EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de uitvoering van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging

I. INLEIDING

Op 22 september 2003 heeft de Raad Richtlijn 2003/86/EG tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven (hierna "de richtlijn" genoemd) vastgesteld. De richtlijn is van toepassing op alle lidstaten behalve Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk[1]. Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de richtlijn regelt deze niet de situatie van onderdanen van derde landen die gezinslid van een EU-burger zijn.

De afgelopen dertig jaar is gezinshereniging een van de belangrijkste redenen voor immigratie naar de EU geweest. In 2017 zijn er 472 994 mensen toegelaten in de EU-25 op grond van gezinshereniging – 28 % van alle eerste verblijfstitels die in de EU-25 aan onderdanen van derde landen zijn afgegeven[2].

In veel lidstaten vertegenwoordigt gezinshereniging een groot deel van de legale migratie. In 2008 heeft de Commissie haar eerste verslag betreffende de toepassing van de richtlijn[3] gepubliceerd, waarin de verschillende beleidskeuzes van de lidstaten werden uitgelicht in verband met het doeltreffende beheer van de grote instroom van migranten op grond van gezinshereniging. De afgelopen jaren hebben veel lidstaten in het bijzonder regels inzake gezinshereniging voor vluchtelingen (en voor personen die subsidiaire bescherming genieten, die niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen) ingevoerd of herzien. Ondanks de recente uitdagingen op het gebied van migratie en het grote aantal verzoeken om internationale bescherming profiteren personen die internationale bescherming genieten nog altijd van gunstiger regels inzake gezinshereniging dan andere categorieën onderdanen van derde landen. Ook genieten begunstigden van subsidiaire bescherming over het algemeen een niveau van wettelijk geregelde bescherming vergelijkbaar met vluchtelingen[4].

De Commissie heeft toegezien op deze beleids- en wetgevingskeuzes, die binnen de door de richtlijn geboden beoordelingsmarge moeten blijven en waarin het hierin beschreven recht op gezinshereniging moet worden geëerbiedigd. In 2014 heeft de Commissie een mededeling[5] gepubliceerd met richtsnoeren voor de lidstaten voor de toepassing van de richtlijn. Deze richtsnoeren hebben gezorgd voor een consistente interpretatie van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn, die tot waardevolle veranderingen in de wetgeving en praktijken van een aantal lidstaten heeft geleid[6].

Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) heeft een cruciale rol gespeeld bij de uitvoering van de richtlijn door middel van uitgebreide jurisprudentie over de interpretatie van de meest gevoelige bepalingen van de richtlijn, voornamelijk door het beantwoorden van door de nationale rechtbanken van de lidstaten ingestuurde prejudiciële vragen.

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de huidige situatie inzake de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten, met het accent op de belangrijkste kwesties die naar voren zijn gekomen uit de eigen nalevingsanalyse van de Commissie, de ontvangen klachten en de relevante arresten van het HvJ. In dit verband moet worden benadrukt dat de Commissie vele klachten heeft ontvangen met betrekking tot de gezinshereniging van onderdanen van derde

---

1 In dit verslag worden onder "lidstaten" de onder de richtlijn vallende lidstaten verstaan, ook wel "EU-25" genoemd.

2 Bron: Eurostat, [migr_resfam] van 25.9.2018.

3 COM(2008) 610 definitief van 8 oktober 2008.

4 Onderzoek van het EMN naar gezinshereniging van onderdanen van derde landen in de EU, april 2017, blz. 43.

5 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (COM(2014) 210 final).

6 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 12.

landen[7]. De belangrijkste kwesties die tot vragen hebben geleid, zijn: weigering om visa of verblijfstitels af te geven, bewijs van identiteit of gezinsbanden als reden voor afwijzing, lange verwerkingstijden van instanties, onevenredige kosten voor afgifte van verblijfstitels, het concept stabiele en regelmatige inkomsten, toegang tot arbeid voor gezinsleden, onjuist toegepaste wachttijden en de evenredigheid van de pre-integratievoorwaarden.

Daarnaast is dit verslag ook gebaseerd op een recent onderzoek van het Europees migratienetwerk (EMN)[8], waarin op zowel juridische als praktische uitdagingen in verband met de uitvoering van de richtlijn wordt ingegaan. In dit onderzoek worden drie grote problemen uitgelicht waarmee aanvragers te maken hebben. Het eerste probleem houdt verband met de verplichting om persoonlijk aanwezig te zijn bij een diplomatieke missie voor de indiening van een aanvraag[9]. Door deze verplichting ontstaat een praktisch probleem, met name voor degenen die een aanvraag indienen in kleinere lidstaten, die niet noodzakelijkerwijs in elk land een diplomatieke vertegenwoordiger hebben. Het tweede grote probleem heeft betrekking op de vaak zeer lange verwerkingstijd van een aanvraag[10]. Het derde grote probleem is het ontbreken van de benodigde documenten voor de verwerking van de aanvraag[11], met name het bewijs van identiteit en gezinsbanden. Vanuit het perspectief van de nationale autoriteiten wordt in het onderzoek de opsporing van gedwongen of schijnhuwelijken of -partnerschappen en van valse verklaringen van ouderschap vermeld als grote uitdaging[12] waarvoor grondig onderzoek nodig is, wat dan weer van invloed kan zijn op de verwerkingstijd van aanvragen.

II. NALEVING VAN DE OMZETTINGSMAATREGELEN

Recht op gezinshereniging – artikel 1

De richtlijn erkent het bestaan van het recht op gezinshereniging en legt precieze positieve verplichtingen aan de lidstaten op, doordat de lidstaten in de door de richtlijn vastgestelde gevallen verplicht zijn de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen. De inhoud van de richtlijn is correct weergegeven in de nationale wetgeving van alle lidstaten, ook al hebben de meeste[13] geen specifieke bepaling die overeenkomt met artikel 1, waarin het doel van de richtlijn wordt bepaald en waarvoor dus geen specifieke omzetting nodig is.

Definities van belangrijke termen – artikel 2

Over het geheel zijn de in de richtlijn beschreven definities door de meeste lidstaten correct omgezet. In de gevallen waarin de lidstaten de definities niet expliciet hebben omgezet, zoals in het bijzonder de definitie van "gezinshereniger", kunnen deze niettemin worden afgeleid uit de bepalingen waarin de voorwaarden voor gezinshereniging worden vastgesteld.

---

7 Veel van deze klachten vallen echter buiten het toepassingsgebied van de toepasselijke EU-wetgeving, aangezien zij betrekking hebben op vragen in verband met toegang tot burgerschap van een lidstaat, gezinsleden van "niet-mobiele" EU-burgers en algemene klachten over vermeende discriminatie of wanbeheer.

8 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 37.

9 Oostenrijk, Estland, Finland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Letland, Nederland en Zweden.

10 Oostenrijk, België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en Zweden.

11 Oostenrijk, België, Cyprus, Finland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta en Nederland.

12 België, Estland en Italië.

13 Met uitzondering van Estland, Spanje en Malta.

Toepassingsgebied – artikel 3

Gezinshereniger

Om in aanmerking te komen als gezinshereniger moeten onderdanen van derde landen wettig in een lidstaat verblijven, houder zijn van een verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is (ongeacht de aard van de verblijfstitel) en redenen hebben om te verwachten dat hen een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend.

