



Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie

**Een vergelijkende studie
in negen lidstaten van de EU**

Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie

**Een vergelijkende studie
in negen lidstaten van de EU**

COLOFON

Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie. Een vergelijkende studie in negen lidstaten van de EU

Cette publication est également disponible en français sous le titre:
Les conditions d'accès au regroupement familial en question.
Une étude comparative dans neuf Etats membres de l'UE

This publication also exists in English under the title: Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU Member States

Een co-editie van de Koning Boudewijnstichting, Brederodestraat 21
te 1000 Brussel en het European Policy Centre

AUTEURS

Yves Pascouau, Senior Policy Analyst, the European Policy Centre
Henri Labayle, Professor aan de Universiteit van Pau, Frankrijk

REDACTIONELE BIJDRAGEN

Sylvie Sarolea, Université Catholique de Louvain, België
Henri Labayle, Universiteit van Pau, Frankrijk
Kay Hailbronner, Universiteit van Konstanz, Duitsland
Barbara Mikolajczyk, Universiteit van Silesia, Polen
Nuno Piçarra en Francisco Pereira Coutinho, Nova Universiteit van Lissabon, Portugal
Neza Kogovsek Salamon, Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies van Ljubljana, Slovenië
Cristina Gortazar Rotaache, Pontificia de Comillas Universiteit van Madrid, Spanje
Orjan Edstrom en Evan Nilsson, Universiteit van Umea, Zweden
Susanne Riekkola, Migration Board, Zweden
Tineke Strik, Centre for Migration Law, Radboud Universiteit Nijmegen, Nederland
Philippe De Bruycker, Université libre de Bruxelles, België

VERTALING

Antoine Pennewaert

COÖRDINATIE VOOR DE KONING BOUDEWIJNSTICHTING

Françoise Pissart, directeur
Fabrice de Kerchove, projectverantwoordelijke
Anneke Denecker, assistente

GRAFISCH CONCEPT VORMGEVING PRINT ON DEMAND

PuPiL
Jean-Pierre Marsily
Manufast-ABP vzw, een bedrijf voor aangepaste arbeid

Deze uitgave kan gratis worden gedownload van onze website www.kbs-frb.be
Een afdruk van deze elektronische uitgave kan (gratis) besteld worden:
on line via www.kbs-frb.be, per e-mail naar publi@kbs-frb.be of telefonisch
bij het contactcentrum van de Koning Boudewijnstichting, tel +32-70-233 728,
fax +32-70-233 727

WETTELIJK DEPOT: ISBN: EAN: BESTELNUMMER:

D/2893/2011/44
978-90-5130-761-0
9789051307610
3031

November 2011
Met de steun van de Nationale Loterij

VOORWOORD

Sedert de arbeidsmigratiestop in 1974 is gezinshereniging de belangrijkste vorm van legale migratie in vrijwel alle landen van Europa. In België plaatste de recente goedkeuring van een nieuwe, meer dwingende wet het onderwerp opnieuw centraal in het politieke debat. Dat is een evolutie die we in verscheidene lidstaten van de Europese Unie terugvinden. Gezinshereniging vormt immers al jaren het voorwerp van een intense wetgevende bedrijvigheid en een steeds sterkere interactie tussen het nationale en het Europese niveau. Daarbovenop stijgt de spanning tussen een tendens om aan migranten en hun gezin meer restrictieve voorwaarden op te leggen en een jurisprudentie die de mensenrechten, en in het bijzonder het recht op een gezinsleven, verdedigt.

Binnen een context die voortdurend evolueert, stelde de Koning Boudewijnstichting vast dat het thema gezinshereniging slecht gekend is, dat de statistieken versnipperd zijn en dat een totaalvisie ontbreekt. De Stichting vond het dan ook opportuun om de voorwaarden te scheppen voor een onderbouwd maatschappelijk debat. Daarom startte ze in 2010 met alle actoren op het terrein een dialoogproces dat kan steunen op objectieve gegevens over de juridische context en het sociaaleconomische profiel van migranten.

Het was de bedoeling om, in samenwerking met de betrokken actoren, vast te stellen welke uitdagingen zich vandaag stellen op het juridische, administratieve en sociaaleconomische vlak. Na een onderzoek van de situatie van gezinshereniging in België, bleek dat het noodzakelijk was om het studieterrrein uit te breiden tot het Europese niveau, des te meer omdat de Europese Commissie met de publicatie van een groenboek hierover een raadpleging wil opstarten voor het einde van 2011. Vandaar dat de Stichting aan het European Policy Centre de opdracht gaf om een vergelijkend overzicht te maken van de voorwaarden voor gezinshereniging die van toepassing zijn in verscheidene lidstaten van de EU.

De studie werd uitgevoerd in samenwerking met het universiteitsnetwerk Odysseus en heeft een drievoudig doel. In de eerste plaats wil ze bepalen welke voorwaarden onderdanen van derde landen moeten vervullen om recht te hebben op gezinshereniging. Vervolgens probeert ze te evalueren welke effecten dergelijke regels hebben op het aantal aanvragen en op het integratieproces van migranten. Tot slot stelt de studie, rekening houdend met het feit dat de procedure moet voldoen aan Europese regels, vast welke grenzen de lidstaten niet mogen overschrijden als ze nieuwe maatregelen inzake gezinshereniging aannemen.

Naast een aantal juridische preciseringen stelt de in kaart gebrachte thematiek een fundamentele vraag aan de orde: bevorderen de voorwaarden voor gezinshereniging in de huidige context de integratie van migranten of worden ze nu ingezet als een instrument om de migratiestroom te beheersen? Op dit punt pleit het rapport duidelijk voor het eerbiedigen van de gronddoelstel-

lingen van gezinshereniging, met name het verzekeren van de stabiliteit van migranten en hun gezin, het bevorderen van hun integratie in het gastland en het bieden van bescherming tegen misbruik en wantoestanden. Tussen de restrictieve en soepele beleidsmaatregelen door acht men overigens een grotere harmonisering van de regels noodzakelijk om de convergentie tussen de lidstaten te verbeteren en om migratietoerisme, als bron van ontsporingen en kwetsbaarheid, te vermijden.

De Koning Boudewijnstichting is de auteurs van deze studie erg erkentelijk, in het bijzonder omdat ze de wettelijke kronkels rond gezinshereniging in alle delen van Europa toegankelijk hebben gemaakt en vooral omdat ze daar lessen uit getrokken hebben die ongetwijfeld een grote bijdrage zullen leveren aan het debat over het migratiebeleid.

Koning Boudewijnstichting
november 2011

INHOUD

Voorwoord	3
Samenvatting	9
ALGEMENE INLEIDING	11
I. Veranderende landschappen	12
A. In EU-lidstaten	12
1. De omzetting van de richtlijn	12
2. Restrictieve nationale maatregelen	13
3. De bottom-up aanpak of de impact van nationale beleidsmaatregelen op het EU-niveau	13
B. Op het EU-niveau	14
1. Veranderingen die werden ingevoerd door de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon	14
2. Impact van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU	15
II. Definieren van het toepassingsgebied van de studie	17
A. Persoonlijk toepassingsgebied	17
B. Onderzochte lidstaten	18
III. Methodologie	18
HOOFDSTUK 1 – ALGEMEEN OVERZICHT	21
I. Context in beweging: gezinshereniging onder druk	21
A. Op het EU-niveau	21
B. Op het nationale niveau	22
II. Overzicht van de wijzigingen inzake de voorwaarden voor gezinshereniging	23
A. Voorwaarden bepaald door richtlijn 2003/86/EC	23
B. Stand van zaken in 2007	24
C. Huidige trends in de bestudeerde lidstaten	25
HOOFDSTUK 2 – COMPARATIEVE ANALYSE INZAKE VOORWAARDEN VOOR GEZINSHERENIGING	29
SECTIE 1 – GEZINSLEDEN	29
I. De echtelijke partner	29
A. Recht op hereniging voor de echtelijke partner	29
B. Minimumleeftijd als voorwaarde	30
1. Minimumleeftijd boven de meerderjarigheid	30
2. Minimumleeftijd gelijk aan meerderjarigheid	31
3. Geen specifieke regels inzake minimumleeftijd	32
4. Opmerkingen	32
C. Regels inzake de geldigheid van het huwelijk	33
1. Huwelijken die voltrokken worden in EU-lidstaten	33
Documenten die voor een huwelijk vereist zijn	33
Gronden die het voltrekken van huwelijken kunnen beletten	35
Procedures om de huwelijksvoltrekking te voorkomen	36
2. Huwelijken die afgesloten zijn in het buitenland	37
Documenten in te dienen voor de erkenning van een huwelijk dat werd gesloten in een derde land	37
Procedures om de geldigheid en de eerlijkheid van het huwelijk in te schatten	38

II. Ongehuwde partners.....	40
A. Lidstaten die het recht op gezinshereniging niet toestaan aan ongehuwde levenspartners	41
B. Lidstaten waar ongehuwde levenspartners recht hebben op gezinshereniging.....	41
C. De geldigheid van een partnerschap controleren	43
III. Kinderen	45
A. Minderjarige kinderen	45
B. Volwassen kinderen	45
C. Bewijs van banden tussen ouders en kinderen	47
1. Algemene voorwaarden	47
2. DNA-tests	50
D. Hereniging van minderjarige kinderen van een toekomstige huwelijkspartner.....	51
1. Geen beperkingen voor de hereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote	51
2. Hereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote gebonden aan nationale regels	52
IV. Bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn	53
SECTIE 2 – VERBLIJFS- EN PROCEDURELE ASPECTEN.....	57
I. Voorafgaande verblijfsvoorwaarden	57
A. Soort verblijfsvergunning	57
B. Duur van een voorafgaand wettig verblijf	59
II. Procedure	60
A. Verzoek	60
1. Personen die een verzoek om gezinshereniging mogen indienen.....	61
2. Verplichting voor gezinsleden om buiten het grondgebied te wonen	61
3. Afwijking van de verplichting om buiten het grondgebied te verblijven	62
B. Behandeling en beslissing	65
1. Kader vastgelegd door richtlijn 2003/86/EC	65
2. Uiterste data voor de behandeling in nationale wetten en besluiten	65
3. Behandelingsregels versus deadline van twee jaar vooraleer de familie zich bij de gezinshereniger kan voegen	68
Verenigbaar volgens de wet.....	68
Verenigbaar in de praktijk.....	69
4. Geen tijdige beslissing	70
C. Kosten	73
SECTIE 3 – MATERIËLE VOORWAARDEN	77
I. Huisvestingsvoorwaarden	77
A. Voorwaarden vereist in de lidstaten	77
B. Bewijs van huisvestingsvoorwaarden	80
C. Verplichting om de voorwaarde te vervullen voor of na de aankomst van gezinsleden	81
D. Beoordelen van het bewijs	82
E. Effecten van de huisvestingsvoorwaarden	84
II. Ziekteverzekering	85
III. Inkomen	86
A. Evaluatie van de inkomensvoorwaarde	86
1. Geen specifiek inkomensbedrag gevraagd	86
2. Een bepaald inkomensbedrag dat beschikbaar moet zijn	87

B. Gebrek aan toereikende middelen en gezinshereniging	90
1. Grenzen afgebakend door het Hof van Justitie van de EU (Chakroun-arrest).....	90
2. Beoordelen van de verenigbaarheid van de nationale regels	91
C. Toevlucht tot sociale bijstand en gezinshereniging	92
1. Grenzen afgebakend door het Hof van Justitie van de EU (Chakroun-arrest).....	92
2. Verenigbaarheid van nationale regels	93
D. De manoeuvreerruimte van nationale instanties bij het behandelen van aanvragen	94
E. Personen of groepen van personen die vrijgesteld zijn van de inkomensvoorwaarde.....	95
IV. Integratiemaatregelen	96
A. Achtergrond	96
B. Overzicht van lidstaten die integratiemaatregelen of verwante mechanismen implementeren	97
C. Integratiemaatregelen aangenomen in Frankrijk, Duitsland en Nederland	98
1. Frankrijk	98
2. Nederland	99
3. Duitsland	100
D. Trends en opmerkingen inzake integratiemaatregelen	100
V. Openbare orde en volksgezondheid	102
A. Volksgezondheid.....	102
B. Openbare orde.....	103
VI. Gevolgen van het niet voldoen aan de voorwaarden	104
A. Verplichtingen van de lidstaten bij de behandeling van aanvragen	104
B. Regels aangenomen door de lidstaten	105
C. De nood om het toepassingsgebied van de verplichtingen te verduidelijken	106
SECTIE 4 – IMPACT EN TRENDS IN DE LIDSTATEN	109
I. Administratief niveau	109
A. Impact op administratieve acties	109
B. Impact op de duur van de procedure	111
C. Impact op controles van verzoeken	111
II. Aantal verzoeken	112
A. Algemene trends	113
B. Redenen voor wijzigende trends.....	114
III. Jurisprudentie	116
A. Toepassing van richtlijn 2003/86/EC tegen nationale regels of administratieve beslissingen in	116
B. Prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de EU	117
C. Algemene opmerkingen over het gebrek aan samenwerking tussen nationale rechters en het Hof van Justitie ...	117
BESLUITEN.....	121
AANBEVELINGEN	125

SAMENVATTING

In de afgelopen veertig jaar is de thematiek van gezinshereniging op het Europese niveau belangrijker geworden. Het begon met de toenemende impact van het Europees Hof van de Mensenrechten en zijn jurisprudentie inzake het recht op een gezinsleven, maar de EU-dimensie consolideerde zich pas echt met de goedkeuring van richtlijn 2003/86/EC over het recht op gezinshereniging.

Terwijl de lidstaten de richtlijn ondertussen al lang hebben omgezet, wordt het hele landschap van gezinshereniging opnieuw gedefinieerd door voortdurend evoluerende beleidskeuzes en wijzigingen op zowel het nationale als het Europese niveau. Op het EU-niveau is het in voege treden van het Verdrag van Lissabon één element en de interpretatie van de richtlijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU) een ander. Op het nationale niveau vormt de wil om de gezinsherenigingsregels restrictiever te maken, een trend die door sommige lidstaten wordt gedeeld. In dit evoluerende landschap moet worden opgemerkt dat nationale beleidskeuzes het Europese beleid voeden en omgekeerd. De goedkeuring van het Europees Pact over Immigratie en Asiel door de staatshoofden en regeringsleiders, in 2008, is een voorbeeld van deze complexe onderlinge wisselwerking.

In deze context was een nieuwe studie over de voorwaarden van gezinshereniging op dit moment nodig om de huidige trends en tekortkomingen in kaart te brengen in het perspectief van de raadpleging over gezinshereniging die de Europese Commissie volgens plan tegen het einde van 2011 wil opstarten met de publicatie van een groenboek. Deze studie focust op negen lidstaten, die werden uitgekozen om de verschillende evenwichten en trends zoveel mogelijk te weerspiegelen: België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden.

Hoewel de bestudeerde landen het gezinsherenigingsbeleid soms anders benaderen, toch hebben ze in de afgelopen jaren bijna allemaal nieuwe regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging aangenomen, bijvoorbeeld inzake de minimumleeftijd, het voorafgaand verblijf, huisvestingsvoorwaarden, inkomensvereisten of integratiemaatregelen. Frankrijk, Nederland, Duitsland en sinds kort ook België worden beschouwd als lidstaten waar de voorwaarden duidelijk werden verscherpt en daardoor moeilijker te vervullen zijn.

Deze studie beklemtoont dat er inzake de voorwaarden voor gezinshereniging in de afgelopen jaren veel beleidsveranderingen en -ontwikkelingen plaatsvonden in de lidstaten. Deze ontwikkelingen gingen soms gepaard met verhitte nationale debatten. Veel aandacht wordt er ook besteed aan de grenzen die worden opgelegd door richtlijn 2003/86/EC en de jurisprudentie van het HJEU, die het toepassingsveld waarbinnen de lidstaten kunnen optreden, afbakenen.

Rekening houdend met deze veranderingen en in het vooruitzicht van de raadpleging die start met de publicatie van het groenboek van de Europese Commissie, wat eventueel kan leiden tot wijzigingen aan richtlijn 2003/86/EC, doet het European Policy Centre de volgende aanbevelingen:

1. Komende discussies en ontwikkelingen moeten terdege rekening houden met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en met de rechten die vervat zijn in het Charter van de Grondrechten van de Europese Unie.
2. Een verdere harmonisering van de voorwaarden voor gezinshereniging is nodig om de convergentie tussen de lidstaten te versterken.
3. Elke beleidsontwikkeling inzake gezinshereniging moet uitgaan van het achterliggende beginsel dat gezinshereniging streeft naar integratiebevordering en niet naar de beheersing van migratiestromen.

ALGEMENE INLEIDING

Het migratiebeleid in de lidstaten van de EU is in de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd, en dat had een aanzienlijke impact op de regels en beleidskeuzes inzake gezinsmigratie.

Ten eerste was er de oliecrisis van de jaren 1970 die een enorme verandering veroorzaakte. Ze noopte de lidstaten tot het aannemen van een restrictief arbeidsmigratiebeleid. Als gevolg daarvan werd gezinshereniging een van de belangrijkste mogelijkheden om legaal toegang te krijgen tot EU-lidstaten. Cijfers uit verschillende EU-landen bevestigen dat de meerderheid van de migranten het land binnenkwamen via gezinshereniging.

Ondertussen won het thema van de gezinshereniging aan belang op het Europese niveau. De toenemende impact van het Europese Hof van de Mensenrechten en haar jurisprudentie inzake het recht op een gezinsleven vormde een eerste stap. Op basis van artikel 8 van de Europese Conventie inzake de Mensenrechten, vormde en beperkte het Hof de bewegingsruimte van de lidstaten. Meer bepaald werd het recht op het gezinsleven gebruikt als een sterk en geslaagd argument tegen uitwijzingsprocedures in de lidstaten. Het werd ook succesvol ingeroepen in gevallen rond de toelating van onderdanen van derde landen.

Een tweede grote stap werd op het Europese niveau gezet na 1999. Met het in voege treden van het Verdrag van Amsterdam kreeg de Europese Unie (EU) bijkomende bevoegdheden inzake migratiethema's. Dat vormde de basis voor de goedkeuring van een richtlijn over het recht op gezinshereniging. De richtlijn (2003/86/EC) bepaalt de voorwaarden voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die wettig verblijven op het grondgebied van een EU-lidstaat. Sindsdien verankerde de EU de voorwaarden voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging, en ook rechten die afgeleid zijn van dit statuut, in regels die een invloed hebben op de nationale regels en praktijken.

Het nieuwe dat door het Verdrag van Amsterdam werd ingevoerd gaat echter veel verder dan de 'technische' goedkeuring van gemeenschappelijke regels. Het biedt een 'nieuwe' lezing van de problematiek. Ten eerste is de basis van de richtlijn nauw gekoppeld aan de integratie van migranten. Volgens deze zienswijze moet de richtlijn niet worden beschouwd als een instrument om migratie te beheersen, maar veeleer als een middel om de integratie van migranten die wettelijk in een gastland verblijven, te versterken. Ten tweede gaf de interpretatie die het Hof van Justitie gaf aan de richtlijn er een doorslaggevende dimensie aan: het erkende het bestaan van het recht op gezinshereniging en bakende de bewegingsruimte van de lidstaten resoluut af.

Regels en beleidsmaatregelen inzake gezinshereniging worden al bijna 40 jaar lang voortdurend gewijzigd. Aan de ene kant is dat te wijten aan de wijziging van het migratiebeleid op het nationale en het Europese niveau, en aan de

andere kant aan de impact van gezinshereniging op migratiestromen, en naar alle waarschijnlijkheid ook omgekeerd.

Gezinshereniging is een gevoelig thema dat afhankelijk is van veranderende landschappen. In de afgelopen jaren waren de voortdurend veranderende beleidsopties en wijzigingen erg belangrijk op zowel het nationale als het Europese niveau. Dat verklaart waarom een nieuwe studie over de voorwaarden van gezinshereniging juist op tijd komt (I). Een dergelijke studie moet echter een afgebakend kader hebben (II) en vertrekken van een welomschreven methodologie (III).

I. Veranderende landschappen

Het landschap waarbinnen het beleid en de regels inzake gezinshereniging zich ontwikkelen is onderhevig aan allerlei veranderingen op het nationale (A) en op het Europese niveau (B). Het is belangrijk om dit van naderbij te bekijken om meer inzicht te krijgen in de redenen en de context waarbinnen deze studie plaatsvindt.

A. In EU-lidstaten

Twee hoofdthema's trekken de aandacht als we kijken naar de beleidswijzigingen in de lidstaten.

1. De omzetting van de richtlijn

Het eerste thema heeft betrekking op de impact van richtlijn 2003/86/EC op EU-staten. EU-lidstaten zijn immers verplicht om de richtlijn om te zetten in hun nationaal wetgevingssysteem voor een deadline die vastgelegd is in de richtlijn¹. Dat betekent dat ze, indien nodig, hun regels moeten aanpassen aan de vereisten die beschreven zijn in de richtlijn. In dit opzicht, en ondanks een vaak brede formulering, heeft de richtlijn een aanzienlijke impact gehad in de lidstaten.

Aan de ene kant verplichtte ze sommige staten om nieuwe regels inzake gezinshereniging goed te keuren. Dat was bijvoorbeeld het geval in landen waar er voordien geen wetgeving van toepassing was op deze gelegenheid. Aan de andere kant maakten andere lidstaten van hun plicht om de richtlijn te implementeren gebruik om bestaande regels te wijzigen, en soms restrictiever te maken. Tot slot vormde de verplichting om richtlijn 2003/86/EC om te zetten in een juridisch instrument een erg sterke hefboom om de nationale regels en tot op zekere hoogte het nationale beleid rond deze problematiek te wijzigen.

Alle verplichtingen die voortkomen uit de omzetting van de richtlijn worden gecontroleerd door de Europese Commissie. De Commissie moet immers beoordelen of de lidstaten de richtlijn accuraat en binnen de termijn hebben omgezet. Als dat niet het geval is, mag de Commissie inbreukprocedures opstarten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie zodat een ontbrekende of niet-correcte omzetting kan worden bestraft.

De plicht om de richtlijn om te zetten is echter niet het enige deel van het landschap dat verandert op het nationale niveau. Een andere verandering die opdook in sommige lidstaten, ligt in de toenemende tendens om restrictieve beleidsmaatregelen rond gezinshereniging goed te keuren.

¹ Volgens artikel 20 van richtlijn 2003/86/EC moeten "de lidstaten de wetten, regelgevingen en administratieve bepalingen die nodig zijn om deze richtlijn na te leven ten laatste tegen 3 oktober 2005 bekrachtigd hebben. Zij moeten de Commissie daarvan onmiddellijk op de hoogte stellen". We merken op dat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet deelnemen aan deze richtlijn en dus niet gebonden of onderworpen zijn aan de toepassing ervan.

2. Restrictieve nationale maatregelen

De idee achter restrictieve beleidsmaatregelen inzake gezinshereniging berust op een tweesporenaanpak. Ten eerste gaat het bij gezinshereniging vaak om grote aantallen, in vergelijking met andere vormen van migratie. Ten tweede wordt gezinshereniging beschermd door de grondrechten waardoor de lidstaten erg weinig bewegingsruimte hebben en zich verplicht voelen om gezinsleden van onderdanen van derde landen toe te laten. Het discours van president Nicolas Sarkozy in Frankrijk rond 'gewenste' en 'ongewenste' migratie illustreert dat.

Om gezinsmigratie moeilijker te maken, worden de lidstaten er aldus toe verleid om de regels inzake de vereiste voorwaarden voor gezinshereniging te wijzigen. Sommige hebben dat al gedaan. Het debat dat plaatsvond in België – en dat leidde tot de goedkeuring van een volledig nieuwe wet – is ook een voorbeeld van deze trend.

Nationale beleidsmaatregelen die gezinshereniging moeilijker willen maken, hadden ook een weerklank op het EU-niveau. Tijdens het Franse EU-Voorzitterschap op het einde van 2008 keurden de staatshoofden en regeringsleiders het Europees Pact over Immigratie en Asiel goed. Dat document beschrijft welke richting die problematiek in de komende jaren moet uitgaan en het gaat, onder meer, ook over gezinshereniging. Het geeft aan dat de Europese Raad overeengekomen is om de gezinshereniging doeltreffender te regelen. In dit opzicht nodigt de Raad de lidstaten uit "om in hun nationale wetgeving rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en met de capaciteit van een gezin om zich te integreren, wat in het gastland kan worden beoordeeld via de bestaansmiddelen en de huisvesting van het gezin en, bijvoorbeeld, via de kennis van de taal van dat land".

Zoals hieronder meer in detail wordt beschreven zijn de doelstellingen van de staatshoofden en regeringsleiders in het Europees Pact erg duidelijk. Ze streven naar een betere regulering, dit wil zeggen beperking, van gezinshereniging door het veranderen van de nationale regels inzake de voorwaarden die vervuld moeten zijn, namelijk inkomsten, huisvesting en taalkennis.

3. De bottom-up aanpak of de impact van nationale beleidsmaatregelen op het EU-niveau

Al deze bewegingen werpen licht op een interessant feit: de lidstaten voeden en vormen het beleid op het EU-niveau via een constante bottom-up beweging.

De eerste stap werd aangegeven door de goedkeuring van richtlijn 2003/86/EC. De richtlijn komt van het Europese niveau, maar ze is diep geworteld in nationale restricties. Ze werd door de nationale ministers zelfs unaniem goedgekeurd. Als gevolg daarvan hebben de lidstaten hun nationaal beleid vastgelegd en geen regels goedgekeurd die hun bewegingsruimte konden beperken. Dat heeft te maken met de inhoud van richtlijn 2003/86/EC, die vooral steunt op optionele en niet-bindende regels.

Ten tweede oefenen de regeringen, telkens als richtlijn 2003/86/EC de lidstaten verplicht om hun regels aan te passen of te wijzigen, nog steeds invloed uit op het debat. De betrokkenheid van de staatshoofden en regeringsleiders – het hoogste EU-beleidsniveau – is een duidelijk bewijs van zo'n tussenkomst. De inhoud van beleidsoriëntaties, dit wil zeggen de wil om gezinsmigratie beter te reguleren door de voorwaarden van gezinshereniging te gebruiken als hefboomen, is ook een teken dat de EU-landen zich inzetten om de bestaande regels strenger te maken.

Samengevat: gezinshereniging is onderhevig aan een veranderingsproces dat wordt gevoed door de lidstaten. Op het nationale niveau sturen sommige landen aan op een restrictief beleid. In dit opzicht is het klimaat nogal 'streng' voor gezinshereniging en is het beperken van het fenomeen vaak het hoofddoel. Deze trend wordt weerspiegeld op het EU-niveau, waar de Europese Raad vraagt dat gezinshereniging doeltreffender wordt geregeld.

B. Op het EU-niveau

Er zijn ook grote veranderingen op het EU-niveau. In de allereerste plaats hebben de veranderingen daar betrekking op het actiekader. De goedkeuring van het Verdrag van Lissabon zorgde voor enorme wijzigingen die vast en zeker een impact zullen hebben op de gezinshereniging (1). Bovendien is de ontwikkeling van een veelbelovende jurisprudentie door het Hof van Justitie van de EU ook een element dat de beleidsomgeving rond gezinsmigratie op een andere manier vorm geeft (2). Beide veranderingen zijn recent, d.w.z. eind 2009 en 2010, en het is belangrijk om ze te beklemtonen omdat ze een erg grote impact hebben op het domein van de gezinshereniging.

1. Veranderingen die werden ingevoerd door de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon

Onder de vele veranderingen die werden ingevoerd door het Verdrag van Lissabon, dat in voege trad in december 2009, zijn er twee die erg belangrijk zijn voor de gezinshereniging.

De eerste verandering gaat over de wijziging van het besluitvormingsproces. Er is geen unanimititeit meer vereist voor de problematiek van de gezinshereniging, en ook niet voor andere kwesties inzake legale migratie. Voortaan vallen ze onder een medebeslissingsprocedure. Dat betekent aan de ene kant dat beslissingen binnen de Raad van Ministers genomen worden bij meerderheid. Als gevolg daarvan verdwijnt het vetorecht ter zake. Derhalve kan een besluit om richtlijn 2003/86/EC te veranderen worden goedgekeurd, ook als een kleine groep lidstaten daartegen gekant is.

Aan de andere kant, en belangrijker, is het feit dat het Europees Parlement co-wetgever wordt. In deze optiek kan het Parlement een cruciale rol uitoefenen. Het kan zich aansluiten bij sommige lidstaten en inzetten op de goedkeuring van nieuwe, eventueel restrictieve, regels. Of, het kan kiezen voor een 'migrantvriendelijk' standpunt dat zich verzet tegen restricties inzake het recht op gezinshereniging. In beide gevallen is het Parlement een nieuwe speler in dit spel en moet de rol ervan nauwgezet worden opgevolgd.

De herverdeling van de macht en de volwaardige participatie van het Europees Parlement zorgen voor een landschap dat een invloed kan hebben op het al dan niet wijzigen van de regels inzake gezinshereniging. De geplande publicatie van een groenboek in november 2011 over gezinshereniging en de bijdragen van de afgevaardigden/fracties van het Europees Parlement zullen meebepalen welk standpunt de instelling inneemt inzake de bescherming van het recht op gezinshereniging in een context waar sommige delegaties, zoals die van Nederland, de regels die vastgelegd zijn in richtlijn 2003/86/EC zouden willen beperken, of minstens strenger willen afbakenen.

De tweede wijziging die werd ingevoerd door het Verdrag van Lissabon gaat over de centrale plaats die wordt toegekend aan de mensenrechten. Aan de ene kant geeft het Verdrag kracht van wet aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en aan de andere kant opent het de weg voor de toetreding van de Europese Unie tot de Europese Conventie van de Mensenrechten.

Mensenrechten hebben een drievoudige impact op het gezin² en het gezinsleven. Ze bepalen het actiekader van de EU-instellingen bij het goedkeuren van regels inzake gezinshereniging. In dit opzicht mag de EU-wetgever geen regels goedkeuren die indruisen tegen het naleven van het recht op een gezinsleven. Ten tweede moet de implementering van de EU-regels in de lidstaten ook verenigbaar zijn met de vereisten inzake mensenrechten. Tot slot vormt het wettelijk bindende effect dat toegekend is aan het Handvest een nieuwe grond waarop het Hof van Justitie van de EU beschermende jurisprudentie kan bouwen. Dat is relevant op een moment dat het Verdrag van Lissabon aan het Hof van Justitie van de EU de volle bevoegdheid geeft om de regels in het domein van immigratie en asiel te interpreteren.

Voorts kan de gelegenheid die de Europese Unie heeft om toe te treden tot het Europese Conventie van de Mensenrechten worden gebruikt als hefboom om het engagementsniveau inzake het naleven van de mensenrechten te schragen. De wetgever en het Hof van Justitie van de EU worden verzocht om op te treden in overeenstemming en in samenwerking met het Hof van de Mensenrechten in Straatsburg. Dat zal zeker zorgen voor een ongekende dynamiek in een domein waar grondrechten centraal staan, en zelfs doorslaggevend zijn.

Kortom, het in voege treden van het Verdrag van Lissabon in december 2009 wijzigde het domein van de gezinshereniging, zowel op institutioneel vlak, met betrekking tot het besluitvormingsproces, als op het concrete vlak, in de zin dat de grondrechten nu een basis vormen voor het onderbouwen, implementeren en controleren van de EU-acties.

2. Impact van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU

Een ander belangrijk element dat het hele domein van de gezinshereniging heeft veranderd is de tussenkomst van het Hof van Justitie. Het gaf twee interpretaties aan richtlijn 2003/86/EC die de acties van de lidstaten aanzienlijk hebben afgebakend en die het landschap aldus hebben gewijzigd³.

In een eerste zaak heeft het Hof de inhoud van richtlijn 2003/86/EC duidelijk beschreven en de manoeuvreerruimte van de lidstaten afgebakend. Wat betreft de inhoud herinnerde het Hof de lidstaten eraan dat ze een richtlijn over het recht op gezinshereniging hebben goedgekeurd, wat betekent dat de aanvragers, zodra ze

² Artikel 9 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: *Recht om te huwen en recht om een gezin te stichten "Het recht om te huwen en het recht om een gezin te stichten moet gegarandeerd worden in overeenstemming met de nationale wetten betreffende de uitoefening van deze rechten".*

Artikel 33 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: *Gezin en beroepsleven*

"1. Het gezin wordt wettelijk, economisch en sociaal beschermd.

2. Om het gezins- en beroepsleven te verzoenen, moet iedereen het recht hebben op bescherming tegen ontslag omwille van het moederschap en het recht op betaald moederschapsverlof en ouderschapsverlof na de geboorte of adoptie van een kind."

³ HJEU, 27 juni 2006, case C-540/03, *Europees Parlement vs. Raad van de Europese Unie*; HJEU 4 maart 2010, *Rhimou Chakroun, Case C-57/08*.

voldoen aan de voorwaarden die bepaald zijn in de nationale wet, het recht op gezinshereniging genieten⁴.

Betreffende de manoeuvreerruimte van de EU-lidstaten heeft het Hof enkele erg belangrijke lijnen getrokken die verband houden met de verplichtingen van de lidstaten, aan de ene kant, inzake het naleven van de belangen van het kind en, aan de andere kant, inzake het individueel behandelen van een verzoek, waarbij rekening wordt gehouden met familiebanden en de duur van het verblijf in de lidstaat en/of in het land van herkomst.

De tweede zaak werd ontwikkeld op basis van de eerste uitspraak van het Hof. Ten eerste heeft het Hof van Justitie de verplichting om een verzoek individueel te behandelen toegepast op de voorwaarde van voldoende inkomsten. Zoals we hieronder zullen zien mogen de nationale autoriteiten een verzoek voor gezinshereniging niet langer afwijzen als dat enkel gebeurt op grond van het feit dat de aanvrager geen vast geldbedrag verdient, zoals bepaald is in de wet. Een minimuminkomen vormt een referentie voor het onderzoeken van de aanvraag en de nationale autoriteiten moeten beoordelen of het inkomen "volstaat" om te voldoen aan de noden van de aanvrager en de gezinsleden.

Ten tweede, en belangrijker, heeft het Hof van Justitie de doelstelling van de richtlijn die niet vanzelfsprekend was, omschreven. Het heeft immers beslist dat het de bedoeling is van de richtlijn om "gezinshereniging te bevorderen". Dit heeft een enorm effect aangezien de bepalingen van de richtlijn en de uitvoeringsbepalingen nu in het licht van dit doel geïnterpreteerd moeten worden. Derhalve kunnen de uitvoeringsbepalingen die het recht op gezinshereniging willen beperken, worden beschouwd als tegengesteld aan het recht op gezinshereniging. De verenigbaarheid ervan met het doel van de richtlijn kan dus in vraag worden gesteld en zelfs worden aangevochten.

De impact van de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt hieronder gedetailleerd geanalyseerd. Het document van de Europese rechter wijzigt echter duidelijk het domein waarbinnen de regels inzake gezinshereniging spelen.

Belangrijke veranderingen zorgen voor een herdefiniëring van het hele landschap van de gezinshereniging. Op het EU-niveau is de interpretatie van het Hof van Justitie één element en de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon een ander. Op het nationale niveau vormen het streven van sommige staten om de regels inzake gezinshereniging strenger te maken en de goedkeuring van het Europees Pact belangrijke trends die getuigen van een nieuwe visie op de regels inzake gezinshereniging. In dit opzicht is de wijziging van de Belgische regels in mei 2011 een toepasselijk voorbeeld.

Dit veranderende landschap houdt in dat we terecht mogen terugkomen op de kwestie van de voorwaarden voor gezinshereniging om na te gaan of de nationale regels recent veranderd zijn en of toekomstige of bestaande regels (nog) verenigbaar zijn met de nieuwe ontwikkelingen en interpretaties.

⁴ Het Hof bepaalde "(...) dat de richtlijn precieze positieve verplichtingen oplegt, met overeenstemmende duidelijk omschreven individuele rechten, aan de lidstaten, aangezien ze van hen eist dat ze, in de gevallen die bepaald zijn door de richtlijn, de gezinshereniging van sommige leden van de familie van de aanvrager toestaan, zonder enige eigen beoordelingsruimte".

II. Definiëren van het toepassingsgebied van de studie

Gezinshereniging dekt allerlei situaties. Deze studie mikt op een specifieke categorie van personen die recht hebben op gezinshereniging (A). Ze bestrijkt niet alle EU-lidstaten, maar slechts enkele ervan, die werden geselecteerd op basis van verschillende criteria (B).

