidstaten dan ook aan om de kosten voor een DNA-test zelf te dragen, vooral als de vluchteling en zijn gezinsleden ertoe worden verplicht een dergelijke test te ondergaan.

6.1.3. Uitzonderingen op de gunstigere bepalingen van hoofdstuk V

Overeenkomstig artikel 12, lid 1, tweede alinea, kunnen de lidstaten besluiten om de gunstigere bepalingen niet toe te passen indien gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de gezinshereniger en/of een gezinslid bijzondere banden heeft. Voor deze optie is het nodig dat het derde land een realistisch alternatief is, d.w.z. een veilig land voor de gezinshereniger en de gezinsleden. De bewijslast voor de mogelijkheid van gezinshereniging in een derde land ligt bij de lidstaat, niet bij de indiener. In het bijzonder zou de verhuizing naar een dergelijk derde land voor de vluchteling en/of zijn gezinsleden geen risico op vervolging of refoulement⁷⁵ met zich

⁷² Overigens kunnen DNA-tests geen huwelijk, verre verwantschap of afhankelijkheidsrelatie aantonen, zeker niet in het geval van adoptie en zijn zij ook niet altijd betaalbaar of beschikbaar op de plaatsen die toegankelijk zijn voor de vluchtelingen en hun gezinsleden. In sommige gevallen kunnen zij aanzienlijke vertraging in de hand werken.

⁷³ Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN (UNHCR), "UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context", juni 2008, beschikbaar op: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>

⁷⁴ Naar analogie van zaak C-508/10, *Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden*, 26 april 2012, punten 69 en 79.

⁷⁵ Het teruggeleiden door een staat, op welke manier dan ook, van een persoon naar het grondgebied van een andere staat waar hij kan worden vervolgd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap

mogen meebrengen en zou de vluchteling aldaar moeten kunnen worden beschermd, overeenkomstig het Verdrag inzake de status van vluchtelingen van 1951. Met “bijzondere banden” wordt bedoeld dat de gezinshereniger en/of de gezinsleden culturele, sociale of familiebanden hebben met het derde land⁷⁶.

Krachtens artikel 12, lid 1, derde alinea, kunnen de lidstaten eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend. Vluchtelingen ondervinden binnen deze termijn vaak praktische problemen, hetgeen een praktische belemmering voor gezinshereniging kan vormen. De meeste lidstaten passen deze beperking derhalve niet toe, wat volgens de Commissie ook de beste oplossing is.

Als de lidstaten er voor kiezen deze bepaling wel toe te passen, meent de Commissie niettemin dat zij de objectieve praktische belemmeringen waarmee de verzoeker te maken krijgt, in aanmerking zouden moeten nemen als een van de factoren voor de beoordeling van een individueel verzoek. Hoewel de lidstaten overeenkomstig artikel 11 en artikel 5, lid 1, zelf mogen beslissen of het verzoek moet worden ingediend door de gezinshereniger of door het gezinslid, kan de specifieke situatie van vluchtelingen en hun familieleden dit bijzonder moeilijk of onmogelijk maken.

De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten, vooral wanneer zij een uiterste termijn toepassen, de gezinshereniger de mogelijkheid zouden moeten bieden het verzoek op het grondgebied van de lidstaat in te dienen, teneinde het nuttig effect van het recht op gezinshereniging te waarborgen. Tot slot is de Commissie van mening dat als de termijn van drie maanden een indiener voor objectieve praktische belemmeringen stelt, de lidstaten hem de mogelijkheid moeten bieden om een gedeeltelijk verzoek in te dienen, dat wordt voltooid zodra de documenten beschikbaar worden of het opsporen met succes is afgerond. De Commissie dringt er bij de lidstaten ook op aan om tijdig duidelijke en begrijpelijke informatie over gezinshereniging te verschaffen (bijvoorbeeld wanneer de vluchtelingenstatus wordt toegekend).