Artikel 3 is door alle lidstaten correct omgezet. Er moet worden benadrukt dat de nationale rechtskaders van een aantal lidstaten bepalingen bevatten die gunstiger zijn dan artikel 3 (Bulgarije, Hongarije, Nederland en Slowakije hebben bijvoorbeeld het criterium van redenen om te verwachten dat hen een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, niet omgezet). Dit is toegestaan op grond van de richtlijn.

Gezinsleden van EU-burgers

Om onder het toepassingsgebied van de richtlijn te kunnen vallen, moeten zowel de gezinshereniger als zijn/haar gezinslid onderdaan van een derde land zijn. Dat betekent dat de gezinsleden van EU-burgers van de richtlijn zijn uitgesloten. Zij kunnen echter onder Richtlijn 2004/38/EG[14] vallen, indien zij gezinsleden zijn van EU-burgers die verhuizen naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn. Gezinshereniging van EU-burgers die verblijven in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, valt echter niet onder het Unierecht en blijft een nationale bevoegdheid. In een recent arrest[15] was het HvJ van oordeel dat het, op basis van artikel 267 VWEU, bevoegd is om bepalingen van de richtlijn gezinshereniging te interpreteren indien die bepalingen op grond van nationale wetgeving rechtstreeks en onvoorwaardelijk toepasselijk zijn verklaard op gezinsleden van een EU-burger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn/haar recht van vrij verkeer.

In de praktijk zijn deze regels in Spanje, Litouwen, Nederland en Zweden grotendeels gelijk. Waar ze verschillen, zijn de bepalingen voor onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van niet-mobiele EU-burgers, doorgaans gunstiger. Voorbeelden van dergelijke bepalingen zijn[16]: een bredere definitie van gezin[17]; een ontheffing van specifieke voorwaarden waaraan gezinsleden moeten voldoen[18]; geen inkomensdrempel[19]; een lager referentiebedrag of minder omslachtige beoordeling van financiële omstandigheden[20]; geen of verkorte wachttijd[21]; geen vereiste quota[22]; vrije toegang tot de arbeidsmarkt[23].

Asielaanvragers en personen die tijdelijke of subsidiaire bescherming genieten

Gezinsherenigers die tijdelijke of subsidiaire bescherming genieten en asielaanvragers zijn eveneens van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten[24]. In haar richtsnoermededeling[25] heeft de Commissie echter benadrukt dat de richtlijn niet aldus moet

---

14 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

15 Arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Bron: onderzoek van het EMN (2017), blz. 30.

17 Oostenrijk, België, Hongarije en Letland.

18 Leeftijdseis in Litouwen en Slowakije.

19 Finland, Frankrijk, Polen en Zweden.

20 Kroatië, Ierland en Slovenië.

21 Cyprus, Duitsland en Polen.

22 Oostenrijk.

23 Cyprus, Kroatië, Hongarije en Letland.

24 Krachtens Richtlijn 2001/55/EG van de Raad hebben personen die tijdelijke bescherming genieten, uitdrukkelijk recht op hereniging met hun gezinsleden.

25 COM(2014) 210 final.

worden uitgelegd dat de lidstaten verplicht zijn om personen die tijdelijke bescherming of subsidiaire vormen van bescherming genieten, het recht op gezinshereniging te ontzeggen. Ook worden de lidstaten in het richtsnoer aangespoord om regels vast te stellen die aan deze categorieën personen rechten verlenen die vergelijkbaar zijn met de rechten van vluchtelingen. In een recent arrest[26] was het HvJ van oordeel dat het bevoegd is om de bepalingen van de richtlijn te interpreteren met betrekking tot het recht op gezinshereniging van personen die subsidiaire bescherming genieten, wanneer deze bepaling door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.

In veel lidstaten kunnen personen die subsidiaire bescherming genieten, gezinshereniging aanvragen onder dezelfde voorwaarden als vluchtelingen[27]. In bepaalde lidstaten voorziet de wet niet eerder dan drie jaar (Oostenrijk) of twee jaar (Letland) na de datum waarop de subsidiaire status wordt verkregen, in gezinshereniging met personen die subsidiaire bescherming genieten.

Ieder huwelijk of geregistreerd partnerschap met personen die subsidiaire bescherming genieten of met personen met een vluchtelingenstatus, moet vóór de komst al hebben bestaan in het land van herkomst[28]. In Cyprus mogen personen die subsidiaire bescherming genieten, geen gezinshereniging aanvragen, terwijl dit in andere landen, zoals Tsjechië, toegestaan is in het kader van een nationale regeling (parallel aan de richtlijn gezinshereniging). Tot slot heeft Duitsland gezinshereniging voor personen die subsidiaire bescherming genieten, recent beperkt door gezinshereniging op te schorten voor alle personen aan wie na medio maart 2016 een verblijfstitel is verleend in het kader van subsidiaire bescherming. Sinds augustus 2018 is deze opschorting gedeeltelijk opgeheven voor een maandelijks quotum van duizend gezinsleden.

In aanmerking komende gezinsleden – artikel 4, lid 1

De volgende leden van het "kerngezin" hebben in ieder geval het recht om zich bij de gezinshereniger te voegen: de echtgenoot van de gezinshereniger en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en van diens echtgenoot/echtgenote.

Echtgenoot

Op grond van artikel 4, lid 1, heeft de echtgenoot van de gezinshereniger het recht op gezinshereniging. De meeste lidstaten hebben deze vereiste correct omgezet.

In het geval van een polygaam huwelijk[29] is hereniging voor slechts één echtgenoot toegestaan en kan de toegang van kinderen van andere echtgenoten om zich bij de gezinshereniger te voegen, worden geweigerd (artikel 4, lid 4). Ook kunnen de lidstaten een minimumleeftijd voor de gezinshereniger en de echtgenoot vaststellen (artikel 4, lid 5). De meeste lidstaten hebben deze facultatieve clausule toegepast, met als argument dat hierdoor gedwongen huwelijken kunnen worden voorkomen. Vijf lidstaten[30] hebben de minimumleeftijd op 21 jaar gesteld, de maximale drempel overeenkomstig de richtlijn.

In de meeste lidstaten is het voor partners van hetzelfde geslacht toegestaan gezinshereniging aan te vragen[31]. In een klein aantal lidstaten is dit niet toegestaan[32]. In negen lidstaten hebben

[26] HvJ, arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

[27] België, Bulgarije, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Slowakije – bron: onderzoek van het EMN (2017), blz. 20.

[28] Oostenrijk, Duitsland, Estland, Kroatië, Nederland en Slovenië.

[29] Deze kwestie heeft nog niet tot uitspraken van het Hof van Justitie van de EU geleid.

[30] België, Cyprus, Litouwen, Malta en Nederland.