A. Persoonlijk toepassingsgebied

Gezinshereniging is een complex domein, aangezien de toepasselijke regels verschillen volgens het statuut van de aanvrager. Er kunnen drie hoofdcategorieën worden onderscheiden.

De eerste categorie gaat over gezinshereniging van onderdanen van een EU-staat met onderdanen van een derde land. In deze situatie vallen de toepasselijke regels onder de bevoegdheid van de lidstaten.

De tweede categorie gaat over gezinshereniging van burgers van een EU-lidstaat die gebruik gemaakt hebben van het vrij verkeer van personen binnen de EU. Bijvoorbeeld een Spaanse burger die in Duitsland woont en wil dat zijn/haar huwelijkspartner die onderdaan is van een EU-staat of derde land zich bij hem/haar voegt. Deze situatie valt binnen het toepassingsgebied van richtlijn 2004/38/EC. Het valt op dat de regels die in dit verband van toepassing zijn, erg gunstig zijn voor de mensen aangezien ze de procedure vereenvoudigen en de manoeuvreerruimte van de lidstaten beperken.

De derde categorie gaat over gezinshereniging van ingezetenen van derde landen die wettig verblijven in een lidstaat en die willen dat hun gezin dat de nationaliteit heeft van een derde land zich bij hen voegt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een burger uit Senegal die in Frankrijk woont en die wil dat zijn/haar gezinsleden zich bij hem/haar komen voegen. Deze situatie wordt gedekt door richtlijn 2003/86/EC.

Deze studie bestrijkt de derde categorie, d.w.z. gezinshereniging van onderdanen uit derde landen die wettelijk verblijven in een van de EU-lidstaten.

Deze keuze berust op drie redenen. Aan de ene kant is gezinshereniging van onderdanen van derde landen die legaal in een EU-lidstaat verblijven geregeld door een EU-richtlijn. Richtlijn 2003/86/EC voorziet in een aantal regels die mikken op de harmonisering van de nationale regels en beleidsopties. Aan de andere kant biedt vroeger onderzoek op dit domein de kans om regels en trends die op het nationale niveau voorkomen in de lidstaten, te vergelijken. Tot slot lijken de nieuwe regels inzake gezinshereniging die in mei 2011 in België werden goedgekeurd, komaf te maken met de regels die voorheen werden toegepast en waarbij onderdanen en EU-burgers onder hetzelfde legale regime vielen. Volgens deze nieuwe regels kunnen Belgische ingezetenen die hopen op een hereniging met gezinsleden uit niet-EU-landen niet langer een beroep doen op die gunstige regels en moeten ze voldoen aan nieuwe criteria om hun recht op gezinshereniging te kunnen uitoefenen. In deze visie sluit de situatie van een Belgische ingezetene nauwer aan bij de situatie van ingezetenen van een derde land.

Op basis van deze elementen focust deze studie op de gezinshereniging van ingezetenen van derde landen die legaal in een EU-lidstaat verblijven. Als gevolg daarvan zullen de nationale regels over de voorwaarden uit de doeken worden gedaan en worden beoordeeld op basis van de bepalingen die vastgelegd zijn in richtlijn 2003/86/EC over het recht op gezinshereniging.

B. Onderzochte lidstaten

Binnen het kader van deze studie was het onmogelijk om alle 27 EU-lidstaten te onderzoeken. Bijgevolg was het noodzakelijk om de groep lidstaten zo te kiezen dat er zoveel mogelijk verschillende evenwichten en trends in beeld konden komen. Om het juiste evenwicht te vinden werd er rekening gehouden met de grootte van de staten en hun ligging tussen Zuid en Noord.

Er werden ook meer specifieke kenmerken die betrekking hebben op het migratiedomein meegenomen, zoals oude en nieuwe immigratielanden, of staten die in de afgelopen 2-3 jaar nieuwe regels goedkeurden. Tot slot was de positie van sommige staten in het 'migratiedebat' ook belangrijk voor de selectie. Dit was in het bijzonder het geval voor die lidstaten die een luide, vaak negatieve 'stem' lieten horen in het debat. Als tegenwicht voor negatieve vertogen koos het team ervoor om in te gaan op regels die van toepassing zijn in staten die migranten op een veeleer positieve manier benaderen.

Op basis van deze elementen werd de aandacht gericht op de volgende lidstaten: België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden.

III. Methodologie

Met de steun van het Odysseus netwerk – een partner van dit project – werd aan verschillende nationale experts uit de gekozen EU-lidstaten gevraagd om een vragenlijst in te vullen⁵. De lijst omvatte 90 vragen over de voorwaarden die lidstaten stellen inzake gezinshereniging en hield rekening met de effecten van de EU-regels op de nationale stelsels. Het voorliggende syntheseverslag dat steunt op een analyse van de nationale antwoorden werd herzien door een van de experts⁶ en werd net voor de finale versie goedgekeurd door de nationale experts.

Het eindrapport probeert de kennis over gezinsherenigingsregels te verdiepen uitgaande van de informatie die werd aangeleverd door de nationale experts en op basis van de al beschikbare wetenschappelijke informatie – in eerste instantie het rapport van het Odysseus Netwerk over de implementering van richtlijn 2003/86/EC in de lidstaten en het rapport dat werd gepubliceerd door het Centrum voor Migratierecht aan de Radboud Universiteit in Nijmegen (Nederland). Meer in het bijzonder vestigt het eindrapport de aandacht op nieuwe regels die in sommige lidstaten werden goedgekeurd en belicht het de trends die daaruit blijken. Deze benadering houdt ook rekening met de wijzigingen die werden ingevoerd door de rechtspraak van het Hof van Justitie. Ze probeert het rapport ook te situeren in de context van het groenboek dat de Europese Commissie tegen eind 2011 wil publiceren.

⁵ De nationale experts zijn: Sylvie SAROLEA (België); Henri LABAYLE (Frankrijk); Kay HAILBRONNER (Duitsland); Tineke STRIK (Nederland); Barbara MIKOLAJCZYK (Polen); Nuno PICARRA en Francisco PEREIRA COUTINHO (Portugal); Neza KOGOVSEK SALAMON (Slovenië); Cristina GORTAZAR ROTAECHE (Spanje); Orjan EDSTROM, Susanne RIEKKOLA en Eva NILSSON (Zweden).

⁶ Prof. Henri LABAYLE, Université de Pau et des Pays de l'Adour (Frankrijk).

Uiteindelijk biedt deze methodologie ons verschillende mogelijkheden:

- > Identificeren van veranderingen in nationale wetten en/of regelgeving sinds 2007
- > Verdiepen van de kennis over specifieke items
- > Bevestigen of ontdekken van trends in lidstaten, ongeacht of ze voor of tegen gezinshereniging zijn
- > Confronteren van de nationale rechtsregels met de EU-eisen en evoluties die hoofdzakelijk voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU
- > In perspectief plaatsen van de nationale regels, trends en tekortkomingen, in het bijzonder met het oog op de komende raadpleging over gezinshereniging die de Europese Commissie organiseert na de publicatie van een groenboek over dat thema.

HOOFDSTUK 1 - ALGEMEEN OVERZICHT

Het eerste hoofdstuk wil een beeld schetsen van wat er sinds 2007 veranderd is in de nationale wetgeving (wetten en/of regelingen). Deze benadering steunt hoofdzakelijk op twee comparatieve studies die betrekking hebben op de omzetting van richtlijn 2003/86/EC over het recht op gezinshereniging in EU-lidstaten. De ene studie werd door het Odysseus netwerk geschreven voor de Europese Commissie⁷. De andere werd gepubliceerd door het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit in Nijmegen (Nederland)⁸.

Beide rapporten werden voltooid in 2007. Ze bieden een basis voor het identificeren van regels die sindsdien werden goedgekeurd. Gezinshereniging is immers een domein dat sterk onder druk staat op het EU-niveau en op het nationale niveau (I) en dat zorgt ervoor dat lidstaten hun regels in die zin wijzigen. De vroegere rapporten bieden aldus een basis om vast te stellen of de voorwaarden voor gezinshereniging recent werden gewijzigd en in welke mate ze werden versoepeld of strenger gemaakt (II).

I. Context in beweging: gezinshereniging onder druk

Acht van de negen lidstaten die aan bod komen in het overzicht, hebben sinds 2007 regels goedgekeurd die de voorwaarden voor gezinshereniging wijzigen. **Polen** is het enige land dat de nationale regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging niet wezenlijk heeft gewijzigd⁹. Het feit dat acht lidstaten de regels die van toepassing zijn op de voorwaarden voor gezinshereniging wel hebben gewijzigd, toont aan dat het binnen het migratiedomein gaat om een problematiek die erg sterk leeft. Dit wetgevende of regelgevende 'activisme' wordt gevoed door verschillende, onderling vervlochten redenen op het EU-niveau en op het nationale niveau.

A. Op het EU-niveau

Op het EU-niveau moesten de lidstaten vanwege de verplichting om richtlijn 2003/86/EC om te zetten in nationale wettelijke beschikkingen, na 2003 in actie treden. Als gevolg daarvan pasten de nationale instanties hun regels aan de vereisten en bepalingen van de richtlijn aan.

7 Labayle H. & Pascouau Y. 'Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification', Studie over 'Conformity checking of the Transposition by Member States of 10 Directives in the Sector of Asylum and Immigration' besteld door het DG JLS van de Europese Commissie, 2007 (contract JLS/B4/2006/03).

8 Groenendijk K., Fernhout R., van Dam D., van Oers R. & Strik T. 'The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation', Centrum voor Migratierecht, Willem-Jan en René van der Wolf Uitgevers, 2007.

9 Dit kan worden verklaard door het feit dat Polen voor de eerste keer een wettelijk regime inzake gezinshereniging instelde bij de omzetting van richtlijn 2003/86/EC in 2003 (Zie Labayle H. & Pascouau Y. op. cit. p. 161.). Bijgevolg waren wezenlijke wijzigingen niet nodig, noch voor deze regels, noch voor de daarbij aansluitende wetgeving die de regels soms op specifieke en technische punten aanpast, zoals regels voor gezinshereniging voor begunstigen van subsidiaire bescherming of onderzoeksbevoegdheden die worden toegekend aan grenswachten.

Deze wettelijke ontwikkeling werd enkele jaren later gevolgd door een sterke politieke impuls. In oktober 2008 keurden de staatshoofden en regeringsleiders van de EU het Europees Pact over Immigratie en Asiel goed. Het Europees Pact is een tekst die werd aanvaard door de staatshoofden en regeringsleiders van de EU. Het definieert de oriëntaties van het immigratie- en asielbeleid van de EU voor de komende jaren.

Wat betreft de gezinshereniging beslisten de EU-leiders “om de gezinsmigratie effectiever te regelen”. In dit verband nodigt het Pact elke lidstaat uit “om in hun nationale wetgeving rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en met de capaciteit van een gezin om zich te integreren, wat in het gastland kan worden beoordeeld via de bestaansmiddelen en de huisvesting van het gezin en, bijvoorbeeld, via de kennis van de taal van dat land”. Het Pact vraagt met andere woorden om nog meer acties te ondernemen op het nationale niveau, meer in het bijzonder inzake de voorwaarden voor gezinshereniging.

B. Op het nationale niveau

Op het nationale niveau wordt gezinshereniging aandachtiger bekeken en vaak staat ze onder druk omwille van twee complementaire hoofdredenen.

Ten eerste blijft gezinshereniging, sinds het midden van de jaren 1970, de belangrijkste manier om legaal binnen te komen in een EU-lidstaat. Als gevolg daarvan zijn er raakpunten met de toegang van onderdanen van derde landen, en daardoor wordt het een erg gevoelige problematiek.

Ten tweede, en dientengevolge, komen sommige landen in de verleiding om de regels inzake gezinshereniging te wijzigen zodat ze migratiestromen via strengere regels beter kunnen beheersen – d.w.z. dat het aantal mensen die in aanmerking komt voor gezinshereniging wordt verminderd. Het debat dat in Frankrijk sinds 2006 wordt gevoerd, beschouwt gezinshereniging als “ongewenste migratie” (*“immigration subie”*) en arbeidsmigratie als “gekozen migratie” (*“immigration choisie”*) en is in die zin een goed voorbeeld van een trend die de wijziging van de regels in de hand werkt.

We moeten echter beklemtonen dat niet alle lidstaten hetzelfde restrictieve pad inslaan. Twee ervan, **Portugal** en **Slovenië**, hebben bijvoorbeeld regels goedgekeurd die de voorwaarden voor gezinshereniging minder streng maken. Maar, zoals we hieronder zullen zien, gaat het om een beperkt aantal lidstaten en soms gaat het om kleinere wijzigingen.

EU-verplichtingen en -impulsen, en ook nationale prioriteiten, geven vorm aan de context waarin gezinshereniging plaats vindt en evolueert. Deze bewegende context wordt getypeerd in de tabel hieronder, die laat zien dat de beschouwde lidstaten de nationale regels inzake gezinshereniging verscheidene keren gewijzigd hebben.

De tabel houdt rekening met wijzigingsdata en soorten regels. In dit opzicht gaan we gewoonlijk uit van het onderscheid dat wetten regels invoeren of wijzigen en dat regelingen uitvoeringsinstrumenten zijn, d.w.z. dat regelingen de legale voorwaarden specificeren zodat ze uitgevoerd kunnen worden. Ongeacht het soort regels laat de tabel hieronder zien dat het domein van de gezinshereniging voortdurend evolueert in de geselecteerde EU-lidstaten.

	Veranderingen	Wijzigingsdatum(s)	Soort regels
BE	Ja	2009-2011	Wet & Regeling
FR	Ja	2007-2008	Wet & Regeling
DL	Ja	2011	Wet
NL	Ja	2009-2010	Wet & Regeling
PL	Ja	2008-2011	Wet & Regeling
PT	Ja	2009	Regeling
SL	Ja	2008-2011	Wet
SP	Ja	2009-2011	Wet & Regeling
ZW	Ja	2010	Wet & Regeling

II. Overzicht van de wijzigingen inzake de voorwaarden voor gezinshereniging

Dit kort overzicht behandelt de voorwaarden voor gezinshereniging waarvoor richtlijn 2003/86/EC het kader bepaalt (A). Vervolgens herinnert het aan de soorten voorwaarden die in 2007 in de onderzochte lidstaten ingevoerd waren (B). Het overzicht besluit met een schets van de huidige trends die actief zijn in de bestudeerde lidstaten (C).

A. Voorwaarden bepaald door richtlijn 2003/86/EC

Richtlijn 2003/86/EC omschrijft een reeks voorwaarden waaraan aanvragers van gezinshereniging op vraag van lidstaten moeten voldoen. Met betrekking tot het doel van deze studie krijgen de hoofdvoorwaarden in de artikels 4, 7 en 8 extra aandacht.

Artikel 7 van richtlijn 2003/86/EC laat toe dat lidstaten eisen dat de gezinshereniger het bewijs levert van:

- > geschikte huisvesting;
- > ziekteverzekering;
- > een stabiel en regelmatig inkomen;
- > naleving van de integratiemaatregelen.

Artikel 8 van richtlijn 2003/86/EC geeft de lidstaten het recht om een legale verblijfsperiode in te stellen vooraleer de gezinshereniger het recht heeft om zijn/haar gezin bij zich te nemen. De bepaling stipuleert dat een dergelijke periode niet meer dan twee jaar mag beslaan.

Artikel 4, paragraaf 5, van richtlijn 2003/86/EC zegt dat de lidstaten “met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, kunnen eisen dat de gezinshereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste de leeftijd van 21 jaar hebben, alvorens de echtgenote zich bij hem kan voegen”.

B. Stand van zaken in 2007

Geen enkele voorwaarde die vervat is in de richtlijn, is verplicht. Richtlijn 2003/86/EC laat toe dat lidstaten de voorwaarden opnemen in hun nationale wetgeving, maar verplicht hen niet om dat te doen. Zoals wordt aangetoond in de tabel hieronder¹⁰, die steunt op de resultaten van de studie die in 2007 werd uitgevoerd door het Odysseus Netwerk, eisen sommige lidstaten dat ingezetenen van derde landen voldoen aan bijna alle opgesomde voorwaarden, terwijl andere landen geen specifieke voorwaarden opleggen.

Voorwaarden voor gezinshereniging, geëist in lidstaten (eind 2007)

Staten	Ziekte-verzekering	Geschikte huisvesting	Stabiel & geregeld inkomen	Integratie-maatregelen	Periode legaal verblijf	Totaal
BE	JA	JA	JA *	NEEN	JA	3-4/5
FR	NEEN	JA	JA	JA	JA	4/5
DL	JA	JA	JA	JA	JA	5/5
NL	NEEN	NEEN	JA	JA	NEEN	2/5
PL	JA	JA	JA	NEEN	JA	4/5
PT	NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN	2/5
SL	JA	NEEN	JA	NEEN	JA	3/5
SP	JA	JA	JA	NEEN	JA	4/5
ZW	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	NEEN	0/5
	5/9	6/9	8/9	3/9	6/9	

* In België werd een dergelijke voorwaarde enkel gesteld bij de gezinshereniging van ouders van volwassen kinderen met een handicap en vreemde studenten.

Deze tabel geeft een algemeen overzicht van de voorwaarden die op het einde van 2007 werden gesteld door de lidstaten in het kader van een gezinsherenigingsprocedure. Hoewel een kwantitatieve benadering altijd beperkt is, aangezien ze gecombineerd moet worden met kwalitatieve analyses, biedt ze niettemin interessante vergelijkingspunten.

Ten eerste: **Zweden** was de enige lidstaat die geen enkele voorwaarde stelde voor gezinshereniging. Aan de andere kant eiste **Duitsland** dat al de vijf voorwaarden van de lijst vervuld moesten zijn. **Frankrijk**, **Polen** en **Spanje**, en ook **België** tot op zekere hoogte, vroegen dat vier voorwaarden werden vervuld. In deze groep was **Frankrijk** de enige staat die eiste dat ingezetenen van derde landen gehoor moesten geven aan integratiemaatregelen. **Slovenië** legde drie voorwaarden op, en **Portugal** en **Nederland** wilden dat werd voldaan aan twee voorwaarden.

¹⁰ De tabel neemt de voorwaarde rond de minimumleeftijd niet op. Deze wordt apart behandeld wegens de specifieke aard van de kwestie en wegens enorme verschillen tussen de lidstaten in dit opzicht. We kunnen echter wel aangeven dat deze voorwaarde in 2007 al was ingevoerd in BE, FR, DL, NL en ZW.

Ten tweede is een stabiel en regelmatig inkomen de voorwaarde uit de lijst die het meest wordt gebruikt: acht lidstaten, met uitzondering van **Zweden**, stellen dat als voorwaarde. In de categorie materiële voorwaarden is geschikte huisvesting de tweede meest gestelde voorwaarde. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de inkomens- en huisvestingsvoorwaarden sterk verschillen tussen de lidstaten. Loon- en levensstandaardverschillen tussen de lidstaten verklaren tegenstrijdigheden bij de 'inkomensvoorwaarde'. De verschillen bij de huisvestingsvoorwaarde zijn te verklaren door de bestaande verscheidenheid in nationale praktijken en regels.

Integratiemaatregelen werden in 2007 toegepast in drie lidstaten: **Frankrijk, Duitsland en Nederland**. Het beperkte aantal landen dat in dit proces stapt, mag, om verschillende redenen, niet worden onderschat. Ten eerste gaat het om lidstaten die bekend staan als immigratielanden en dus een aanzienlijk gewicht hebben in het migratiedebat. Ten tweede zijn ze erg actief op dat domein en kunnen ze optreden als 'pioniers' inzake bepaalde aspecten van het migratiebeleid. Ze hebben de richtlijn gebruikt om programma's in te stellen waarbij aan gezinsleden wordt gevraagd om in hun land van herkomst te voldoen aan integratiemaatregelen, dus vooraleer ze binnenkomen in de Europese Unie. Daarnaast worden regels rond integratie niet altijd goedgekeurd om de integratiebekwaamheid van de migranten op te drijven, maar veeleer om gezinsmigratie te controleren of te beperken. In dit opzicht is het Nederlandse voorbeeld erg significant¹¹. Vandaar dat andere lidstaten in de verleiding komen om dit pad te volgen¹². In de praktijk werd de invoering van integratiemaatregelen in het kader van de gezinsherenigingsprocedure ofwel besproken – zoals in Spanje – of al geïmplementeerd zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken en gepland zoals in Oostenrijk. Uiteindelijk denkt men eraan om dergelijke mechanismen te helpen uitbreiden¹³. Geplande en goedgekeurde mechanismen inzake integratiemaatregelen moeten, in het bijzonder in het land van herkomst, grondig worden onderzocht om te beoordelen of ze streven naar een verbetering of naar een beperking van de integratie.

C. Huidige trends in de bestudeerde lidstaten

Slechts een van de negen lidstaten die aan bod komen in dit overzicht – **Polen** – veranderde de nationale regels over de voorwaarden voor gezinshereniging niet. De overige acht daarentegen keurden wettelijke en regelgevende maatregelen goed om de bestaande regels te wijzigen of om nieuwe regels te creëren.

In **België** veranderden de wetten die in 2009 en 2011 werden goedgekeurd, de regels inzake gezinshereniging aanzienlijk. Sinds 2009 zijn de huisvestings- en de ziekteverzekeringsvoorwaarden vereist voor de gezinshereniging van minderjarige vluchtelingen. De wetten beperkten het toepassingsgebied van gezinshereniging in polygame huwelijken tot één echtgenote en tot de kinderen van die echtgenote. De minister heeft het recht om het effectieve samenwonen van het gezin te beoordelen. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk voerde de wet die in mei 2011 werd goedgekeurd een inkomensvoorwaarde in waardoor de gezinshereniger moet bewijzen dat het gezin een minimuminkomen verdient dat 120% van het minimale sociale inkomen bedraagt.

11 Zie het rapport dat werd uitgegeven door Human Rights Watch. Het stelde vast dat personen van Marokkaanse en Turkse afkomst specifiek worden getroffen, terwijl burgers uit 'westerse' landen zoals Canada, Australië en Japan vrijgesteld zijn. Human Rights Watch 'The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act', mei 2008, nummer 1.

12 Vanuit een technisch standpunt omvat richtlijn 2003/86/EC geen stopclausule inzake integratiemaatregelen. Dat betekent dat elke lidstaat, na het van kracht worden van de richtlijn, kan beslissen om dergelijke regels en mechanismen toe te passen in het eigen land.

13 Pascouau Y. 'Mandatory Integration provisions in EC and EU Member States Law' in Bonjour S., Rea A. & Jacobs D. 'The Others in Europe', Editions de l'Université de Bruxelles, 2011.

In **Nederland** maakten nieuwe regels de bestaande strenger. De integratievereisten werden herbevestigd en de inkomensvoorwaarde werd gewijzigd en strikter gemaakt. In september 2010 kondigde de nieuwe coalitieregering verschillende extra voorwaarden voor gezinshereniging aan zoals het afschaffen van de toelating voor partners en echtgenoten die neef of nicht zijn, de invoering van een huisvestings- en ziekteverzekeringsvoorwaarde en van één jaar legaal verblijf, en de mogelijkheid om de verblijfsvergunning van toegelaten gezinsleden in te trekken, als ze niet voldoen aan de integratievoorwaarden. In verscheidene parlementaire teksten gaf de regering aan dat ze alle manoeuvreerruimte die de richtlijn aan de lidstaten biedt zou gebruiken om het recht op gezinshereniging te beperken.

In **Portugal** daarentegen werd de inkomensvoorwaarde minder streng gemaakt voor personen die onvrijwillig werkloos worden na een gezinshereniging. **Slovenië** keurde verschillende wetten goed die, *inter alia*, de berekening van de periode van legaal verblijf minder strikt maken (2008 en 2011) en die het toepassingsgebied uitbreiden van gezinsleden tot levenspartners (2011). In **Duitsland** mikken de regels voornamelijk op het wijzigen van de voorwaarden die van toepassing zijn na de aankomst op het grondgebied. Ze hebben betrekking op het verlengen van verblijfsvergunningen en het toekennen van onafhankelijke verblijfsrechten aan de gehuwde partner.

In andere lidstaten zoals **Frankrijk** was het hoofdzakelijk bedoeling dat de regels de wettelijke normen die werden goedgekeurd in 2007 specificeerden om ze te kunnen implementeren. Verscheidene wetgevende initiatieven bepalen bijvoorbeeld integratiemaatregelen en -voorwaarden die betrekking hebben op het invoeren van de gevraagde voorwaarde inzake een toereikend inkomen.

Tot slot voerden slechts twee lidstaten, **Spanje** en **Zweden**, nieuwe, voordien niet vereiste, voorwaarden in. **Zweden** deed afstand van zijn vroegere positie en voerde, onder specifieke voorwaarden, inkomens- en huisvestingsvoorwaarden in. In **Spanje** effenen regels die in 2011 werden goedgekeurd, de weg voor een grotere rol van integratiethema's. Sindsdien kan de verlenging van een verblijfsvergunning afhankelijk worden gemaakt van de beoordeling van de inspanning die een vreemdeling doet om zich te integreren.

Uit het bovenstaande blijkt dat de problematiek nog steeds belangrijk is en voortdurend kan worden gewijzigd in de EU-lidstaten. **Spanje** en **Zweden** verdienen een bijzondere vermelding omdat ze er door hun optreden voor zorgen dat het aantal lidstaten dat gebruik maakt van bijkomende voorwaarden inzake gezinshereniging, toeneemt. Het gevolg daarvan is dat het toereikende inkomen in elke lidstaat van de Europese Unie, d.w.z. niet enkel in de hier bestudeerde, maar in alle 27 lidstaten, vandaag als voorwaarde wordt gesteld.

Voorwaarden voor gezinshereniging, gesteld in de lidstaten (midden 2011)

Staten	Ziekte-verzekering	Geschikte huisvesting	Stabiel & regelmatig inkomen	Integratie-maatregelen	Periode legaal verblijf	Totaal
BE	JA	JA	JA *	NEEN	JA	3-4/5
FR	NEEN	JA	JA	JA	JA	4/5
DL	JA	JA	JA	JA	JA	5/5
NL	NEEN	NEEN	JA	JA	NEEN	2/5
PL	JA	JA	JA	NEEN	JA	4/5
PT	NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN	2/5
SL	JA	NEEN	JA	NEEN	JA	3/5
SP	JA	JA	JA	JA	JA	5/5
ZW	NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN	2/5
	5/9	7/9	9/9	4/9	6/9	

Een dergelijke beweging kan niet worden losgekoppeld van het Europees Pact inzake Immigratie en Asiel. Zoals we al stelden definieert deze tekst de oriëntaties voor de komende jaren die de staatshoofden en regeringsleiders goedkeurden. Wat betreft de gezinshereniging nodigt het Pact elke lidstaat uit "om in hun nationale wetgeving rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en met de capaciteit van een gezin om zich te integreren, wat in het gastland kan worden beoordeeld via de bestaansmiddelen en de huisvesting van het gezin en, bijvoorbeeld, via de kennis van de taal van dat land".

Materiële voorwaarden voor gezinshereniging – huisvesting, inkomen en taalkennis – worden beschouwd als gebieden die men geschikt acht voor actie of verdere actie. Maar wat opvalt is dat de tekst erkent dat deze elementen kunnen worden "in aanmerking genomen in de nationale wetgeving". Dat betekent dat lidstaten die dergelijke voorwaarden nog niet hebben opgenomen in hun wetgeving, worden uitgenodigd om dat te doen. Dat verklaart waarom **Zweden** een inkomensvoorwaarde heeft ingesteld, terwijl die mogelijkheid in 2007 werd uitgesloten omdat "dat zou afwijken van het Zweedse immigratiebeleid"¹⁴.

Voorts toont dit ook aan dat de staatshoofden en regeringsleiders erin geslaagd zijn om de inhoud van richtlijn 2003/86/EC te wijzigen zonder gebruik te maken van een wetgevend proces. De materiële voorwaarden voor gezinshereniging die beschreven zijn in de richtlijn, zijn immers allemaal optionele bepalingen, d.w.z. dat de lidstaten er al dan niet gebruik van kunnen maken. Het feit dat wordt erkend dat dergelijke voorwaarden in aanmerking moeten worden genomen in de nationale wetgeving betekent dat de lidstaten het eens zijn om

¹⁴ Labayle H. & Pascouau Y., op. cit. p. 99.

dergelijke materiële voorwaarden in hun eigen wetgeving goed te keuren en uit te voeren, in het bijzonder wanneer er nog niets bestond. In dit opzicht heeft het Europees Pact de optionele bepalingen van een richtlijn omgezet in verplichte bepalingen¹⁵.

Dit overzicht toont, op basis van een kwantitatieve analyse, aan dat de regels en beleidsopties inzake gezinshereniging onder druk staan. Tevens wil de huidige studie een analyse maken van de regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging, die in enkele onderzochte EU-lidstaten van toepassing zijn. Een dergelijke kwalitatieve benadering biedt twee erg belangrijke analyseniveaus. Aan de ene kant biedt ze een overzicht in de inhoud en de impact van de, restrictieve of soepele, regels inzake de procedure voor gezinshereniging. Aan de andere kant stelt ze ons in staat om trends te ontdekken binnen en tussen de lidstaten in dit bijzonder gevoelige domein.

¹⁵ Lees in dit verband P. de Bruycker, geciteerd door H. Dumont 'La politique européenne d'immigration. Synthèse des travaux en atelier' in Carlier J.-Y. 'L'étranger face au droit, XXème journées d'études juridiques Jean Dabin', Bruylant, Bruxelles, 2010. Zie ook, de Bruycker P. & Pascouau Y. 'Gezinshereniging op de kruising van het Europees en het Belgisch recht', Koning Boudewijnstichting, 2011.

HOOFDSTUK 2 - VERGELIJKENDE ANALYSE INZAKE VOORWAARDEN VOOR GEZINSHERENIGING

Deze studie focust op de brede waaier van voorwaarden waaraan personen op vraag van de lidstaten moeten voldoen om hun recht op gezinshereniging uit te oefenen. Het gaat onder meer over het toepassingsgebied dat bepaalt welke personen van het recht gebruik kunnen maken (Sectie 1), procedurevoorwaarden (Sectie 2) en materiële voorwaarden waaraan gezinsherenigers moeten voldoen (Sectie 3). De studie behandelt ook verschillende veranderingen en trends die zich sinds de goedkeuring van richtlijn 2003/86/EC (Sectie 4) voordeden in de lidstaten.

SECTIE 1 – GEZINSLEDEN

Het hoeft niet gezegd dat gezinshereniging betrekking heeft op gezinsleden. Maar achter deze elementaire uitspraak schuilt een vraag die moeilijker ligt: welke gezinsleden moeten binnen het toepassingsgebied van gezinshereniging vallen? Met andere woorden, moet gezinshereniging openstaan voor een brede groep van personen of moet het recht beperkt worden tot enkelen?

De kwestie is belangrijk omdat het begrip gezin niet op dezelfde manier wordt bekeken over de hele wereld. In sommige regio's berust het gezin niet op afstamming en heeft het betrekking op een brede groep van personen. In andere regio's is het gezin preciezer gedefinieerd, berust het strikt op afstamming en omvat het een beperkte groep van personen.

Die laatste definitie wordt gebruikt door de EU in richtlijn 2003/86/EC. Het recht op gezinshereniging wordt hoofdzakelijk toegekend aan het kerngezin. Vandaar dat op dit ogenblik echtelijke partners (I), ongehuwde partners (II) en kinderen (III) in het kader van het EU-recht onder het toepassingsgebied van de gezinsherenigingsprocedure vallen. De richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het recht uit te breiden tot ouders in de direct opgaande lijn, maar dat blijft een optie (IV).

I. De echtelijke partner

A. Recht op hereniging voor de echtelijke partner

De huwelijkspartner komt, samen met de minderjarige kinderen, het meest vanzelfsprekend in aanmerking voor gezinshereniging. Verscheidene internationale instrumenten erkennen deze mogelijkheid, terwijl gezinshereniging met de echtelijke partner op het EU-niveau een recht is. Richtlijn 2003/86/EC bepaalt in artikel 4 dat lidstaten de toegang en het verblijf van de "echtelijke partner van de gezinshereniger" moeten toestaan. Bijgevolg, en op voorwaarde dat de echtelijke partner voldoet aan de toepasselijke nationale regels, heeft hij/zij het recht om zich bij de gezinshereniger te voegen.

Dit recht op gezinshereniging is duidelijk erkend door het Hof van Justitie. In een arrest van juni 2006 stelde het dat “artikel 4(1) van de richtlijn aan de lidstaten precieze, positieve verplichtingen oplegt, met de overeenstemmende duidelijk omschreven individuele rechten, aangezien ze van hen eist dat ze gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger, in de gevallen die bepaald zijn door de richtlijn, moeten toestaan, zonder dat er hen enige beoordelingsruimte wordt gelaten”¹⁶.

Zoals werd aangetoond in vorige studies is het helemaal niet verbazingwekkend dat de echtelijke partner in alle lidstaten die voor deze studie werden onderzocht, recht heeft op gezinshereniging.

B. Minimumleeftijd als voorwaarde

Het recht is echter niet absoluut in de zin dat sommige lidstaten regels goedkeurden die het recht op gezinshereniging beperken tot huwelijkspartners die een bepaalde minimumleeftijd hebben. Een dergelijke mogelijkheid wordt erkend door artikel 4, paragraaf 5, van richtlijn 2003/86/EC. Deze bepaling geeft aan dat de lidstaten “met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen, kunnen eisen dat de gezinshereniger en de gehuwde partner een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste de leeftijd van 21 jaar hebben, alvorens de gehuwde partner zich bij hem/haar kan voegen”.

Bij de bestudeerde lidstaten kunnen er drie categorieën onderscheiden worden:

Bij de bestudeerde lidstaten kunnen er drie categorieën onderscheiden worden:

- > Lidstaten die een minimumleeftijd hebben ingesteld boven de meerderjarigheid, zoals **België** en **Nederland**;
- > Lidstaten die regels hebben ingesteld die steunen op de meerderjarigheid, zoals **Frankrijk**, **Duitsland** en **Zweden**;
- > Lidstaten die in dit opzicht geen regels hebben uitgevaardigd, zoals **Polen**, **Portugal**, **Slovenië** en **Spanje**.

1. Minimumleeftijd boven de meerderjarigheid

In **Nederland** werd de leeftijdslimiet recent veranderd en vastgesteld op 21 jaar. Voorheen maakte de wetgeving een onderscheid tussen ‘gezinshereniging’, als er al een gezinsrelatie bestond vooraleer de gezinshereniger aankwam op het grondgebied, en ‘gezinsvorming’, als de gezinsrelatie ontstond op een moment dat Nederland de hoofdverblijfplaats van de gezinshereniger was. De leeftijdslimiet was 18 jaar voor gezinshereniging en 21 jaar voor gezinsvorming.

Het Hof van Justitie verwierp het onderscheid dat het Nederlandse recht maakte. Het wees erop dat richtlijn 2003/86/EC uitsluit dat de nationale wetgeving “een onderscheid maakt naargelang de gezinsrelatie ontstond voor of na het moment dat de gezinshereniger aankwam op het grondgebied van de gastlidstaat”¹⁷. Als gevolg

¹⁶ HJEU, 27 juni 2006, Zaak C-540/03, *Europees Parlement vs. Raad van de Europese Unie*, punt 60.

¹⁷ HJEU, 4 maart 2010, *Rhimou Chakroun*, Zaak C-57/08, punt 66.

van dit arrest veranderden de Nederlandse autoriteiten hun wetgeving. Ze brachten alle leeftijdslimieten op de drempel van 21 jaar. Gezien het Nederlandse restrictieve beleid werd besloten om de grens te verhogen en niet om hem te verlagen.

In **België** moeten de huwelijks- of levenspartner ouder zijn dan 21. Deze grens wordt echter verminderd tot 18 jaar als het huwelijk of het partnerschap dateert van voor de aankomst van de gezinshereniger in België. In het kielzog van het Chakroun-arrest is het twijfelachtig of een dergelijk onderscheid nog steeds geldig is. Als de staat deze regel moet handhaven, moet hij objectief gerechtvaardigd worden.