6.1.4. Reisdocumenten en visa voor verblijf van langere duur

Het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten en visa voor verblijf van langere duur kan bijzonder lastig zijn voor vluchtelingen en hun gezinsleden en kan een praktische belemmering vormen voor gezinshereniging. De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten bijzondere aandacht aan deze specifieke situatie moeten schenken en het gemakkelijker moet maken om reisdocumenten en visa voor verblijf van langere duur te verkrijgen, zodat vluchtelingen hun recht op gezinshereniging daadwerkelijk kunnen uitoefenen. In gevallen waarin het voor vluchtelingen en hun gezinsleden onmogelijk is om nationale reisdocumenten en visa voor verblijf van langere duur te verkrijgen, worden de lidstaten aangespoord om noodreisdocumenten van het ICRC en op grond van het Verdrag afgegeven reisdocumenten te erkennen en te aanvaarden⁷⁷, een nationaal laissez-passer in één richting af te geven, of gezinsleden de mogelijkheid te bieden dat hun bij aankomst in de lidstaat een visum wordt verleend.

van een bepaalde sociale groep of politiek standpunt, of waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering en aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

⁷⁶ Vgl. artikel 17.

⁷⁷ Overeenkomstig artikel 28 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951.

6.2. Begunstigden van subsidiaire vormen van bescherming

Krachtens artikel 3, lid 2, zijn de richtlijn en derhalve de gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen niet van toepassing indien de gezinshereniger:

a) om erkenning als vluchteling verzoekt, maar nog geen definitief besluit ter kennis is gebracht,

of toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van

b) tijdelijke bescherming of

c) subsidiaire vormen van bescherming,

of op diezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd.

De Commissie benadrukt dat de richtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn om personen die tijdelijke bescherming of subsidiaire vormen van bescherming genieten, het recht op gezinshereniging te ontzeggen⁷⁸. De Commissie is van mening dat de behoefte aan humanitaire bescherming van personen die subsidiaire vormen van bescherming genieten, niet verschilt van die van vluchtelingen, en zij spoort de lidstaten aan om regels vast te stellen die vluchtelingen en personen die tijdelijke bescherming of subsidiaire vormen van bescherming genieten, vergelijkbare rechten verlenen. De convergentie van beide soorten bescherming is ook bevestigd in de herschikte erkenningsrichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)⁷⁹ in het kader van het "EU-asielpakket"⁸⁰. In elk geval zijn de lidstaten verplicht om de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te eerbiedigen, ook wanneer een situatie niet onder de wetgeving van de Europese Unie valt⁸¹.

7. ALGEMENE BEGINSELEN

7.1. Beschikbaarheid van informatie

De richtlijn spoort lidstaten aan om procedures voor de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging in te stellen die doelmatig en beheersbaar zijn, alsook transparant en billijk, teneinde de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden⁸². Om aan deze criteria te voldoen, zouden de lidstaten praktische richtlijnen moeten ontwikkelen met gedetailleerde, nauwkeurige en duidelijke informatie voor indieners en zouden zij nieuwe ontwikkelingen tijdig en duidelijk kenbaar moeten maken. Dergelijke praktische richtsnoeren moeten op grote schaal beschikbaar worden gesteld, ook online⁸³ en op plekken waar de verzoeken worden ingediend,

⁷⁸ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad geeft begunstigden van tijdelijke bescherming expliciet toestemming om zich met hun gezinsleden te herenigen.

⁷⁹ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9.

⁸⁰ Gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

⁸¹ Zaak C-256/11, *Dereci*, 15 november 2011, punt 72; zaak C-127/08, *Metock*, 25 juli 2008, punt 79.

⁸² Overweging 13.

⁸³ Op het EU-immigratieportaal van de Commissie en de nationale websites van de lidstaten.

zoals consulaten of elders. De Commissie beveelt aan om deze richtsnoeren beschikbaar te maken in de taal van de lidstaat, de lokale taal op de plaats van indiening, en het Engels.

7.2. Belangen van het kind

De horizontale bepaling van artikel 5, lid 5, vereist dat de belangen van het kind vooropstaan bij alle handelingen die betrekking hebben op kinderen⁸⁴. De lidstaten moeten derhalve rekening houden met het welzijn van het kind en met de situatie van het gezin, overeenkomstig het beginsel van eerbiediging van het gezinsleven, zoals vervat in het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Handvest van de Grondrechten van de EU.