[31] Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Nederland, Zweden en Slovenië.

stellen van hetzelfde geslacht hetzelfde recht op gezinshereniging als echtgenoten van het andere geslacht[33].

In zijn arrest in de zaak *Marjan Noorzia*[34] moest het HvJ besluiten of de in artikel 4, lid 5, van de richtlijn vastgestelde minimumleeftijd van 21 jaar verwijst naar de datum van indiening van het verzoek tot gezinshereniging dan wel de datum waarop over dat verzoek wordt beslist. Het Hof was van mening dat artikel 4, lid 5, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regel dat echtgenoten en geregistreerde partners de leeftijd van 21 jaar reeds op de datum van indiening van het verzoek moeten hebben bereikt.

In dit arrest heeft het Hof het doel en de evenredigheid van de minimumleeftijd geanalyseerd en het volgende gesteld: *"Dienaangaande zij erop gewezen dat de door de lidstaten op grond van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2003/86 vastgestelde minimumleeftijd uiteindelijk overeenstemt met de leeftijd waarop volgens de betrokken lidstaat een persoon wordt geacht volwassen genoeg te zijn niet alleen om een hem opgelegd huwelijk te weigeren, maar tevens om ervoor te kiezen zich uit vrije wil in een ander land te vestigen bij zijn echtgenoot om aldaar met laatstgenoemde een gezinsleven te leiden en zich te integreren. (….) Verder doet een dergelijke maatregel niet af aan de doelstelling, gedwongen huwelijken te voorkomen, aangezien kan worden aangenomen dat de betrokkenen, gelet op hun hogere mate van volwassenheid, er minder gemakkelijk toe kunnen worden bewogen een gedwongen huwelijk te sluiten en de gezinshereniging te aanvaarden, wanneer is vereist dat zij op het tijdstip van indiening van het verzoek reeds de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt dan wanneer zij op dat tijdstip nog geen 21 jaar zijn."*

Minderjarige kinderen

Minderjarige kinderen zijn ongehuwde kinderen die de op nationaal niveau vastgestelde leeftijd van meerderjarigheid (meestal 18 jaar) nog niet hebben bereikt. De richtlijn maakt twee beperkingen mogelijk voor de gezinshereniging van minderjarige kinderen, op voorwaarde dat die op de datum van omzetting al in de wetgeving van de lidstaat waren opgenomen (zogeheten "standstill-clausule").

Ten eerste kan worden geëist dat kinderen ouder dan 12 jaar die onafhankelijk van de rest van het gezin aankomen, bewijzen dat zij voldoen aan de in de nationale wetgeving voorgeschreven integratievoorwaarden. Het HvJ was echter van oordeel[35] dat in deze bepaling rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind. Alleen Duitsland past deze afwijking toe.

Ten tweede kunnen de lidstaten eisen dat verzoeken om gezinshereniging met betrekking tot kinderen worden ingediend voordat deze kinderen 15 jaar oud zijn (artikel 4, lid 6). Geen enkele lidstaat heeft deze beperking toegepast. Aangezien deze bepaling een standstill-clausule vormt, zijn deze beperkingen thans verboden in de nationale wetgeving.

Wat minderjarige kinderen betreft, zijn twee arresten van het HvJ in het bijzonder van belang. In de gevoegde zaken *O. en S.* en *Maahanmuuttovirasto*[36] heeft het Hof de algemene regel bevestigd dat de inhoudelijke bepalingen van de richtlijn[37] tegen de achtergrond van de artikelen 7 en 24, leden 2 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

---

32 Estland, Litouwen, Letland, Malta, Polen en Slowakije.

33 Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Finland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Zweden. Bron: onderzoek van het EMN (2017), blz. 21-22.

34 HvJ, *M. Noorzia*, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

35 HvJ, Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, punt 75.

36 HvJ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 en 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 In dit geval de eis in verband met financiële middelen van artikel 7, lid 1, onder c) – zie voor meer details punt 4.3.3.

en artikel 5, lid 5, van de betreffende richtlijn moeten worden uitgelegd en toegepast. Op grond van deze bepalingen moeten de lidstaten de betreffende verzoeken om gezinshereniging onderzoeken met het belang van het kind en de bevordering van het gezinsleven in gedachten.

In een andere, recentere zaak,[38] *A en S*, was het HvJ van oordeel dat bij gezinshereniging van vluchtelingen de datum van aankomst op het grondgebied van de lidstaat, niet de datum van indiening van de aanvraag voor gezinshereniging, in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling of een persoon onder de definitie van "alleenstaande minderjarige" valt. Volgens het arrest in deze zaak moet de term "alleenstaande minderjarige" daarom worden begrepen als een persoon die jonger dan 18 jaar was toen hij/zij aankwam, tijdens de asielprocedure 18 jaar is geworden en na het bereiken van deze leeftijd gezinshereniging heeft aangevraagd.

Overige gezinsleden – artikel 4, leden 2 en 3

Afgezien van het kerngezin kunnen de lidstaten gezinshereniging toestaan voor de volgende gezinsleden: ten laste komende ouders en ongehuwde volwassen kinderen van de gezinshereniger of zijn/haar echtgenoot alsook een ongehuwde levenspartner van de gezinshereniger (naar behoren geattesteerde duurzame relatie of geregistreerd partnerschap).

Verschillende lidstaten hebben besloten het aantal gezinsleden dat een aanvraag kan indienen, te vergroten. Veel van deze lidstaten[39] hebben er echter voor gekozen ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of zijn/haar echtgenoot, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen, niet op te nemen. Italië heeft deze optie gedeeltelijk toegepast door alleen eerstegraads bloedverwanten van de gezinshereniger toe te voegen.

Naast de eerstegraads bloedverwanten van de gezinshereniger of diens echtgenoot biedt artikel 4, lid 2, ook de mogelijkheid tot gezinshereniging voor de meerderjarige niet-gehuwde kinderen van de gezinshereniger of diens echtgenoot, indien zij wegens hun gezondheidstoestand kennelijk niet in staat zijn zelf in hun levensonderhoud te voorzien. Deze optie wordt door vijftien lidstaten toegepast[40].

Op grond van artikel 4, lid 3, kan toestemming worden verleend voor toegang en verblijf aan de geregistreerde partner van de gezinshereniger en de ongehuwde levenspartner met wie de gezinshereniger een naar behoren geattesteerde duurzame relatie onderhoudt. Alleen Spanje en Zweden passen deze optie volledig toe.

Voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging

Op grond van artikel 7 mogen de lidstaten twee afzonderlijke soorten eisen opleggen. Ten eerste kunnen zij verzoeken om bewijs dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering en stabiele en regelmatige inkomsten. Ten tweede mogen zij van onderdanen van derde landen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen.

Huisvesting – artikel 7, lid 1, onder a)

De lidstaten hebben de optie om te verzoeken om bewijs dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting die in de betrokken regio als normaal wordt beschouwd voor een vergelijkbaar gezin. De meeste lidstaten hebben deze optie omgezet, met uitzondering van Finland, Kroatië, Nederland en Slovenië. De omvang van de geschikt geachte huisvesting verschilt per lidstaat,

[38] HvJ, A en S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

[39] Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Griekenland, Finland, Frankrijk, Letland, Malta, Nederland en Polen.