In beide gevallen beperkt de leeftijdslimiet van 21 jaar de gezinshereniging aanzienlijk. Richtlijn 2003/86/EC laat dit toe. Maar deze regel is niet absoluut: hij is onderworpen aan een reeks voorwaarden die voortvloeien uit internationale en EU-verplichtingen. EU-regels en -verplichtingen die afgeleid zijn van mensenrechten-instrumenten verplichten nationale autoriteiten om rekening te houden met de individuele situatie van de aanvrager vooraleer een negatieve beslissing kan worden genomen. Meer precies, en volgens artikel 17 van richtlijn 2003/86/EC, moeten lidstaten bij het onderzoeken van een aanvraag rekening houden met de aard en de betrouwbaarheid van de gezinsrelaties van een persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat en het bestaan van familierelaties, culturele en sociale banden met zijn land van herkomst¹⁸. Bijgevolg kan de leeftijdsgrens worden gebruikt als een referentie bij het onderzoek van de aanvraag. Maar het mag een lidstaat niet verhinderen om een hereniging te aanvaarden als de individuele situatie dat vereist.

2. Minimumleeftijd gelijk aan meerderjarigheid

In **Frankrijk, Duitsland en Zweden** moet de gehuwde partner minstens 18 jaar oud zijn om in aanmerking te komen voor gezinshereniging.

In **Zweden** is deze regel ingevoerd om een huwelijk of het samenwonen van minderjarigen te voorkomen. Hoewel de wetgeving normaal leidt tot het afwijzen van een verzoek voor een verblijfsvergunning voor minderjarigen, stipuleert de Zweedse regel dat de autoriteiten rekening moeten houden met andere persoonlijke omstandigheden vooraleer een dergelijke negatieve beslissing kan worden genomen. Bijvoorbeeld, en volgens de vroegere rechtspraak, mogen de autoriteiten geen verblijfsvergunning weigeren als de echtgenote zwanger is.

In **Frankrijk** bepaalt het toepassingsbesluit dat de wet van 2006 uitvoert, dat de minimumleeftijdsgrens moet bereikt zijn vooraleer een verzoek voor gezinshereniging wordt ingediend. Met andere woorden: een verzoek is niet ontvankelijk als de echtelijke partner nog geen 18 jaar oud is.

De Franse oplossing, die een automatische afwijzing van aanvragen eist, is dus minder soepel dan de Zweedse. Deze laatste oplossing omvat een beoordeling van elke individuele situatie vooraleer een verzoek wordt afgewezen en moet dus worden beschouwd als een goede, evenwichtige oplossing. De regel kan immers worden aangepast aan specifieke situaties en kan uiteindelijk dus gunstiger uitvallen. Deze oplossing lijkt ook aan te sluiten bij de interpretatie van het Hof van Justitie, die de nationale autoriteiten verplicht tot het voeren van “een individuele behandeling van een verzoek voor gezinshereniging”¹⁹. In dit opzicht is het twijfelachtig of de bestaande regel die leidt tot de automatische afwijzing van een verzoek verenigbaar is met deze verplichting.

¹⁸ Over dit punt, zie HJEU punten 52 tot 64 HJEU, 27 juni 2006, Zaak C-540/03, *Europees Parlement vs. Raad van de Europese Unie*, punt 60.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld HJEU, 4 maart 2010, *Rhimou Chakroun*, Zaak C-57/08, punt 48.

3. Geen specifieke regels inzake minimumleeftijd

In **Polen, Portugal, Slovenië** en **Spanje** leggen de regels inzake gezinshereniging geen minimumgrens op. Maar die oplossing houdt niet in dat elke gehuwde partner die veel jonger is dan 18 jaar recht heeft op gezinshereniging. Andere nationale regels die niet over gezinshereniging gaan, kunnen in rechte en in de praktijk grenzen stellen. Dat is het geval in **Polen** waar het huwelijk erkend moet zijn door de Poolse wet. In Polen is het dus onmogelijk om een verzoek voor gezinshereniging in te dienen als de echtelijke partner 13 jaar oud is bijvoorbeeld. In **Spanje**, en volgens het burgerlijk recht, is een huwelijk onder de leeftijd van 14 jaar niet toegestaan en voor een huwelijk tussen de leeftijd van 14 en 18 moet de familie of de rechter een machtiging verlenen.

4. Opmerkingen

De regels van de lidstaten tonen aan dat er nog steeds enorme verschillen zijn, zelfs als het gaat om een beperkt aantal voorbeelden. Het spectrum is erg verscheiden, gaande van geen leeftijdslimiet tot een erg strikte limiet. Dat toont aan dat de nationale regels verschillende categorieën omvatten die niet homogeen zijn. Bovendien blijkt dat er in de nationale regels ook nog eens verschillen zijn binnen eenzelfde categorie. Dat is vanzelfsprekend in het Franse en het Zweedse voorbeeld, waarbij Zweden regels invoert die de situaties versoepelen, terwijl Frankrijk steunt op strikte regels.

Maar zoals hierboven al werd aangegeven leggen de EU-regels en -rechtspraak verplichtingen op die de manoeuvreerruimte van de lidstaten inzake de vereiste minimumleeftijd beperken.

Ten eerste stelt richtlijn 2003/86/EC een leeftijdsgrens die niet overschreden mag worden. Als lidstaten de leeftijdsgrens wensen te verhogen, mogen ze niet boven 21 jaar gaan. In dit opzicht zijn voorstellen die werden naar voren geschoven door de Nederlandse autoriteiten om de minimumleeftijd te verhogen tot 24 jaar niet verenigbaar met de bepalingen van de richtlijn en dus niet toegestaan. De richtlijn laat alleen wat manoeuvreerruimte in die zin dat ze niet duidelijk zegt of de grens van 21 jaar oud strikt geïnterpreteerd moet worden, ten laatste voor iemand 21 jaar wordt, of ruimer, vanaf de dag dat de echtelijke partner 21 jaar wordt, maar vooraleer hij 22 jaar is.

Ten tweede is het doel van de regel essentieel. De rechtvaardiging van een dergelijke leeftijdsgrens wordt doorgaans gebaseerd op de doelstellingen die vervat zijn in artikel 4, paragraaf 5 van richtlijn 2003/86/EC²⁰. De bepaling geeft aan dat de voorwaarde van een minimumleeftijd mikt op een "betere integratie en het voorkomen van gedwongen huwelijken". Die rechtvaardiging wordt ruimschoots gedeeld door de lidstaten, maar ze beperkt wel hun bewegingsruimte. Het stellen van een leeftijdsgrens zou immers enkel gebruikt mogen worden om die doelstellingen te bereiken. Andere doelstellingen zoals gezinshereniging mogen de acties van de lidstaten op dergelijke grond echter niet rechtvaardigen. Deze bewering wordt versterkt door de rechtspraak van het Hof van Justitie, die stelde dat het de bedoeling van de richtlijn is "om gezinshereniging te bevorderen"²¹. Met andere woorden: de lidstaten mogen de mogelijkheden die de richtlijn biedt niet gebruiken om gezinshereniging te beperken of moeilijker te maken zonder dat daar legitieme redenen voor zijn.

Tot slot mag het niet-voldoen aan de minimumleeftijd niet automatisch leiden tot de afwijzing van een verzoek. Volgens artikel 17 van de richtlijn 2003/86/EC zijn de lidstaten verplicht om elk verzoek individueel te behan-

²⁰ Labayle H. & Pascouau Y., *op. cit.*, p. 45

²¹ HJEU, 4 maart 2010, Rhimou Chakroun, Zaak C-57/08, punt 43.

delen. In deze optiek moeten de nationale instanties tijdens de behandeling correct rekening houden met de aard en de betrouwbaarheid van de gezinsrelaties van een persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat en het bestaan van familierelaties, culturele en sociale banden met zijn land van herkomst. Deze verplichting werd beklemtoond door het Hof van Justitie.

Samengevat: de manoeuvreerruimte van de lidstaten is in dit domein beperkt door de volgende regels:

- > 21 jaar is de leeftijdsgrens die niet overschreden mag worden
- > De leeftijdsgrensbepanking wil bijdragen tot een betere integratie en wil gedwongen huwelijken voorkomen
- > De leeftijdsgrensbepanking belet niet dat de nationale instanties, met het oog op de individuele situatie van de gezinshereniger, elk verzoek geval per geval behandelen

C. Regels inzake de geldigheid van het huwelijk

Het recht om te huwen wordt erkend door het ECHR²² en het EU-Handvest van de Grondrechten. Dit laatste stipuleert dat "het recht om te huwen en het recht om een gezin te stichten gewaarborgd moeten zijn volgens de nationale wetten die de uitoefening van deze rechten regelen". Deze bepaling beschermt het recht van ingezetenen van derde landen om in EU-lidstaten te trouwen, maar ze herinnert eraan dat de uitoefening van dat recht wordt geregeld door de nationale wetgeving. Bijgevolg keurden de regeringen regels goed inzake huwelijken die in EU-lidstaten voltrokken zullen worden (1) en huwelijken die al voltrokken zijn, meestal in het land van herkomst (2).

1. Huwelijken die voltrokken worden in EU-lidstaten

Documenten die voor een huwelijk vereist zijn

Alle beschouwde lidstaten vragen onderdanen van derde landen om te zorgen voor documenten vooraleer het huwelijk plaatsvindt.

Wat daarbij primeert is de verplichting om te zorgen voor een geboorteakte: dat is vereist in acht van de negen geanalyseerde staten (**België, Frankrijk, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden**). In **Zweden** is het verschaffen van een geboorteakte onderdeel van een algemene regel waarbij aanvragers hun identiteit moeten bewijzen. In dit opzicht wordt de identiteit bewezen met een paspoort, een geboorteakte en dergelijke.

Zeven lidstaten vragen toekomstige huwelijkspartners om te zorgen voor een attest waaruit blijkt dat ze niet gehuwd of gescheiden zijn (**België, Frankrijk, Nederland, Polen, Slovenië, Spanje en Zweden**), of dat de vroegere huwelijkspartner dood is (**Spanje**). In sommige staten moet bij dat bewijs een getuigschrift worden gevoegd dat uitgegeven is door het land van herkomst en dat officieel bevestigt dat de persoon (opnieuw) mag huwen (**België, Polen, Portugal en Slovenië**). **Frankrijk** is vrij veeleisend als het gaat om het bewijzen van een scheiding die uitgesproken is in een derde land. De officiële beslissing moet eveneens vergezeld zijn van een vertaling die gemaakt is door een expert en van een bewijs dat de beslissing definitief is. Alle poten-

22 Europese Conventie van de Mensenrechten, artikel 12 over het recht om te huwen – "Mannen en vrouwen in de huwbare leeftijd hebben het recht om te huwen en om een gezin te stichten, volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht regelen".

tiële rechtsmiddelen moeten dus uitgeput zijn en het getuigschrift moet zijn opgesteld door een buitenlandse instantie of een ander bevoegd orgaan. Daartegenover staat **Zweden** dat soepeler is. In elk geval waarbij een aanvrager wil trouwen of wil samenwonen met een gezinshereniger, wordt aan de aanvrager gevraagd of hij/zij voordien gehuwd was of samengewoond heeft. De immigratiedienst kan daarom eisen dat de aanvrager een getuigschrift verschaft dat zijn/haar burgerlijke staat bewijst. Volgens het interne handboek dat wordt gebruikt door de immigratiedienst, is het vanzelfsprekend dat de aanvrager en de gezinshereniger vorige relaties of huwelijken hebben stopgezet, vooraleer een aanvrager een verblijfsvergunning kan krijgen, omdat een nieuwe relatie een ernstige zaak is. Het handboek merkt op dat het in sommige culturen moeilijk kan zijn om een scheiding te verkrijgen en dat dan toch een vergunning kan worden uitgereikt. Maar het moet duidelijk zijn dat dit inderdaad erg moeilijk is en dat de vroegere echtelijke partners niet langer samenwonen.

De verplichting om een identiteitskaart/paspoort te laten zien of om de identiteit te bewijzen is een criterium dat ruim verspreid is (**Frankrijk, Polen, Portugal, Slovenië** en **Spanje**). In **België** vereist de wet dat toekomstige huwelijkspartners het bewijs van hun nationaliteit leveren. Dat kan worden bewezen op basis van een identiteitskaart, een paspoort of een nationaliteitscertificaat dat uitgereikt is door het land van herkomst. In de praktijk zijn het paspoorten en identiteitskaarten die dienen als bewijs.

Een geboorteakte, het bewijs dat huwelijkspartners het recht hebben om te huwen omdat ze niet gehuwd of gescheiden zijn, en het bewijs van de identiteit moeten doorgaans door de betrokken personen worden getoond.

Naast deze gemeenschappelijke kenmerken vertonen de lidstaten ook verschillen. Sommige vereisen dat de betrokken personen een verblijfsbewijs laten zien (**België, Frankrijk, Spanje**), met inbegrip van een verblijfsbewijs van de getuigen (**Frankrijk**), verblijfsvergunningen (**Polen**) en werkvergunningen (**Frankrijk**). Er bestaan ook verschillen tussen lidstaten inzake de verplichting om de gevraagde documenten te legaliseren (**België, Frankrijk, Slovenië** en **Spanje**) en om ze te vertalen (**Frankrijk, Spanje**).

Tot besluit: het recht om te huwen kan tot erg verschillende situaties leiden. De regels kunnen erg soepel zijn, zoals in **Zweden**, of meer veeleisend. Daardoor verschilt de positie van onderdanen van een derde land betreffende dit recht van staat tot staat. Waar de voorwaarden en het bewijs erg veeleisend zijn, kan dat een negatieve impact hebben op het recht om te huwen en bijgevolg ook op het recht op gezinshereniging.

In dit opzicht zou men moeten beletten dat lidstaten huwelijksregels gebruiken voor andere doeleinden dan deze die noodzakelijk zijn om het bewijs te leveren van hun identiteit en de burgerlijke staat van hun toekomstige echtelijke partners, en dus van hun vermogen om te huwen. Met andere woorden: er mogen geen huwelijksregels worden goedgekeurd om de gezinshereniging te beperken. Is dat wel het geval, dan is zo'n benadering een inbreuk op richtlijn 2003/86/EC.

Gronden die het voltrekken van huwelijken kunnen beletten

In bepaalde situaties hebben de nationale instanties het recht, op basis van een welomschreven procedure, om de voltrekking van een huwelijk af te wijzen, omdat men oordeelt dat het wordt aangegaan om redenen die niets te maken hebben met een duurzaam leven in gemeenschap.

Dit soort regel bestaat klaarblijkelijk niet in **Duitsland** en **Polen**. In **Polen**, echter, kan de voltrekking van een huwelijk enkel worden afgewezen als de geldige documenten ontbreken. Er bestaat geen legale basis om een huwelijk af te wijzen in situaties waarbij de bevoegde ambtenaar vermoedt dat het om een verstandshuwelijk gaat. Dit aspect wordt in overeenstemming met de vreemdelingenwet gecontroleerd tijdens de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning voor een vaste periode. In dit opzicht is het volgens de Poolse wet onmogelijk om een visum aan te vragen “om in de echt te worden verbonden”.

In andere lidstaten echter kunnen er regels worden toegepast om het voltrekken van een huwelijk te voorkomen. Ze definiëren de gronden en procedures die de huwelijksvoltrekking beletten. Er zijn twee hoofdgronden om de huwelijksvoltrekking af te wijzen: objectieve en subjectieve.

Objectieve gronden geven de autoriteiten het recht om de huwelijksvoltrekking af te wijzen omdat de toekomstige huwelijkspartners niet voldoen aan de wettelijk vereiste voorwaarden of kenmerken (**België, Frankrijk, Nederland, Portugal** en **Slovenië**). De Belgische wet blijft vrij vaag op dit punt. Hij bepaalt dat een huwelijk moet worden afgewezen als blijkt dat niet voldaan is aan de kenmerken en voorwaarden ervoor, en als de huwelijksvoltrekking ingaat tegen rechtsbeginselen en de openbare orde. Andere regels zijn duidelijker en omschrijven een reeks objectieve criteria die kunnen leiden tot de afwijzing van een huwelijksvoltrekking. **Frankrijk, Portugal** en **Slovenië** focussen bijvoorbeeld op de geldigheid of het ontbreken van de vereiste documenten. In **Nederland** en **Frankrijk** wordt rekening gehouden met elementen inzake het verblijf van de echtgenoten. De **Sloveense** regels zijn interessant omdat ze erg precies zijn en een lijst met objectieve grondbeginselen verschaffen. Zo moeten de betrokken personen tot het andere geslacht behoren, ouder zijn dan 18 jaar, geen ernstige of geestelijke stoornis hebben, alleenstaand zijn en mogen ze niet verloofd zijn met verwanten (broers, zussen, ooms, tantes, nichten en neven, kinderen van broers en zussen, stiefbroers en stiefzusters, adoptieouders en geadopteerde kinderen, voogden en personen die onder zijn/haar voogdijschap staan). In Slovenië en elders waar de regels breder geformuleerd zijn, kunnen al deze factoren ertoe leiden dat de huwelijksvoltrekking wordt afgewezen.

Subjectieve gronden hebben te maken met het ontbreken van de intentie om te huwen. Dit criterium wordt gedeeld door de meerderheid van de lidstaten (**België, Frankrijk, Nederland, Slovenië, Spanje** en **Zweden**), met uitzondering van **Portugal**, waar dergelijke gronden niet uitdrukkelijk voorkomen in de wet. Ook hier zijn de regels min of meer precies gedefinieerd. In sommige staten vermeldt de wet dit als een algemeen criterium (**België** en **Nederland**), andere geven meer gedetailleerde aanwijzingen. Dat is het geval in **Slovenië**, waar de vrije wil om te trouwen gepaard gaat met de voorwaarde dat de persoon zich niet mag vergissen in de identiteit of een andere eigenschap van de andere persoon met wie hij/zij wil huwen. **Frankrijk, Spanje** en **Zweden** baseren hun oordeel over de geldigheid van het toekomstige huwelijk en de intentie om te huwen op een aantal interessante vrij gelijksoortige bewijzen. Deze lidstaten beoordelen immers de ernst van een relatie om te bepalen of er een intentie is om te huwen. Tot de gronden om te beoordelen of het al dan niet gaat om een verstandshuwelijk behoren: de duur van vorige relaties, het beheersen van een gemeenschappelijke taal om te communiceren, kennis van elkaars gegevens, valse adressen, en het bestaan van vorige schijnhuwelijken. In **Zweden** echter heeft de aanvrager dezelfde rechten op gezinshereniging als

gehuwde partners, als de echtgenoten kunnen bewijzen dat ze, in de praktijk minstens twee jaar, in het buitenland permanent samenwoonden en een huishouden deelden.

Procedures om de huwelijksvoltrekking te voorkomen

Bij de nationale procedures zijn er altijd lokale autoriteiten betrokken, die bevoegd zijn voor de evaluatie en het opstarten van procedures als er twijfels bestaan over de geldigheid van een huwelijk.

In **België** kan de lokale ambtenaar bij ernstige twijfels over het vervullen van de voorwaarden voor een huwelijk, de huwelijksvoltrekking gedurende maximaal twee maanden uitstellen om alles te onderzoeken. Binnen deze periode kan de ambtenaar de opinie vragen van de openbare aanklager van het gerechtelijk arrondissement waarin de aanvragers hun huwelijk willen sluiten. Als er binnen deze periode van twee maanden geen beslissing wordt genomen, moet de ambtenaar het huwelijk voltrekken. Als de huwelijksvoltrekking wordt afgewezen, moet de ambtenaar zijn beslissing onmiddellijk meedelen aan de betrokken partijen. Een kopie van deze beslissing, samen met kopieën van alle andere nuttige documenten, wordt overgemaakt aan de openbare aanklager van het gerechtelijk arrondissement waarin de afwijzing werd uitgesproken.

In **Frankrijk** moet de burgerlijke ambtenaar die bevoegd is voor het voltrekken van het huwelijk bij twijfels over de intentie om te huwen, een gesprek organiseren met de toekomstige huwelijkspartners, individueel of samen, om bewijsmateriaal te verzamelen over de geldigheid van het huwelijk. Het gesprek moet gaan over de intentie om te huwen op basis van een verklaring en van objectieve informatie zoals kennis van allerlei gegevens en van een gemeenschappelijke taal. De burgerlijke ambtenaar kan de zaak ook doorverwijzen naar de openbare aanklager. De aanklager moet binnen 15 dagen een beslissing nemen over het afwijzen, uitstellen of aanvaarden van het huwelijk. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillende elementen zoals de verblijfplaats, de huwelijksgeschiktheid en de bereidheid om te huwen. In elk geval mag de burgerlijke ambtenaar niet zelf beslissen om de huwelijksvoltrekking af te wijzen. De rechtspraak wees ook uit dat een onregelmatig verblijf in Frankrijk op zich geen grond is om de voltrekking van een huwelijk af te wijzen. Zorgen inzake frauduleuze huwelijken stonden centraal in de wet die werd goedgekeurd in juni 2011 waarbij de vereisten strenger werden gemaakt.

Als in **Nederland** een van de gehuwde of geregistreerde partners een andere nationaliteit heeft dan de Nederlandse, dan werkt de gemeenteambtenaar bevoegd voor geboorteaangiften, sterfgevallen en huwelijken enkel mee aan het afsluiten of registreren van een huwelijk als er een verklaring van de hoofdinspecteur van de politie is ingediend. Deze verklaring bevat informatie over het verblijf van de immigrant, en ook het advies van de hoofdinspecteur aan de gemeenteambtenaar waarin hij hem aanbeveelt om al dan niet mee te werken aan het afsluiten of registreren van het huwelijk. De hoofdinspecteur baseert zijn advies op aanwijzingen die al dan niet gaan in de richting van een verstandshuwelijk. Een negatief advies van de hoofdinspecteur moet gerechtvaardigd worden en er moet een ingevulde vragenlijst bijzitten met gedetailleerde feitelijke informatie betreffende het verblijf en andere opmerkingen die kunnen wijzen op een verstandshuwelijk. De beslissing om een huwelijk te beschouwen als een verstandshuwelijk moet altijd steunen op meer dan een aanwijzing. Het feit dat er bijvoorbeeld een groot leeftijdsverschil is tussen de echtgenoten is op zich niet voldoende om te besluiten dat het om een verstandshuwelijk gaat.

In **Spanje** kunnen ambtenaren die bevoegd zijn voor de burgerlijke stand, personen die willen trouwen in een individueel gesprek onderwerpen aan een "onderzoek van de objectieve feiten", om in te schatten of ze elkaar goed kennen en als bevestiging van de "complete morele zekerheid" van de ambtenaar die de verbintenis registreert. Het gesprek dekt objectieve en ook subjectieve criteria die van belang zijn om de geldigheid van

het huwelijk in te schatten. Daarnaast kan de dienst van de openbare aanklager preventief optreden, via het toezicht op de voor dit doel opgevolgde handelwijze van het koppel, voor de persoon die bevoegd is voor de burgerlijke stand. Als de dienst van de openbare aanklager weet dat een van de aanvragers betrokken is bij schijnhuwelijken, moet het huwelijk geannuleerd worden. De dienst van de openbare aanklager herinnert ook aan de misdadige implicaties van een dergelijke handelwijze die, in bepaalde gevallen, kan worden beschouwd als een daad van bevordering, ondersteuning en medeplichtigheid aan illegale immigratie (mensenhandel). In dergelijke gevallen wordt het huwelijk, zodra het nietig verklaard is omdat het schijnhuwelijk betreft, doorgestuurd naar de bevoegde rechtbank om de misdaad te vervolgen.

In **Zweden** kan een verzoek voor een verblijfsvergunning worden afgewezen als men op basis van de Zweedse vreemdelingenwet oordeelt dat een relatie niet ernstig is. De Immigratiedienst controleert hoe lang de relatie duurt, in welke mate het koppel elkaar ontmoet heeft, hoeveel ze over elkaar weten en of ze kunnen communiceren via een gemeenschappelijke taal. De beoordeling steunt op de informatie die wordt gegeven door de aanvrager en de gezinshereniger.

- > Met uitzondering van **Duitsland** en **Polen**, heeft elke onderzochte lidstaat regels die nationale autoriteiten het recht geven om een huwelijk te weigeren als de toekomstige huwelijkspartners niet voldoen aan objectieve criteria of als er twijfels zijn over hun intentie om te huwen.
- > De toepasselijke procedures verschillen echter per lidstaat. De verschillen hebben betrekking op het soort – onderzoeken of gesprekken of zelfs beide – de inhoud, de duur en de effecten van de beoordeling.
- > De procedures willen “verstandshuwelijken” voorkomen. De regels die in dit opzicht worden aangenomen mogen echter enkel deze doelstelling nastreven en mogen in geen geval worden gebruikt om gezinsmigratie te beteugelen. Met andere woorden: lidstaten moeten vermijden dat ze strenge regels goedkeuren in het kader van de preventie van “schijnhuwelijken”, terwijl ze in feite mikken op de beperking van gezinshereniging.

2. *Huwelijken die afgesloten zijn in het buitenland*

Gezinshereniging wordt, los van de plaats waar het huwelijk plaatsvond, toegestaan aan de echtelijke partner. Bijgevolg hebben de lidstaten, met uitzondering van **Duitsland**, regels goedgekeurd die rekening houden met de situatie waarbij een huwelijk werd gesloten in een derde land. Deze regels bepalen welke documenten als bewijs voor het huwelijk moeten worden ingediend en definiëren welke procedure moet worden toegepast om de geldigheid van het huwelijk te beoordelen.

Documenten in te dienen voor de erkenning van een huwelijk dat werd gesloten in een derde land

In de meerderheid van de lidstaten die worden gedekt door de studie, moet men de officiële akte (**België, Frankrijk, Polen, Slovenië** en **Zweden**) of een officiële kopie (**Nederland** en **Spanje**) van het huwelijk dat in het buitenland voltrokken is, laten zien. In **Portugal** blijkt dat niet vereist te zijn. De aanvrager moet enkel een document zoals een identiteitskaart of een paspoort, laten zien dat bevestigt dat hij/zij gehuwd is met de echtelijke partner.

In **België, Frankrijk, Polen** en **Zweden** bepalen de nationale regels dat de akte of de kopie vertaald moeten worden. In **Frankrijk** zeggen de uitvoeringsbepalingen dat de vertaling moet gemaakt zijn door een vertaler die aangesteld is door het Hof van Beroep. In **Zweden** mag de vertaling in het Engels gemaakt zijn en,

indien mogelijk, is ze ondertekend door een notaris of een gelijksoortig orgaan in het derde land. Deze regel is interessant, aangezien hij in het voordeel is van de aanvragers. Het zal immers heel wat moeilijker zijn om iemand te vinden die het document kan vertalen in het Zweeds dan iemand die het van de moedertaal kan vertalen in het Engels.

Wat betreft het controleren van de geldigheid van de overgelegde documenten bepalen de **Franse**, **Slovense** en **Zweedse** regels dat de consulaire of diplomatieke missies in het buitenland bevoegd zijn. Aldus doen Zweedse ambassades en consulaten onderzoeken en gesprekken met aanvragers om de geldigheid van de overgelegde documenten, het samenwonen in het buitenland en de ernst van de relatie te controleren.

Procedures om de geldigheid en de eerlijkheid van het huwelijk in te schatten

Het inschatten van de geldigheid van een huwelijk, bijvoorbeeld op basis van documenten, of van de eerlijkheid met betrekking tot de intentie om te huwen, is een zorg die de grote meerderheid van de lidstaten deelt. Bijgevolg hebben de staten, met uitzondering van **Polen** en **Duitsland**, regels aangenomen om bevoegde organen te machtigen om, aan de ene kant, het afleveren van visa voor gezinshereniging te weigeren en om, aan de andere kant, een huwelijk te annuleren nadat het gezin herenigd was. Met andere woorden: de procedures zijn ingesteld om te beoordelen of het huwelijk voor en na de aankomst van de echtelijke partner op het grondgebied van de lidstaat, bestaat en legaal is. De regels verschillen echter erg aanzienlijk tussen de lidstaten zodat het onmogelijk is om categorieën op te stellen van staten die gemeenschappelijke programma's implementeren.

Als de immigratieautoriteiten in **België** vermoeden dat het om een 'schijnhuwelijk' gaat, dan kunnen ze weigeren om een visum af te leveren. Dit gebeurt meestal na een onderzoek door de openbare aanklager. Men kan bij een burgerlijk hof in beroep gaan tegen een weigering. Zodra het echtpaar op het Belgisch grondgebied verblijft, kan de ernst van het huwelijk ook worden gecontroleerd op het burgerlijke en administratieve niveau. Op het burgerlijke niveau bestaat er geen automatische controle: ze wordt pas opgestart na een klacht of een verzoek van een bevoegde autoriteit. De administratieve controles proberen het reële samenleven te beoordelen. Bovendien is het altijd mogelijk om te starten met een strafrechtelijke vervolging als er bewijzen zijn van een bedrieglijk 'traditioneel' huwelijk.

In **Frankrijk** zijn er drie gronden om de geldigheid van een huwelijk te beoordelen en bijgevolg ook te annuleren. Het eerste grondbeginsel gaat over huwelijken die gesloten zijn zonder toestemming, per abuis of onder geweld. Het wraken van een huwelijk op deze gronden is mogelijk binnen een periode van vijf jaar na de voltrekking. De tweede mogelijkheid om een huwelijk te annuleren gaat over verstandshuwelijken. Hier kan tot 30 jaar na de voltrekking worden opgetreden. Een dergelijke procedure wordt normaal opgestart door de openbare aanklager. Een huwelijk afsluiten met als enig doel het verkrijgen van een verblijfsvergunning, bescherming tegen uitzetting of het verwerven van de Franse nationaliteit kan worden bestraft met maximum vijf jaar gevangenis en een boete van 15.000 euro. De derde mogelijkheid werd ingevoerd door een wet die in 2011 werd aangenomen. Ze mikt op situaties waarin slechts een van de echtelijke partners zijn/haar toestemming of intentie verborg. In dit geval kan de "misleidende echtelijke partner" worden gestraft met vijf jaar gevangenis en een boete tot 15.000 euro.

In **Nederland** mag de gemeenteambtenaar weigeren om een huwelijk dat voltrokken is in het buitenland, te registreren, op basis van een verklaring van de hoofdinspecteur. De verklaring omvat informatie over het verblijf van de immigrant en het advies dat de hoofdinspecteur aan de gemeenteambtenaar geeft betreffende het al dan niet meewerken aan het registreren van het huwelijk. De hoofdinspecteur baseert dit advies op aan-

wijzingen die al dan niet duiden op een verstandshuwelijk. Een negatief advies van de hoofdinspecteur moet gemotiveerd zijn en er moet een ingevulde vragenlijst bijzitten met gedetailleerde feitelijke informatie over zaken zoals het verblijf en andere opmerkingen die kunnen wijzen op een verstandshuwelijk. De beslissing over een verstandshuwelijk moet altijd steunen op meer dan een aanwijzing. Een groot leeftijdsverschil tussen de partners is bijvoorbeeld op zich niet voldoende om te besluiten dat het om een verstandshuwelijk gaat. De gemeenteambtenaren moeten de personen informeren over hun intentie om een registratie te weigeren en ze moeten hen de gelegenheid geven om het vermoeden van een verstandshuwelijk te weerleggen. Als ze de ambtenaar niet kunnen overtuigen dan mag hij/zij beslissen om de registratie te weigeren. De personen die verzoeken om een registratie kunnen in beroep gaan tegen die weigering *via* een burgerlijke procedure. Daarnaast biedt het burgerlijk wetboek ook de mogelijkheid aan de openbare aanklager om de registratie te weigeren op grond van de openbare orde. Ook tegen deze beslissing kan beroep worden aangetekend.

In **Portugal** mag de dienst grenzen en immigratie altijd onderzoeksacties of specifieke controles in gang zetten om de eerlijkheid van een huwelijk te beoordelen. Het onderzoek kan bestaan uit een gesprek met de vreemdeling. Als de bevoegde autoriteit tot het besluit komt dat het huwelijk enkel werd gesloten ten behoeve van het verkrijgen van de toegang tot, en het verblijf in, Portugal, dan kan ze beslissen om de verblijfsvergunning van de vreemdeling in te trekken. Het intrekken van de verblijfsvergunning moet gemotiveerd zijn en worden meegedeeld aan de vreemdeling. De laatste moet worden voorgelicht over de rechtsmiddelen waarover hij/zij beschikt.

In **Slovenië** kan het kantoor van de openbare aanklager een rechtszaak inspannen om het huwelijk ongeldig te verklaren als er niet voldaan is aan bepaalde objectieve en subjectieve voorwaarden. De mogelijkheid om een rechtszaak aan te spannen is niet onderworpen aan statutaire of tijdsbeperkingen. De bevoegde autoriteit die beslist over zo'n situatie is het lokale gerechtshof waar het gezin woont. Personen die worden geconfronteerd met een dergelijke beslissing kunnen binnen een periode van 15 dagen in beroep gaan bij een hogere rechtbank.

In **Spanje** is een schijnhuwelijk een grond voor nietigverklaring. De beslissing wordt genomen door de dienst van de openbare aanklager. De dienst van de openbare aanklager herinnert ook aan de misdadige implicaties van een dergelijke handelwijze die, in bepaalde gevallen, kan worden beschouwd als een daad van bevordering, ondersteuning en medeplichtigheid aan illegale immigratie (mensenhandel). In dergelijke gevallen wordt de nietigverklaring van het huwelijk doorgestuurd naar de bevoegde rechtbank om een rechtszaak te starten.

Zweden is een speciaal geval aangezien de evaluatie van het huwelijk hoofdzakelijk plaatsvindt tijdens de procedure. In deze optiek zijn de controles door de Zweedse autoriteiten in het buitenland en de Zweedse immigratiedienst in Zweden zelf, erg belangrijk en grondig gedocumenteerd. De immigratiedienst is verplicht om ervoor te zorgen dat de zaak voldoende onderzocht wordt. Het doel van de onderzoeken en/of gesprekken is dus het controleren van de geldigheid van de overlegde documenten, van de echtheid van de relatie en van het samenwonen in het buitenland. De verblijfsvergunning kan bijgevolg in verschillende situaties worden geweigerd:

- > als de gezinshereniger gehuwd is met een andere persoon én met die persoon in Zweden woont;
- > als de huwelijkspartners niet samenwonen en dat ook niet van plan zijn;
- > als een van de huwelijkspartners gehuwd is met iemand anders;
- > als een van de huwelijkspartners minderjarig is, en;
- > als de aanvrager of de gezinshereniger bewust foute informatie hebben verschaft of als ze bepaalde belangrijke informatie voor het verkrijgen van de vergunning, achterhielden.

Als de immigratiedienst oordeelt dat het huwelijk in Zweden niet legaal is, heeft het niet de bevoegdheid om

een huwelijk nietig te verklaren, maar het kan wel weigeren om een gezinshereniging of een verblijfsvergunning toe te kennen. Als de aanvrager of de gezinshereniger de geldigheid van hun huwelijk niet kunnen bewijzen, beoordeelt de immigratiedienst de ernst van de relatie. Als de relatie volgens de Zweedse vreemdelingenwet als ernstig wordt beschouwd, dan krijgt de aanvrager een tijdelijke verblijfsvergunning omdat het om een ernstige relatie gaat. Nadien kan de aanvrager het nodige doen voor een vaste verblijfsvergunning. Tijdens dat onderzoek beoordeelt de immigratiedienst of de relatie kan blijven duren. Als de vreemdeling al twee jaar beschikt over een tijdelijke verblijfsvergunning, kan hem/haar een vaste verblijfsvergunning worden toegekend. In het algemeen moet binnen negen maanden worden beslist over een verzoek om gezinshereniging. Een beslissing om de toekenning van een verblijfsvergunning voor een gezinshereniging te weigeren, kan worden aangevochten bij een migratierechtbank, en nadien onder specifieke omstandigheden bij het Hof van Beroep voor migratiekwesties.

De periode waarbinnen de geldigheid en de oprechtheid van een huwelijk gecontroleerd kan worden, schommelt erg. In **Zweden** zijn de controles erg grondig tijdens de aanvraagprocedure voor een gezinshereniging. Eenmaal de echtheid en de geldigheid van het huwelijk beoordeeld en bevestigd is, draaien de nationale autoriteiten deze beslissing niet meer terug. Daartegenover staan andere lidstaten waar de controle van de geldigheid van een huwelijk kan gespreid zijn over een erg lange periode. Dat is het geval in **Frankrijk** waar de controles voor verstandshuwelijken een periode van 30 jaar kunnen beslaan, en in **Slovenië** waar de wet geen beperkingen oplegt.