Het HvJ heeft geoordeeld dat artikel 5, lid 5, en overweging 2 vereisen dat wanneer de overheid van een lidstaat een verzoek behandelt, en in het bijzonder wanneer wordt bepaald of aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, is voldaan, de richtlijn moet worden uitgelegd en toegepast met eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven⁸⁵ en de rechten van het kind⁸⁶ als vervat in het Handvest⁸⁷. Het HvJ heeft ook erkend⁸⁸ dat kinderen, voor een volledige en harmonieuze ontplooiing van hun persoonlijkheid, dienen op te groeien in een gezinsomgeving⁸⁹, dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het kind niet van zijn ouders wordt gescheiden tegen hun wil⁹⁰ en dat verzoeken van een kind of van zijn ouders om een lidstaat voor gezinshereniging binnen te komen of te verlaten, door de lidstaten met welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten worden behandeld⁹¹.

Voorts heeft het HvJ⁹² geoordeeld dat het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven moet worden gezien in samenhang met de verplichting van artikel 24, lid 2, van het Handvest om rekening te houden met de belangen van het kind⁹³, en met inachtneming van de noodzaak dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders onderhoudt⁹⁴. Wanneer een lidstaat een verzoek behandelt, moet de lidstaat er bijgevolg voor zorgen dat het kind niet van zijn ouders wordt gescheiden tegen hun wil, tenzij de lidstaat beslist dat de belangen van het kind een dergelijke scheiding vereisen, overeenkomstig de vastgestelde wetgeving en procedures. Voor een dergelijke beslissing moet een motivering worden gegeven om te waarborgen dat zij daadwerkelijk door de rechter kan worden getoetst.

⁸⁴ Artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁸⁵ Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁸⁶ Artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁸⁷ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 80.

⁸⁸ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 57.

⁸⁹ Zesde overweging van de aanhef van het Verdrag voor de rechten van het kind.

⁹⁰ Artikel 9, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

⁹¹ Artikel 10, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

⁹² Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 58.

⁹³ Artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁹⁴ Artikel 24, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

7.3. Misbruik en fraude

De Commissie acht het van cruciaal belang om maatregelen te nemen tegen misbruik en fraude met betrekking tot de rechten die door deze richtlijn worden verleend. In het belang van zowel de maatschappij als de bonafide indieners spoort de Commissie de lidstaten aan om krachtig op te treden, overeenkomstig de bepalingen van artikel 16, leden 2 en 4.

Overeenkomstig artikel 16, lid 2, kunnen de lidstaten het verzoek afwijzen of de verblijfstitel van een gezinslid intrekken of weigeren te verlengen, wanneer is vastgesteld dat:

a) er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt of anderszins fraude is gepleegd of onwettige middelen zijn gebruikt, of

b) het huwelijk, het partnerschap of de adoptie uitsluitend tot stand is gebracht om voor de betrokken persoon toegang tot of verblijf in een lidstaat te verkrijgen (*“schijnhuwelijken of -relaties”, “valse verklaringen van ouderschap”*).

Bij de beoordeling van dit soort gevallen kunnen de lidstaten in het bijzonder rekening houden met het feit dat het huwelijk, het partnerschap of de adoptie tot stand is gebracht nadat aan de gezinshereniger een verblijfstitel is verleend.

Overeenkomstig artikel 16, lid 4, kunnen de lidstaten specifieke controles verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie. Algemene controles van specifieke categorieën huwelijken, partnerschappen of adoptiezaken zijn echter niet toegestaan.

Onder schijnhuwelijken kunnen worden verstaan huwelijken van onderdanen van derde landen met:

a) andere onderdanen van derde landen die in de EU verblijven,

b) onderdanen van de EU die het recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend, of

c) de eigen onderdanen.

Hoewel voor gezinshereniging in deze gevallen verschillende rechten en juridische regels gelden, zijn de belangrijkste definities, onderzoeks- en opsporingsmethoden dezelfde. Daarom kan *mutatis mutandis* naar afdeling 4.2 van de richtsnoeren inzake de richtlijn vrij verkeer van 2009 worden verwezen als uitgangspunt voor de definities⁹⁵.

In haar mededeling van 25 november 2013 inzake het vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden⁹⁶ verklaarde de Commissie dat zij overheden zal helpen de Europese regels toe te passen en potentieel misbruik van het vrije verkeer te bestrijden door een handleiding op te stellen voor de aanpak van schijnhuwelijken (stap 1). Deze handleiding zal betrekking hebben op schijnhuwelijken tussen EU-burgers en onderdanen van derde landen in het licht van het recht

⁹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 juli 2009 inzake richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, COM(2009) 313 definitief, blz. 15-17.