[40] België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Spanje, Kroatië, Hongarije, Italië, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië en Slowakije.

hoewel enkele lidstaten (Letland en Zweden) geen specifieke criteria lijken te hebben vastgesteld voor het beoordelen van deze geschiktheid[41].

Ziektekostenverzekering – artikel 7, lid 1, onder b)

Er is veelvuldig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een ziektekostenverzekering te vereisen. Alleen in Bulgarije, Finland, Frankrijk, Portugal en Zweden is deze niet omgezet.

Stabiele en regelmatige inkomsten – artikel 7, lid 1, onder c)

Alle lidstaten stellen de eis van stabiele en regelmatige inkomsten. Deze eis moet echter worden toegepast in overeenstemming met de interpretatie van het HvJ, waarin wordt beschreven dat de betreffende nationale bepalingen de doelstelling en de effectiviteit van de richtlijn niet mogen ondermijnen.

In de zaak *Chakroun*[42] heeft het Hof de beoordelingsmarge van de lidstaten bij het vaststellen van de inkomenseis beperkt. In het bijzonder heeft het Hof bepaald dat de lidstaten gezinshereniging niet mogen weigeren aan een gezinshereniger die over stabiele en regelmatige inkomsten beschikt 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 maatregelen in het kader van beleid van lagere overheden op het gebied van minimuminkomen. Daarnaast heeft het Hof bepaald dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling die voor de toepassing van de inkomenseis als bedoeld in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, een onderscheid maakt naargelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.

In de gevoegde zaken *O. en S.* en *Maahanmuuttovirasto*[43] was het Hof van oordeel dat de inkomenseis tegen de achtergrond van de artikelen 7 (recht op gezinsleven) en 24 (belang van het kind) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet worden toegepast. Het HvJ heeft benadrukt dat de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt moet worden uitgelegd, aangezien gezinshereniging de algemene regel is. De lidstaten mogen hun discretionaire bevoegdheden daarom niet gebruiken op een manier die afbreuk doet aan het doel van de richtlijn en aan het nuttig effect ervan.

In de zaak *Khachab*[44] heeft het Hof bevestigd dat nationale bepalingen die voorzien in een prospectieve beoordeling van financiële middelen op basis van voorgaande inkomensontwikkeling, verenigbaar zijn met de EU-wetgeving. Het Hof was van oordeel dat artikel 7, lid 1, onder c), van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het de nationale bevoegde autoriteiten mogelijk maakt een verzoek tot gezinshereniging af te wijzen op basis van een prospectieve beoordeling van de waarschijnlijkheid dat de gezinshereniger in het jaar dat volgt op de indiening van dat verzoek al dan niet over stabiele en regelmatige inkomsten blijft beschikken. Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat deze beoordeling moet worden gebaseerd op de ontwikkeling van de inkomenspositie van de gezinshereniger in de zes maanden voorafgaand aan dat verzoek.

41 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 21-22.
42 HvJ, *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.
43 HvJ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 en 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 HvJ, *Khachab*, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

De meeste lidstaten[45] hebben een referentie-inkomensdrempel vastgesteld voor de beoordeling van de toereikendheid van de financiële middelen die vereist zijn voor uitoefening van het recht op gezinshereniging. In veel lidstaten is dit bedrag gelijk aan[46] of hoger dan[47] het minimale maandelijkse basisinkomen of het minimale bestaansinkomen van dat land.

In andere lidstaten is de drempel vastgesteld op een specifiek bedrag, hoewel dit bedrag kan variëren op basis van de omvang van het gezin[48]. De meeste lidstaten[49] passen vrijstellingen van de inkomensdrempel toe, met name voor vluchtelingen en/of personen die subsidiaire bescherming genieten[50]. Een aantal lidstaten hanteert helemaal geen inkomensdrempel en beoordeelt de inkomenseis per geval[51].

Integratievoorwaarden – artikel 7, lid 2

Deze facultatieve clausule biedt de lidstaten de mogelijkheid te eisen dat onderdanen van derde landen de integratievoorwaarden naleven die in het geval van gezinsleden van vluchtelingen alleen kunnen worden toegepast nadat de gezinshereniging is toegestaan[52]. De Commissie heeft nauwgezet toegezien op de omzetting van deze clausule en heeft enkele lidstaten om opheldering gevraagd, aangezien nationale bepalingen de nuttige werking van de richtlijn niet mogen belemmeren en in overeenstemming moeten zijn met de relevante jurisprudentie van het HvJ[53].

De meeste lidstaten hebben deze optie niet toegepast, hoewel er in sommige gevallen wel onderzoek naar of een voorstel voor dergelijke voorwaarden wordt gedaan[54]. Wanneer er integratievoorwaarden bestaan voorafgaand aan de toestemming voor gezinshereniging, verlangen de lidstaten gewoonlijk van de gezinsleden dat zij een basale taalkennis aantonen. Er gelden uitzonderingen voor gezinsleden van vluchtelingen of (in sommige gevallen) personen die subsidiaire bescherming genieten.

Taallessen of onlinetaalcursussen worden gewoonlijk gevolgd op initiatief van de gezinsleden, en de kosten die deze lessen met zich meebrengen, moeten door hen worden gedragen[55]. De tarieven hangen af van het land van herkomst en de aanbieder en vorm van de cursus[56]. Sommige lidstaten kunnen daarnaast van gezinsleden verlangen dat zij na toelating verdere taalkennis verwerven (gewoonlijk A2- of B1-niveau)[57] of een inburgeringsexamen afleggen[58] als onderdeel van hun algemene integratieprogramma of als onderdeel van de

45 Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Luxemburg, Letland, Nederland, Polen, Zweden, Slovenië en Slowakije.

46 Oostenrijk, Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Litouwen, Luxemburg, Letland, Nederland, Slovenië en Slowakije.

47 België, Malta en Polen.

48 Tsjechië, Estland, Spanje, Finland, Kroatië, Ierland en Italië. Bron: onderzoek van het EMN (2017), blz. 25.

49 België, Bulgarije, Finland, Duitsland, Kroatië, Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Nederland, Zweden, Slovenië en Slowakije.

50 Oostenrijk, België, Bulgarije, Duitsland, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Zweden, Slovenië, Slowakije en Nederland.

51 Cyprus en Hongarije. Bron: onderzoek van het EMN (2017), blz. 26.

52 In Nederland moeten vluchtelingen voldoen aan de integratievoorwaarden voor gezinsvorming.

53 Zie het HvJ-arrest in de zaken *K en A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453; *P en S*, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369 en *Parlement / Raad*, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

54 Finland en Luxemburg.

55 Oostenrijk, Duitsland en Nederland.

56 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 26.

57 Oostenrijk en Nederland.

58 Nederland.

voorwaarden voor permanente vestiging in het land[59]. In sommige gevallen kan er gratis taalopleiding worden aangeboden[60].