Ook de sancties tegen verstandshuwelijken verschillen erg sterk. In **Zweden** leveren de autoriteiten geen verblijfsvergunning voor gezinshereniging af omdat de procedure plaatsvindt vóór de aankomst op Zweeds grondgebied. In **Portugal** wordt de verblijfsvergunning ingetrokken als een verstandshuwelijk wordt ontdekt. In **België**, **Frankrijk** of **Spanje** daarentegen kan de ontdekking van een verstandshuwelijk aanleiding geven tot een rechtszaak. In het kader van de bestrijding van schijnhuwelijken kunnen mensen veroordeeld worden tot hoge boetes en gevangenisstraffen.

Samengevat kunnen de lidstaten worden verdeeld in twee verschillende categorieën: zij die qua tijd en impact 'evenwichtige' procedures organiseren, en zij die strikte controles uitvoeren die leiden tot harde sancties.

In een dergelijke situatie kan het moeilijk zijn om te komen tot een harmonisering tussen de lidstaten. Aan de ene kant zijn sommige lidstaten niet geneigd om hun regels losser te maken. Aan de andere kant ligt een oproep om de regels te verstrengen op basis van de strafwet moeilijk in andere staten. In dit opzicht is het twijfelachtig of bestraffen in dit domein geschikt en in verhouding is.

Deze vragen kunnen aan bod komen tijdens de raadpleging die plaatsvindt op het einde van 2011 na de publicatie van het groenboek over gezinshereniging van de Europese Commissie.

II. Ongehuwde partners

Het recht dat ongehuwde levenspartners hebben om zich te herenigen weerspiegelt veranderingen in de samenleving, waarbij partnerschappen even belangrijk, en soms zelfs belangrijker zijn dan huwelijken. In deze context kon richtlijn 2003/86/EC dit fenomeen niet ontkennen. Maar er zijn aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten die bereid zijn om zich aan te passen aan deze sociale transformatie en om ermee rekening te houden in hun nationaal recht (B) en zij die daar veeleer afkerig tegenover staan (A).

Bijgevolg is de mogelijkheid om het recht van levenspartners op gezinshereniging te erkennen, opgenomen in de richtlijn, maar blijft het een optionele bepaling d.w.z. de lidstaten kunnen zelf beslissen of ze levenspartners opnemen in het toepassingsgebied van de regels op gezinshereniging. Artikel 4, paragraaf 3 formuleert dat als volgt: “de lidstaten kunnen, bij wet of bij besluit, toestemming tot toegang en verblijf verlenen (...) aan de ongehuwde levenspartner, die onderdaan van een derde land is, en met wie de gezinshereniger een naar behoren geattesteerde duurzame relatie onderhoudt, of aan de onderdaan van een derde land die door een geregistreerd partnerschap met de gezinshereniger verbonden is (...)”.

A. Lidstaten die het recht op gezinshereniging niet toestaan aan ongehuwde levenspartners

Frankrijk en **Polen** erkennen het recht op gezinshereniging van ongehuwde levenspartners niet. In Frankrijk bestaat wel de mogelijkheid om een verblijfsvergunning toe te kennen aan een ongehuwde levenspartner. Maar die mogelijkheid wordt toegestaan vanuit respect voor het gezinsleven, dat beschermd is door artikel 8 van de ECHR, en niet op basis van richtlijn 2003/86/EC. De Franse wetgeving bepaalt dat een verblijfsvergunning kan worden verleend aan een vreemdeling die persoonlijke en familiale banden heeft in Frankrijk en voor wie de afwijzing van een verblijfsvergunning een onevenredige aanslag zou vormen op zijn/haar familielevens. De wet specificeert dat de banden beoordeeld moeten worden op basis van hun sterkte, leeftijd en stabiliteit, met aandacht voor de levensomstandigheden van het individu en zijn/haar inschakeling in de Franse samenleving, en ook voor de aard van de banden met de familie die in het land van herkomst gebleven is. De wet die werd aangenomen in juni 2011 versterkt deze voorwaarden.

B. Lidstaten waar ongehuwde levenspartners recht hebben op gezinshereniging

In zeven van de negen onderzochte lidstaten hebben partners recht op gezinshereniging. Dit recht is splinternieuw in **Slovenië** en trad in oktober 2011 in voege.

De regels die in deze staten worden toegepast verschillen echter. Sommige staten zijn soepel in dit opzicht, terwijl andere het fenomeen strikter bekijken. De landen kunnen worden verdeeld in twee categorieën: zij die uitsluitend steunen op het afsluiten van een geregistreerd partnerschap en zij die rekening houden met een stabiele relatie die vergelijkbaar is met die van gehuwde koppels.

Duitsland en **België** zijn de enige onderzochte lidstaten die het recht op gezinshereniging beperken tot geregistreerde levenspartners. In **Duitsland** moeten levenspartners voldoen aan een reeks van verbintenissen, een formele overeenkomst, om een partnerschap te vormen. De regels in dit verband zijn preciezer bepaald op het regionale niveau.

België houdt rekening met twee soorten geregistreerde partnerschappen. Aan de ene kant partnerschappen die zijn afgesloten volgens de Deense, Duitse, Finse, IJslandse, Noorse, Engelse en Zweedse wet. België vindt dat deze partnerschappen vergelijkbaar zijn met een huwelijk en hetzelfde effect opleveren. Aan de andere kant erkent de Belgische wet alle andere geregistreerde partnerschappen die afgesloten zijn in overeenstemming met de wet van het land. Maar om recht te geven op gezinshereniging moet een dergelijk partnerschap een bewijs omvatten dat de betrokken personen een duurzame, stabiele relatie hebben. Aan die voorwaarde wordt als volgt voldaan:

- > de partners woonden minstens een jaar samen in België of elders, of;
- > de partners kennen elkaar minstens een jaar en onderhouden geregeld contacten (telefoonoproepen, brieven of e-mails). Ze hebben elkaar minstens driemaal ontmoet vooraleer ze een verzoek voor gezinshereniging indienden en die ontmoetingen zijn gespreid over meer dan 45 dagen, of;
- > de partners hebben samen een kind.

De Belgische wet specificeert dat beide partners moeten samenwonen en ouder zijn dan 21 jaar. De leeftijd wordt teruggebracht tot 18 jaar als het partnerschap gelijkgesteld wordt met een huwelijk dat voltrokken was vooraleer de gezinshereniger aankwam in België of indien ze minstens een jaar samenwoonden vooraleer de eerste persoon aankwam in België.

De andere vijf lidstaten – **Nederland, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden** – bekijken het fenomeen breder. Een stabiele relatie wordt beschouwd als een partnerschap dat recht kan geven op gezinshereniging. Hier kunnen er verschillen opduiken wat betreft het bewijs dat geleverd moet worden.

In **Nederland** komen ongehuwde levenspartners in aanmerking voor gezinshereniging als de relatie voldoende te vergelijken is met een huwelijk. Het gaat hier om ongehuwde levenspartners die kunnen bewijzen dat ze een vaste, exclusieve relatie hebben met de gezinshereniger. Dat impliceert dat de partners samengewoond moeten hebben en eenzelfde huishouden moeten hebben gedeeld vooraleer ze het land binnenkwamen of dat ze daarmee moeten beginnen zodra de partner in Nederland aangekomen is. In deze optiek moet de levenspartner bij de administratie geregistreerd zijn op hetzelfde adres. Vanuit een administratief standpunt moeten de levenspartners ook een kopie indienen van de verklaring die hun ongehuwde status bevestigt. Ze kunnen hun duurzame, stabiele relatie ook aantonen door een relatieverklaring te ondertekenen. Een dergelijke verklaring vormt echter geen absoluut bewijs. Recent werd er een wetsvoorstel ingediend bij het parlement dat bepaalt dat gezinshereniging niet langer toepasselijk is op ongehuwde levenspartners. Homoseksuele levenspartners die niet mogen huwen in hun eigen land, kunnen een visum aanvragen om te huwen in Nederland.

In **Portugal** komen geregistreerde levenspartners, personen die kunnen bewijzen dat ze voordien al twee jaar samengewoond hebben en personen die samen een kind hebben, wettelijk in aanmerking voor gezinshereniging. Elk wettig bewijsstuk dat de relatie kan bevestigen kan dienen als bewijs. Als de relatie bewezen wordt via een verklaring die uitgereikt is door de Portugese lokale autoriteiten van de verblijfplaats van de aanvragers, dan moeten deze laatsten ook een kopie van hun geboorteakte overleggen en onder ede verklaren dat ze al meer dan twee jaar samenwonen.

In **Slovenië** worden geregistreerde levenspartners en partners met wie de gezinsherenigers langdurig samen hebben gewoond, opgenomen op de lijst van dichte familieleden voor wie de gezinshereniger gezinsherenigingsrechten kan doen gelden. Deze rechten werden van kracht op 27.10.2011. Voordien konden gezinsherenigers dit recht enkel claimen voor huwelijkspartners, volgens de vreemdelingenwet van 1999.

In **Spanje** hebben geregistreerde en niet-geregistreerde levenspartners sedert 2009 recht op gezinshereniging. Voor de eerste categorie moeten de aanvragers een gelegaliseerde kopie van zo een registratie overleggen. Niet-geregistreerde levenspartners moeten minstens twee jaar samengewoond hebben vooraleer de gezinshereniger aankwam in Spanje. De geldigheid van zo een relatie kan op alle mogelijke manieren worden aangetoond. Bijvoorbeeld op basis van een getuigenis van twee getuigen of op basis van een registratie als eenzelfde huishouden. Er wordt echter wel gespecificeerd dat documenten die uitgereikt zijn door publieke overheden voorrang hebben op elk ander bewijsmateriaal.

In **Zweden** hebben geregistreerde levenspartners, samenwonende levenspartners, heteroseksuele koppels en koppels van hetzelfde geslacht recht op gezinshereniging. De regels inzake samenwonen bepalen dat de levenspartners als koppel op een permanente basis in eenzelfde huishouden moeten samenwonen. Volgens het interne handboek dat wordt toegepast door de immigratiedienst, horen bij de documenten die bewijzen dat levenspartners samenwonen als een koppel bijvoorbeeld een huurcontract of een koopcontract van een flat of een huis. Gemeenschappelijke verzekeringspolissen kunnen eveneens bewijzen dat ze als levenspart-

ners samenwonen. Alle documenten die bewijzen dat de aanvrager en de gezinshereniger samenwoonden in het buitenland kunnen ook worden ingediend. We noteren ook dat een gemeenschappelijk kind laat veronderstellen dat er een partnerschap bestaat. Daarnaast is het zo dat de Zweedse regels ook rekening houden met de mogelijkheid om een verblijfsvergunning te verlenen aan een vreemdeling die van plan is om te huwen of om in een samenwoningspartnerschap te stappen met een persoon die een onderdaan is van Zweden of aan wie een verblijfsvergunning werd verleend om zich in Zweden te vestigen. Het moet wel om een ernstig partnerschap gaan en er mogen geen speciale gronden zijn om de verblijfsvergunning af te wijzen. In dit opzicht moet de immigratiedienst controleren hoe lang de relatie al duurt, of het koppel al uitgebreide ontmoetingen heeft gehad, hoeveel ze over elkaar weten en of ze kunnen communiceren via een gemeenschappelijke taal. Als het koppel in het buitenland, in de praktijk minstens twee jaar, heeft samengewoond op een permanente basis in een gemeenschappelijk huishouden, geniet de aanvrager in Zweden hetzelfde recht op gezinshereniging als wanneer hij/zij gehuwd was, op voorwaarde dat de aanvrager en de gezinshereniger kunnen bewijzen dat ze in het buitenland samenwoonden.

C. De geldigheid van een partnerschap controleren

Van de zeven lidstaten die gezinshereniging toestaan aan levenspartners, hebben **Duitsland, Nederland, Slovenië** en **Spanje** geen specifieke procedure vastgesteld om de geldigheid van het partnerschap te controleren. Dat betekent echter niet dat er helemaal geen controle zou zijn. Bij het behandelen van het verzoek evalueren de autoriteiten immers de geldigheid van het partnerschap. Dat blijkt duidelijk uit een Nederlands verslag, dat aangeeft dat de immigratie- en naturalisatiedienst de relatie beoordeelt bij het onderzoeken van de ontvankelijkheid van de aanvraag.

Een soortgelijke verklaring is van toepassing op het **Portugese** voorbeeld. Hier, en indien nodig elders, geeft de wet aan de Dienst voor grenzen en immigratie de macht om gesprekken te organiseren met de aanvrager of zijn familie en om alle onderzoeken te doen die nodig zijn om de geldigheid van het partnerschap te evalueren.

Dezelfde logica gaat ook op voor **Zweden**, waar de immigratiedienst verplicht is om ervoor te zorgen dat de zaak voldoende onderzocht wordt. Aldus organiseren de Zweedse ambassades en consulaten gesprekken met de aanvragers, terwijl de immigratiedienst de gezinsherenigers interviewt, indien nodig. Het doel van de onderzoeken en/of gesprekken is het controleren van de geldigheid van de ingediende documenten, van de aard van het partnerschap en het samenwonen in het buitenland.

In **België** zijn er twee verschillende procedures om de geldigheid van het partnerschap te controleren. Administratief gezien beoordeelt de Dienst vreemdelingenzaken of het koppel echt samenwoont. Dit soort controle wordt normaal uitgevoerd tijdens het onderzoek van de aanvraag. Maar de bevoegde dienst mag ook onverwachte controles uitvoeren om de reële situatie van het samenwonen te controleren. Daarnaast bestaat er een burgerlijke controle die wordt opgestart op basis van klachten of op verzoek van de administratie. Hier controleert een aangewezen lokale ambtenaar of het koppel nog steeds effectief samenwoont. De Belgische wet organiseert vooraf en achteraf controles.

De controles die worden uitgevoerd door de nationale autoriteiten vinden in het algemeen plaats tijdens de aanvraagprocedure. Bijkomende controles, nadat de partner toegang gekregen heeft tot het grondgebied, komen minder voor. Deze situatie moet vergeleken worden met de regels die van toepassing zijn op het controleren van huwelijken. In Portugal bijvoorbeeld kan de geldigheid van het huwelijk worden gecontroleerd na de aankomst op het grondgebied, wat niet het geval blijkt te zijn bij levenspartners. Bijkomende vragen inzake rechten op gezinshereniging die worden verleend aan levenspartners vereisen nog verder onderzoek.

Ze kunnen betrekking hebben op het toepassingsgebied, en op de intensiteit en de effecten van controles op het partnerschap.

Er bestaan bij de lidstaten twee categorieën als het gaat over het erkennen van het recht op de gezinshereniging van ongehuwde levenspartners.

De eerste categorie betreft staten (**Duitsland** en **België**) die enkel vertrouwen op een geregistreerd partnerschap om gezinshereniging toe te staan. In vergelijking met de staten die erkennen dat levenspartners binnen een stabiele relatie recht hebben op gezinshereniging, lijkt registratie niet erg soepel te zijn in de zin dat ze levenspartners verplicht om een administratieve procedure te doorlopen om een 'legaal karakter' te geven aan hun leven als koppel. In die zin kan dat worden beschouwd als een bijkomende stap die levenspartners moeten zetten. Maar in de praktijk kan zo'n procedure best meevallen. Sommige staten leggen geen specifieke voorwaarden op, zoals een vroegere periode van samenwonen als koppel, die vervuld moet zijn vóór de registratie. Dit is bijvoorbeeld het geval in **België** waar de levenspartners kunnen beslissen om hun 'samenwonen' officieel mee te delen aan het gemeentebestuur. Deze procedure vereist geen bewijs van een vorig verblijf. In dit opzicht zijn geregistreerde partnerschappen soepeler dan situaties waarbij het bewijs van een al vroeger bestaande relatie moet worden bewezen.

De tweede categorie betreft staten die erkennen dat partners die samenwonen binnen een stabiele relatie recht hebben op gezinshereniging. Hier blijken er verschillen te zitten in het bewijs dat moet worden geleverd. De regels verschillen van land tot land, van specifieke regels rond het bewijs, zoals in **Nederland**, tot open systemen, zoals in **Portugal**, en zo maken ze gezinshereniging meer of minder moeilijk. Het **Zweedse** systeem biedt opvallend erg soepele en beschermende regels, aangezien het de levenspartners, na twee jaar samenwonen, identieke rechten geeft als deze die worden toegekend aan gehuwde koppels.

Tot besluit: deze voorbeelden tonen aan dat de regels die van toepassing zijn in de lidstaten nog steeds erg verschillen en vragen om extra benchmarking tussen de landen:

- > Slechts twee van de onderzochte lidstaten (**Frankrijk** en **Polen**) zijn nog steeds gekant tegen dit recht, aangezien **Slovenië** er recent voor koos om het te erkennen
- > Sommige nationale regels zijn erg soepel, terwijl andere deze kwestie sterk in de hand willen houden.

Om verder te gaan: twee hoofdpunten zijn essentieel bij verdere besprekingen over ongehuwde levenspartners:

- > Gezinshereniging van ongehuwde levenspartners verplicht maken, aangezien een klein aantal staten nog steeds gekant is tegen dit recht
- > Ontwikkelen van een uitgebreide benchmarking en coördinatie tussen staten om een duidelijker beeld te krijgen van het 'wettelijk landschap' en om levenspartners gelijksoortige mogelijkheden en rechten te geven om samen te wonen.

Al deze punten zouden moeten aan bod komen bij de raadpleging die volgens de planning moet starten op het einde van het jaar met de publicatie van een groenboek van de Europese Commissie.

III. Kinderen

Artikel 4, paragraaf 1, van richtlijn 2003/86/EC verleent kinderen recht op gezinshereniging. Dit recht wordt erkend in alle lidstaten met enkele beperkingen inzake de leeftijd van minderjarige kinderen en voorwaarden inzake de voogdij of adoptie (A). Ook volwassen kinderen kunnen onder het toepassingsgebied vallen van de regels inzake gezinshereniging (B).

A. Minderjarige kinderen

Inzake de leeftijd van het kind erkennen acht van de bestudeerde lidstaten het recht op gezinshereniging van minderjarige kinderen tot 18 jaar. **Duitsland** is de enige staat die afwijkt van deze algemene regel. In deze lidstaat moeten kinderen die ouder zijn dan 16 jaar samen met hun ouders aankomen. Als ze ouder zijn dan 16 jaar en los van hun ouders het land binnenkomen, moeten ze voldoen aan de integratievoorwaarden. Dat betekent dat ze een goede kennis van de Duitse taal moeten hebben en dat ze op basis van hun opleiding en hun levenswijze kunnen aantonen dat ze in staat zijn om te integreren in de Duitse samenleving.

Wanneer de ouders gescheiden of de kinderen geadopteerd zijn, omvatten de voorwaarden hoofdzakelijk de verplichting dat men voogd is van het kind in het geval van een scheiding en dat men het juiste getuigschrift kan laten zien bij een adoptie. In het algemeen zijn de **Franse** regels een goed voorbeeld van de manier waarop de situatie van minderjarige kinderen in aanmerking kan worden genomen en behandeld.

In **Frankrijk** is gezinshereniging mogelijk voor minderjarige kinderen die jonger zijn dan 18 jaar op het ogenblik dat de aanvraag wordt ingediend. Het betreft de kinderen van het koppel, de kinderen van de gezinshereniger of van de huwelijkspartner (met inbegrip van kinderen uit vorige relaties) en geadopteerde kinderen. Voor de kinderen van het koppel moeten de ouders de geboorteakte laten zien. Voor geadopteerde kinderen moet de definitieve beslissing tot adoptie bij het verzoek zitten. De openbare aanklager beoordeelt de wetmatigheid van de beslissing. Met betrekking tot kinderen uit vroegere relaties moeten de gezinshereniger of de huwelijkspartner de voogdij over het kind hebben en ze moeten in overeenstemming met een vonnis bij hem/haar wonen. De andere ouder moet zijn/haar toestemming geven voor een hereniging.

In het algemeen is er in dit domein niet veel veranderd in de afgelopen jaren. De gedetailleerde resultaten van de vorige studies blijven dus relevant²³.

B. Volwassen kinderen

Hereniging met volwassen kinderen is mogelijk volgens de gezinsherenigingsregels. Richtlijn 2003/86/EC houdt rekening met deze mogelijkheid, zij het op een beperkte wijze. Aan de ene kant is de bepaling over gezinshereniging van volwassen kinderen optioneel. Aan de andere kant zijn er twee bijkomende criteria aan verbonden: volwassen kinderen moeten "ongetrouwd zijn" en mogen "objectief niet in staat zijn om te voorzien in hun eigen noden vanwege hun gezondheidstoestand". Niets belet echter dat de lidstaten gunstiger regels invoeren.

23 Labayle H. & Pascouau Y. "Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification", Study on the "Conformity checking of the Transposition by Member States of 10 Directives in the Sector of Asylum and Immigration" in opdracht van DG JLS van de Europese Commissie, 2007 (contract JLS/B4/2006/03); Groenendijk K., Fernhout R., van Dam D., van Oers R. & Strik T. "The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation", Centrum voor Migratierecht, Willem-Jan en René van der Wolf Uitgevers, 2007.

Met betrekking tot de geanalyseerde rapporten maakten verscheidene lidstaten – **Frankrijk, Polen, en Portugal** – geen gebruik van die mogelijkheid. Daar kunnen ongehuwde volwassen kinderen wel de toestemming krijgen om zich bij hun ouders te voegen, maar die mogelijkheid wordt niet verleend op basis van de regels rond gezinshereniging, wel op basis van andere regels. Daartegenover staan zes lidstaten die gezinshereniging voor ongehuwde volwassen kinderen toestaan op basis van de procedure voor gezinshereniging.

In **België** komen de volwassen kinderen van de gezinshereniger of van de huwelijkspartner in aanmerking voor gezinshereniging. Volwassen kinderen moeten ouder zijn dan 18 jaar, alleenstaand zijn en een handicap hebben. Gezinshereniging is toegelaten als het kind vanwege zijn handicap niet in staat is om te voldoen aan zijn noden. De gezinshereniger moet bewijzen dat hij stabiele, regelmatige en voldoende financiële middelen heeft om te voorzien in zijn eigen noden en die van zijn gezin.

In **Duitsland** komen volwassen kinderen onder speciale voorwaarden in aanmerking voor gezinshereniging.

In **Slovenië** stipuleert de vreemdelingenwet dat een gezinshereniger het recht heeft op gezinshereniging met een ongehuwd volwassen kind. Klaarblijkelijk zeggen de regels niets over de gezondheid van het kind. De wet omvat als bijkomende voorwaarde dat de gezinshereniger of zijn/haar huwelijkspartner verplicht is om het kind te onderhouden in overeenstemming met de wetten van het land van de nationaliteit van de gezinshereniger of van zijn/haar huwelijkspartner, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn als het kind intellectuele of fysieke handicaps heeft.

De **Nederlandse** wetgeving stelt, zoals richtlijn 2003/86/EC, dat de ongehuwde volwassen kinderen van de gezinshereniger objectief, vanwege hun gezondheidstoestand, niet in staat mogen zijn om te voldoen aan hun eigen noden. Een rondschriven definieert de regels die van toepassing zijn op die situatie meer precies. Ten eerste moeten de volwassen kinderen moreel en financieel afhangen van hun ouders. Die afhankelijkheid moest er vroeger al zijn in het land van herkomst. Ten tweede specificeert het rondschriven dat er “een echte gezinsrelatie” moet bestaan tussen de ouders en het volwassen kind. Dit impliceert dat de gezinsrelatie er ook al in het land van herkomst of in het land van vast verblijf, moet geweest zijn en dat het volwassen kind bij zijn ouders moet komen wonen. Het rondschriven bepaalt ook de voorwaarden waarbij er geen sprake meer is van een echte relatie. Tot slot mag het afwijzen van gezinshereniging voor volwassen kinderen niet leiden tot “extreme ontbering”. Extreme ontbering kan enkel voorkomen in buitengewone situaties. Ze slaat dus niet op de globale omstandigheden in het land van herkomst of op het feit dat het volwassen kind als enig gezinslid in het land van herkomst zal blijven.

De **Spaanse** vreemdelingenwet die werd aangenomen in 2009 en waarvan de uitvoeringsbesluiten werden goedgekeurd in 2011 leggen duidelijk uit dat volwassen kinderen binnen het toepassingsgebied van de regels op gezinshereniging vallen “als ze een handicap hebben en wegens hun gezondheid niet in staat zijn om te voorzien in hun eigen noden”.

In **Zweden** kan een verblijfsvergunning worden afgeleverd aan een nauwe verwante van een onderdaan van het land, of van een persoon die een verblijfsvergunning bezit om zich in Zweden te vestigen. Volwassen kinderen die bij hun ouders wonen vallen binnen het toepassingsgebied van deze definitie. De Zweedse regels bepalen dat er in het land van herkomst een speciale afhankelijkheidsrelatie moet geweest zijn tussen de verwanten. Aan de ene kant moet de afhankelijkheidsrelatie het moeilijk maken dat de verwanten apart wonen. Aan de andere kant moeten het volwassen kind en de gezinshereniger in hetzelfde huishouden hebben gewoond net voor de gezinshereniger verhuisde naar Zweden. Om de afhankelijkheidsrelatie te bewijzen, moet het verzoek bovendien relatief snel worden ingediend nadat de gezinshereniger zich in Zweden heeft

gevestigd. Als aan deze voorwaarden niet voldaan is, kan het moeilijk zijn om te bewijzen dat er een speciale afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de gezinshereniger en het gezinslid. Er moet echter wel rekening worden gehouden met het feit dat het voor de gezinshereniger moeilijk kan zijn om direct nadat hij zich in Zweden heeft gevestigd een verzoek in te dienen. Bovendien zegt de vreemdelingenwet ook dat er uitzonderlijk een verblijfsvergunning kan worden verleend aan een vreemdeling als deze als volwassene geadopteerd is in Zweden, als deze persoon een verwante is van een vreemdeling die erkend is als vluchteling of als een persoon die op een andere manier moet worden beschermd, of als de vreemdeling op een andere manier speciale banden heeft met Zweden.

De gezinshereniging van volwassen kinderen omvat dus:

- > Drie lidstaten – **België, Nederland en Spanje** – zorgden voor de omzetting van de door de richtlijn gedefinieerde voorwaarden inzake de gezondheidstoestand van volwassen kinderen.
- > De andere lidstaten vertrouwen ofwel op het vermogen van de gezinshereniger om de kinderen te onderhouden of op voordien bestaande banden en bewijzen van afhankelijkheid.
- > In **Zweden** lijken de regels soepeler te zijn dan elders aangezien ze niet beperkt zijn tot ongehuwde volwassen kinderen, maar meer openstaan voor om het even welke verwante.

C. Bewijs van banden tussen ouders en kinderen

Soms is het erg moeilijk om te bewijzen dat er een band bestaat tussen ouders en kinderen. Het gaat om moeilijkheden bij het verzamelen van de juiste administratieve documenten die officieel bevestigen dat er een band is en dat de documenten geldig zijn, wat soms wordt betwist door de lidstaten. Het hangt ook af van de regels van een lidstaat die de bewijslast moeilijker of gemakkelijker kunnen maken. Meer precies gaat het daarbij om de verscheidenheid van het bewijsmateriaal dat wordt aanvaard door de lidstaten: van papieren bewijsstukken tot DNA-tests. Uiteindelijk kan blijken dat de manieren waarop de band tussen ouders en kinderen moet worden bewezen, een erg moeilijke opdracht kan worden.

1. Algemene voorwaarden

Vragen om officiële documenten te laten zien om de relatie tussen de gezinsleden te bewijzen, is een eerste, ruim aanvaard, element waarmee de lidstaten rekening houden. Soms is dat echter niet voldoende en worden er extra handelingen gevraagd. Bijvoorbeeld in de vorm van bijkomende onderzoeken/gesprekken die worden gevoerd door de nationale autoriteiten in de lidstaat of in het land van herkomst, of via het uitvoeren van een DNA-test. Zoals hieronder wordt aangetoond verschillen de oplossingen die de lidstaten hebben aangenomen, soms sterk van elkaar.

In **België** specificeert een wet die werd aangenomen in maart 2009 welke middelen aanvaard worden bij het bewijzen van gezinsrelaties. Als die banden niet kunnen worden aangetoond via officiële documenten die voldoen aan de voorschriften van het internationaal privaatrecht, dan bestaan er andere geldige manieren zoals gesprekken, een bijkomende analyse, en genetische of bloedtests.

In **Frankrijk** bepaalt een besluit welk bewijs moet worden geleverd om de gezinsbanden officieel te bekrachtigen. De ouders moeten zorgen voor een “gezinsboekje”, of indien zo’n document in het land van herkomst niet bestaat, een geboorteakte die de gezinsbanden bevestigt. In het geval van een adoptie, moet men het adoptiebesluit laten zien. Als een van de ouders van het kind, voor wie een gezinshereniging wordt aangevraagd,

dood is – of indien de rechten van een van de ouders ingetrokken zijn – moet de aanvrager de overlijdensakte of het intrekingsbesluit indienen.

Wat de gezinshereniging betreft van kinderen die geboren zijn uit een vroeger huwelijk of partnerschap, tot slot, moet de echtscheidingsakte betreffende de voogdij over de kinderen of een getuigschrift dat verklaart dat de voogdij toegekend is aan de aanvrager, worden overgelegd. Er moeten kopieën van het document en ook een vertaling door een beëdigd vertaler worden ingediend om de consulaten in staat te stellen om de authenticiteit ervan te onderzoeken. In 2007 werd er een wet goedgekeurd die DNA-tests moest toelaten. Maar het toepassingsbesluit dat nodig is om die procedure op te starten werd nooit aangenomen. Bijgevolg maakt Frankrijk geen gebruik van DNA-tests.

In **Duitsland** kunnen gezinsbanden op verschillende manieren worden aangetoond, met inbegrip van officiële documenten, onderzoeken en DNA-tests. In Duitsland ligt de moeilijkheid echter in het feit dat er in de praktijk aanzienlijke verschillen bestaan tussen de *Länder*. Duitsland is immers een federale staat en deze kwestie wordt geregeld en uitgevoerd door de federale entiteiten. Bijgevolg omvat deze procedure honderden autoriteiten en de praktijken kunnen zelfs binnen eenzelfde *Bundesland* sterk verschillen.

In **Nederland** worden gezinsbanden beoordeeld en bewezen op basis van officiële documenten, onderzoeken en DNA-tests. Wat de documenten betreft, maken de Nederlandse regels een onderscheid tussen een bewijs dat moet worden geleverd voor minderjarige kinderen en het bewijs dat overgelegd moet worden voor volwassen kinderen. Voor minderjarige kinderen moeten de aanvragers zorgen voor een kopie van de geboorteakte van het kind. Als het gaat om een kind uit een vorige relatie van de gezinshereniger en zijn/haar huwelijks- of levenspartner dan moet er worden gezorgd voor de documenten betreffende het ouderlijk gezag over het kind, en ook voor een verklaring waarin de andere ouder het kind de toestemming geeft om te vertrekken uit het land van herkomst. Voor volwassen kinderen moet het volgende bewijsmateriaal worden geleverd:

- > een kopie van de geboorteakte van het kind
- > documenten die betrekking hebben op de wettige gezinsrelatie tussen het kind en de gezinshereniger of de huwelijks-/levenspartner van de gezinshereniger (enkel als de relatie niet duidelijk blijkt uit de geboorteakte)
- > een kopie van de verklaring waarin staat dat het kind ongehuwd is
- > het bewijs dat het kind achterlaten in het land van herkomst zou leiden tot extreme ontbering
- > schriftelijke bewijsstukken van de uitgaven die werden gedaan voor het grootbrengen en het levensonderhoud van het kind, sinds de gezinshereniger aankwam in Nederland
- > documenten betreffende de legale voogdij over het kind
- > documenten betreffende het feitelijk gezag over het kind
- > documenten betreffende de verwanten bij wie het kind woont of kan wonen in het land van herkomst

In **Polen** worden gezinsbanden onderzocht door ambtenaren van het 'gouverneurschap' en sinds 2009 door douanebeambten. Ze hebben het recht om de documenten die de gezinsleden laten zien, te controleren en, indien nodig, om administratieve onderzoeken te doen binnen het kader van de procedure. Aldus mogen de beambten van de grenswacht alle documenten die de aanvragers tonen, bekijken en controleren. Dat omvat ook papieren inzake werkgelegenheid en inkomsten. Bovendien mogen de beambten nagaan of een bepaalde persoon woont op de plaats die opgegeven is in het verzoek, wie daar allemaal woont enz. In elk geval is het overleggen van valse documenten of informatie een grond voor een negatieve beslissing.

In **Portugal** worden de banden beoordeeld op basis van officiële documenten. Specifieke autoriteiten kunnen aan de gezinsleden ook vragen om mee te werken aan een DNA-test, aangezien DNA-tests ook worden beschouwd als "officiële documenten". DNA-tests worden in Portugal echter niet officieel georganiseerd. Bij-

gevolg kan de gezinshereniger vragen dat een DNA-test wordt uitgevoerd in een erkend laboratorium. Bij een dergelijke procedure is het echter de gezinshereniger die de kosten betaalt.

In **Slovenië** worden gezinsbanden bewezen via het aanbieden van de gevraagde officiële documenten en vooral van de geboorteaktes. In dit land is er geen andere procedure beschikbaar.

In **Spanje** vraagt een koninklijk besluit een kopie van alle documentatie die bevestigt dat er een familie- of verwantschapsrelatie, of een legaal huwelijk bestaat, en mogelijk ook een legale en economische afhankelijkheid. Het is echter ook mogelijk om te werken met DNA-tests. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een visum aan een minderjarig kind werd geweigerd omdat de geboorteakte “te laat” werd ingediend. Dit komt bijvoorbeeld voor bij personen uit de Dominicaanse Republiek, waar er minderjarigen zijn die bij de geboorte niet geregistreerd worden. Een late registratie wordt blijkbaar argwanend bekeken door de Spaanse instanties. Bovendien mogen migranten sedert 2006 een DNA-test vragen om hun gezinsband te bewijzen.

In **Zweden** worden gezinsbanden bewezen op basis van officiële documenten, onderzoeken en DNA-tests. De gevraagde documenten zijn geboorteakten en documenten inzake voogdij en adoptie. Onderzoeken kunnen noodzakelijk zijn om de relatie tussen de gezinsleden of de voogdijsituatie te bepalen. Als onderzoeken niet volstaan kan de immigratiedienst een DNA-test voorstellen.

Staat	Officiële doc.	Onderzoek	DNA-Test
BE	X	X	X
FR	X		
DL	X	X	X
NL	X	X	X
PL	X	X	
PT	X		X
SLO	X		
SP	X		X
AW	X	X	X

Samengevat:

- > Alle lidstaten vertrouwen in eerste instantie en in het algemeen op officiële documenten;
- > Vijf lidstaten bieden de mogelijkheid om bijkomende gesprekken/onderzoeken te doen;
- > Zes van de negen staten erkennen het recht om gebruik te maken van een DNA-test om de gezinsband te bewijzen.

2. DNA-tests

De vraag of het gebruik van DNA-tests aanvaardbaar is in het domein van gezinshereniging werd uitgebreid besproken en betwist in Frankrijk tijdens de goedkeuring van de immigratiewet in 2007. Vier van de belangrijkste kritieken die werden opgeworpen tegen het gebruik van tests waren:

- > DNA-tests zijn toegelaten in strafzaken en mogen niet worden uitgebreid tot het migratiedomein;
- > DNA-tests kunnen problemen veroorzaken als de vaders niet de echte natuurlijke vaders blijken te zijn;
- > DNA-tests zijn waardeloos als het gaat over geadopteerde kinderen.
- > DNA-tests zijn beperkt tot het 'Europese' concept van het kerngezin en houden geen rekening met familiebegrippen en -definities die in andere regio's van de wereld bestaan.

Ondanks deze kritiek, en praktisch gezien, zijn DNA-tests erg handig om lange procedures te versnellen. Immers, voor personen die uit landen komen waar officiële documenten moeilijk te verkrijgen zijn of die de Europese overheidsdiensten erg argwanend bekijken, kan een DNA-test het bestaan van gezinsbanden efficiënt bewijzen en kan hij dus helpen bij het overwinnen van administratieve obstakels.

Hoewel deze mogelijkheid, zoals hierboven vermeld, wordt gebruikt door verschillende lidstaten, verschillen de procedures die ingesteld zijn op het nationale niveau soms aanzienlijk.