⁹⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal Comité en het Comité van de regio's van 25 november 2013 inzake het recht op vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf stappen die een verschil maken, COM(2013) 837 final.

op vrij verkeer van EU-burgers (Richtlijn 2004/38/EG) en niet op schijnhuwelijken tussen twee onderdanen uit derde landen in het licht van Richtlijn 2003/86/EG. Gezien de overeenkomsten met de operationele aspecten van de bestrijding van mogelijk misbruik en fraude met betrekking tot het recht op gezinshereniging kan dit handboek in voorkomend geval desalniettemin *mutatis mutandis* als richtsnoer fungeren, in het bijzonder op het gebied van onderzoeksinstrumenten en –technieken en grensoverschrijdende samenwerking.

Gezien de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad is voor een doeltreffende aanpak van schijnhuwelijken een operationele respons geboden, waarvoor politieke samenwerking en uitwisseling van beste praktijken tussen de bevoegde nationale instanties via de daartoe geëigende fora vereist is. Hiertoe is met betrekking tot schijnhuwelijken een specifieke strategische doelstelling (doelstelling 4) opgenomen in de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit, onder de prioriteit hulpverlening bij illegale immigratie⁹⁷. Van de prioriteiten van de beleidscyclus wordt op multidisciplinaire wijze werk gemaakt via de gezamenlijke aanpak van de nationale instanties en agentschappen van de Commissie, zoals Europol, waardoor meer operationele uitwisselingen tussen de lidstaten mogelijk worden in verband met de verschillende aspecten van de bredere kwestie van met georganiseerde misdaad samenhangende schijnhuwelijken.

7.4. Individuele beoordeling

Volgens het HvJ moeten de lidstaten zowel bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2003/86/EG als bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen maken⁹⁸. Het HvJ is daarnaast van oordeel dat artikel 17 de lidstaten ertoe verplicht om voor ieder individueel geval een algehele beoordeling van alle relevante factoren te maken. Deze verplichting geldt ook wanneer de lidstaten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid te verzoeken om bewijs dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan (bv. inzake huisvesting, ziektekostenverzekering en inkomsten, overeenkomstig artikel 7), bij het nagaan of een kind dat ouder is dan 12 jaar en zelfstandig in de lidstaat aankomt, aan een voorwaarde voor integratie voldoet (artikel 4, lid 1, *in fine*), wanneer een kind dat ouder is dan 15 jaar een aanvraag indient (artikel 4, lid 6), of wanneer een minimumleeftijd voor echtgenoten geldt (artikel 4, lid 5). Afzonderlijk kan geen van deze factoren automatisch tot een beslissing leiden; er dient rekening te worden gehouden met alle relevante factoren⁹⁹.

Voorbeelden van andere factoren zijn de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat, familiebanden of culturele of sociale banden met het land van herkomst, levensomstandigheden in het land van herkomst, de leeftijd van de betrokken kinderen, het feit dat een gezinslid in de lidstaat is geboren en/of opgegroeid, economische, culturele en sociale banden in de lidstaat, de afhankelijkheid van gezinsleden en de bescherming van huwelijken en/of gezinsbanden.

De lidstaten hebben een ruime beoordelingsmarge wanneer zij de relevante factoren in elk individueel geval *terdege in aanmerking nemen*. Ze zijn echter wel gebonden aan de beginselen van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 7 van het Handvest

⁹⁷ EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: een meerjarig strategisch plan voor de EU-misdaadprioriteit “illegale immigratie”.

⁹⁸ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 81.

⁹⁹ Zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punten 66, 87, 88, 99 en 100.

van de grondrechten van de Europese Unie inzake eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens en het HvJ. De volgende beginselen moeten worden geëerbiedigd: alle individuele omstandigheden van een geval moeten worden geïdentificeerd en het gewicht dat aan individuele respectievelijk openbare belangen wordt gehecht, moet in soortgelijke gevallen vergelijkbaar zijn. Er moet sprake zijn van een redelijke en evenredige balans tussen de relevante individuele en openbare belangen. De lidstaten moeten expliciet vermelden waarom zij een verzoek afwijzen¹⁰⁰.