Naast taalkennis kunnen in de integratieprogramma's van de lidstaten ook cursussen over de geschiedenis en waarden van het land, maatschappelijke oriëntatie of professionele begeleiding zijn opgenomen[61]. Verdere integratievoorwaarden kunnen ook de vorm aannemen van melden bij een integratiecentrum[62] of het ondertekenen van een integratieverklaring[63] of een integratieovereenkomst[64] waarin inburgerings- en taalcursussen worden voorgeschreven. Niet-naleving van deze integratievoorwaarden kan soms leiden tot het intrekken of niet vernieuwen van een verblijfstitel of tot afwijzing van een langdurige verblijfstitel[65].

Het doel van die voorwaarden is de integratie van de gezinsleden te bevorderen. Of deze voorwaarden volgens de richtlijn toelaatbaar zijn, hangt af van de vraag of zij tot dat doel bijdragen en het evenredigheidsbeginsel naleven. De aanvaardbaarheid van de voorwaarden kan worden betwist op grond van de toegankelijkheid van de cursussen of de tests, de opzet en/of organisatie ervan (testmateriaal, examengelden, plaats enz.) en de vraag of die voorwaarden of het effect ervan ook een ander doel dan integratie dienen (bijvoorbeeld hoge examengelden die gezinnen met een laag inkomen uitsluiten). Ook de procedurele waarborg die het recht om beroep in te stellen garandeert, moet worden geëerbiedigd.

In de zaak *Minister van Buitenlandse Zaken tegen K. en A.*[66] heeft het HvJ in de punten 53 en 54 van zijn arrest het volgende erkend: "*In deze context kan niet worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk maakt. […] Vanuit dat gezichtspunt kan met de verplichting om met goed gevolg een basisexamen inburgering af te leggen worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen."*

In hetzelfde arrest (punten 56 tot en met 58) heeft het Hof echter ook de beperkingen van de bevoegdheid van de lidstaten aangegeven bij het opleggen van integratievoorwaarden: "*Evenwel vereist het evenredigheidscriterium hoe dan ook dat de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. […] De integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 mogen immers niet tot doel hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar dienen hun integratie in de lidstaten te vergemakkelijken. Voorts moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger, in aanmerking worden genomen […]".*

In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel moet de nationale wetgeving waarbij artikel 7, lid 2, eerste alinea, wordt omgezet, daarom geschikt zijn voor het verwezenlijken

59 Oostenrijk, Duitsland, Letland en Nederland.
60 Estland en Letland.
61 België, Duitsland, Estland, Nederland en Zweden.
62 Oostenrijk.
63 België en Nederland.
64 Frankrijk.
65 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 26-27.
66 HvJ, *K en A*, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453.

van de doelstellingen van die wetgeving en niet verder gaan dan de daarvoor noodzakelijke middelen.

In twee recente arresten[67] heeft het HvJ zijn jurisprudentie over integratievoorwaarden in de specifieke context van artikel 15 (afgifte van een autonome verblijfstitel) verder uitgewerkt.

Wachttijd en opnamecapaciteit – artikel 8

In artikel 8 wordt de mogelijkheid voor de lidstaten beschreven om van de gezinshereniger een periode van legaal verblijf te eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen (eerste alinea), en om te voorzien in een wachttijd van ten hoogste drie jaar voor de afgifte van een verblijfstitel in gevallen waarin op grond van hun eerdere wetgeving inzake gezinshereniging rekening moet worden gehouden met de opnamecapaciteit (tweede alinea).

Veel landen hebben de optie uit de eerste alinea omgezet. De Commissie heeft in de omzetting echter verschillende inconsistenties ontdekt, die ophelderingen en aanpassingen in de nationale wetgeving noodzakelijk hebben gemaakt na overleg met de betrokken lidstaten. De optie uit de tweede alinea is alleen door Oostenrijk en Kroatië omgezet.

Veel lidstaten stellen geen wachttijd in voordat het gezin van een gezinshereniger gezinshereniging kan aanvragen[68]. Wanneer deze bepaling van toepassing is, kan de wachttijd één[69], anderhalf[70], twee[71] of drie jaar[72] bedragen vanaf het moment dat de gezinshereniger ingezetene van het land is geworden of een definitief besluit tot verlening van internationale bescherming heeft ontvangen, met uitzonderingen door individuele lidstaten[73].

Mogelijke beperkingen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid – artikel 6

Over het algemeen hebben de meeste lidstaten artikel 6 correct omgezet, maar er is een aantal verschillen vastgesteld in het gebruik van terminologie, met name wat de term "binnenlandse veiligheid" betreft. De lidstaten hebben uiteenlopende methoden gebruikt bij het omzetten van deze bepaling, waarbij soms wordt verwezen naar de desbetreffende bepalingen van het *Schengenacquis* en soms naar strafbare feiten met vrijheidsstraf.

Overweging 14 van de richtlijn bevat enkele aanwijzingen over mogelijke bedreigingen van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Verder staat het de lidstaten vrij hun normen vast te stellen overeenkomstig het algemene evenredigheidsbeginsel en artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan zij rekening moeten houden met de aard en de hechtheid van de band tussen de personen en met de verblijfsduur, die zij moeten afwegen tegen de ernst en de aard van de inbreuk op de openbare orde of de openbare veiligheid. Het criterium volksgezondheid kan worden toegepast op voorwaarde dat ziekte of handicap niet de enige grond voor intrekking of niet-verlenging van een verblijfsvergunning vormt. De termen "openbare orde", "openbare veiligheid" en "volksgezondheid" in artikel 6 moeten tegen de achtergrond van de jurisprudentie van het HvJ en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden uitgelegd.

---

67 HvJ, arrest van 7 november 2018, *C en A*, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 en arrest van 7 november 2018, *K*, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

68 Bulgarije, Estland, Ierland, Finland, Kroatië, Hongarije, Italië, Slovenië, Zweden en Slowakije.

69 Spanje, Luxemburg en Nederland.

70 Frankrijk.

71 Cyprus, Griekenland, Kroatië, Litouwen, Letland, Malta en Polen.

72 Oostenrijk.

73 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 27-28.

Momenteel is er geen algemene regel of vaste rechtspraak op basis waarvan de in de richtlijn gezinshereniging en andere migratierichtlijnen vastgelegde clausules over de openbare orde altijd op dezelfde manier zouden moeten worden uitgelegd als de clausule over de openbare orde in de richtlijn vrij verkeer 2004/38/EG (waarover een aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie van het HvJ bestaat).

Dit is al bevestigd in het richtsnoer van de Commissie voor de toepassing van de richtlijn[74], waarin wordt benadrukt dat de jurisprudentie van het HvJ over de richtlijn vrij verkeer, hoewel deze niet direct relevant is voor onderdanen van derde landen, *mutatis mutandis* kan dienen als achtergrond bij het bepalen van de begrippen in kwestie. Verdere interpretatieve richtsnoeren van het HvJ zijn te verwachten na twee prejudiciële verwijzingen die zijn ingediend in de zaken C-381/18 en C-382/18 (beide aanhangig), waarin het Hof – voor het eerst – is gevraagd de clausules over de openbare orde van artikel 6, leden 1 en 2, van de richtlijn direct uit te leggen.