Het uitvoeren van een DNA-test kan door de aanvrager worden beslist of het kan worden voorgesteld door de overheidsdienst. In **België, Nederland** en **Portugal** wordt de beslissing genomen door de aanvrager. Dat gebeurt als de overheidsdienst de ingediende documenten niet aanvaardt of ze niet overtuigend vindt, of als de vereiste documenten niet of niet meer bestaan. In die situaties kunnen aanvragers van gezinshereniging beslissen om hun toevlucht te nemen tot zo'n test.

In **Spanje** worden DNA-tests aangevraagd door de overheidsdienst of door de aanvrager. De overheidsdienst kan de aanvrager verzoeken om een DNA-test te laten afnemen in gevallen waarbij de kinderen geen visum krijgen omdat hun geboorte pas kort voordien geregistreerd werd. Aanvragers hebben sedert 2006 het recht om zo'n test te vragen. In dat geval moeten ze de test zelf betalen.

Zweden staat in een middenpositie omdat de immigratiedienst een DNA-test aanbiedt als gezinsverbanden of relaties niet bewezen konden worden via eerdere onderzoeken. Maar in Zweden kunnen personen ook zelf hun toevlucht nemen tot een DNA-test.

Op dit punt zijn er vier lidstaten die gebruik maken van drie verschillende soorten procedures, van vrijwillige tot verplichte tests.

Ook de prijs van de tests en de persoon die ervoor moet betalen, verschilt. In **België, Nederland** en **Portugal** betaalt de aanvrager de kostprijs van de test. Dat is anders in **Zweden**, waar de overheidsdienst de test betaalt, ook al werd hij niet voorgesteld door de immigratiedienst. In dit geval worden de kosten gedekt, als blijkt dat de verblijfsvergunning werd uitgereikt op basis van de relatie tussen de gezinsleden. In **Nederland** worden de kosten terugbetaald aan gezinsleden van vluchtelingen, indien het resultaat van de test positief is.

De prijs van de testen verschilt volgens de lidstaat. In **België** kost een test rond de 200 euro per persoon. De aanvrager moet twee tests betalen en het vervoer van de bloedstalen van het land van herkomst naar België, wat minstens 50 euro kost. Uiteindelijk kost een DNA-test ongeveer 450 euro. In Kinshasa en in Abidjan

bestaat er echter een experimenteel project waarbij bloeddruuppels worden overgebracht op een vloeipapier. Het vloeipapier wordt dan verstuurd via diplomatieke post, wat de kostprijs drukt. In **Nederland** kost een DNA-test ongeveer 200 euro voor een kind, 326,72 voor drie kinderen, met een verder toenemende kost in geval van meer kinderen. In **Spanje** kost de test ongeveer 300 euro. Tot slot kost een DNA-analyse voor twee personen in **Zweden** ongeveer 800 euro.

De regels die in de lidstaten van toepassing zijn inzake het inzetten van DNA-tests verschilt wat betreft de betrokken personen en de kostprijs. Aan de andere kant, en ondanks de snelheid en de zekerheid die de tests opleveren voor de procedure, blijft het gebruik van gentechnologie in het migratiebeleid erg gevoelig en veel-besproken.

Op basis daarvan én om te bepalen of dit specifieke instrument meer moet worden gepromoot op het niveau van de EU en ontwikkeld op het nationale niveau, moet er tussen de lidstaten en met deelname en steun van de EU-instellingen verder worden gesproken over vier hoofdpunten:

- > Er moet een diepgaande discussie worden gevoerd over het vrijwillige of verplichte karakter van DNA-tests in de gezinsherenigingsprocedure;
- > De mogelijkheid om een DNA-test uit te voeren, zou gepaard moeten gaan met grondige voorlichting over het type, het toepassingsgebied en het gebruik van de gegevens;
- > De kostprijs van DNA-tests kunnen een aanzienlijke financiële last zijn die bijvoorbeeld verlicht zouden kunnen worden via financiële steun van de staat of EU-middelen;
- > De bescherming en het gebruik van de gegevens moet worden bekeken, met inbegrip van het opslaan en kruisen van die gegevens.

De raadpleging die volgt op de publicatie van het groenboek van de Commissie zou deze essentiële thema's moeten aankaarten.

D. Hereniging van minderjarige kinderen van een toekomstige huwelijkspartner

Dit punt heeft betrekking op twee verschillende situaties. Enerzijds gaat het over de situatie van een kind dat geboren is uit een vorige relatie of een vroeger huwelijk. Anderzijds betreft het hier kinderen uit polygame huwelijken. Polygamie is verboden in alle EU-lidstaten. Als gevolg daarvan wordt aangenomen dat slechts één echtgenote en haar kinderen het recht hebben om zich bij de gezinshereniger te voegen. Sommige landen aanvaarden deze stelling niet en passen op dit vlak meer soepele regels toe.

1. Geen beperkingen voor de hereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote

In **Duitsland**, **Portugal** en **Zweden** worden er geen restricties opgelegd inzake gezinshereniging voor minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote van de gezinshereniger. In **Zweden** bijvoorbeeld vindt men dat het belang van een kind om herenigd te worden met een daar gevestigde ouder zo groot dat er geen beperkingen aan de gezinshereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote mogen worden opgelegd. Men gaat ervan uit dat een kind van wie de ouder gehuwd is met meer dan een persoon een even grote nood aan hereniging kan hebben met de ouder in Zweden als een kind van wie de ouders gescheiden zijn en van wie de ouder die hertrouwd is in Zweden woont. In beide gevallen is het mogelijk dat

de ouder in het buitenland omwille van gezondheids- of andere redenen niet in staat is om de voogdij over het kind uit te oefenen. Bij het voorbereidend werk besprak men ook het risico dat de andere ouder, de echtgenote in het buitenland, later een aanvraag voor hereniging met het kind in Zweden zou kunnen indienen, en dat zou onrechtstreeks kunnen worden beschouwd als een goedkeuring van polygamie. Men vond echter dat het belang van het kind om zich te kunnen herenigen met de ouder die in Zweden woont, zo groot was dat er geen beperkingen mochten worden opgelegd aan de gezinshereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote, ondanks het geopperde risico. Bijgevolg staan er geen beperkingen in de besluiten betreffende het recht van een ongehuwd kind op gezinshereniging met een ouder die in Zweden woont of die een verblijfsvergunning bezit om zich in dat land te vestigen. Als een kind in die situatie een verblijfsvergunning krijgt, kunnen latere aanvragen van de ouder in het buitenland, in overeenstemming met het voorbereidend werk, worden afgewezen omdat een band met een kind in Zweden geen onvoorwaardelijk recht op een verblijfsvergunning inhoudt.

2. Hereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote gebonden aan nationale regels

Andere landen leggen beperkingen op aan de hereniging met minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote. Het gaat om kinderen die geboren zijn uit een vorig huwelijk of partnerschap. In deze staten hanteert men doorgaans de regels die van toepassing zijn in een situatie waarin de gezinshereniger of de echtgenote de voogdij heeft over het kind of de kinderen. In dit geval, moet het juiste bewijsmateriaal worden ingediend, bijvoorbeeld het vonnis over de toekenning van de voogdij, en indien nodig de toestemming van de andere ouder of het bewijs dat de andere ouder dood is. Die regels zijn, zij het met lichte verschillen, van kracht in **België, Frankrijk, Nederland en Spanje**.

Betreffende polygame huwelijken heeft elke lidstaat andere regels ingevoerd.

In **België** was het vóór 2008 mogelijk om gezinshereniging af te wijzen. Dat is niet langer het geval volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat oordeelde dat de wetgever de toegang en de vestiging van familieleden van de echtgenote kan beperken, als de huwelijksband – zoals polygamie – in strijd is met de openbare orde. Sindsdien kan de hereniging met kinderen van een bijkomende echtgenote enkel worden afgewezen op basis van de burgerrechten, d.w.z. als een van de ouders niet akkoord gaat en het recht heeft om de hereniging te betwisten.

In **Frankrijk** heeft de gezinshereniger gewoonlijk niet het recht om de gezinshereniging te vragen met kinderen van een echtgenote die niet dezelfde is als diegene die in Frankrijk mag verblijven. Het is echter wel mogelijk als de moeder van de kinderen gestorven is of als haar ouderlijk gezag ingetrokken is. Bij polygame huwelijken worden de documenten die de gezinsband bewijzen diepgaand onderzocht.

In **Nederland** is hereniging mogelijk als de gezinshereniger de voogdij heeft over de kinderen. Dat moet worden bewezen met gelegaliseerde documenten betreffende het ouderlijk gezag over het kind. Het kind van een alleenstaande moeder wordt verondersteld onder haar voogdij te staan. In dat geval is er geen bijkomend bewijs nodig. De kinderen moeten niet afhankelijk zijn van de gezinshereniger. Bij een gedeelde voogdij, en indien dat vereist is volgens het rechtssysteem van het land waar de andere ouder verblijft, moet een verklaring waarbij de overblijvende ouder de toestemming geeft dat het kind mag vertrekken uit het land van herkomst, ingediend worden samen met het verzoek voor een tijdelijk verblijf. Er moet ook een kopie van het identiteitsbewijs van de andere ouder worden ingediend om de handtekening te controleren. Als de betrokken

ouder weigert de vereiste toestemming te geven, of als die persoon spoorloos is of gestorven, dan kan een bevoegde buitenlandse autoriteit de noodzakelijke toestemming verlenen.

In **Spanje** bepalen de regels dat het in beginsel niet mogelijk is om zich te herenigen met meer dan één echtgenote. Met betrekking tot de kinderen gelden er echter andere regels. De kinderen van elke echtgenote komen in aanmerking voor hereniging op voorwaarde dat de gezinshereniger kan bewijzen dat hij de volle voogdij over het kind bezit of dat hij het kind onder zijn hoede heeft en ervoor zorgt.

In **Slovenië** heeft slechts één echtgenote in polygame huwelijken recht op gezinshereniging. De minderjarige kinderen van de andere echtgenotes in polygame huwelijken, die niet afstammen van de gezinshereniger, hebben geen recht op gezinshereniging. Met andere woorden, als het gaat om een kind van de gezinshereniger en van een bijkomende echtgenote, dan heeft het recht op gezinshereniging.

In **Polen** worden bijkomende echtgenotes niet beschouwd als gezinsleden en ze hebben dus ook geen recht op gezinshereniging.

Kortom, de staten kunnen worden ingedeeld in drie categorieën:

- > Staten die geen restricties opleggen inzake gezinshereniging voor minderjarige kinderen van een bijkomende echtgenote (Duitsland, Portugal en Zweden)
- > Staten die hereniging koppelen aan specifieke beperkingen of beperkte onderzoeken (België, Frankrijk, Nederland, Spanje en Slovenië)
- > Staten die hereniging principieel afwijzen (Polen)

Het thema ligt echter gevoelig omdat het sterk gekoppeld is aan polygame huwelijken. Vandaar dat het moeilijk blijft om een goede gemeenschappelijke benadering te vinden onder de staten.

Dit verhindert de lidstaten en de EU-instellingen niet om informatie en kennis uit te wisselen over de kwestie en om bijkomende actie- of coördinatiemiddelen te bepalen.

IV. Bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn

Volgens artikel 4, paragraaf 2, van richtlijn 2003/86/EC kunnen lidstaten toestemming tot "toegang en verblijf verlenen aan bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of van de huwelijkspartner indien ze van hen afhankelijk zijn en de nodige gezinssteun in hun land van herkomst ontberen".

Deze bepaling stelt drie grenzen. Ten eerste gaat het niet om ouders van minderjarige kinderen. Ten tweede is het een optionele bepaling, die de lidstaten "mogen" omzetten in het nationale recht. Tot slot moeten de bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn afhankelijk zijn en moeten ze de geschikte steun in hun land van herkomst ontberen. Deze optionele bepaling heeft een beperkt toepassingsgebied.

In drie lidstaten werd ze niet ingevoerd: **België, Frankrijk en Polen**. In **Frankrijk** bijvoorbeeld worden bloedverwanten in opgaande lijn uitgesloten van de procedure voor gezinshereniging. Ze kunnen echter wel toestemming krijgen om in Frankrijk te verblijven als "toeristen". In dat geval moeten ze bewijzen dat ze voldoende middelen hebben en moeten ze erkennen dat ze niet het recht hebben om eender welke arbeid te verrichten.

In zes andere lidstaten vallen bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn onder het toepassingsgebied van de regels inzake gezinshereniging.

In **Duitsland** is gezinshereniging enkel toegestaan als een afwijzing zou leiden tot buitengewone ontbering. Buitengewone ontbering betekent onder meer afhankelijk zijn van de zorg van gezinsleden. Het Duitse recht omvat speciale regels die van toepassing zijn voor ouders van minderjarige kinderen die een humanitaire verblijfs- of vestigingsvergunning bezitten, op voorwaarde dat er in Duitsland nog geen andere ouder met recht op zorg verblijft.

In **Nederland** kunnen de ouders van een gezinshereniger een verblijfsvergunning krijgen op grond van gezinshereniging als voldaan is aan bepaalde voorwaarden. De ouder moet minstens 65 jaar zijn, en alleenstaand. Deze laatste voorwaarde kan worden bewezen op basis van legale documenten zoals een overlijdens- of scheidingsakte. Wat de kinderen betreft: zij moeten onbeperkt het recht hebben om in Nederland te verblijven, om een verblijfstitel te krijgen op basis van een internationale bescherming of om de Nederlandse nationaliteit te hebben. Dat betekent dat kinderen die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben niet in aanmerking komen voor het recht op gezinshereniging voor bloedverwanten in opgaande lijn. Tot slot specificiert de wet dat er in het land van herkomst geen kinderen mogen wonen die voor de ouder kunnen zorgen. Op 1 januari 2012 verdwijnt de voorwaarde dat alle kinderen in Nederland moeten wonen. Bovendien moet één kind optreden als de gezinshereniger, wat inhoudt dat het 150% van het minimumloon moet verdienen.

Portugal staat gezinshereniging toe voor bloedverwanten in de eerste graad in opgaande lijn van de aanvrager, en ook voor de huwelijks- of levenspartner. De wet vereist dat de bloedverwanten in opgaande lijn, van de aanvrager, en ook van de huwelijks- of levenspartner, van hen afhankelijk moeten zijn.

In **Slovenië** stipuleert de vreemdelingenwet dat de gezinshereniger recht heeft op gezinshereniging met de ouders van zijn/haar huwelijkspartner, als een van hen verplicht is om hen te onderhouden in overeenstemming met de wetten van de staat waarvan ze de nationaliteit hebben. Alle andere bloedverwanten in de opgaande lijn kunnen uitzonderlijk door een beslissing van het bevoegde overheidsorgaan het recht op gezinsvereniging verkrijgen, als die hereniging in Slovenië berust op speciale omstandigheden.

In **Spanje** laat een uitvoeringsbesluit van een wet die werd goedgekeurd in 2009 de hereniging toe met ouders in de eerste graad, en met de ouders van de huwelijks- of levenspartner. De ouders moeten 65-plus zijn, afhankelijk zijn van de gezinshereniger en een reden opgeven die hereniging in Spanje rechtvaardigt. De afhankelijkheid is bewezen als de gezinshereniger kan aantonen dat hij, minstens tijdens het laatste jaar van zijn verblijf in Spanje, geld overmaakte of kosten betaalde voor zijn/haar familielid ten bedrage van – berekend op jaarbasis – minstens 51% van het bruto nationaal product per capita van het land waar het familielid verblijft, zoals vastgelegd door het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

In Spanje werd er veel gepraat over de leeftijd en uiteindelijk werden de oorspronkelijke voorwaarden verzacht. Zo stipuleert het betrokken besluit dat de leeftijd niet van toepassing is als de volgende humanitaire redenen in het geding zijn:

- > de ouder van de gezinshereniger, of zijn/haar huwelijks- of levenspartner, is de huwelijks- of levenspartner van de andere ouder en deze laatste is 65-plus;
- > de ouder woonde bij de gezinshereniger in het land van herkomst op het moment dat deze laatste zijn/haar verblijfsvergunning verkreeg;
- > de ouder is handelingsonbekwaam en zijn/haar voogdijschap is door de bevoegde overheidsdienst in het land van herkomst toegekend aan de vreemde ingezetene of aan zijn/haar huwelijkspartner of aan de herenigde levenspartner;
- > de ouder is objectief niet in staat om in zijn/haar eigen noden te voorzien.

Globaal genomen kan in **Zweden** een verblijfsvergunning worden gegeven aan een vreemdeling die een nauwe verwante is van iemand die in Zweden verblijft of die beschikt over een verblijfsvergunning om zich in het land te vestigen. De volgende voorwaarden moeten vervuld zijn: de gezinshereniger en de verwante moeten hebben samengewoond in eenzelfde huishouden in het land van herkomst en er moet een speciale afhankelijkheidsrelatie tussen hen bestaan: bijvoorbeeld ouders voor wie hun volwassen kinderen moeten zorgen. Volgens het voorbereidingswerk houdt de afhankelijkheidsrelatie tussen de verwanten in dat het voor hen moeilijk is om apart te wonen. Dat betekent dat de aanvrager en de gezinshereniger hetzelfde huishouden moeten gedeeld hebben tot aan het verhuis van de gezinshereniger naar Zweden en, om de afhankelijkheid te bewijzen, moet het verzoek vrij snel nadat dat gezinshereniger zich in Zweden heeft gevestigd, ingediend worden.

Zoals hierboven werd gesteld, is het toepassingsgebied, in de richtlijn, van de bepaling over bloedverwanten in opgaande lijn, beperkt. De lidstaten beschikken echter over een grote manoeuvreerruimte bij de implementatie ervan, in het bijzonder als het gaat om het definiëren van de personen die binnen het toepassingsgebied vallen.

Aldus kunnen de lidstaten voorwaarden aannemen inzake de minimumleeftijd, het bewijs van afhankelijkheid – dat zoals in Spanje erg precies gedefinieerd kan zijn – de vereiste om geen familie te hebben in het land van herkomst, uitzonderingen enz. De analyse toont aan dat de nationale regels op dit domein erg verscheiden zijn en dat het moeilijk kan worden om een gezamenlijke benadering te vinden.

Ondanks de manoeuvreerruimte waarover de lidstaten op dit domein beschikken, hebben ze geen absolute vrijheid. Zo is het bijvoorbeeld onzeker of de voorwaarde dat de ouder alleenstaand moet zijn, zoals werd opgelegd door de Nederlandse wet, volgens het EU-recht aanvaardbaar is. Een dergelijke voorwaarde wordt immers niet vermeld in artikel 4, paragraaf 2, en de wettigheid ervan is twijfelachtig. Dit voorbeeld toont aan dat het EU-recht de vrijheid van handelen van de lidstaten soms kan beperken.

Tot slot meldden nationale experts expliciet dat **België, Polen** en **Slovenië** erkennen dat ouders van minderjarige kinderen (België en Slovenië) en van minderjarige vluchtelingen zich bij hun kinderen mogen voegen.

De sectie over de gezinsleden beklemtoont enkele interessante punten:

- > Ten eerste, de definitie van gezinsleden die recht hebben op gezinshereniging is strikt en hoofdzakelijk afgestemd op de Europese perceptie van het gezin d.w.z. het kerngezin.
- > Ten tweede, en ondanks het strikte toepassingsgebied, zijn de regels die van toepassing zijn op de gezinsleden in de lidstaten erg verschillend wat betreft de inhoud en de procedure. Als gevolg daarvan kunnen de regels inzake het toepassingsgebied van gezinshereniging voor de betrokken personen erg verschillen naargelang van de lidstaat. Afhankelijk van de lidstaat waar de gezinshereniger woont, kan het dus gemakkelijker of moeilijker zijn om het recht op gezinshereniging uit te oefenen.
- > Tot slot, en als gevolg van de vermelde punten, moet er een betere gezamenlijke benadering komen. Dat kan via een betere coördinatie van de nationale regels op basis van een betere uitwisseling van informatie en praktijken. Het kan ook via een verdere harmonisering via de EU-regels. De besprekingen over het groenboek zullen deze thema's ongetwijfeld behandelen en aangeven waar coördinatie wenselijk en harmonisering mogelijk is.

SECTIE 2 – VERBLIJFS- EN PROCEDURELE ASPECTEN

Na de behandeling van persoonsgerelateerde thema's wat het toepassingsgebied van gezinshereniging betreft, d.w.z. op de personen die recht hebben op gezinshereniging, gaat de studie nu dieper in op de manier waarop de lidstaten de procedurele aspecten hebben geregeld. Het gaat om voorwaarden inzake het verblijf van de gezinshereniger in de lidstaat vooraleer zijn/haar familie zich bij hem/haar voegt (I). Het heeft ook te maken met procedurele aspecten zoals de plaats van het verzoek, onderzoeksregels en bijhorende kosten (II).

I. Voorafgaande verblijfsvoorwaarden

In het algemeen wordt gezinshereniging toegestaan aan onderdanen van een derde land die wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Richtlijn 2003/86/EC zegt niets anders als het stelt dat deze richtlijn tot doel heeft "om de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven". Een voorafgaand wettig verblijf in de lidstaat is dus een essentieel criterium. Maar dat criterium kan anders geïnterpreteerd en ingevoerd worden in een andere lidstaat. Voorbeelden omvatten de soort van verblijfsvergunning(en) die de houder de mogelijkheid biedt om een verzoek voor gezinshereniging in te dienen (A) en de vereiste duur van het voorafgaande verblijf (B).

A. Soort verblijfsvergunning

In de meerderheid van de gevallen – acht van de negen – die werden onderzocht in deze studie bepalen de lidstaten welke soort verblijfsvergunning de gezinshereniger moet bezitten om een verzoek voor gezinshereniging te mogen indienen. Die regels kunnen erg gedetailleerd zijn. De lidstaten stellen een lijst op van verblijfsvergunningen waarin het recht op gezinshereniging opgenomen is en ze bepalen ook welke vergunningen niet in aanmerking komen voor de procedure.

Die regels kunnen echter vrij ruim geformuleerd zijn en een brede waaier van verblijfsvergunningen dekken. Hier is het hoofdcriterium niet de soort verblijfsvergunning, maar veeleer de duur van het verblijf dat de vergunning aan de houder ervan biedt.

Bij de onderzochte staten zit er een erg specifiek geval – **Portugal** – waar de regels uitzonderlijk ruim zijn. In dat land geven alle verblijfsvergunningen de houder immers de mogelijkheid om een verzoek voor gezinshereniging in te dienen.

In andere landen zijn de regels, zoals eerder al vermeld, meer specifiek:

In **België** kunnen de gezinsherenigers een verblijfsvergunning van onbeperkte of beperkte duur hebben. In het begin was het recht op gezinshereniging enkel toegankelijk voor mensen met een verblijfsvergunning van onbeperkte duur. De wet werd op dit punt gewijzigd en verbreedt het toepassingsgebied van de gezinshereniging tot personen die beschikken over een verblijfsvergunning van beperkte duur²⁴. Sindsdien kunnen ingezetenen van derde landen, die in aanmerking komen voor preciaire verblijfsvergunningen, zoals asielzoekers, het recht op gezinshereniging niet meer uitoefenen. Het belet hen echter niet om een verzoek in te dienen. In die situaties wordt de aanvraag niet onderzocht op basis van gezinshereniging, maar beslist de minister naar eigen inzicht.

²⁴ Labayle H. & Pascouau Y., *op.cit.*, p. 37

In **Frankrijk** specificeert de wet dat ingezetenen van derde landen die minstens 18 maanden met de juiste verblijfsvergunning wettig in Frankrijk hebben gewoond, mogen vragen om herenigd te worden met hun gezin. De voorgeschreven regels bepalen welke categorieën van verblijfsvergunningen gezinshereniging toelaten. Het gaat om de volgende: een tijdelijke verblijfsvergunning voor minstens een heel jaar, of een verblijfskaart met de vermelding "langdurige EU-verblijfsvergunning". Het besluit voegt daar echter aan toe dat een periode van 18 maanden ook aanvaardbaar kan zijn met de volgende documenten: een tijdelijke verblijfsvergunning voor een periode die korter is dan een jaar, een voorlopige machtiging om te blijven, een ontvangstbewijs dat de verzoek voor of de verlenging van de verblijfsvergunning officieel bevestigt en een ontvangstbewijs ter bevestiging van de status van de asielzoeker. De Franse regels houden dus rekening met een ruime definitie van verblijfsvergunningen die recht geven op gezinshereniging. In dit opzicht houdt men dus niet in hoofdzaak rekening met de aard van de verblijfsvergunning, maar wel met de duur van het verblijf.

In **Duitsland** is de regel vrij mild aangezien gezinshereniging openstaat voor personen die in het bezit zijn van een vestigingsvergunning of een gewone verblijfsvergunning. Maar personen met speciale tijdelijke verblijfsvergunningen om humanitaire redenen mogen geen verzoek voor gezinshereniging indienen.

In **Nederland** moet de gezinshereniger een verblijfsvergunning bezitten die werd uitgereikt voor een niet-tijdelijk doel. Er wordt dus geen toelating verleend aan personen met een verblijfsvergunning op tijdelijke gronden, d.w.z. personen die bloedverwanten bezoeken of als *au pair*, om studie- of om medische redenen in het land verblijven. Het Nederlandse vreemdelingenbesluit specificeert dat alle andere verblijfsredenen niet-tijdelijk zijn.

In **Polen** mag een verzoek voor gezinshereniging worden ingediend door vreemdelingen met een vestigingsvergunning, een langdurige EU-verblijfsvergunning of een erkenning als vluchteling, en ook door begunstigden van subsidiaire bescherming of andere vreemdelingen die minstens twee jaar in Polen hebben gewoond op basis van een verblijfsvergunning van bepaalde duur. Dit betekent dat een brede waaier van personen gezinshereniging mag aanvragen zodra ze voldaan hebben aan de wettelijk bepaalde verblijfsperiode. Daartegenover staat dat personen die beschikken over een kortetermijnverblijfsvergunning van minder dan twee jaar, zoals studenten, *au pairs* of begunstigden van een gedoogverblijf, niet in aanmerking komen om in de procedure te stappen.

In **Slovenië** wordt het recht op gezinshereniging toegekend aan gezinsherenigers die in Slovenië verblijven op basis van een permanente of een tijdelijke verblijfsvergunning. In de laatste situatie moet de gezinshereniger daar het afgelopen jaar gewoond hebben en moet hij in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning die nog minstens een extra jaar geldig is. Deze voorwaarden werden ingetrokken op 27 oktober 2011 met het van kracht worden van een nieuwe vreemdelingenwet.

Een soortgelijke regel is van toepassing in **Spanje** waar een verzoek voor gezinshereniging kan worden ingediend als de gezinshereniger minstens een jaar in Spanje gewoond heeft en als hij een vergunning heeft aangevraagd om daar nog minstens een extra jaar te blijven wonen.

In **Zweden** moet een gezinshereniger volgens de amendementen op de vreemdelingenwet die werden ingevoerd in 2009, in Zweden wonen of moet hij beschikken over een verblijfsvergunning om zich in Zweden te vestigen. Volgens het wetsontwerp betekenen de voorwaarden voor een verblijfsvergunning dat een vreemdeling of een staatloze gezinshereniger een vaste verblijfsvergunning moeten bezitten. Met die voorwaarden wil men beschikken over een uniforme, toepasselijke en niet-discriminerende wet.

Met uitzondering van enkele lidstaten die erg precies bepalen welke soort verblijfsvergunning gezinshereniging toestaat of uitsluit (**België, Duitsland** of **Nederland** bijvoorbeeld), ontstaat het beeld dat het belangrijkste element waarmee rekening wordt gehouden, de duur van het verblijf is en de continuïteit, veeleer dan de soort verblijfsvergunning.

Dit is specifiek het geval in **Frankrijk, Polen, Spanje** of **Slovenië**, en uiteraard ook **Portugal**, waar een brede waaier van vergunningen gezinshereniging toestaan. Hier ligt de focus op het lopende verblijf of de langdurige vestiging van onderdanen van derde landen in de lidstaten.

Deze verklaring wordt bevestigd door het **Nederlandse** systeem, waar bezitters van een vergunning voor een specifiek tijdelijk verblijf uitgesloten worden van de procedure voor gezinshereniging, en door het **Zweedse** systeem, waar enkel bezitters van vaste verblijfsvergunningen een aanvraag voor gezinshereniging mogen indienen.

B. Duur van een voorafgaand wettig verblijf

Sommige lidstaten eisen dat een gezinshereniger, zoals is toegestaan door richtlijn 2003/86/EC, al gedurende een bepaalde periode wettig op hun grondgebied verblijft vooraleer zijn gezinsleden zich bij hem mogen voegen. Maar de richtlijn beperkt de manoeuvreerruimte van de lidstaten in dit opzicht, aangezien ze stelt dat die periode niet langer mag zijn dan twee jaar.

De resultaten van de studie tonen aan dat de regels die in de EU-lidstaten van toepassing zijn op dit domein erg verscheiden zijn. Het gaat van lidstaten die geen eisen stellen inzake een minimale wettige verblijfsduur voor een hereniging, tot lidstaten die wel regels met wisselende periodes hebben ingesteld.

Nederland, Portugal en **Zweden** hebben in hun wetgeving geen speciale regels ingevoerd inzake een wettige verblijfsperiode. Dat kan aanleiding geven tot twee situaties. In de eerste situatie biedt elke soort verblijfsvergunning de bezitter de mogelijkheid om een gezinshereniging aan te vragen, waardoor onderdanen van een derde land die een verblijfsvergunning hebben vrij snel een hereniging kunnen aanvragen. In **Portugal**, bijvoorbeeld, kan het verzoek voor gezinshereniging tegelijk met de aanvraag voor een verblijfsvergunning worden ingediend. De tweede situatie heeft betrekking op staten die geen specifieke periode hebben opgenomen in de wet, maar de verblijfsvergunning die nodig is voor gezinshereniging impliceert dat er zo'n minimumperiode bestaat. Deze situatie kan zich voordoen als een staat eist dat de gezinshereniger een vaste verblijfsvergunning bezit, die in elk geval nooit wordt uitgereikt vooraleer het eerste verblijfsjaar afgelopen is (met uitzondering van de specifieke situatie van vluchtelingen). In deze situatie voert de vereiste soort verblijfsvergunning *de facto* een periode van wettig verblijf in. In Nederland moet de aanvrager een verblijfsvergunning bezitten die werd uitgereikt voor een niet-tijdelijk doel. In 2010 vatte de Nederlandse regering echter het plan op om als voorwaarde te stellen dat de aanvrager al een jaar wettig in het land moet verblijven.

De tweede categorie lidstaten voerde een welomschreven periode van wettig verblijf in, vooraleer de bewoners een gezinshereniging mogen aanvragen. **Slovenië** en **Spanje** eisen dat de aanvrager een jaar op hun grondgebied verblijft vooraleer hij zijn aanvraag indient. In Slovenië werd deze voorwaarde echter ingetrokken op 27 oktober 2011. In **Frankrijk** bedraagt die periode 18 maanden, terwijl **Duitsland** en **Polen** hebben gekozen voor de maximumperiode van twee jaar. Aldus bestaan er dus drie verschillende periodes in slechts vijf lidstaten. Dit toont aan hoe verscheiden het beeld is en hoe moeilijk de harmonisering op dit domein kan zijn.

België staat tussen de twee vorige voorbeelden in. Het heeft de verplichting om voorafgaandelijk twee jaar in het land te verblijven omgezet in de eigen wetgeving. Maar die regel is enkel van toepassing in erg specifieke omstandigheden. De periode van twee jaar is immers van toepassing bij opeenvolgende herenigingen. Dat komt voor als een gezinshereniger al gebruik heeft gemaakt van een gezinshereniging en zich wil herenigen met zijn/haar nieuwe huwelijks- of levenspartner. In dit geval is de periode van twee jaar van toepassing.

We moeten echter duidelijk stellen dat richtlijn 2003/86/EC in de hierboven vermelde gevallen verbiedt dat de opgelegde periodes langer zouden zijn dan twee jaar vooraleer de gezinshereniger zijn/haar gezinsleden bij zich kan laten inwonen²⁵. Dat betekent dat de procedure moet starten voor het einde van de periode van twee jaar en dat de gezinsleden zich inderdaad bij de gezinshereniger moeten voegen voor het einde van de periode van twee jaar. Dus als een vreemdeling in een lidstaat aankomt op 1 januari 2010 en vanaf die datum voldoet aan de vereiste voorwaarden voor gezinshereniging, zouden zijn/haar gezinsleden zich in de praktijk ten laatste op 1 januari 2012 bij hem/haar mogen voegen.

Duur van het voorafgaand wettig verblijf

Geen specifieke regel	1 jaar	18 maanden	2 jaar
Nederland, Portugal, Zweden, België	Slovenië*, Spanje	Frankrijk	Duitsland, Polen

* In Slovenië werd deze voorwaarde ingetrokken op 27 oktober 2011

II. Procedure

Om de toegang en het verblijf in het kader van gezinshereniging toe te staan of af te wijzen moeten de lidstaten de vereiste procedures instellen. Die voorwaarde wordt beklemtoond in overweging nr. 13 van richtlijn 2003/86/EC, die stelt dat "een reeks procedures moet worden ingesteld voor de behandeling van verzoeken voor gezinshereniging en ook voor de toegang en het verblijf van gezinsleden". Los van de nationale regels bepaalt richtlijn 2003/86/EC enkele richtsnoeren die de lidstaten moeten volgen of alvast niet terzijde kunnen schuiven op dit domein. Deze soms optionele, soms verplichte bepalingen hebben onder meer betrekking op de plichten van de aanvragers (A) en van de nationale autoriteiten (B). De procedurekosten worden niet rechtstreeks aangepakt door de richtlijn, maar moeten worden bekeken binnen het algemene kader en de ontwikkelingen binnen het EU-recht (C).

A. Verzoek

Er zijn veel vragen rond het verzoek en uit de antwoorden blijken interessante verschillen tussen de lidstaten.

²⁵ Artikel 8, insprong 2, van richtlijn 2003/86/EC staat een afwijking toe onder erg specifieke voorwaarden. Het stelt: "In afwijking daarvan kan een lidstaat, indien de op de datum van aanneming van deze richtlijn geldende wetgeving rekening houdt met zijn opnamecapaciteit, voorzien in een wachttijd van ten hoogste drie jaar tussen de indiening van het verzoek om gezinshereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden".

1. Personen die een verzoek om gezinshereniging mogen indienen

De eerste vraag gaat over de persoon die verantwoordelijk is voor het indienen van het verzoek om gezinshereniging. Terwijl richtlijn 2003/86/EC de lidstaten verplicht om dit punt te behandelen, laat ze hen veel manoeuvreerruimte om te bepalen wie de procedure moet opstarten. Artikel 5, paragraaf 1, zegt het volgende: "de lidstaten bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend".

De speelruimte die de richtlijn 2003/86/EC toestaat, weerspiegelt of is het resultaat van de grote verscheidenheid die bestaat tussen de lidstaten. Vier lidstaten (**Frankrijk, Polen, Slovenië en Spanje**) eisen immers dat de gezinshereniger het verzoek indient, terwijl drie lidstaten (**België, Duitsland en Zweden**) eisen dat het verzoek wordt ingediend door de gezinsleden. Bijgevolg moeten de verzoeken ofwel in de lidstaat ofwel in het land van herkomst worden ingediend.

Nederland en Portugal hebben een gemengd systeem waarbij zowel de gezinshereniger als de gezinsleden een verzoek mogen indienen. Maar de twee landen doen dit om verschillende redenen. In **Portugal** vloeit het voort uit de erg liberale aanpak en hangt het ervan af of het gezin al dan niet in het land van herkomst verblijft. Het verzoek om gezinshereniging gaat uit van de gezinshereniger als de gezinsleden in het buitenland wonen. Maar als de bloedverwanten zich al op het Portugese grondgebied bevinden, kan de gezinshereniging zowel door henzelf als door de gezinshereniger worden aangevraagd.