X verblijft als onderdaan van een derde land met haar minderjarige dochter in een lidstaat. X wil met haar echtgenoot, eveneens onderdaan van een derde land, worden herenigd, maar haar inkomsten zijn lager dan het vereiste minimum in deze lidstaat. Moet de lidstaat dit geval nog ten gronde onderzoeken?

Ja, de lidstaat moet alle relevante factoren in dit individuele geval beoordelen, met inbegrip van de inkomsteneis. De lidstaat kan X verzoeken om bewijs dat zij stabiele en regelmatige inkomsten heeft die voldoende zijn om zichzelf en haar gezinsleden te onderhouden, maar de lidstaat dient het verzoek evengoed te behandelen in het belang van het betrokken kind alsook met het oog op de bevordering van het gezinsleven, en om te voorkomen dat er in enig opzicht afbreuk wordt gedaan aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn¹⁰¹.

7.5. Recht op beroep

Overeenkomstig artikel 18 zijn de lidstaten ertoe verplicht te voorzien in de mogelijkheid beroep in te stellen tegen beslissingen van de nationale instanties. De Commissie benadrukt dat bij het uitvoeren van de wetgeving van de Unie de lidstaten de bepalingen van het Handvest van de grondrechten moeten respecteren en derhalve de bepaling inzake beroep van de richtlijn moeten toepassen conform het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals vastgesteld in artikel 47 van het Handvest en in de betrokken jurisprudentie van het HvJ¹⁰².

Dit impliceert dat volledige rechterlijke toetsing van de gegrondheid en wettelijkheid mogelijk moet zijn. Beslissingen kunnen daarom niet alleen worden betwist op grond van de wet, maar ook op grond van de feiten van een geval. De klager heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige beroepsrechter die vooraf bij wet is ingesteld. Aangezien artikel 47 van het Handvest voorziet in een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht, voldoet een niet-gerechtelijke of administratieve toetsing wellicht niet.

In de richtlijn worden de enige vier beslissingen waartegen beroep kan worden ingesteld, uitdrukkelijk vermeld¹⁰³. Volgens de jurisprudentie van het HvJ moet echter ook in een doeltreffende voorziening in rechte worden voorzien met betrekking tot andere beslissingen

¹⁰⁰ Artikel 5, lid 4, alinea 3.

¹⁰¹ Zaken C-356/11 en C-357/11, *O. & S.*, 6 december 2012, punt 82.

¹⁰² Artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten; zaak C-540/03, *Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie*, 27 juni 2006, punt 105; zie ook zaken C-402/05 P en C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, 3 september 2008; Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (COM(2008) 610 definitief).

¹⁰³ Afwijzing van een verzoek om gezinshereniging, niet-verlenging van een verblijfstitel, intrekking van een verblijfstitel en verwijdering van het grondgebied van een lidstaat.

aangaande de beperking van de door de richtlijn verleende subjectieve rechten. Artikel 47 van het Handvest is van toepassing op alle rechten waarin de richtlijn voorziet, met inbegrip van beslissingen met betrekking tot de beperking van het recht op toegang tot arbeid¹⁰⁴ of de weigering een autonome verblijfstitel te verlenen¹⁰⁵. Gevolgen van het uitblijven van een beslissing door de lidstaat met betrekking tot een verzoek om gezinshereniging binnen de vastgestelde termijn, of het nu een automatische toelating betreft of een doeltreffend middel in rechte tegen een automatische afwijzing, moeten bij de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat worden geregeld¹⁰⁶. Deze nationale wetgeving moet zorgen voor een effectieve procedure voor het verlenen van tegemoetkoming wanneer een overheid nalaat een beslissing te nemen; dit kan in de vorm van een administratieve klachtenprocedure of, bij ontstentenis daarvan, van een gerechtelijke procedure.

De Commissie spoort de lidstaten aan om zowel aan de gezinshereniger als aan zijn gezinsleden beroepsrecht te verlenen, teneinde de effectieve uitoefening van dit recht mogelijk te maken.

¹⁰⁴ Artikel 14, lid 2.

¹⁰⁵ Artikel 15.

¹⁰⁶ Artikel 5, lid 4, alinea 3, tweede zin.