Procedure voor beoordeling van het verzoek – artikel 5

De aanvrager – artikel 5, lid 1

Op grond van artikel 5, lid 1, moeten de lidstaten bepalen of het gezinslid of de gezinshereniger degene is die de aanvraag mag indienen. De lidstaten zijn verdeeld wat de omzetting van dit artikel betreft: in sommige lidstaten[75] heeft de gezinshereniger dit recht, terwijl dit in andere lidstaten[76] voor het gezinslid of voor beide[77] geldt.

Plaats van indiening van het verzoek – artikel 5, lid 3

Krachtens de richtlijn moet het gezinslid op het ogenblik van indiening van het verzoek buiten het grondgebied van de lidstaat verblijven en kan alleen in passende gevallen een afwijking worden toegestaan. Alle lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet en alle lidstaten (behalve Roemenië en Bulgarije) hebben gebruikgemaakt van de afwijking op basis waarvan gezinsleden hun verzoek mogen indienen op het grondgebied van de lidstaat, indien ze daar al legaal verblijven[78] of wanneer uitzonderlijke omstandigheden dit rechtvaardigen[79], bijvoorbeeld wanneer er een belemmering bestaat voor indiening van het verzoek in het land van herkomst.

Documenten – artikel 5, lid 2, eerste alinea

De lijst van vereiste documenten is niet dezelfde in alle lidstaten: sommige landen hanteren een uitvoerige lijst, terwijl andere slechts naar algemene voorschriften verwijzen en dus een aanzienlijke beoordelingsmarge overlaten aan de autoriteiten. De richtlijn bevat specifieke bepalingen voor vluchtelingen: indien een vluchteling geen officieel document kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, moeten de lidstaten andere bewijsstukken in aanmerking nemen (artikel 11, lid 2). Over het algemeen hanteren de lidstaten bij gebrek aan (betrouwbare) documenten een flexibele benadering[80], met name ten aanzien van personen die internationale bescherming genieten en hun gezinsleden. Vaak aanvaarden zij een reeks andere bewijsmiddelen, zolang zij de identiteit van de aanvragers en het bestaan van

74 COM(2014) 210.
75 Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Polen en Slovenië.
76 Oostenrijk, België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Finland, Kroatië, Hongarije, Luxemburg, Letland, Zweden en Slowakije.
77 Italië, Litouwen, Letland, Nederland, Portugal en Roemenië.
78 België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Kroatië, Hongarije en Letland.
79 Oostenrijk, Finland en Luxemburg. Bron: Onderzoek van het EMN (2017), blz. 32.
80 Onderzoek van het EMN (2017), blz. 33 en 37.

gezinsbanden kunnen controleren[81]. Hieronder vallen documenten van asielgesprekken, bewijs van een zitting in hoger beroep, notariële of schriftelijke verklaringen, foto's van gebeurtenissen en betalingsbewijzen.

De lidstaten kunnen ook een DNA-test verlangen of voorstellen, gewoonlijk als laatste redmiddel, bijvoorbeeld wanneer de twijfel aanhoudt en een betrouwbaarder bevestiging nodig is. Ondanks deze flexibele benadering blijkt uit het EMN-onderzoek van 2017 dat het gebrek aan documenten voor de verwerking van de aanvraag een van de meest genoemde uitdagingen is[82]. Dit kwam ook naar voren in enkele klachten die de Commissie heeft ontvangen, met in één geval uitwisseling van informatie met de betrokken lidstaat tot gevolg.

Gesprekken en onderzoek– artikel 5, lid 2, tweede alinea

De meeste lidstaten maken gebruik van de mogelijkheid om gesprekken te voeren en zo nodig ander onderzoek te verrichten om bewijs te verkrijgen van het bestaan van een gezinsband. Slechts enkele lidstaten[83] passen deze optie niet toe.

Om in overeenstemming met het EU-recht te zijn moeten de gesprekken en/of andere onderzoeken evenredig zijn, zodat zij het recht op gezinshereniging niet tenietdoen, en moeten zij de fundamentele rechten, met name het recht op privacy en gezinsleven, eerbiedigen. De Commissie heeft tot dusver geen problemen ontdekt met betrekking tot de omzetting van deze bepaling.

Fraude of schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie – artikel 16, lid 4

Krachtens deze bepaling mogen de lidstaten specifieke controles verrichten wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk, -partnerschap of -adoptie. Alle nationale stelsels bevatten regels om gezinshereniging te voorkomen indien er sprake is van een relatie die als enig doel het verkrijgen van een verblijfsvergunning heeft. Deze optie is in de nationale wetgeving van de meeste lidstaten omgezet[84]. Andere lidstaten[85] passen de bepaling gedeeltelijk toe, wat geen reden tot zorg is voor de Commissie.

In een recente prejudiciële verwijzing[*86*] is het HvJ gevraagd te bepalen of artikel 16, lid 2, onder a), aldus moet worden uitgelegd dat het de intrekking van een verblijfstitel in de weg staat, indien die verblijfstitel is verkregen op basis van frauduleuze informatie, maar het gezinslid niet van de fraude op de hoogte was.

Leges

In bijna alle lidstaten moeten de aanvragers rechten betalen. Het totale bedrag verschilt per lidstaat: de rechten bedragen gemiddeld 50 tot 150 EUR. Over de kwestie van administratieve procedurekosten staat niets in de richtlijn. De lidstaten mogen, zoals vermeld in het verslag van de Commissie van 2008, evenwel geen rechten vaststellen die de nuttige werking van de richtlijn ondermijnen.

Wat de kosten voor "inburgeringsexamens" betreft, was het HvJ van oordeel dat het de lidstaten weliswaar vrijstaat om van onderdanen van derde landen te vereisen dat zij de kosten

---

81 In zijn conclusie van 29 november 2018 in HvJ-zaak C-635/17 (aanhangig), ECLI:EU:C:2018:973, heeft advocaat-generaal Wahl voorgesteld een verplichting tot actieve samenwerking op te leggen aan zowel aanvragers als autoriteiten in geval van onvoldoende bewijs.

82 Oostenrijk, België, Cyprus, Finland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta en Nederland.

83 Bulgarije, Estland, Kroatië, Nederland en Slovenië.

84 Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Griekenland, Finland, Hongarije, Italië, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden en Slowakije.

85 Griekenland, Finland, Litouwen, Polen en Slowakije.

86 HvJ, aanhangige zaak, Y.Z. en anderen (C-557/17).

van de krachtens artikel 7, lid 2, van de richtlijn vastgestelde integratievoorwaarden betalen en om de hoogte daarvan vast te stellen, maar dat de hoogte van de kosten, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, niet tot doel of tot gevolg mag hebben dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.

Dat zou het geval zijn indien het bedrag van de kosten die worden gevraagd voor het afleggen van het inburgeringsexamen, buitensporig zou zijn gezien de aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor de betrokken onderdanen van derde landen[87].