In **Nederland** zijn de regels ingewikkelder. De gezinsleden kunnen beide een advies aanvragen inzake een vergunning voor een tijdelijk verblijf (visum) op grond van gezinshereniging. Het gezinslid moet dat doen in zijn land van herkomst of waar hij vast verblijft, terwijl de gezinshereniger het advies in Nederland aanvraagt. De administratieve overheidsdiensten in Nederland geven hun advies over de aanvraag: dat is essentieel. Als het advies positief is, kan de vergunning voor een tijdelijk verblijf worden toegestaan²⁶. Een negatief advies betekent dat de aanvraag voor een tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland afgewezen is. De gezinshereniger kan niet in beroep gaan tegen het advies. In de toekomst wordt de adviesprocedure vervangen door een formele aanvraag wat de gezinshereniger in staat stelt om beroep aan te tekenen tegen een afwijzing.

2. Verplichting voor gezinsleden om buiten het grondgebied te wonen

Vrijwel overal wordt erkend dat gezinsleden buiten het betrokken grondgebied moeten verblijven op het ogenblik dat de aanvraag wordt behandeld. Richtlijn 2003/86/EC toont aan dat de staten het in dit opzicht in grote trekken eens zijn. Ze gingen immers akkoord om een verplichte bepaling op te nemen in de richtlijn: "De aanvraag moet ingediend en onderzocht worden terwijl de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat waar de gezinshereniger woont".

Dit algemeen aanvaarde principe blijkt ook uit de studie. Zeven van de negen lidstaten verplichten de gezinsleden om tijdens de behandeling van hun aanvraag in het land van herkomst of in een derde land te verblijven. Het gaat om **België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Slovenië, Spanje en Zweden**.

²⁶ We moeten echter beklemtonen dat het gezinslid, zodra het toegang gekregen heeft tot Nederland, nog steeds een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van gezinshereniging moet indienen. In 2010 werd er een wetsontwerp aangenomen dat stelt dat er binnen twee weken na de aankomst in Nederland automatisch een verblijfsvergunning wordt verleend als de persoon beschikt over een geldige tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van een gezinshereniging.

Twee lidstaten, **Polen** en **Portugal**, hebben deze verplichting niet omgezet in hun nationale wetgeving. In **Polen** stipuleert de wet dat een verblijfsvergunning van bepaalde duur wordt toegekend aan een vreemdeling die van plan is om naar Polen te komen of die al op het grondgebied verblijft. Een aanvraag die wordt ingediend door een gezinslid dat al in Polen verblijft kan dus niet worden beschouwd als een uitzondering²⁷.

Het ontbreken van een formele omzetting van deze verplichte regel in **Polen** en **Portugal** kan niet worden beschouwd als een inbreuk op het EU-recht. Enerzijds kan het een bepaling zijn die voor vreemdelingen gunstiger is, zoals toegelaten volgens artikel 4 van richtlijn 2003/86/EC²⁸. Tijdens de aanvraagprocedure op het grondgebied kunnen verblijven, is immers veel beter voor het gezin dan gedwongen zijn om in het buitenland te wachten. Anderzijds stelt Artikel 5, paragraaf 3, tweede insprong, van richtlijn 2003/86/EC dan weer "in afwijking hiervan kan een lidstaat in passende gevallen aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden".

3. Afwijking van de verplichting om buiten het grondgebied te verblijven

Zoals reeds werd gesteld, verplicht richtlijn 2003/86/EC de lidstaten om in hun nationale wetgeving op te nemen dat de gezinsleden verplicht zijn om in het buitenland te verblijven. Maar dezelfde richtlijn staat ook toe dat er afwijkingen worden goedgekeurd. Daar moet worden aan toegevoegd dat het toepassingsgebied voor het invoeren van afwijkingen erg ruim is, aangezien ze moeten steunen op "passende omstandigheden" die in de richtlijn niet omschreven zijn. Bijgevolg is het aan de lidstaten om het toepassingsgebied en de inhoud van "passende omstandigheden" te definiëren.

Slechts één lidstaat die gezinsleden verplicht om buiten zijn grondgebied te verblijven – **Slovenië** – maakte geen gebruik van afwijkingen. De andere lidstaten wel, zij het op verschillende manieren.

In **België** bestaan er ruime gronden voor afwijkingen. Volgens de wet, en in uitzonderlijke omstandigheden, kunnen aanvragen voor gezinshereniging in België zelf worden ingediend. Deze mogelijkheid richt zich tot de volgende onderdanen van derde landen:

- > Zij die al gemachtigd zijn om legaal in België te verblijven, zoals studenten, werknemers;
 - > Zij die toegelaten zijn voor een tijdelijk verblijf op basis van een kortetermijnvisum of omdat ze geen visum nodig hebben;
 - > Zij die kunnen bewijzen dat uitzonderlijke omstandigheden hen beletten om terug te gaan naar hun land.
- De uitzonderlijke omstandigheden worden door de rechtspraak gedefinieerd als omstandigheden die het de vreemdeling "onmogelijk of bijzonder moeilijk maken om terug te keren naar zijn/haar land van herkomst". De bepaling van uitzonderlijke omstandigheden houdt rekening met relationele banden met België – zoals de scholing van de kinderen, het bijwonen van opleidingscursussen of gezinsbanden – en met de situatie in het land van herkomst – zoals de afwezigheid van een Belgische diplomatieke post in het land van herkomst, onveiligheid, onmogelijkheid om te reizen, gevaarlijke situaties enz. De individuele situatie van de gezinsleden, zoals staatloosheid of gezondheidsomstandigheden, wordt ook in aanmerking genomen.

Bovendien introduceert de wet van 2011 twee nieuwe mogelijkheden om een verzoek, uitzonderlijk, in te dienen bij de bevoegde gemeentedienst. De eerste situatie heeft betrekking op een vreemdeling die een geldig visum heeft om in België een huwelijk of een partnerschap te sluiten, als dat huwelijk of partnerschap effectief

²⁷ Labayle, H. & Pascouau Y., *op.cit.*, p. 77

²⁸ Richtlijn 2003/86/EC herinnert daar aan in artikel 4: "Deze richtlijn ontnemt de lidstaten niet de mogelijkheid om meer voordelige bepalingen aan te nemen of te behouden"

gesloten werd voor het einde van de vergunde verblijfsduur en als hij voor het einde van die periode voldoet aan de voorwaarden. De tweede situatie betreft ouders van een minderjarig kind dat erkend is als vluchteling of dat subsidiaire bescherming geniet. De vader en/of de moeder kunnen een gezinshereniging aanvragen in België, als ze kunnen bewijzen dat ze over toereikende, vaste financiële middelen beschikken om in hun eigen onderhoud te voorzien.

In **Frankrijk** bepalen de regels dat een afwijking van toepassing is als de vreemdeling gaat huwen met een ingezetene van een derde land die legaal in Frankrijk verblijft op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning van een jaar. In dat geval zijn de gezinsleden niet verplicht om in het land van herkomst of in het buitenland te verblijven. De rechtspraak herinnert eraan dat de bevoegde overheidsdiensten in deze omstandigheden niet verplicht zijn om de gezinshereniging af te wijzen, zeker niet als zo'n afwijzing het gezinsleven onevenredig zou verstoren of aantasten bij een terugkeer naar het land van herkomst.

In **Duitsland** zijn uitzonderingen van toepassing als het ondraaglijk zou zijn om van een aanvrager die al legaal in Duitsland verblijft, te eisen om de aanvraag in het buitenland in te dienen, op voorwaarde dat er een legaal recht op gezinshereniging bestaat.

In **Nederland** zijn afwijkingen mogelijk als het eisen van een vergunning voor een tijdelijk verblijf (visum) zou leiden tot extreme ontbering. Hier is de voorwaarde om buiten het grondgebied te verblijven niet van toepassing. Maar in geval van ziekte bijvoorbeeld wordt ze wel erg strikt toegepast. Sinds het midden van 2011 verleent de regering geen vrijstelling meer voor een tijdelijke verblijfsvergunning die van toepassing was op onderdanen van een derde land, die vooraleer ze 19 jaar werden, al vijf jaar lang ononderbroken wettig in Nederland verbleven hadden.

In **Zweden** luidt het principe dat gezinsleden verondersteld zijn om een verblijfsvergunning aan te vragen en te verkrijgen vooraleer ze naar Zweden komen, aangezien er geen verblijfsvergunning kan worden verleend als de aanvraag ingediend is in Zweden. De Zweedse wet staat echter drie grote afwijkingen toe. De eerste heeft betrekking op vreemdelingen die een verzoek hebben ingediend voor een verlenging van een tijdelijke verblijfsvergunning die werd toegekend aan een vreemdeling met gezinsbanden. Dit kan bijvoorbeeld slaan op een persoon die wil huwen of wil starten met een partnerschap met de gezinshereniger als blijkt dat het gaat om een ernstige relatie. In deze situatie woont de aanvrager al in Zweden met een tijdelijke verblijfsvergunning die hem/haar verleend is omwille van de ernst van de relatie. Een tweede afwijking is gericht op personen die een sterke band hebben met een andere persoon die in Zweden woont en van wie men redelijkerwijs niet kan eisen om naar een ander land te reizen om daar een verzoek in te dienen. De immigratiedienst moet vooral aandacht besteden aan de gevolgen die een scheiding van een ouder kan hebben op een kind, en dus beslissen over de aanvaarding van de aanvraag alsof het onderzoek was uitgevoerd vóór de aankomst in Zweden. Tot slot kan een verzoek ook op basis van andere uitzonderlijke gronden in Zweden worden ingediend.

In **Spanje** wordt het principe van de zogeheten "feitelijke hereniging" van minderjarigen toegepast als kan worden bewezen dat ze al twee jaar of langer in Spanje gewoond hebben. Dit wordt beschouwd als een "regularisatie door vestiging".

Wat betreft de afwijkende regels die de lidstaten goedgekeurd hebben, onderscheiden we twee hoofdtrends:

- > De gezinsleden verblijven al in de lidstaat op basis van een verblijfsvergunning. Het gaat bijvoorbeeld om een buitenlandse vrouw die er wettig verblijft en gaat huwen met een onderdaan van een derde land die er eveneens wettig verblijft. Als ze onder het toepassingsgebied van de gezinsherenigingsregels vallen, moeten ze niet terugkeren naar hun land van herkomst terwijl hun aanvraag in behandeling is.
- > Aanvragers die binnen het toepassingsgebied van "uitzonderlijke omstandigheden" vallen. Hier zou het buiten verhouding en gevaarlijk kunnen zijn voor de gezinsleden, als zou geëist worden dat ze naar het buitenland moeten reizen. Men verwacht dus niet dat ze terugkeren naar hun land van herkomst.

Het begrip "uitzonderlijke omstandigheden" vergt bijkomende analyse en bespreking. Het bestaat immers in veel landen, maar het wordt op verschillende manieren geïmplementeerd. Bijgevolg kunnen ingezetenen van een derde land op verschillende manieren worden behandeld, afhankelijk van het land waarin ze wonen. Om bij te dragen tot een gemeenschappelijke aanpak en harmonisering, zou het goed zijn om dit punt op de agenda te zetten voor bijkomende raadpleging op dit domein.

Verplichting voor gezinsleden om buiten het grondgebied te verblijven en afwijkingen

	Wie moet aanvragen?	Waar moet de aanvraag worden ingediend?	Zijn gezinsleden verplicht om in het buitenland te verblijven?	Zo ja, zijn er afwijkingen bepaald?
BE	Gezinslid/leden	Land van Herkomst	Ja	Ja
FR	Gezinshereniger	Frankrijk	Ja	Ja
DL	Gezinslid/leden	Land van Herkomst	Ja	Ja
NL	Gezinsleden/ Gezinshereniger	Land van Herkomst / Nederland (niet de officiële aanvraag, enkel een verzoek om advies)	Ja	Ja
PL	Gezinshereniger	Polen	Neen	Neen
PT	Gezinshereniger als gezinsleden in het buitenland zijn/ Beide als gezinsleden in Portugal verblijven	Land van Herkomst / Portugal	Neen	Neen
SLO	Gezinshereniger	Slovenië	Ja	Neen
SP	Gezinshereniger	Spanje	Ja	Ja
ZW	Gezinslid/leden	Land van Herkomst	Ja	Ja

B. Behandeling en beslissing

Dit deel van het behandelingsproces gaat in het bijzonder over de specifieke plichten die de lidstaten hebben. Het behandelt de procedure en de regels die de staten moeten naleven. In dit domein definieert richtlijn 2003/86/EC termijnen waarbinnen aanvragen voor gezinshereniging moeten worden behandeld en regels inzake beslissingen over aanvragen. Nationale regels en praktijken verschillen tussen lidstaten. De studie toont ook aan dat sommige landen de vereisten van de richtlijn niet altijd naleven.

1. Kader vastgelegd door richtlijn 2003/86/EC

Artikel 5, paragraaf 4, van de richtlijn bepaalt dat "de bevoegde instantie van de lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van de indiening van een verzoek, schriftelijk in kennis stelt van de genomen beslissing". Daar wordt aan toegevoegd: "In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek, kan de in de eerste alinea genoemde termijn worden verlengd." Drie elementen moeten hier worden bekeken.

Ten eerste, de beslissing moet zo spoedig mogelijk worden genomen. Deze vereiste is moeilijk in te schatten. Als de wettelijk vastgelegde termijn een goed vergelijkingspunt is tussen de lidstaten, dan hangt de snelheid waarmee de aanvraag wordt behandeld af van de praktijk van de bevoegde overheidsdienst en dat is moeilijk te beoordelen.

Ten tweede, de beslissing moet in elke geval uiterlijk negen maanden na de indiening van het verzoek genomen. Maar, wat blijkt uit de formulering van de richtlijn en wat ruimschoots wordt erkend door de lidstaten, is dat het verzoek volledig moet zijn. In dit opzicht kunnen er bij de interpretatie van de regel inzake een "volledig" verzoek verschillen en onzekerheden voortvloeien uit de nationale wet en praktijk.

Ten derde, de wettige termijn kan worden verlengd. De richtlijn beperkt de redenen die zo'n verlenging kunnen rechtvaardigen. Ze kan worden toegestaan in "uitzonderlijke omstandigheden" en ze moet "verband houden met het complexe karakter van de behandeling". Hoewel dit op het eerste gezicht de manoeuvreerruimte van de lidstaten beperkt, behouden ze toch een zekere speelruimte. Ze hebben de mogelijkheid om het begrip "de complexiteit van de behandeling" al dan niet ruim te definiëren. De administratieve praktijk is hier een essentieel element die een belangrijke rol speelt bij het implementeren van het begrip. De manoeuvreerruimte van de lidstaten is echter niet absoluut en wordt bepaald door de interpretatie van het Hof van Justitie. Dit kan dan een kader bieden voor het handelen van de lidstaten en aangeven wat het evenwicht is tussen het doel dat wordt nagestreefd door een verlenging en het recht op gezinshereniging.

2. Uiterste data voor de behandeling in nationale wetten en besluiten

De deadline voor het behandelen van een verzoek om gezinshereniging schommelt, zodra men vindt dat een verzoek volledig is, tussen één en negen maanden.

In **Zweden** moet de beslissing binnen negen maanden genomen zijn. Als het om een complex verzoek gaat, kan de termijn van negen maanden worden verlengd. In de Zweedse wet wordt de verlenging niet gebonden aan een specifieke termijn.

Ook in **Nederland** is een termijn van negen maanden van toepassing. Hier gaat het om een combinatie van de termijn van drie maanden die doorgaans nodig is voor het verkrijgen van een visum en de termijn van zes

maanden die normaal gezien vereist is voor het uitreiken van een verblijfsvergunning, wat leidt tot een gemiddelde termijn van negen maanden. Deze termijn kan worden verlengd met zes maanden als de minister het nodig acht om vooraleer hij beslist over de aanvraag het advies van de openbare aanklager in te winnen of om een onderzoek door een derde partij te laten uitvoeren. Een nieuwe wetgeving die werd aangenomen in 2010, die volgens de planning van kracht wordt in januari 2012, stelt dat een verblijfsvergunning moet worden afgeleverd binnen twee weken na de aankomst, als het gezinslid een vergunning voor een tijdelijk verblijf heeft gekregen op basis van gezinshereniging. In dat geval komt er dus geen tweede beoordeling inzake het voldoen aan de voorwaarden.

Een termijn van zes maanden is van toepassing in **Frankrijk** en **België**. In **Frankrijk** kan de vaste termijn in geen geval worden verlengd. In **België** introduceerde de wet van 2007 voor het eerst een termijn van negen maanden voor het behandelen van de aanvragen. De wet die werd aangenomen in mei 2011 verminderde deze termijn tot zes maanden. De verlengingsoptie werd echter behouden: de deadline kan tweemaal met drie maanden worden verlengd wegens de complexiteit van een geval.

In **Portugal** moet de aanvraag binnen drie maanden worden behandeld. Deze termijn kan worden verlengd met een bijkomende drie maanden wegens de complexiteit van de aanvraag.

In **Slovenië** moet de beslissing, in overeenstemming met de algemene administratieve procedurewet, worden bekend gemaakt binnen twee maanden nadat de volledige aanvraag is ingediend. In deze lidstaat kan de termijn van twee maanden niet worden verlengd. In de praktijk wordt de termijn echter vaak niet nageleefd.

In **Spanje** heeft de overheidsdienst normaal drie maanden om een antwoord te geven op de aanvraag. Als er binnen deze termijn geen beslissing genomen is, kan dit worden beschouwd als een negatief antwoord.

In **Polen** vallen de toepasselijke regels onder de administratieve procedurevoorschriften, die algemene richtlijnen geeft over de termijn van een administratieve procedure. In het algemeen moet een beslissing over een verzoek voor gezinshereniging zo snel mogelijk worden genomen en uiterlijk binnen één maand. Die termijn kan worden verlengd met een maand, als het gaat om een complexe aanvraag. Volgens de verzamelde gegevens duren gezinsherenigingsprocedures gewoonlijk tussen 45 en 60 dagen.

Duitsland heeft geen enkele specifieke regel inzake gezinshereniging, maar past de algemene administratieve regels toe. Volgens de Odysseus-studie van 2007 pleegt Duitsland geen inbreuk op de bepalingen van de richtlijn, omdat een beslissing over de aanvraag voor gezinshereniging wordt genomen binnen de vereiste termijn van negen maanden.

Termijn vastgelegd door een wet of besluit waarbinnen een aanvraag moet worden behandeld en verlengd

Staat	Behandeling	Verlenging	Totaal
Zweden	9 maanden	Onbepaald	Onbepaald
Nederland	9 maanden (3 visum + 6 vergunning)	6 maanden	12/15 maanden
België	6 maanden	6 maanden (2 X 3 maanden)	12 maanden
Frankrijk	6 maanden	Geen verlenging	6 maanden
Portugal	3 maanden	3 maanden	6 maanden
Spanje	3 maanden	Geen verlenging	3 maanden
Slovenië	2 maanden	Geen verlenging	2 maanden
Polen	1 maand	1 maand	2 maanden

Het overzicht toont aan dat er enorme verschillen bestaan tussen de lidstaten. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de termijn die de bevoegde autoriteiten krijgen om een aanvraag te behandelen. Die termijn schommelt tussen één en negen maanden. Dat verschil tussen de lidstaten wordt in de rapporten niet verklaard. Er kunnen echter wel enkele objectieve opmerkingen worden genoteerd.

Inzake de behandelingstermijnen geven de nationale rapporten aan dat de kortste termijnen van toepassing zijn in de landen die steunen op algemene administratieve regels (**Polen, Slovenië en Duitsland**). De deadlines die opgenomen zijn in vreemdelingenwetten zijn langer (**België, Frankrijk, Nederland, Portugal, Spanje en Zweden**). **Portugal** en **Spanje** staan daartussen, met termijnen waarbij een verzoek volgens hun vreemdelingenwet op drie maanden behandeld moet zijn.

Ten tweede, blijkt uit de kolom over de behandeling dat minstens vijf van de acht lidstaten (Duitsland niet inbegrepen) verschillende regels hebben inzake de termijn waarbinnen een aanvraag behandeld moet zijn. Deze grote diversiteit wordt echter genuanceerd als rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om de termijn te verlengen wegens de complexiteit van de aanvraag. Aldus ontstaan er drie groepen van lidstaten: lidstaten met een samengevoegde termijn van één jaar of meer (**België, Nederland** en vermoedelijk ook **Zweden**); lidstaten waar de volledige procedure zes maanden duurt (**Frankrijk** en in uitzonderlijke gevallen **Portugal**); en lidstaten waar de behandelingsprocedure niet langer duurt dan drie maanden (**Slovenië, Polen en Spanje**). **Slovenië, Polen en Spanje** hebben de kortste deadline.

In principe kan de verlengingsperiode het hele behandelingsproces vertragen en de eindbeslissing over de aanvraag uitstellen. In deze context kunnen de lidstaten worden verleid om deze mogelijkheid te gebruiken om de procedure langer te maken. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het gebruik van een langere termijn afgebakend is door een bepaling van richtlijn 2003/86/EC; het moet uitzonderlijk zijn en het moet te maken hebben met de complexiteit van de aanvraag. Wat deze twee beperkingen betreft, lijkt **Portugal** de enige lidstaat te zijn die de uitzonderlijke aard van zo'n verlenging formeel heeft opgenomen in zijn wetgeving.

Het lijkt dus belangrijk om de regels van de lidstaten in dit opzicht verder te onderzoeken en om een precieze definitie te proberen geven van de begrippen "uitzonderlijke omstandigheden" en "complexiteit van de aanvraag". Deze benadering kan een grote hulp betekenen voor de nationale instanties die belast zijn met het implementeren van de regels inzake gezinshereniging en ze kan ook bijkomende legale zekerheid en veiligheid voor de aanvragers scheppen. De raadpleging die aansluit bij het groenboek van de Europese Commissie kan een geschikte gelegenheid zijn om dit diepgaand te bespreken en om in dit opzicht extra input te leveren. We noteren ook dat een interpretatie van het Hof van Justitie hierover een grote stap vooruit zou zijn.

Samengevat:

- > De nationale regels verschillen bijzonder veel tussen de lidstaten en leiden tot erg uiteenlopende mogelijkheden;
- > Behandelingstermijnen gebaseerd op algemene administratieve regels zijn doorgaans korter dan deze die steunen op migratieregels;
- > De verschillen tussen de regels in de lidstaten zijn minder groot als rekening wordt gehouden met de mogelijke verlengingstermijnen;
- > Het gebruik van verlengingstermijnen moet binnen de grenzen blijven die zijn vastgelegd door richtlijn 2003/86/EC;
- > Bijkomende specificaties en besprekingen inzake de begrippen "uitzonderlijke omstandigheden" en "complexiteit van de aanvraag" zouden handig zijn.

Als lidstaten beslissen om regels goed te keuren inzake de uitzonderlijke verlenging van de behandelingstermijn, moet worden beklemtoond dat die verlenging ook verenigbaar moet zijn met de legale verblijfstermijn van twee jaar, vooraleer de gezinshereniger zijn/haar familie bij zich kan nemen.

3. Behandelingsregels versus deadline van twee jaar vooraleer de familie zich bij de gezinshereniger kan voegen

Zoals hierboven werd uitgelegd, stipuleert artikel 8 van richtlijn 2003/86/EC dat "lidstaten van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf mogen eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen".

Dit betekent dat de gezinshereniger zijn gezinsleden ten laatste na twee jaar wettig verblijf in de lidstaat bij zich moet nemen. Bijgevolg mogen de regels die in de lidstaten van toepassing zijn inzake het voorafgaand wettig verblijf en de behandelingstermijnen er niet toe leiden dat de hele procedure langer duurt dan twee jaar. Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen de wet en de praktijk.

Verenigbaar volgens de wet

Inzake de wettelijk vastgelegde termijnen zijn, volgens de rapporten die voor deze studie werden geschreven, acht lidstaten in orde met deze vereiste (**België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden**).

De **Franse** regels geven een erg goed voorbeeld van het door de richtlijn vastgestelde kader dat gerespecteerd moet worden. In Frankrijk kan een aanvraag voor gezinshereniging worden ingediend na 18 maanden legaal verblijf en de behandelingsprocedure duurt maximum zes maanden. 18 maanden en zes maanden geeft twee jaar. Vanuit dit perspectief en volgens de regels voldoet Frankrijk aan de voorwaarden van de EU-regels.

Polen voldoet niet aan de voorwaarde van twee jaar. De gezinshereniger moet in Polen minstens twee jaar lang verbleven hebben op basis van een verblijfsvergunning van bepaalde duur. De duur van het verblijf en van de procedure, die maximum twee maanden duurt, zijn langer dan twee jaar. Alleen in het geval van vluchtelingen en begunstigten van subsidiaire bescherming is de duur van het voorafgaand legaal verblijf korter. Het verblijf van vreemdelingen met het statuut van langdurige bewoner en vreemdelingen die het recht kregen om zich te vestigen, zijn duidelijk langer.

In twee lidstaten echter zijn er blijkbaar enkele bezwaren. In **Spanje** zijn er problemen inzake de procedure voor gezinshereniging die van toepassing is op al herenigde ouders die zelf vragen om een gezinshereniging. In die gevallen is gezinshereniging enkel mogelijk als de ouders beschikken over een verblijfsvergunning van lange duur, die wordt uitgereikt na een ononderbroken verblijf van vijf jaar. In die gevallen legt de wet dus een termijn op die langer is dan twee jaar, wat in de ogen van de nationale experts een inbreuk is op de richtlijn.

In **Nederland** is de regel op dit ogenblik verenigbaar met de voorwaarden van de richtlijn. Maar een wetsontwerp, dat momenteel wordt besproken, zou een termijn van een jaar opleggen vooraleer de gezinshereniger gezinshereniging kan aanvragen. Deze termijn van een jaar moet dus worden gevoegd bij de voorbereidings-termijn voor de integratietest, de termijn voor de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning en de termijn voor de behandeling van de aanvraag van een verblijfsvergunning in Nederland: daardoor kan de procedure dus langer duren dan is toegestaan door richtlijn 2003/86/EC.

Verenigbaar in de praktijk

Hoewel de nationale regels in de meerderheid van de gevallen verenigbaar zijn met de termijn van twee jaar, kunnen er in meer dan de helft van de lidstaten, met inbegrip van **Polen**, in de praktijk problemen opduiken.

In **België** kunnen er problemen rijzen omdat het voor de aanvragers moeilijk is om het startpunt van de termijn te bepalen en aan te tonen.

In **Frankrijk** kan de termijn van zes maanden voor de behandeling van de aanvraag gemakkelijk overschreden worden. In dat geval betekent dit dat de aanvraag afgewezen is. Maar dat belet de bevoegde instantie niet om de aanvraag voor gezinshereniging formeel te aanvaarden of te verwerpen.

In **Nederland** doen de meeste problemen zich voor bij de integratietests. Gezinsleden moeten in het land van herkomst een taal- en inburgeringstest afleggen. Als de gezinsleden, en in het bijzonder de ongeletterde huwelijkspartners, niet slagen in de test, dan ontvangen ze geen visum voor gezinshereniging. In dit opzicht kan de procedure langer dan twee jaar duren.

In **Spanje** hebben de instanties drie maanden om over een aanvraag te beslissen. Na een positieve beslissing over de aanvraag van de gezinshereniger start er een nieuwe termijn van twee maanden waarin de gezinsleden in het land van herkomst een visum kunnen aanvragen. Diplomatieke missies of consulaire diensten hebben maximaal twee maanden om het visum af te leveren. Maar in de praktijk is een veel langere termijn van toepassing. De betrokken personen krijgen soms immers een "afspraak" binnen zes maanden of meer

nadat de visumaanvraag ingediend werd. De procedure hangt af van de interne organisatie en de werking van de consulaten in het buitenland. Rekening houdend met het feit dat de gezinshereniger minstens een jaar in Spanje moet hebben gewoond, vooraleer hij zijn aanvraag voor gezinshereniging kan indienen, duurt het hele proces gemakkelijk langer dan twee jaar.

In vier lidstaten – **Duitsland, Portugal, Slovenië** en **Zweden** – worden de termijnen zowel wettelijk als in de praktijk nageleefd.

De goedkeuring van regels die verenigbaar zijn met de voorwaarden van richtlijn 2003/86/EC volstaat niet als uit de nationale praktijk blijkt dat die voorwaarden niet worden nageleefd. Bijgevolg is het essentieel om na te gaan hoe de regels in de praktijk geïmplementeerd worden. Dat moet dan ook volwaardig deel uitmaken van de toekomststrategie die de Commissie zal volgen op basis van het groenboek. Aan de ene kant moet een goede opvolging de praktische inbreuken op de EU-regels beperken. Aan de andere kant moet dit bijgevolg leiden tot een betere bescherming van het recht op gezinshereniging waarover onderdanen van een derde land die legaal in een EU-lidstaat verblijven, beschikken. Tot slot moet ook de kwestie van de beroepsprocedures worden behandeld. Tijdens de bespreking zou moeten worden uitgemaakt of de termijn van twee jaar loopt vanaf de eerste beslissing over de aanvraag of betrekking heeft op de hele procedure, met inbegrip van het beroep dat wordt aangetekend tegen negatieve beslissingen.

Samengevat:

- > Met uitzondering van Polen respecteert de wet in alle lidstaten de termijn van twee jaar
- > In de praktijk overschrijdt de meerderheid van de lidstaten echter de termijn die wordt voorgeschreven door de EU-regels
- > Er is bijkomende controle nodig inzake de verenigbaarheid van nationale praktijken met de termijn van twee jaar
- > De discussie inzake de insluiting van beroepsprocedures in de termijn van twee jaar moet worden gevoerd

4. Geen tijdige beslissing

Naast beslissingen die worden genomen na de termijn van twee jaar, zijn er ook situaties waarbij er helemaal geen beslissing wordt genomen over de aanvraag. Richtlijn 2003/86/EC houdt rekening met dergelijke situaties. Ze stelt: "Mogelijke gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van de vastgestelde termijn (...) moeten door de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat worden geregeld."

Deze bepaling is niet erg dwingend aangezien ze voornamelijk verwijst naar de nationale regels om de situatie aan te pakken. In deze omstandigheden zijn er uiteenlopende nationale bepalingen die kunnen worden ondergebracht in twee hoofdcategorieën: lidstaten die ervan uitgaan dat de aanvraag impliciet aanvaard is en lidstaten waar ze impliciet afgewezen is.

In twee lidstaten is de aanvraag voor gezinshereniging aanvaard, als de bevoegde overheid geen beslissing heeft genomen binnen de vereiste termijn. Deze oplossing die van toepassing is in **België** en **Portugal**, is veruit het meest voordelig voor de aanvrager. Het dwingt de overheidsdienst om toe te geven dat hij niet op tijd en op de juiste manier gehandeld heeft en deze neemt daarom de verantwoordelijkheid op voor zijn eigen "verzuim".

Aan de andere zijde van het spectrum staan **Frankrijk, Nederland, Slovenië** en **Spanje**. Hier is er geen sprake van een "verzuim" vanwege de administratieve diensten. De aanvragen mogen in beroep gaan tegen dergelijke 'sluipende beslissingen'. In **Nederland** staat de administratiewet toe dat er "virtuele beslissingen" worden genomen, en dat daartegen in beroep kan worden gegaan. Dit impliceert niet dat de autoriteiten een positieve beslissing moeten nemen, maar het hof zal de autoriteiten vragen om binnen een bepaalde termijn te beslissen over de aanvraag. Sinds oktober 2009 kan de aanvrager een administratieve schadeloosstelling krijgen van de autoriteiten omdat ze niet binnen de legale termijn beslist hebben. Zo'n sanctie voor het uitblijven van een beslissing bestaat ook in Frankrijk waar de aanvrager de aansprakelijkheid van de staat kan afdwingen.

In drie lidstaten zijn de regels enigermate anders. De situatie is vrij eenvoudig in **Duitsland** aangezien er daar blijkbaar geen sancties van toepassing zijn. In **Zweden** zijn er geen legale gevolgen voor de aanvrager, noch inzake de aanvraag, noch inzake de beslissing, als de termijn van negen maanden overschreden is. Volgens het administratieve procedurebesluit in **Polen** moeten de administratieve diensten de partijen informeren over hun onvermogen om een zaak binnen de termijn af te ronden. Ze moeten uitleggen waaraan de vertraging te wijten is en een nieuwe deadline vastleggen voor het afhandelen van de zaak. Dezelfde verplichting is ook van toepassing als de vertraging is veroorzaakt door factoren waarover de bevoegde administratieve instantie geen controle heeft. Als een zaak niet binnen de termijn kan worden afgehandeld, hebben de partijen het recht om een tussenbezwaar in te dienen bij een hogere administratieve overheidsinstantie. Als deze instantie de geldigheid van de klacht aanvaardt, moet ze een bijkomende deadline vaststellen voor het afhandelen van de zaak, en duidelijkheid verschaffen over de redenen voor de vertraging en over de identiteit van de partijen die verantwoordelijk zijn voor het onvermogen om de zaak binnen de termijn af te handelen. Indien nodig moet de instantie stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat toekomstige deadlines voor het afhandelen van de zaak worden nageleefd. Sinds februari 2011 verwijst een nieuwe wet naar de aansprakelijkheid voor schade die werd veroorzaakt door een grove schending van de wet door ambtenaren.

Uiteindelijk leidt het uitblijven van een antwoord op een aanvraag tot uiteenlopende oplossingen in de verschillende lidstaten. Ondanks nationale administratieve cultuurverschillen kunnen ook hier twee gemeenschappelijke benaderingen worden onderscheiden:

De eerste benadering heeft betrekking op situaties waar het uitblijven van een beslissing leidt tot een positieve beslissing voor de aanvrager. In een situatie waar het onvermogen te wijten is aan de administratieve dienst, is het positieve resultaat voor de aanvrager dat dit een impliciete aanvaarding betekent. Dat kan een positieve stap vooruit betekenen bij het definiëren van gemeenschappelijke regels inzake gezinshereniging en het vereenvoudigt de procedure waardoor gezinshereniging wordt bevorderd.

Ten tweede, de mogelijkheid om de lidstaten aansprakelijk te stellen zou nog verder besproken moeten worden. Dat zal de bescherming van de migranten verhogen en druk zetten op de nationale instanties bij het uitoefenen van hun plicht om aanvragen voor gezinshereniging correct en op tijd te behandelen.

Opsomming van de toepasselijke regels

	Behandelings- termijn	Verlenging	Beslissing niet op tijd genomen	Wettige termijn (vooraf + behand)	Termijn in praktijk (vooraf + behand)
BE	9 maanden	6 maanden → complexiteit van de aanvraag	Aanvraag aangenomen	OK → ongeveer 15 maanden	NEEN Kan zijn > 2 jaar
FR	6 maanden	Neen	Aanvraag afgewezen	OK → 18 + 6 = 2 jaar	NEEN Kan zijn > 2 jaar Zie rapport
DL	Geen specifieke regels	Neen	Niet van toepassing	Tijdig	Tijdig
NL	6 maanden + 3 maanden voor visum	6 maanden → complexiteit van de aanvraag (advies aanklager of onderzoeken noodzakelijk)	Aanvraag afgewezen	OK tenzij verhaal tegen negatieve beslissing voor visum	NEEN Kan zijn > 2 jaar Wegens integra- tietests in het buitenland
PL	1 maand	1 maand → complexiteit van de aanvraag	Specifieke bepalingen → nieuwe deadline	NEEN Is > 2 jaar Zie rapport	NEEN Is > 2 jaar Zie rapport
PT	3 maanden	3 maanden → complexiteit van de aanvraag	Aanvraag aangenomen	OK	OK
SLO	2 maanden	Neen	Aanvraag afgewezen	OK	OK
SP	3 maanden	Neen	Aanvraag afgewezen	OK	NEEN → termijn voor afspraak bij ambassades of consulaten in buitenland erg lang
ZW	9 maanden	Ja → onvolledig dossier + complexiteit van de aanvraag	Geen legale gevolgen	OK	OK

C. Kosten

De kosten van het recht op gezinshereniging hangen meestal samen met de administratiekosten (visums, verblijfsvergunningen, bewijzen...) die de aanvragers moeten betalen.

In **België** hangen de procedurekosten af van de gemeente waar de aanvraag ingediend is.

In **Frankrijk** moet de huwelijkspartner een belasting van €340 betalen voor een verblijfsvergunning. De prijs ligt lager voor kinderen die naar Frankrijk komen vanwege gezinshereniging: zij betalen €110. De regels specificeren dat kinderen die gezinshereniging genieten, maar die al in Frankrijk wonen, op hun achttiende €340 moeten betalen voor het uitreiken van hun eerste verblijfsvergunning. Een verlenging van een verblijfsvergunning kost in Frankrijk €140. Er zijn enkel kosten verbonden aan het verkrijgen van de verblijfsvergunning.

In **Duitsland** geeft de verblijfsregelingswet aan dat de kosten voor het uitreiken van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging €60 bedragen. Er zijn enkel kosten verbonden aan het verkrijgen van de verblijfsvergunning.

Nederland is de duurste van de bestudeerde lidstaten. Vóór juli 2011 waren de kosten (zie verder tussen haakjes) al erg hoog. Sinds 1 juli 2011 zijn ze nog verhoogd. De vergoeding voor een visum voor gezinshereniging bedraagt nu €1.250 (€830) voor het gezinshoofd en €250 voor elk extra familielid, als ze samen reizen. Na aankomst moeten ze €300 (€188) betalen voor de verblijfsvergunning van elk gezinslid. Een verlenging van een verblijfsvergunning kost €375 (€288). Een visum voor een kind dat geadopteerd is of onder voogdij staat van een ouder, kost €950 en de verblijfsvergunning kost €300. Voorts moeten volwassen gezinsleden betalen voor het afleggen van de integratietest, die telkens €350 kost voor elk gezinslid. Het materiaal dat nodig is om de test voor te bereiden kost €110 (€68,90). Uiteindelijk betaalt een huwelijkspartner die zich bij zijn/haar partner in Nederland wil voegen, ongeveer €2.000 (vroeger €1.435).

In **Polen** bedragen de zegelrechten voor een verblijfsvergunning ongeveer €85 (340 PLN). Deze prijs ligt vast voor een bepaalde periode en is niet meer veranderd sedert 2006.

In **Portugal** zijn er drie verschillende prijzen van toepassing. Aanvragers die zonder een verblijfsvisum reizen, moeten €250 betalen. Aanvragers die met een verblijfsvisum reizen betalen minder, namelijk €140. Onderdanen van Angola, Brazilië, Kaapverdië, Guinee-Bissau, Mozambique, Sao Tomé en Principe tot slot betalen €35. Al deze vergunningen worden opgestuurd naar het thuisadres van de aanvrager voor €6 extra.

In **Slovenië** betalen aanvragers van gezinshereniging ongeveer €37. De prijs omvat €31,91 voor aanvragen die ingediend zijn bij de bevoegde instantie en €5,42 voor het uitreiken van de verblijfsvergunning. Er kunnen kosten bijkomen voor de vertaling en de controle van de documenten. Die bijkomende kosten kunnen hoger zijn dan de administratieve kosten.

In **Spanje** betaalt de gezinshereniger voor een herenigingsaanvraag €10,20. Het visum is gratis en eens in Spanje betaalt elk herenigd gezinslid €15 voor het afleveren van de verblijfsvergunning.

In **Zweden** kost het aanvragen van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging €169 (SEK 1.500) voor volwassenen en €84,50 (SEK 750) voor minderjarigen. De prijzen werden gewijzigd in april 2011 en zijn verdrievoudigd in vergelijking met de prijzen die van toepassing waren in 2006 (€56 voor volwassenen en €28 voor minderjarigen). In specifieke situaties worden sommige gezinsleden vrijgesteld van betaling.

Kosten voor het aanvragen van gezinshereniging

Staten	Volwassene	Kinderen	Bijkomende kosten
NL	1.550	550	460 integratie buitenland (voor volwassenen)
FR	340	110	
PT	250 140 35	/	
ZW	169	84,50	
PL	85	85	
DL	60	60	
SLO	37	37	
SP	25,20	15	

De tabel hierboven laat zien dat de kosten voor het aanvragen van gezinshereniging aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten. De administratieve kosten verschillen tussen de lidstaten onderling, maar er is geen echte verklaring voor deze discrepanties.

Nederland is een erg specifiek geval dat op een afzonderlijke manier moet worden aangepakt. De kostprijs van een gezinshereniging ligt hier erg hoog, wat niet erg aanmoedigend is voor een hereniging. De hereniging van een gezin van twee kinderen kan ongeveer €3.100 kosten. In elk geval vormen de hoge vergoedingen die in Nederland worden gevraagd voor gezinshereniging een obstakel voor de uitoefening van dit recht. De Europese Commissie is zich bewust van dit punt²⁹ maar startte nooit een inbreukprocedure. Dit punt is erg problematisch en blijft grote zorgen baren. In dit opzicht heeft een Europarlementslid schriftelijke vragen gestuurd naar de Europese Commissaris voor Binnenlandse Zaken. Commissaris Cecilia Malmström antwoordde daarop: "de Commissie is zich bewust van de recente wijziging van de nationale Nederlandse wetgeving die de kosten voor verblijfsvergunningen voor gezinshereniging met ingang van 1 juli 2011 optrekt. (...) Op het EU-niveau wordt gezinshereniging tussen onderdanen van derde landen geregeld door richtlijn 2003/86/EC betreffende het recht op gezinshereniging. Deze richtlijn heeft geen specifieke bepalingen over kosten. De lidstaten moeten echter wel de algemene principes van het EU-recht (evenredigheid en 'nuttig effect') naleven bij het vaststellen van de vergoedingen en ze mogen geen buitensporige kosten aanrekenen die het effect van de richtlijn kunnen ondermijnen door het recht op gezinshereniging te belemmeren. Daarom onderzoekt de Commissie op dit ogenblik de Nederlandse regels in het licht van deze algemene principes"³⁰. Hopelijk zorgt de beoordeling van de Commissie voor duidelijke regels in dit verband.

²⁹ De Europese Commissie stelde dat "de richtlijn geen bepalingen omvat over de administratieve vergoedingen die moeten worden betaald voor de procedure. De lidstaten mogen echter geen vergoedingen vragen die het effect van de richtlijn kunnen ondermijnen als het recht op gezinshereniging wordt uitgeoefend", Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2003/86/EC over het recht op gezinshereniging, COM(2008) 610 definitief, 08.10.2008, p. 10.

³⁰ 1 september 2011, nr. E007181/2011.

Hoewel **Frankrijk** veel "redelijker" is, valt het toch moeilijk uit te leggen waarom de procedure in dit land tienmaal meer kost dan in **Spanje**. De hereniging van een gezin van twee kinderen kost in Frankrijk €560, terwijl het gezin in Spanje €55,20 betaalt.

Samengevat:

- > De kosten voor gezinshereniging verschillen enorm tussen de lidstaten
- > De verschillen tussen landen met een vergelijkbare levensstandaard zijn moeilijk te verklaren
- > Grote gezinnen kunnen benadeeld worden als de kosten toenemen met het aantal gezinsleden
- > De manier waarop de kosten worden berekend zou verder onderzocht moeten worden om te komen tot een eerlijke procedure die steunt op een eerlijke vergoeding die de personen niet belet om hun rechten uit te oefenen

SECTIE 3 – MATERIËLE VOORWAARDEN

Zoals reeds vermeld werd, bepaalt richtlijn 2003/86/EC een reeks voorwaarden waaraan aanvragers van gezinshereniging op vraag van de lidstaten moeten voldoen. Artikel 7 van richtlijn 2003/86/EC handelt over de materiële voorwaarden. Het bepaalt dat de lidstaten van de gezinshereniger mogen eisen dat hij bewijst dat hij over het volgende beschikt:

- > behoorlijke huisvesting;
- > ziekteverzekering;
- > stabiele en regelmatige inkomsten;
- > voldaan hebben aan de integratiemaatregelen.

De materiële voorwaarden die beschreven zijn door richtlijn 2003/86/EC zijn, voorlopig, niet verplicht. De lidstaten zijn dus niet verplicht om te eisen dat wordt voldaan aan één of aan al de voorwaarden.

De regels inzake de materiële voorwaarden zijn echter, samen met deze betreffende de personen die onder het toepassingsgebied vallen, de belangrijkste en meest gevoelige. Ten eerste, omdat ze de voorwaarden scheppen die gezinshereniging mogelijk maken: ze geven dus een sterke indicatie van de openheid van de lidstaten op het vlak van gezinshereniging. Ten tweede, de regels inzake de materiële voorwaarden staan in sommige lidstaten onder druk en worden er gewijzigd om gezinshereniging moeilijker te maken. Hoewel deze trend niet klopt voor alle staten, bleek hij sterk genoeg om via de staatshoofden en regeringsleiders weerklank te krijgen in het Europees Pact over Immigratie en Asiel dat werd aangenomen in 2008.

In deze context zou een analyse van de materiële voorwaarden die worden toegepast in de lidstaten een diepgaand beeld moeten schetsen van de stand van zaken en licht moeten werpen op de trends die al dan niet opduiken in sommige landen, en ook op enkele specifieke regels.

I. Huisvestingsvoorwaarden

Volgens artikel 7, paragraaf 1, a) van richtlijn 2003/86/EC, mogen de lidstaten aan de persoon die een aanvraag ingediend heeft voor gezinshereniging, vragen om het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over "huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden".

Van de negen onderzochte lidstaten zijn er drie – **Nederland, Slovenië en Zweden** – die in 2007 niet vroegen dat aan deze voorwaarde werd voldaan. In 2011 is die situatie licht gewijzigd, aangezien **Zweden** zich bij de groep staten heeft gevoegd voor wie het voldoen aan die voorwaarde wel een vereiste is en aangezien de **Nederlandse** regering op dit ogenblik overweegt om die voorwaarde opnieuw in te voeren.

A. Voorwaarden vereist in de lidstaten

Richtlijn 2003/86/EC schetst het kader waarin deze voorwaarde moet worden gebruikt. Aan de ene kant moet de huisvesting als normaal worden beschouwd voor een vergelijkbaar gezin in de betrokken regio. Dat betekent dat nationale instanties van een vreemdeling niet meer mogen eisen dan van onderdanen. Als de instanties vinden dat een woning van 50 m² volstaat voor een 'autochtoon' gezin, mogen ze van vreemdelingen met een even groot gezin niet eisen dat ze beschikken over een woning van 75 m².

Aan de andere kant moet de huisvesting voldoen aan de algemene normen voor veiligheid en hygiëne die van kracht zijn in de betrokken lidstaten. Hier mogen de autoriteiten gezinshereniging afwijzen als de huisvesting niet veilig genoeg is.

In elk van deze gevallen willen de voorwaarden de onderdanen van derde landen beschermen tegen discriminatie, in vergelijking met ingezetenen van het gastland, en tegen uitbuiting door huisjesmelkers. Deze doelstellingen worden min of meer openlijk nagestreefd in de nationale wetgevingen.

In **België** werden de huisvestingsvoorwaarden hevig bediscussieerd en werd er gerechtelijk beroep tegen aangetekend. In februari 2010 vernietigde de Raad van State artikel 9 van het koninklijk besluit van 2007, dat het criterium "adequate huisvesting" koppelde aan bepalingen in de gewestelijke wooncodes. De Raad van State stelde dat het afwijzen van aanvragen voor gezinshereniging wegens inadequate huisvestingsvoorwaarden zoals bepaald door de gewestelijke wooncodes strengere vereisten oplegt dan oorspronkelijk werd bedoeld door die codes. Aangezien de intentie van de wetgever *de facto* verkeerd werd begrepen door artikel 9 van het koninklijk besluit, werd de bepaling afgeschaft. Tot de goedkeuring van nieuwe regels, wat gebeurde met het aannemen van het koninklijk besluit van 26 augustus 2010, waren de aanvragers niet langer verplicht om een bewijs van adequate huisvesting te laten zien. Sinds het koninklijk besluit van kracht werd, "is de huisvesting adequaat in de zin van de artikels 10 en 10 bis van de wet, voor de vreemdeling en de leden van zijn/haar gezin die vragen om zich bij hem/haar te voegen, als ze voldoet aan de elementaire vereisten inzake veiligheid, hygiëne en bewoonbaarheid in de zin van het [burgerlijk wetboek – bepalingen betreffende huurcontracten]". Vluchtelingen zijn vrijgesteld van deze vereiste.

In **Frankrijk** stipuleert de wet dat gezinshereniging mag worden afgewezen als de aanvrager niet kan bewijzen dat hij/zij bij de komst van zijn gezin beschikt of zal beschikken over een woning die wordt beschouwd als normaal voor een vergelijkbaar gezin in dezelfde regio. Deze voorwaarde wordt beoordeeld op basis van de beschikbare woonruimte en de grootte van het gezin. De woning moet ook voldoen aan de toepasselijke normen inzake hygiëne, comfort en ruimte. Deze voorwaarden betreffen de constructie en de grootte van de woning, de openingen en ventilatie, de inrichting van de keuken, de badkamer en het toilet, en ook de gas, elektriciteits- en watervoorzieningen. De regels die in Frankrijk van toepassing zijn, zijn erg precies. Een goed voorbeeld daarvan is de grootte van de woning. Dit criterium wordt aangepast aan de regio waar de aanvraag wordt ingediend. Frankrijk is immers verdeeld in drie regio's of zones met een eigen vastgoedmarkt, die sterk kan verschillen van deze van de andere regio's. De regels houden rekening met de omvang van het gezin en houden zich aan de voorwaarden van de betrokken regio. De tabel hieronder laat zien hoe de berekening gemaakt wordt.

Zones	Koppel	3 pers.	4 pers.	5 pers.	6 pers.	7 pers.	8 pers.
Zone A (Parijs en onmiddellijke omgeving, de Franse Rivièra en de streken die grenzen aan Zwitserland)	22 m ²	32 m ²	42 m ²	52 m ²	62 m ²	72 m ²	82 m ² (+ 5 m ² / extra persoon)
Zone B (agglomeratie van meer dan 50,000 inwoners, sommige steden die grenzen aan de omgeving van Parijs, kust- en grensregio's)	24 m ²	34 m ²	44 m ²	54 m ²	64 m ²	74 m ²	84 m ² (+ 5 m ² / extra persoon)
Zone C (andere delen van Frankrijk)	28 m ²	38 m ²	48 m ²	58 m ²	68 m ²	78 m ²	88 m ² (+ 5 m ² / extra persoon)

In **Duitsland** moeten aanvragers van gezinshereniging bewijzen dat ze beschikken over een adequate woning. De definitie van adequate huisvesting is vastgelegd door de vreemdelingenwet, die stelt dat de woning moet voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld door een persoon die op zoek is naar een door de overheid verhuurde woning. De huisvesting is niet adequaat als ze niet voldoet aan de legale bepalingen inzake kwaliteit en bewoning, die van toepassing zijn op Duitsers. Kinderen worden vanaf de leeftijd van twee jaar in aanmerking genomen bij de beoordeling van de geschiktheid van de woning.

In **Polen** bepaalt de vreemdelingenwet dat informatie over de legale titel die van toepassing is op de huidige of geplande woonplaats en documenten die de huisvestingskosten bevestigen, moeten inbegrepen zijn in de aanvraag. De Poolse regels stellen geen specifieke eisen voor de grootte van de woning of de bewoonbaarheid. Voor de nationale experts spreekt het echter vanzelf dat de ruimte bewoonbaar moet zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat een vreemdeling geen kelder of schuur kan huren.

In **Portugal** moeten aanvragers van gezinshereniging bewijzen dat ze beschikken over een woning. Maar de regels in deze lidstaat zeggen niets over de omvang of de soort woning die de aanvrager moet huren of bezitten.

De regels in **Spanje** werden gewijzigd door een wet in 2009 en een koninklijk besluit in 2011. Het decreet definieert de voorwaarden die in dit opzicht van toepassing zijn. Globaal gesproken zegt het bewijs van een geschikte woning aan de ene kant iets over het aantal kamers dat beschikbaar is voor de personen die in het huis wonen en, aan de andere kant, iets over de bewoonbaarheid en over de uitrusting van het huis. De Spaanse regels omvatten geen specifieke bepalingen die zouden aangeven dat de voorwaarden die worden gesteld aan vreemdelingen vergelijkbaar moeten zijn met deze die aan ingezetenen worden gevraagd.

Tot slot voegde **Zweden** zich na een wetswijziging in 2010 bij de groep landen die huisvestingsvoorwaarden opleggen. Sindsdien moet de gezinshereniger beschikken over een woning die qua grootte en kwaliteit geschikt is voor de gezinshereniger en de gezinsleden die een aanvraag voor hereniging indienen. De immigratiedienst is bevoegd om richtlijnen te geven inzake de vereiste grootte en kwaliteitsnorm van de woning. Volgens deze richtlijnen moet de woning een redelijke kwaliteit hebben en een grootte die afgestemd is op het aantal personen die verondersteld worden om erin te wonen. Voor twee volwassenen zonder kinderen moet er minstens een slaapkamer zijn, een woonkamer en een keuken of keukentje. Als er ook kinderen in het huis moeten wonen, moeten er twee slaapkamers zijn. Maar twee minderjarige kinderen mogen een slaapkamer delen. Daaraan moet worden toegevoegd dat verschillende onderdanen van derde landen volgens de Zweedse regels vrijgesteld zijn van deze voorwaarde. Dergelijke uitzonderingen zijn van toepassing als de gezinshereniger een kind is, een vader van een kind, een burger in Zweden, in een andere staat van de EER of Zwitserland, een vluchteling, een toegelaten vluchteling, of een persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Er zijn ook uitzonderingen van toepassing als de gezinshereniger een vaste verblijfsvergunning heeft en al minstens vier jaar in Zweden woont met een verblijfs- en vestigingsvergunning.

De huisvestingsvoorwaarden roepen de volgende thema's op:

Dit is een domein waar in de afgelopen jaren nationale regels werden aangenomen of gespecificeerd. Deze wijzigingen geven aan dat het onderwerp steeds belangrijker wordt voor de lidstaten.

In bijna alle lidstaten die de huisvestingsvoorwaarde implementeren, wordt er rekening gehouden met criteria die de grootte van het huis en de grootte van het gezin vergelijken. In de meeste gevallen worden de voorwaarden vergeleken met deze die van toepassing zijn op de eigen ingezetenen.

Het criterium inzake de hygiëne- en veiligheidsnormen lijkt minder geïmplementeerd te worden in de nationale regels. De lidstaten en de Europese Commissie zouden kunnen worden aangemoedigd om dit punt verder te analyseren. Het zou een basis kunnen zijn voor de uitwisseling van nationale ervaringen en goede praktijken, en het zou tegelijkertijd kunnen helpen om de strijd tegen de huisjesmelkers op te voeren.

In dit opzicht gaat de optie die omschreven is in artikel 7 van richtlijn 2003/86/EC en die de lidstaten toelaat om gebruik te maken van de huisvestingsvoorwaarde, gepaard met verplichtingen. Van zodra lidstaten besluiten om deze voorwaarde te implementeren in hun nationale wetgeving, moeten ze de afgebakende lijnen van de richtlijn volgen. In dit opzicht moet het bewijsmateriaal inzake de woonvoorwaarden ook betrekking hebben op de woonruimte en de algemene normen inzake hygiëne en veiligheid. Dit zijn geen alternatieve, maar cumulatieve criteria.

Tot slot moet de behandeling van de huisvestingsvoorwaarde volgens de jurisprudentie in de zaak Chakroun, geïndividualiseerd worden.

B. Bewijs van huisvestingsvoorwaarden

In de meeste geanalyseerde lidstaten wordt het voldoen aan de huisvestingsvoorwaarde hoofdzakelijk bewezen door het laten zien van een huurovereenkomst of een eigendomstitel. Dit is het geval in **België, Frankrijk, Polen, Portugal, Spanje en Zweden**. Maar de regels in deze lidstaten verschillen in toepassingsgebied en sommige zijn preciezer dan andere.

In **België** specificeerde een vroegere regeling dat een gezinshereniger moest bewijzen dat zijn woning geschikt was door te laten zien dat de huurovereenkomst geregistreerd was of door de eigendomstitel over te leggen. Deze documenten vormen een vermoeden dat voldaan is aan de voorwaarde. De regeling voegde eraan toe dat het bewijs zou aanvaard worden als de woning niet onhygiënisch was verklaard door de bevoegde instanties. Er kwam kritiek op de voorwaarden die door de Belgische regeling werden ingevoerd³¹. De verplichting om een registratiebewijs over te leggen is immers beperkt, aangezien de registratie geen enkele informatie geeft over de grootte van de woning. In dit opzicht helpt het niet om te beoordelen of de woning groot genoeg is voor het gezin. Sinds 2011 wordt de toereikende huisvesting rechtstreeks gedefinieerd in de nieuwe wet. Voortaan moet een adequate woning "voldoen aan de voorwaarden voor een gebouw dat als woongelegenheden wordt verhuurd". Een uitvoeringsbesluit moet worden aangenomen om deze voorwaarde te verduidelijken.

³¹ de Bruyckere P. & Pascouau Y. "Gezinshereniging op de kruising tussen het Europees en het Belgisch recht", Koning Boudewijnstichting, 2011.

In **Frankrijk** is de lijst van de documenten die moeten overgelegd worden, opgenomen in een ministeriële beschikking. Ze houdt rekening met een reeks situaties die kunnen opduiken. Huurders moeten de huurovereenkomst en de laatste elektriciteits- of telefoonrekening laten zien. Eigenaars moeten een eigendomstitel overleggen. Vreemdelingen die gehuisvest worden door hun werkgevers moeten een attest laten zien waarin de werkgever verklaart dat de vreemdeling beschikt over een woning. Het attest moet de duur en de voorwaarden inzake het bewonen van het huis specificeren. Vreemdelingen die ergens gratis wonen, moeten het huurcontract of het laatste huurontvangstbewijs van de eigenaar of de titel overleggen, samen met een verblijfscertificaat dat werd opgemaakt door de gastheer en gecertificeerd is door de plaatselijke burgemeester. Tot slot moeten onderhuurders de onderverhuurovereenkomst tonen en de bevestiging dat onderverhuren toegelaten is volgens de huurovereenkomst. Volgens de Franse beschikking zouden al deze documenten informatie moeten verschaffen over de grootte en de hygiënische situatie van de woning.

In **Spanje** moet er bij aanvragen voor gezinshereniging bewijsmateriaal inzake de huisvesting worden bijgevoegd. Dat bewijsmateriaal omvat minstens een notariële akte, de titel om in het huis te wonen, het aantal kamers, de functie van elke kamer, het aantal personen dat er gaat wonen, en ook de omstandigheden en de uitrusting. Sinds de wet werd aangenomen in 2009 en uitgevoerd via een besluit van 2011 wordt de huisvestingsvoorwaarde beoordeeld door de 'autonome gemeenschap' of het lokaal bestuur ('ayuntamiento') van de plaats waar de gezinshereniger woont (zodra de gezinshereniger een aanvraag heeft ingediend). De bevoegde instantie rapporteert hierover binnen een termijn van maximum dertig dagen na de aanvraagdatum.

In **Zweden** moet de gezinshereniger zijn huisvestingssituatie bewijzen met documenten, bijvoorbeeld door het overleggen van een huurovereenkomst of een getuigschrift van de eigenaar, verhuurder of het huisvestingsagentschap. Als de woning onderverhuurd wordt, moet dat goedgekeurd zijn door de verhuurder, de huisvestingscoöperatie, of de bevoegde rechtbank.

Polen en **Duitsland** kunnen samen worden behandeld. In deze twee lidstaten worden de regels ofwel erg ruim geformuleerd (Polen) of bestaan er geen (Duitsland), en worden de toepasselijke oplossingen aangereikt door de praktijk. In **Duitsland** zijn er geen legale of administratieve regels en bijgevolg is elke vorm van bewijs aanvaardbaar. In de praktijk aanvaardt men echter de huurovereenkomst of de eigendomstitel. In **Polen** verwijst de wet erg algemeen naar de legale titel van de woning, maar geeft hij geen precieze informatie over die titel. Een aanvaardbaar bewijsstuk is dus een huurovereenkomst of een overeenkomst om de woning te verhuren of uit te lenen. Een leencontract voor tijdelijk gebruik wordt echter niet beschouwd als een legale titel voor een woning waarin een vreemdeling verblijft of van plan is te verblijven, tenzij de leengever verwant is met de vreemdeling: afstammeling, ouder, broer of zus, huwelijkspartner of ouders van de huwelijkspartner.

C. Verplichting om de voorwaarde te vervullen voor of na de aankomst van gezinsleden

Hoewel de gezinshereniger het bewijs moet leveren dat de woning voldoet aan de vereiste voorwaarden, blijft er nog steeds een probleem. Moet de gezinshereniger bewijzen dat hij/zij al beschikt over de vereiste huisvesting? Of moet de gezinshereniger bewijzen dat hij/zij op het ogenblik dat de gezinsleden aankomen op het grondgebied van de lidstaat zal beschikken over een geschikte woning? **België** past de eerste oplossing toe, terwijl **Frankrijk**, **Spanje** en **Zweden** de tweede toepassen.

In **België** vindt het Grondwettelijk Hof het niet onredelijk dat de gezinshereniger moet voldoen aan de huisvestingsvoorwaarde op het ogenblik dat de aanvraag wordt ingediend. Volgens het Hof biedt deze voorwaarde aan de bevoegde instantie de zekerheid dat de gezinshereniger, zodra zijn/haar gezinsleden zich bij hem/haar voegen, beschikt over een adequate woning.

Deze oplossing moet verder onderzocht worden aangezien ze een zware last kan inhouden voor de gezinshereniger, afhankelijk van de duur van de procedure en het aantal gezinsleden dat zich bij hem/haar mag voegen. Dit werd terecht in vraag gesteld door de Europese Commissie in haar rapport betreffende de implementatie van richtlijn 2003/86/EC³². Tot nog toe werd deze vraag echter niet echt beantwoord, en het zou passend zijn om de Commissie te vragen om in dat verband een initiatief te nemen, d.w.z. om een duidelijke interpretatie te geven van de regel of om inbreukprocedures te starten tegen sommige staten.

In **Polen** is het niet voldoende dat de gezinshereniger belooft dat hij toegang heeft tot een geschikte woning. Hij/zij moet een legale titel hebben. Het is mogelijk om te verwijzen naar een toekomstige woongelegenheden, maar die mogelijkheid is beperkt in de tijd. Een gezinshereniger mag bijvoorbeeld het bewijs leveren dat bij de volgende maand zal beschikken over een geschikte woning. In dit opzicht verschilt de Poolse oplossing niet veel van de Belgische.

De oplossingen die van toepassing zijn in **Frankrijk, Spanje en Zweden** zijn totaal verschillend. In **Frankrijk** houden de regels rekening met toekomstige huurders of eigenaars. Toekomstige huurders moeten bij de aanvraag voor gezinshereniging een belofte en een attest voegen dat de woning beschikbaar zal zijn. Toekomstige eigenaars moeten de verkoopsovereenkomst tonen of een ander document dat bevestigt dat de aanvrager de woning zal bezitten voor de aankomst van de gezinsleden. Een gelijkaardige regel is van toepassing in **Zweden**, waar de gezinshereniger zijn woningsituatie kan bewijzen met een verwachte huurovereenkomst of eigendomstitel.

Thema's inzake de verplichting om te voldoen aan de voorwaarde voor of na de aankomst op het grondgebied zijn belangrijk omdat ze een belemmering kunnen vormen voor gezinshereniging. Ze verdienen dus verder onderzoek.

De uitwisseling van goede praktijken kan lidstaten aanzetten om gemeenschappelijke regels te definiëren rond de mogelijkheid die de gezinshereniger heeft om te bewijzen dat hij/zij in de toekomst zal beschikken over een adequate huisvesting.

D. Beoordelen van het bewijs

In bijna alle lidstaten wordt het bewijs van de huisvestingsvoorwaarde onderzocht door lokale of regionale instanties. Dat is het geval in **België** (gemeentebesturen), **Frankrijk** (de burgemeester, en indien aanwezig, vertegenwoordigers van een centrale instantie³³), **Polen** (douanebeambten ten behoeve van of in samenwerking met de provinciegouverneur), **Portugal** (douanebeambten en immigratiedienst), **Spanje** (bevoegde instantie binnen de autonome gemeenschap of het lokaal bestuur) en **Zweden** (lokale kantoren van de immigratiedienst).

Het behandelingsproces omvat in alle betrokken lidstaten, met uitzondering van Spanje, de mogelijkheid om over te gaan tot een onderzoek ter plaatse.

32 "de praktijk [in sommige staten] waarbij van de gezinshereniger wordt geëist dat hij voldoet aan deze voorwaarden vóór de aankomst van zijn/haar gezinsleden, is betwistbaar aangezien de duur van de herenigingsprocedure de gezinshereniger kan opzadelen met een aanzienlijke financiële last", Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn 2003/86/EC over het recht op gezinshereniging, COM(2008) 610 definitief, 08.10.2008, p. 6.

33 Franse overheidsdienst voor immigratie en integratie.

In **België** hebben de gemeentediensten het recht om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden die vastgelegd zijn in de huurwet en die betrekking hebben op de basisvereisten inzake veiligheid, hygiëne en bewoonbaarheid. Een beschikking definieert een reeks voorwaarden betreffende de grootte en de staat van de woning. Ze specificeert dat "de ruimte en het volume van de woning groot genoeg moet zijn om daar te kunnen koken, verblijven en slapen".

In **Frankrijk** behandelt de burgemeester van de gemeente waar de aanvrager en het gezinslid willen verblijven de documenten die moeten dienen als bewijs dat de gezinshereniger voldoet aan de huisvestingsvoorwaarde. De burgemeester kan de bevoegde instanties op het lokale niveau ook vragen om ter plaatse te gaan kijken of de huisvestingsvoorwaarden correct worden nageleefd. Ook de Franse overheidsdienst voor immigratie en integratie kan vragen om een onderzoek ter plaatse.

In **Polen** mogen douanebeambten nagaan of alle documenten en elementen die werden ingediend door de aanvragers inzake de woonomstandigheden, correct zijn. Als er twijfels zijn, mogen de beambten de verblijfplaats die werd meegedeeld door de aanvrager, controleren. Ze hebben het recht om de verblijfplaats te betreden, om elementen en voorwerpen die van de vreemdeling zijn te bekijken, en om verduidelijking te vragen. Ze hebben ook het recht om te gaan praten met de burens en met de werkgevers. Vervolgens wordt er een rapport verstuurd naar de provinciegouverneur, die de eindbeslissing moet nemen.

In **Zweden** is de immigratiedienst bevoegd voor het beoordelen van het bewijs van de huisvestingsvoorwaarden. De behandeling van de huisvestingsvoorwaarden vindt plaats in de lokale kantoren van de immigratiedienst. De dienst heeft de plicht om alle zaken grondig te onderzoeken. Indien nodig, doet het ook feitelijk onderzoek en voert het gesprekken met de betrokken personen.

In de hierboven vermelde gevallen hebben lokale besturen en afgevaardigden de macht om ter plaatse controles uit te voeren om te beoordelen of de voorwaarden vervuld zijn of overeenstemmen met de voordien ingediende documenten. In alle gevallen blijkt uit de nationale rapporten dat de autoriteiten geen of een erg beperkte manoeuvreerruimte hebben. Dit wordt verklaard door het feit dat de regels inzake de huisvestingsvoorwaarde erg precies zijn. In dit opzicht laten ze de nationale autoriteiten geen speelruimte: hun belangrijkste taak is het nagaan of de omstandigheden 'ter plaatse' exact voldoen aan de regels over inter alia de grootte en de bewoonbaarheid van de woning.

Een lidstaat, **Spanje**, volgt niet hetzelfde pad als de andere. In dit land maakt de 'autonome gemeenschap' een rapport over de woonomstandigheden en brengt ze de betrokken persoon daarvan op de hoogte binnen een periode van maximum dertig dagen na de aanvraagdatum. Een dergelijk rapport kan ook worden opgemaakt door het lokaal bestuur van de plaats waar de vreemdeling verblijft, als de bevoegde 'autonome gemeenschap' dat zo bepaalt. Als het rapport niet op tijd wordt afgeleverd, kan aan de vereiste van een adequate huisvesting worden voldaan door middel van eender welk wettelijk toegestaan bewijs: normaal een notariële akte. In Spanje geeft de wet, in tegenstelling tot in de andere onderzochte landen, geen specifieke toelating aan de autoriteiten om onderzoek te doen. In de praktijk voeren de autoriteiten echter ter plaatse controles uit.

Tot slot moet worden beklemtoond dat geen enkele bestudeerde lidstaat in de praktijk bijkomende voorwaarden oplegt.

E. Effecten van de huisvestingsvoorwaarden

Een onderzoek naar het/de effect(en) van de huisvestingsvoorwaarde moet kijken naar het doel ervan. Met andere woorden, bereikte de invoering van de voorwaarde het doel waarvoor ze werd opgesteld?

Bijvoorbeeld: in 2001 werd deze voorwaarde in **Nederland** weggelaten omdat men vond dat ze niet effectief was. In die tijd kon een gezinshereniger enkel een gezinswoning huren als het gezin al in Nederland verbleef. Hij/zij kon dus op het moment dat de aanvraag voor gezinshereniging werd ingediend niet bewijzen dat hij een geschikte woning had. In 2005 wilde de Nederlandse minister van migratiezaken de huisvestingsvoorwaarde opnieuw invoeren, maar de ambtenaren konden haar ervan overtuigen dat de voorwaarde niet doeltreffend was. Ondanks deze negatieve ervaring wil de Nederlandse regering de voorwaarde opnieuw opnemen in de Nederlandse wet. Het is de bedoeling dat de gezinshereniger zelf zorgt voor een woning om te voorkomen dat de ouders van de gezinshereniger de nieuwe gezinsleden proberen te beïnvloeden of in een bepaalde richting dwingen.

Volgens de rapporten die specifiek voor deze studie werden gemaakt, hebben de huisvestingsvoorwaarden een drievoudige bedoeling. Aan de ene kant worden er huisvestingsvoorwaarden gesteld die moeten zorgen voor normale, adequate woonomstandigheden voor de gezinsleden en die bijgevolg het misbruiken van migranten door eigenaars beperken (**Duitsland, Frankrijk, Polen, Portugal en België**). Aan de andere kant worden die voorwaarden aangenomen om de integratie te bevorderen (**Zweden en België**). Tot slot, en nogal verbazingwekkend, zegt de Spaanse expert dat de huisvestingsvoorwaarde in **Spanje** werd aangenomen om het aantal migranten te beperken en om het aantal gezinsherenigingsvergunningen te verminderen. Volgens de Poolse nationale expert worden de huisvestingsvoorwaarden ook gezien als een "test" voor de geloofwaardigheid van de aanvrager.

Uit de nationale rapporten blijkt echter niet erg duidelijk of de huisvestingsvoorwaarden voldoen aan de doelstellingen van de wet of de regeling. In **België** blijkt het nog te vroeg te zijn om het effect van de maatregel te evalueren. In **Duitsland** wordt de maatregel positief bekeken, maar de redenen voor die beoordeling staan er niet bij.

Het **Franse** rapport overbrugt de legale voorwaarden met de feitelijke aanpak. Het rapport schetst de vooruitgang die werd geboekt op het legale niveau, maar beklemtoont dat de regels op zich niet volstaan om de problemen te overwinnen die opduiken als er geen woning beschikbaar is. In dit opzicht blijven de problemen rond onbewoonbare huizen en huisjesmelkers onopgelost.

Het **Zweedse** rapport analyseert het anders. Het beklemtoont de etnocentrische visie die blijkt uit een dergelijke voorwaarde, aangezien ze steunt op een kerngezin dat in gelijksoortig huis woont. Het rapport benadrukt dat deze voorwaarde problematisch kan zijn voor personen die gewoon zijn om samen te wonen met andere verwanten naast hun kerngezin. Het voegt eraan toe dat de voorwaarde er ook toe kan leiden dat gezinshereniging bijdraagt tot een klassegevoel.

Tot slot geeft het **Spaanse** rapport aan dat de effectiviteit van de regels, die mikken op een beperking van de gezinshereniging, versterkt zal worden aangezien aan de lokale autoriteiten nu wordt gevraagd om rapporten op te stellen over de huisvestingsomstandigheden.

Met betrekking tot deze thema's, is het niet volledig zeker of de huisvestingsvoorwaarden die werden goedgekeurd door de EU-lidstaten het gewenste effect produceren. Een dergelijke onzekerheid is zorgwekkend op een ogenblik dat de staatshoofden en regeringsleiders in het Europees Pact pleiten voor het verscherpen van de voorwaarden voor gezinshereniging.

In deze context en zonder duidelijke resultaten, kunnen de huisvestingsvoorwaarden worden beschouwd of gebruikt als een bijkomende voorwaarde voor aanvragers. Het kan dus erg belangrijk zijn om de effecten van die regels verder te evalueren en om te proberen achterhalen of de regels werden aangenomen om migranten te helpen en te beschermen, of om gezinshereniging te bemoeilijken.