Schriftelijke kennisgeving en duur van de procedure – artikel 5, lid 4

Op grond van artikel 5, lid 4, eerste alinea, is de nationale bevoegde instantie verplicht om de persoon die het verzoek heeft ingediend zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van een verzoek, schriftelijk in kennis te stellen van de ten aanzien van hem genomen beslissing. De meeste lidstaten leven deze bepaling na door termijnen toe te passen die binnen de eis van negen maanden vallen. Op grond van de tweede alinea kan in bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling, de termijn verlengd worden. De omzetting van deze bepaling baart de Commissie geen zorgen.

Belangen van het kind – artikel 5, lid 5

Op grond van artikel 5, lid 5, moeten de lidstaten er bij de behandeling van het verzoek voor zorgen dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen. Dit is door het HvJ benadrukt in de zaken *O. en S.*, *Maahanmuuttovirasto*[88] en *Parlement/Raad*[89]. De meeste lidstaten hebben deze verplichting nageleefd, maar niet alle lidstaten hebben deze expliciet omgezet met het oog op de beoordeling van een verzoek om gezinshereniging. De verplichting om rekening te houden met de belangen van het kind lijkt echter een algemeen wetsbeginsel te zijn in de nationale wetgeving.

Horizontale clausule betreffende passende overwegingen – artikel 17

Deze clausule bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, de duur van zijn/haar verblijf in de lidstaat en het bestaan van familiale, culturele en sociale banden met zijn/haar land van oorsprong, wat inhoudt dat ieder geval afzonderlijk moet worden behandeld. Het HvJ heeft vaak naar deze verplichting verwezen, met name in de zaak *Parlement/Raad* uit 2006[90]. Overeenkomstig dat arrest lijkt louter een verwijzing naar artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens niet voldoende te zijn als omzetting van artikel 17.

Deze bepaling is door de meeste lidstaten correct omgezet. Het evenredigheids- en rechtszekerheidsbeginsel (algemene beginselen van EU-recht) moeten worden toegepast bij ieder besluit over de afwijzing, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel. In twee aanhangige zaken[91] is het HvJ gevraagd het effect van artikel 17 te beoordelen in de context van intrekkingen van verblijfstitels vanwege redenen in verband met de openbare orde.

87 HvJ, C-153/14, *K en A*, ECLI:EU:C:2015:453, punten 64 en 65.
88 HvJ, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 en 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 HvJ, C-540/03, *Parlement / Raad*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Ibidem.
91 HvJ, aanhangige zaken C-381/18 en 382/18.

Beroepsprocedure – artikel 18

Over het algemeen is artikel 18 in alle lidstaten correct omgezet. Alle lidstaten hebben, in overeenstemming met deze bepaling (zij het op verschillende manieren) het recht om beroep in te stellen vastgelegd. Er zijn geen nationale bepalingen ontdekt die te belastend zijn of het recht om beroep in te stellen in de weg staan.

Toegang en verblijf – artikelen 13 en 15

Medewerking bij het verkrijgen van een visum – artikel 13, lid 1

Zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, moeten de lidstaten de toegang van de gezinsleden toestaan en hen alle medewerking bij het verkrijgen van de nodige visa bieden. Artikel 13, lid 1, is door de meeste lidstaten correct omgezet. Er moet op worden gewezen dat het voor de lidstaten verplicht is medewerking te verlenen bij het verkrijgen van de nodige visa.

Verblijfsduur – artikel 13, leden 2 en 3

Op grond van artikel 13, lid 2, moeten de lidstaten de gezinsleden een eerste verblijfstitel met een geldigheidsduur van ten minste één jaar verlenen die kan worden verlengd. De meeste lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet. Een aantal lidstaten stelt echter uitdrukkelijk dat de minimale geldigheidsduur van de verblijfstitel één jaar is.

Op grond van artikel 13, lid 3, mag de geldigheidsduur van de aan de gezinsleden verleende verblijfstitels de datum waarop de verblijfstitel van de gezinshereniger verstrijkt, in beginsel niet overschrijden. Alle lidstaten hebben deze bepaling omgezet.

Autonome verblijfstitel – artikel 15

In artikel 15, lid 1, eerste alinea, wordt bepaald dat de echtgenoot of de niet-gehuwde partner of meerderjarige kinderen uiterlijk na vijf jaar verblijf, en voor zover aan de gezinsleden geen verblijfstitel is verleend om andere redenen dan gezinshereniging, (op aanvraag indien vereist op grond van de nationale wetgeving) recht hebben op een autonome verblijfstitel. Deze bepaling is correct opgenomen in de wetgeving van het grootste deel van de lidstaten (zij het met een aantal verschillen wat betreft de duur van de huwelijkse staat of de telling van de periode van vijf jaar, hoewel deze geen zorgen omtrent naleving met zich meebrengen).

Op grond van artikel 15, lid 3, kunnen de lidstaten in geval van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding of overlijden van eerstegraads bloedverwanten in rechtstreekse opgaande of neergaande lijn (op aanvraag indien vereist op grond van de nationale wetgeving) een autonome verblijfstitel verlenen aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten (die mogelijkheid bestaat ook in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden). Deze optie is door alle lidstaten omgezet.

In twee recente arresten[92] in verband met artikel 15 heeft het HvJ verduidelijkt dat hoewel de afgifte van een autonome verblijfstitel in beginsel een recht vormt na vijf jaar verblijf op het grondgebied van een lidstaat uit hoofde van gezinshereniging, de Uniewetgever de lidstaten niettemin heeft toegestaan om aan de verlening van een dergelijke verblijfstitel bepaalde – door henzelf vast te stellen – voorwaarden te verbinden.

Het HvJ heeft in het bijzonder de mogelijkheid voor de lidstaten overwogen om integratievoorwaarden op te leggen voor het verkrijgen van een autonome verblijfstitel in het kader van artikel 15 van de richtlijn gezinshereniging (C-257/17 en C-484/17) en heeft

[92] HvJ, arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 en arrest van 7 november 2018, K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

verduidelijkt dat dergelijke voorwaarden verenigbaar zijn met de richtlijn, met inachtneming van de evenredigheid ervan, en dat "*artikel 15 [...] niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel die is ingediend door een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging langer dan vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat heeft verbleven, kan worden afgewezen op grond dat hij niet heeft aangetoond dat hij is geslaagd voor een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van deze lidstaat, mits de wijze waarop de verplichting om dat examen te behalen concreet wordt uitgewerkt, niet verder gaat dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van derdelanders te bereiken.*"

In zijn arrest in de zaak C-257/17 heeft het Hof ook een ander procedureel detail verduidelijkt in verband met de afgiftedatum van autonome verblijfstitels door te stellen dat de richtlijn niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de autonome verblijfstitel pas kan worden verstrekt met ingang van de datum van indiening van de aanvraag daartoe.

Toegang tot onderwijs en arbeid – artikel 14

In artikel 14, lid 1, worden de gebieden vastgesteld waarop de gezinsleden van de gezinshereniger hetzelfde moeten worden behandeld als de gezinshereniger: toegang tot onderwijs, arbeid, beroepskeuzebegeleiding, beroepsopleiding en bij- en nascholing. Verder hebben de lidstaten op grond van de richtlijn de mogelijkheid om overeenkomstig hun nationale wetgeving de voorwaarden vast te stellen waaronder gezinsleden arbeid in loondienst of als zelfstandige kunnen verrichten (artikel 14, lid 2) en kunnen de lidstaten de toegang tot arbeid in loondienst of als zelfstandige van bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn of van meerderjarige niet-gehuwde kinderen, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, beperken (artikel 14, lid 3).

Over het algemeen hebben de lidstaten de in artikel 14, lid 1, beschreven gelijkheidsvoorschriften correct omgezet, maar de meeste lidstaten[93] hebben de in artikel 14, lid 2, beschreven optie niet toegepast. De optie uit artikel 14, lid 3, is alleen door Slowakije overgenomen. Deze bepalingen zijn vaak samen met het algemene beginsel van non-discriminatie in de nationale wetgeving omgezet.

Gezinshereniging van vluchtelingen – artikelen 9 tot en met 12

Hoofdstuk V van de richtlijn vermeldt een reeks afwijkingen die voorzien in gunstiger bepalingen voor de gezinshereniging van vluchtelingen teneinde rekening te houden met hun specifieke situatie. De belangrijkste aspecten worden hieronder uitgelicht.

In artikel 10 wordt de toepassing van de definitie van gezinsleden op de gezinshereniging van vluchtelingen beschreven. Het voorziet in bepaalde uitzonderingen en specifieke regels ten aanzien van gezinsherenigers die alleenstaande minderjarigen zijn. Dit artikel is door de meeste lidstaten correct omgezet. In een recente prejudiciële verwijzing[94] is het HvJ gevraagd te verduidelijken of het de lidstaten toegestaan is de "kunnen"-clausule van artikel 10, lid 2, op beperktere wijze te gebruiken dan in de richtlijn beschreven en de gezinshereniging van andere "ten laste komende" gezinsleden alleen toe te staan in de gevallen waarin de afhankelijkheid verband houdt met de gezondheidstoestand.

In artikel 11 worden de indiening en behandeling van het verzoek voor vluchtelingen beschreven. Zoals vermeld in artikel 11, lid 1, moeten de indiening en behandeling van het verzoek om gezinshereniging met een gezinshereniger aan wie een vluchtelingenstatus is

93 Behalve België, Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Luxemburg en Malta.

94 HvJ, aanhangige zaak, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

toegekend, onverminderd het bepaalde in artikel 11, lid 2, worden uitgevoerd in overeenstemming met artikel 5.

Overeenkomstig artikel 11, lid 2, moeten de lidstaten andere bewijsmiddelen waarmee het bestaan van een gezinsband kan worden bewezen, in aanmerking nemen wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt. Een beslissing tot afwijzing van het verzoek mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken. Er moet worden benadrukt dat er zich gemakkelijk nalevingsproblemen kunnen voordoen bij de omzetting van deze bepaling, en de lidstaten moeten alert blijven op de kwestie van bewijsstukken van vluchtelingen. In de zaak *E.*[95] (aanhangig) is een prejudiciële vraag gesteld aan het HvJ betreffende de verplichting voor vluchtelingen om mee te werken en de niet-beschikbaarheid van bewijsstukken te verklaren. Vermoedelijk zal het naderende arrest deze belangrijke kwestie ophelderen.

Op grond van artikel 12 is een deel van de voorzieningen voor gezinshereniging voor vluchtelingen alleen van toepassing wanneer het verzoek om gezinshereniging binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend. In een recent arrest[96] heeft het HvJ het absolute karakter van deze termijn in beginsel bevestigd, maar heeft het ook benadrukt dat deze strikte regel niet kan gelden voor situaties waarin de te late indiening van het verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.

III. CONCLUSIES

Sinds 2008 is de stand van zaken wat betreft de uitvoering van de richtlijn gezinshereniging verbeterd, mede vanwege de door de Commissie ingeleide inbreukprocedures en de in 2014 gepubliceerde mededeling met richtsnoeren, alsook de vele arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De lidstaten hebben zich sterk ingespannen om hun nationale wetgeving zo te verbeteren en aan te passen dat deze aan de vereisten van de richtlijn voldoet.

In haar eerste verslag over de uitvoering van de richtlijn van 2008 heeft de Commissie een aantal problematische omzettingskwesties uitgelicht in verband met versoepeling van de visumregeling, autonome verblijfstitels, gunstiger bepalingen voor vluchtelingen, de belangen van het kind en beroepsmogelijkheden. Deze kwesties hadden echter voornamelijk te maken met de juridische aspecten van de omzetting, aangezien de lidstaten nog geen langdurige ervaring hadden met de praktische toepassing van deze regels.

In de mededeling van de Commissie van 2014, die diende als richtsnoer voor de toepassing van de richtlijn, werden aanhoudende problemen in de nationale wetgeving uitgelicht, met name een aantal problematische horizontale kwesties die duidelijk naar voren waren gekomen, zoals integratievoorwaarden, stabiele en regelmatige inkomsten, de noodzaak om terdege rekening te houden met de belangen van het kind en de gunstigere bepalingen voor de gezinshereniging van vluchtelingen.

Vier jaar later vormen deze kernkwesties nog altijd een uitdaging voor sommige lidstaten, die moeten blijven proberen de richtlijn effectief toe te passen door speciale aandacht te besteden aan het enorme belang van het fundamentele recht op eerbiediging van het gezinsleven, de rechten van kinderen en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Verder mag, zoals genoemd in zowel het verslag van 2008 als de mededeling van 2014, de bewoording van de richtlijn, die de lidstaten een relevante beoordelingsmarge laat bij de

[95] HvJ, zaak C-635/17 (aanhangig).

[96] HvJ, arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

omzetting ervan, niet leiden tot verlaging van de normen wanneer "*kunnen*"-bepalingen over bepaalde voorschriften voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging op een te brede of onevenredige manier worden toegepast. De algemene beginselen van het EU-recht – in de eerste plaats die van evenredigheid en rechtszekerheid – moeten worden beschouwd als het belangrijkste middel voor het beoordelen van de verenigbaarheid van nationale bepalingen met de richtlijn.

Als hoedster van de EU-verdragen heeft de Commissie regelmatig toegezien op de juridische en praktische omzetting van de richtlijn door de lidstaten, met name wat de in dit verslag uitgelichte kwesties betreft. Omdat gezinshereniging voor de EU een grote uitdaging blijft in het kader van het migratiebeleid, zal de Commissie nauwgezet blijven toezien op de nationale wetgeving en administratieve praktijken en zal zij mogelijk passende maatregelen overwegen, zoals het inleiden van inbreukprocedures waar nodig, overeenkomstig haar bevoegdheden op grond van de EU-Verdragen.