De geplande publicatie van het groenboek van de Europese Commissie (eind 2011) is een geschikt moment om een brede discussie te voeren over de doelstellingen, het toepassingsgebied, de inhoud en de evaluatie van de effecten van de huisvestingsvoorwaarde. Wat het doel betreft, zou een dergelijke voorwaarde sterk moeten bijdragen tot het verhogen van de integratie van migranten en het bestrijden van huisjesmelkers. De grootschalige uitwisseling van kennis en praktijken tussen lidstaten zou een goede basis moeten vormen voor het definiëren van de inhoud van zo'n voorwaarde op basis van gemeenschappelijke regels en benaderingen. Tot slot zou een systematische, gemeenschappelijke evaluatie van het effect van de huisvestingsvoorwaarde kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van een gemeenschappelijke benadering van dit thema.

II. Ziekteverzekering

Een ziekteverzekeringsbewijs is een andere voorwaarde waaraan aanvragers van gezinshereniging moeten voldoen, als de lidstaten dat vragen. Artikel 7, paragraaf 1, b) geeft aan dat aan de aanvrager kan gevraagd worden om te bewijzen dat de gezinshereniger beschikt over "een ziekteverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt".

Deze voorwaarde wordt niet gesteld in **Frankrijk, Nederland, Portugal en Zweden**. Ze is wel van toepassing in **België, Duitsland, Polen, Slovenië en Spanje**.

In de laatste lidstaten moet de aanvraag voor gezinshereniging vergezeld zijn van het bewijs dat de gezinshereniger beschikt over een verzekering die de risico's van het gezin dekt. Als de gezinshereniger een activiteit uitoefent als werknemer, dan is hij/zij normaal gezien gedekt door een openbare of een privéverzekering. Als de aanvrager zichzelf te werk stelt of werkt als zelfstandige, dan is hij/zij aangesloten bij een privéverzekering. Hij/zij moet in beide gevallen een certificaat van de verzekeringmaatschappij laten zien waaruit blijkt dat alle risico's en kosten die voortvloeien uit die risico's gedekt zijn door de verzekering.

In **Nederland** is een legaal verblijf een voorwaarde voor het afsluiten van een ziekteverzekering. Als gevolg daarvan kondigde de coalitieregering aan, in een overeenkomst die werd afgesloten in september 2010, dat ze van plan is om het ziekteverzekeringsbewijs in te voeren als een voorwaarde voor gezinshereniging.

De verplichting om zo een bewijs te leveren is doorgaans gebaseerd op het idee dat de gezinshereniger en het gezin dat zich bij hem/haar gaat voegen geen last mag zijn voor het sociale zekerheidssysteem van de lidstaat. In dit opzicht zou de publieke of private verzekering alle uitgaven moeten dekken die het gevolg zijn van ziektes en ongevallen.

III. Inkomen

De inkomensvoorwaarde is een van de meest belangrijke. Aan de ene kant implementeren alle bestudeerde lidstaten deze voorwaarde. In **België** is men bezig met een uitbreiding van de voorwaarde, terwijl de invoering van een inkomensvoorwaarde in april 2010 in **Zweden** een grote, betekenisvolle stap was. De implementatie van deze voorwaarde is immers een revolutie in een lidstaat die ze voordien niet wou invoeren omdat "ze zou afwijken van het Zweedse immigratiebeleid"³⁴. De toetreding van Zweden tot deze groep lidstaten is ook een teken van de toenemende tendens om deze voorwaarde in het kader van gezinshereniging te implementeren.

Aan de andere kant werd aan de inkomensvoorwaarde, die is opgenomen in artikel 7, paragraaf 1, c) van richtlijn 2003/86/EC, een interpretatie gegeven door het Hof van Justitie van de EU. In de al vermelde zaak Chakroun bakende het Hof de manoeuvreerruimte van de lidstaten inzake de implementatie van deze voorwaarde erg sterk af. De nationale regels moeten dus worden geanalyseerd in het licht van de rechtspraak. In bepaalde omstandigheden respecteren de nationale regels de EU-regels niet langer.

A. Evaluatie van de inkomensvoorwaarde

Richtlijn 2003/86/EC bepaalt een reeks elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij het behandelen van de inkomensvoorwaarde. Artikel 7 stipuleert dat de gezinshereniger moet beschikken over een "stabiel en regelmatig inkomen dat volstaat om zichzelf en zijn/haar gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van de inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, en ook met het aantal gezinsleden".

In de meeste lidstaten wordt beoordeeld of de inkomsten toereikend zijn op basis van het nationaal minimuminkomen. Onder deze drempel kunnen personen een beroep doen op het systeem van sociale bijstand. Het principe wordt breed gedeeld, maar de toepassing verschilt naargelang van het land. Sommige definiëren regels die bepalen welk bedrag overeenstemt met het vereiste inkomen. Andere landen doen dat niet en evalueren dat liever op basis van een algemene regel.

1. Geen specifiek inkomensbedrag gevraagd

Enkel **Duitsland** heeft geen gedetailleerde regels inzake het inkomensbedrag dat beschikbaar moet zijn. Het land steunt op regels die rekening houden met de bekwaamheid van de gezinshereniger om te voldoen aan de noden van het gezin zonder een beroep te moeten doen op sociale bijstand.

In **Duitsland** steunt de berekening van de toereikende inkomsten niet op een bepaald minimumbedrag. Het geïmplementeerde criterium steunt op het feit of de vreemdeling recht heeft op sociale steun volgens de sociale 'bijstandscodes' (sec. 12) of de sociale 'algemene werkloosheidsvergoedingscode' (sec. II). In deze visie stelde het federale administratieve hof in november 2010 dat de huwelijkspartner die een verblijfsvergunning aanvraagt, moet bewijzen dat de gezinshereniger in staat is om te zorgen voor het levensonderhoud van de huwelijkspartner en de kinderen zonder een beroep te moeten doen op sociale bijstand.

³⁴ Labayle H. & Pascouau Y., *op. cit.*, p. 99.

2. Een bepaald inkomensbedrag dat beschikbaar moet zijn

Acht lidstaten hebben regels aangenomen die vastleggen over welk bedrag de gezinshereniger moet beschikken om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. Deze staten zijn **België, Frankrijk, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje** en **Zweden**.

België breidde het toepassingsgebied van de inkomensvoorwaarde recent uit. Vroeger was de inkomensvoorwaarde beperkt tot de gezinshereniging van volwassen kinderen met een handicap, maar nu vereist de wet dat elke vreemdeling die in België woont en die wil dat zijn/haar huwelijks- of levenspartner en kinderen zich bij hem/haar voegen, moet bewijzen dat hij/zij beschikt over een stabiel, regelmatig en toereikend inkomen zodat hij/zij kan voldoen aan zijn/haar eigen noden en die van zijn/haar gezin. De stabiele, toereikende bestaansmiddelen moeten minstens 120% van het leefloon bedragen en mogen niet gebaseerd zijn op sociale bijstandsuitkeringen. Maar als de gezinshereniger recht heeft op een werkloosheidsuitkering, dan moet de betrokken huwelijks- of levenspartner bewijzen dat hij/zij actief naar werk zoekt. Het bestaan van stabiele, regelmatige en toereikende bestaansmiddelen moet in elk geval worden bewezen. Maar als niet voldaan is aan de voorwaarde inzake de bestaansmiddelen, moet de minister of zijn/haar afgevaardigde bepalen, op basis van wat de vreemdeling en zijn gezin precies nodig hebben, welke bestaansmiddelen onontbeerlijk zijn om te voldoen aan hun noden zonder dat ze ten laste vallen van de overheden. De Belgische regels onderscheiden verschillende soorten leeflonen: voor samenwonenden, voor alleenstaanden en voor personen met een gezin. Volgens deze categorieën en de 120%-drempel moet de gezinshereniger bewijzen dat hij het volgende verdient:

- > samenwonende: €513 voor ingezetenen à €615 voor gezinshereniging
- > alleenstaande: €770 voor ingezetenen à €924 voor gezinshereniging
- > personen met een gezin: €1.026 voor ingezetenen à €1.231 voor gezinshereniging

In **Frankrijk** houdt het inkomstenonderzoek rekening met de middelen die de gezinshereniger en de huwelijkspartner krijgen. Maar de berekening omvat geen gezinsuitkeringen en sociale vergoedingen waarop ze wettelijk recht hebben, en ook extra geld gegeven door derde personen zoals familieleden wordt niet meegeteld. De middelen moeten overeenstemmen met de grootte van het gezin. Een toepassingsdecreet geeft aan dat het bedrag van de bestaansmiddelen minstens gelijk moet zijn aan het maandelijkse minimumloon, en dan moet worden verhoogd volgens de grootte van het gezin. Hier dient het minimumloon als basis voor het beoordelen van de bestaansmiddelen van een gezin van twee tot drie personen. Deze berekeningsbasis wordt met een tiende verhoogd voor een gezin van vier of vijf personen. Deze basis wordt op haar beurt met een vijfde verhoogd voor een gezin van zes of meer personen. Op dit ogenblik bedraagt het maandelijkse minimumloon €1.070 netto.

In **Nederland** vereisen de regels dat de gezinshereniger permanent, zelfstandig een inkomen ontvangt dat overeenstemt met het sociale zekerheidsniveau voor een gehuwd koppel. Dit inkomen is gelijk aan een maandelijks minimumloon van €1.550,02. Men spreekt van een vast inkomen als het minstens een jaar lang beschikbaar was vooraleer de datum van de aanvraag of de beslissing, en nog minstens een jaar lang beschikbaar blijft na die datum. Er wordt echter ook een vergunning verleend als de gezinshereniger gedurende drie jaar voor de aanvraagdatum een arbeidsovereenkomst had. In dat laatste geval moet de gezinshereniger bewijzen dat zijn inkomen gedurende die drie jaar elke maand het minimumniveau haalde, en dat dit inkomen ook gegarandeerd is in de volgende zes maanden (deze laatste voorwaarde wordt afgeschaft in 2012). Wat betreft gezinnen met een of meer kinderen maakt de Nederlandse wet geen enkel onderscheid en het vereiste geldbedrag blijft dus hetzelfde. Voor een alleenstaande ouder die zich wil herenigen met zijn/haar kind(eren), bedraagt het vereiste inkomensniveau €1.395,01.

In **Polen** moet de gezinshereniger over voldoende financiële middelen voor zichzelf en zijn/haar afhankelijke gezinsleden. Toereikende middelen steunen op het vereiste maandelijkse inkomen en worden berekend per persoon zodat rekening wordt gehouden met alle afhankelijke gezinsleden. De huisvestingskosten worden afgetrokken van deze middelen. Ze mogen niet lager zijn dan het inkomensniveau dat een basis is voor het verlenen van sociale bijstand. Sinds oktober 2009 bedraagt het netto maandelijkse inkomen waaronder sociale bijstand wordt verleend, ongeveer €120 (477 PLN) per alleenstaande, en ongeveer €90 (351 PLN) voor elk gezinslid. We merken op dat de onderhoudskosten mogen verzekerd worden door een gezinslid van de persoon waarvan hij/zij afhankelijk is, als deze persoon in Polen verblijft en in staat is om dat te betalen.

In **Portugal** wordt het vereiste inkomensniveau precies gedefinieerd door de wet. Het bedrag waarover de aanvrager voor ieder gezinslid moet beschikken, omvat: twaalf maandelijks gegarandeerde minimumlonen voor de eerste volwassene; 50% van twaalf maandelijks gegarandeerde minimumlonen voor de tweede volwassene; 30% van twaalf maandelijks gegarandeerde minimumlonen voor minderjarigen (jonger dan 18 jaar). Het maandelijks gegarandeerde minimumloon bedraagt €422,75. De aanvrager moet het bewijs leveren dat hij/zij genoeg middelen heeft voor een jaar als hij een gezinshereniging aanvraagt.

In **Slovenië** vereisen de regels dat aanvragers van gezinshereniging beschikken over toereikende bestaansmiddelen voor de duur van hun verblijf in het land. De middelen worden toereikend geacht als de aanvrager het bewijs levert van inkomsten of van het bezitten van een geldsom die in Slovenië overeenkomt met het basisminimuminkomen voor elk gezinslid. Deze som bedraagt momenteel €226 en vormt het plafond voor het verlenen van sociale bijstand aan burgers en vaste bewoners die geen andere bestaansmiddelen hebben. Het bewijs van toereikende middelen wordt beoordeeld op basis van het geld dat verdiend wordt met een beroepsactiviteit. In Slovenië kan een aanvrager een overeenkomst indienen waarin wordt verklaard dat een legale of natuurlijke persoon belooft om de helft van het vereiste bedrag te leveren. Deze overeenkomst moet zijn afgesloten in de republiek Slovenië in de vorm van een direct uitvoerbare notariële akte. De Sloveense expert tekende enig voorbehoud aan inzake het vereiste inkomensniveau. Het vereiste maandelijkse minimuminkomen bedraagt €226, terwijl de waarde van een korf levensnoodzakelijke producten in Slovenië momenteel vastgesteld is op €500.

In **Spanje** moet de gezinshereniger bewijzen dat hij/zij beschikt over voldoende financiële middelen om te voldoen aan de noden van het gezin, met inbegrip van gezondheidszorgbijstand als de persoon niet gedekt is door de sociale zekerheid. Een koninklijk besluit definieert het exacte inkomensniveau waarover de gezinshereniger moet beschikken om te voldoen aan de inkomensvoorwaarde. Voor de gezinshereniger en een ander gezinslid komt het vereiste niveau overeen met 150% van het maandelijkse minimumloon ("IPREM" genoemd in Spanje). Voor 2011 bedraagt het maandelijkse minimumloon €532,51. Om zich te herenigen met een eerste gezinslid moet de gezinshereniger dus bewijzen dat hij beschikt over toereikende middelen ter waarde van €798,77. Deze som wordt aangevuld met 50% van het minimumloon voor elk bijkomend gezinslid; dat is ongeveer €266. De financiële solvabiliteit wordt berekend door het inkomen van de gezinshereniger op te tellen bij dat van zijn/haar huwelijks- of levenspartner, en ook bij dat van een ander gezinslid in rechtstreekse lijn in de eerste graad, dat een ingezetene is van Spanje en bij hen woont.

In **Zweden** werden inkomensvoorwaarden ingevoerd in 2010. Sindsdien moet de gezinshereniger in staat zijn om zichzelf en de gezinsleden te onderhouden. Het loon van de gezinshereniger moet toereikend zijn om te voldoen aan de inkomensvoorwaarde. In Zweden kunnen de adequate middelen worden bewezen op basis van een maandloon of een individueel vermogen waarmee de gezinshereniger het gezin kan onderhouden. Een werkloosheidsuitkering of een ander arbeidsgerelateerd inkomen wordt gelijkgesteld met een loon. In het algemeen bestaat er geen vast bedrag omdat dit afhangt van het feit of het koppel al dan niet kinderen heeft,

en zo ja, wat de leeftijd is van de kinderen. De nationale experts citeerden echter het voorbeeld van situaties waarbij het vereiste bedrag al dan niet wordt gehaald. Hier zijn de cijfers:

- > Een koppel met een loon van SEK 15.000 (1.637 euro) vóór belastingen (33%) en huisvestingskosten van SEK 4.500 (491 euros) haalt het vereiste bedrag.
- > Een koppel met een kind en een loon van SEK 20.000 (2.183 euro) vóór belastingen (33%) en huisvestingskosten van SEK 4.500 (491 euros) haalt het vereiste bedrag.
- > Een koppel met twee kinderen en een loon van SEK 20.000 (2.183 euro) vóór belastingen (33%) en huisvestingskosten van SEK 4.500 (491 euro) haalt het vereiste bedrag.
- > Een koppel met drie kinderen en een loon van SEK 20.000 (2.183 euro) vóór belastingen (33%) en huisvestingskosten van SEK 4.500 (491 euro) kan het vereiste bedrag halen, afhankelijk van de leeftijd van de kinderen (als minstens een kind jonger is dan zes jaar, wordt het vereiste bedrag gehaald).

Benaderende inkomensvoorwaarden vereist voor gezinshereniging (ouders + kinderen)

	Gezinshereniger/ min. inkomen	Koppel	+ 1 Kind	+ 2 Kinderen	+ 3 Kinderen	+ 4 Kinderen
ZW	/	1.637 + 491 (huis- vestingskosten)	2.180 + 491 (huis- vestingskosten)	2.180 + 491 (huis- vestingskosten)	2.180 + 491 (huis- vestingskosten)	/
NL	1.550 voor een koppel 1.395 voor alleenstaande ouder	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550
FR	1.070	1.070	1.070	1.177	1.177	1.232
BE	/	615	1.231	1.231	1.231	1.231
SP	532	798	1.064	1.330	1.596	1.862
PT	422	422	548	674	800	926
SLO	226	452	678	904	1.130	1.356
PL	120	210	300	390	480	570

Deze tabel verdient wat meer uitleg. Ten eerste, zoals werd aangetoond in de studie van 2007, zijn er enorme verschillen tussen sommige lidstaten. Aangezien de vereiste inkomensvoorwaarden voor gezinshereniging gekoppeld zijn aan het minimumloon, stemmen ze overeen met de verschillen die er in dit opzicht bestaan tussen de lidstaten. Als gevolg daarvan is de inkomensvoorwaarde voor een koppel in **Zweden** achtmaal hoger en in **Nederland** zevenmaal hoger dan wat vereist is in **Polen**.

Ten tweede, met betrekking tot de voorwaarden die geëist worden van de gezinsherenigers en hun huwelijks- of levenspartners, kunnen er drie groepen van landen worden onderscheiden. De 'noordelijken', namelijk **Nederland, Frankrijk en Zweden**, leggen de hoogste inkomensschalen op aan koppels. De 'zuidelijken', met name **Spanje en Portugal**, eisen een inkomensschaal tussen €400 en €550. Tot slot gebruikt **Polen**, als enige vertegenwoordiger van de "oostelijke landen" een lage inkomensschaal en is het bedrag dan ook laag.

Slovenië is moeilijk onder te brengen in een categorie aangezien de vereisten voor de gezinshereniger vrij laag zijn, maar snel oplopen met de grootte van het gezin.

Ten derde hebben veel van de onderzochte landen regels vastgelegd waarbij het vereiste inkomensniveau verhoogt naargelang van de grootte van het gezin. Hoewel deze regel in principe begrijpelijk is, kan hij problemen opleveren voor gezinnen met veel kinderen. De regel kan zelfs een belemmering voor gezinshereniging vormen, als de gezinshereniger een laaggeschoold beroep uitoefent. Dit is het geval in **Spanje** waar de gezinshereniger van een gezin met vier kinderen moet bewijzen dat hij/zij €1.862 per maand verdient. Volgens deze berekening zouden de inkomsten van de gezinshereniger 3,5 maal hoger moeten zijn dan het minimumloon.

Het is essentieel dat lidstaten die gebruik maken van 'inkomensschalen' twee regels volgen.

Ten eerste, het vereiste inkomensniveau moet proportioneel blijven. Dit is in het bijzonder het geval bij gezinnen met veel kinderen. In die gevallen zou het vereiste inkomensniveau in het beste geval gelijk moeten blijven, ongeacht de grootte van het gezin, zoals het geval is in Zweden, Nederland of België. Een andere oplossing is deze die van toepassing is in Frankrijk waar het vereiste inkomensniveau daalt in verhouding tot de toename van de gezinsgrootte.

Ten tweede, en overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, zouden de lidstaten moeten verzekeren dat het inkomensbedrag wordt gebruikt als een referentie en niet als een drempel waaronder een aanvraag voor gezinshereniging automatisch wordt afgewezen, zoals we zullen zien in de volgende sectie.

B. Gebrek aan toereikende middelen en gezinshereniging

De vraag of een aanvraag voor gezinshereniging moet worden afgewezen, als de gezinshereniger niet voldoet aan de financiële voorwaarden stond centraal in de uitspraak in de zaak Chakroun in maart 2010. Het Hof van Justitie bakende de manoeuvreerruimte van de lidstaten in dit verband sterk af (1). Als gevolg daarvan moet de verenigbaarheid van de huidige nationale regels met de interpretatie van deze rechtspraak worden geëvalueerd (2).

1. Grenzen afgebakend door het Hof van Justitie van de EU (Chakroun-arrest)

In de zaak Chakroun werd de aanvraag voor gezinshereniging van de heer Chakroun afgewezen omdat zijn financiële middelen lager waren dan het bedrag dat vereist was volgens de Nederlandse wet. In de praktijk zouden de bestaansmiddelen toereikend geweest zijn als het netto-inkomen €1.441,44 per maand bedroeg, en de werkloosheidsuitkering van de heer Chakroun bedroeg €1.322,73 netto per maand. Aangezien de bestaansmiddelen van de aanvrager niet voldeden aan het vereiste wettelijk bepaalde bedrag, wees de bevoegde nationale instantie de aanvraag af.

Toen aan het Hof van Justitie werd gevraagd om een interpretatie te geven van de bepaling van de richtlijn inzake de inkomensvereiste, kwam het Hof niet tot hetzelfde besluit. Integendeel zelfs, het gaf een interpretatie die de manoeuvreerruimte van de lidstaten in dit opzicht sterk afbakent.

De kernredenering van het arrest staat in punt 48 van de rechtszaak en luidt als volgt: "Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid [om een inkomens-

voorwaarde op te leggen] bovendien aldus worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitlegging vindt steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld".

Deze interpretatie heeft drie belangrijke gevolgen:

- > Het inkomensbedrag dat is bepaald door een wet of regeling is enkel een referentie. Als niet wordt voldaan aan de inkomensvoorwaarde kan dat niet onmiddellijk tot gevolg hebben dat de aanvraag automatisch wordt afgewezen.
- > De instanties zijn dus verplicht om elke aanvraag voor gezinshereniging individueel te behandelen. Deze individuele behandelingen moeten de bevoegde instantie in staat stellen om te bepalen of de inkomsten waarover de aanvragers beschikken, volstaan om te voorzien in hun noden, omdat
- > "de behoeften van persoon tot persoon sterk kunnen verschillen". Een koppel van 60 jaar, zoals dat in de zaak Chakroun, heeft niet dezelfde noden als een koppel van 30 jaar.

Samengevat: de nationale autoriteiten mogen een aanvraag voor gezinshereniging niet afwijzen als dat enkel steunt op het feit dat het inkomen waarover de aanvrager beschikt niet voldoet aan het bedrag dat wettelijk vastgesteld is. Ze moeten de zaak individueel behandelen en bepalen of de middelen waarover de aanvrager beschikt volstaan om zichzelf en zijn/haar gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te moeten doen op het sociale bijstandssysteem van de betrokken lidstaat.

2. Beoordelen van de verenigbaarheid van de nationale regels

Op grond van deze interpretatie is het interessant om na te gaan of de onderzochte lidstaten voldoen aan de verplichtingen die bepaald zijn door het Hof van Justitie. Aangezien de rechtspraak verwijst naar vaste vereiste geldbedragen, moet de verenigbaarheid worden onderzocht van de nationale regels van de groep van acht lidstaten die een vast inkomensbedrag hebben opgelegd om de inkomensvoorwaarde te beoordelen. Die staten kunnen worden onderverdeeld in twee subgroepen.

In de meest problematische staten, met name **België, Frankrijk, Nederland** en **Slovenië**, leidt het bezitten van middelen die onder de drempel liggen tot de afwijzing van de aanvraag. Deze regel kan in sommige omstandigheden afgezwakt worden in het belang van de kinderen (**Frankrijk**) of vanwege het recht op een gezinsleven (**Frankrijk** en **Duitsland**). Als de voorwaarde in **België** niet vervuld is, bepaalt de minister, op basis van de specifieke noden van de vreemdelingen en hun gezinsleden, welke bestaansmiddelen ze nodig hebben om te kunnen voorzien in hun noden zonder dat ze ten laste vallen van de overheden. Deze uitzonderingen volstaan echter niet om tegemoet te komen aan de voorwaarden van het Hof van Justitie. De administratieve instanties moeten immers evalueren of de middelen al dan niet volstaan. Als gevolg daarvan moeten deze landen hun regels en praktijken aanpassen aan de interpretatie van het Hof van Justitie.

De tweede subgroep bestaat uit staten waar de aanvraag niet automatisch wordt afgewezen als de inkomensnorm niet wordt gehaald. Dit is het geval in **Polen, Portugal, Spanje** en **Zweden**.

In **Portugal** vormt de inkomensnorm een drempel waaronder aanvragen voor gezinshereniging in principe worden afgewezen, maar de administratieve instanties houden ook rekening met andere factoren, in het bijzonder als het gezinslid van de aanvrager minderjarig is. Meer precies stelt de wet dat een beslissing om een aanvraag voor gezinshereniging af te wijzen, rekening moet houden met de aard en de sterkte van de gezinsbanden van de aanvrager, de verblijfsperiode in Portugal en het bestaan van familierelaties, culturele en sociale banden met het land van herkomst. Met andere woorden, de Portugese instanties implementeren verplichtingen die vervat zijn in artikel 17 van richtlijn 2003/86/EC³⁵.

In **Spanje** omschrijft de wetgeving situaties waar de inkomensnorm afgezwakt kan worden. De inkomensnorm kan in de volgende situaties worden verminderd:

- > Als het gezinslid dat herenigd kan worden, minderjarig is
- > Als er rekening wordt gehouden met uitzonderlijke omstandigheden die maken dat een vermindering aangewezen is op basis van het principe van het belang van minderjarige kinderen
- > Bij de hereniging met andere gezinsleden: als er sprake is van humanitaire redenen voor individuele gevallen en de immigratiedienst een gunstig rapport aflevert.

In **Zweden** is de huidige wet niet duidelijk op dit punt. In voorbereidend werk werd echter gesteld dat het inkomen vooral duurzaam moet zijn en dat de behandeling gericht moet zijn op de toekomst. Vandaar dat het Zweedse systeem soepel overkomt en in elk geval gemakkelijk kan worden aangepast aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Wat betreft het enige land dat geen vast inkomensbedrag oplegt (**Duitsland**), ligt de hoofdvraag elders. Duitsland vindt dat de inkomensnorm vervuld is als de aanvrager geen beroep doet op sociale bijstand. Het komt er dus op aan om te bepalen wanneer een beroep doen op sociale bijstand leidt tot de afwijzing van een aanvraag. Het antwoord wordt ook hier gegeven door het Hof van Justitie in het Chakroun-arrest.

C. Toevlucht tot sociale bijstand en gezinshereniging

Ook hier heeft het Hof van Justitie van de EU de manoeuvreerruimte van de lidstaten afgebakend (1). De nationale regels beantwoorden aan deze interpretatie (2).

1. Grenzen afgebakend door het Hof van Justitie van de EU (Chakroun-arrest)

In haar definitie van het inkomen dat beschikbaar moet zijn, stelt richtlijn 2003/86/EC dat het stabiel, regelmatig en toereikend moet zijn "zonder dat men een beroep moet doen op het sociale bijstandssysteem van de lidstaat". Het hoofdprobleem ligt hier in de interpretatie van het begrip 'een beroep doen op sociale bijstand'. Meer bepaald, wanneer en in welke vorm leidt sociale bijstand ertoe dat een begunstigde wordt uitgesloten van de gezinsherenigingsprocedure?

Het antwoord wordt gegeven door het Hof van Justitie. Ten eerste, het Hof bepaalt het kader. Het beklemtoont dat de formulering "sociaal bijstandssysteem" verwijst naar "een concept dat een eigen autonome betekenis heeft in het recht van de Europese Unie en dat het niet gedefinieerd kan worden via een verwijzing naar nationale rechtsconcepten". Met andere woorden, het gaat om een EU-concept en het moet geïnterpreteerd

³⁵ Artikel 17 van richtlijn 2003/86/EC: "In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst."

worden binnen die sfeer volgens de lijnen die getrokken worden door het Hof. Ten tweede, daaruit volgt dat het Hof het toepassingsgebied van het concept bepaalt. Het concept in de richtlijn verwijst dus naar "bijstand die wordt verleend door publieke overheden, hetzij op het nationale, regionale of lokale niveau, en waarop aanspraak kan worden gemaakt door een individu, (...), dat niet beschikt over een stabiel en regelmatig inkomen dat volstaat om zichzelf en de gezinsleden te onderhouden en dat, wegens dat feit, waarschijnlijk tijdens zijn verblijfsperiode ten laste zal vallen van het sociale bijstandssysteem van de gastlidstaat".

Volgens deze interpretatie maakt het Hof een onderscheid tussen twee soorten sociale bijstand. Ten eerste, sociale bijstand voor het levensonderhoud van aanvragers die niet voldoende bestaansmiddelen hebben: in deze gevallen gaat men ervan uit dat hij/zij niet voldoet aan de inkomensnorm en kan de aanvraag voor gezinshereniging op grond daarvan worden afgewezen. Ten tweede, sociale bijstand die wordt verleend aan aanvragers met voldoende bestaansmiddelen, maar die toch aanspraak kunnen maken op specifieke bijstand om te voldoen aan uitzonderlijke, individueel bepaalde, levensnoodzakelijke kosten. In die gevallen geniet de aanvrager sociale bijstand, maar is het niet waarschijnlijk dat hij ten laste van het sociale systeem zal vallen. Als gevolg daarvan vormt het feit op zich dat de aanvrager speciale of uitzonderlijke bijstand ontvangt of kan ontvangen, geen grond om gezinshereniging af te wijzen.

In dit opzicht heeft het Hof de manoeuvreerruimte van de lidstaten dus bijzonder sterk afgebakend. Het is niet omdat de aanvrager openbare bijstand ontvangt dat de aanvraag voor gezinshereniging afgewezen moet worden. Een jaarlijkse schoolvergoeding die wordt verleend aan gezinsherenigers op basis van hun inkomensniveau, mag bijvoorbeeld niet leiden tot een afwijzing. In de praktijk moeten de nationale instanties sindsdien de individuele situatie van de gezinshereniger bekijken en precies beoordelen welk soort bijstand – dat hij/zij ontvangt of kan ontvangen – al dan niet een beletsel kan zijn voor de aanvraag.

2. Verenigbaarheid van nationale regels

In de verschillende onderzochte lidstaten is deze regel blijkbaar goed ingevoerd. Maar in **België** lijkt er een probleem te zijn. Volgens de Belgische regels moeten stabiele en toereikende inkomsten minstens gelijk zijn aan 120% van het leefloon en mogen ze niet berusten op sociale bijstandsuitkeringen. Wat betreft werkloosheidsuitkeringen, moeten de huwelijks- of levenspartners bewijzen dat ze actief zoeken naar werk. In dit opzicht worden aanvragen voor gezinshereniging afgewezen, als de gezinshereniger sociale bijstand ontvangt. In dit geval is het aan de ene kant belangrijk te bepalen over welk soort sociale bijstand het gaat en, aan de andere kant, om de Belgische instanties uit te nodigen om deze regel toegankelijk te maken voor aanvragers van gezinshereniging.

In de andere staten lijken de regels die van toepassing zijn overeen te stemmen met de interpretatie van het Hof van Justitie. Als de gezinshereniger een beroep doet op algemene sociale bijstand, dan wordt de aanvraag voor gezinshereniging afgewezen omdat het inkomen niet toereikend is. Het Zweedse rapport formuleert dat als volgt: "de inkomsten moeten werkgerelateerd zijn [en] daarom kan algemene sociale bijstand een grond zijn om een aanvraag af te wijzen".

Twee andere rapporten bieden een bijkomende uitleg over deze kwestie. In **Polen** vormen sociale bijstandsuitkeringen geen "punt" in procedures voor gezinshereniging. Het voordeel van sociale bijstand is immers enkel toegankelijk voor langdurige bewoners, vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming, personen met een gedoogverblijf en ook slachtoffers van mensenhandel. Al deze vergoedingen zijn erg laag en kunnen niet toereikend worden geacht omdat ze mikken op specifieke noden, zoals voeding, educatie en

geneesmiddelen. Bovendien zijn sommige voordelen slechts tijdelijk. Over het algemeen zijn ze bedoeld om gezinnen te helpen in een crisissituatie en worden ze dus niet beschouwd als een inkomen.

In **Frankrijk** zijn de regels inzake sociale bijstand erg duidelijk. Sinds 2006 bepaalt de wet dat sociale bijstand in aanmerking kan worden genomen voor het berekenen van de middelen die nodig zijn voor gezinshereniging. Dit is het geval voor kinderbijslag, onderwijsvergoedingen voor kinderen met een handicap, gezinssteun, jaarlijkse schoolsubsidies of een uitkering voor eenoudergezinnen. Daartegenover staat dat sommige vormen van sociale bijstand niet in aanmerking mogen worden genomen voor een aanvraag voor gezinshereniging. Dergelijke bijstand omvat onder meer het minimuminkomen, de solidariteitsuitkering voor ouderen, de specifieke solidariteitsuitkering of de vergoeding die gelijkgesteld is aan het pensioen. Samengevat betekent dit dat aanvragers voor gezinshereniging in Frankrijk aanspraak kunnen maken op een reeks openbare middelen die hun aanvraag voor gezinshereniging niet in gevaar brengen.

Vanuit dit perspectief kunnen de besprekingen die zullen volgen op de publicatie van het groenboek van de Europese Commissie ingaan op de impact van sociale bijstand op de gezinsherenigingsprocedure. Een uitwisseling van visies en praktijken tussen bevoegde instanties kan helpen om een duidelijker beeld te schetsen van de regels en praktijken die van toepassing zijn in de lidstaten. Dat kan de Europese Commissie helpen en aanmoedigen om gemeenschappelijke oriëntaties en richtlijnen te bepalen.

D. De manoeuvreerruimte van nationale instanties bij het behandelen van aanvragen

Los van de jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de instanties verplicht om de aanvragen individueel te behandelen, werd aan de nationale experts gevraagd of de nationale instanties nog manoeuvreerruimte hebben om te inkomensnorm te beoordelen.

In zeven landen – **België, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Portugal** en **Slovenië** – was het antwoord negatief. De meeste experts beklemtoonden immers dat de specifieke nationale regels inzake het vereiste inkomensniveau de instanties geen manoeuvreerruimte bieden.

Daartegenover staan twee lidstaten die antwoordden dat de instanties een zekere speelruimte hebben bij het beoordelen van inkomensnorm. Dit is het geval in **Zweden**, waar de regels niet erg precies omschreven zijn. In **Spanje** zijn de regels nog iets anders.

In **Zweden** bijvoorbeeld geven de wet of de regelingen en zelfs het voorbereidend werk weinig informatie over de evaluatie van de inkomsten. Bovendien zijn er geen richtlijnen die uitgaan van de immigratiedienst. De enige vermelde criteria inzake het gereserveerde bedrag stellen dat de inkomsten een bepaalde periode moeten beslaan en dat er redelijke gronden moeten zijn om aan te nemen dat de gezinshereniger zelf in de toekomst in zijn/haar levensonderhoud kan voorzien. Als gevolg daarvan geniet de immigratiedienst een zekere interpretatieruimte bij beslissingen over zaken waar het onzeker is of de gezinshereniger voldoet aan de inkomensnorm.

In **Spanje** is het beeld anders. De hervormingen die in 2009 werden aangenomen hebben de beslissingsbevoegdheid die de nationale instanties voordien bezaten aanzienlijk verminderd. Dat kan de speelruimte beperken, maar de nationale experts beklemtonen dat het te vroeg is om op dit punt definitieve conclusies te trekken. De experts benadrukken meer in het bijzonder dat het gebruik van uitzonderingen die wettelijk toegestaan zijn, verder onderzocht zou moeten worden.

E. Personen of groepen van personen die vrijgesteld zijn van de inkomensvoorwaarde

In verschillende lidstaten zijn bepaalde personen of groepen van personen vrijgesteld van de verplichting om te voldoen aan de inkomensnorm. De soorten vrijstellingen verschillen echter aanzienlijk tussen de verschillende staten, wat de afwezigheid van een gezamenlijke benadering op dit punt duidelijk maakt. Een greep uit voorbeelden van dergelijke vrijstellingen die steunen op nationale regels, laat zien hoe verscheiden deze oplossingen zijn.

In **België** wordt de inkomensnorm niet opgelegd als de gezinshereniging enkel betrekking heeft op de kinderen van de gezinshereniger of van zijn/haar huwelijkspartner en ook niet als de gezinshereniging wordt aangevraagd voor vluchtelingen en begunstigten van subsidiaire bescherming.

In **Frankrijk** is het halen van de inkomensnorm niet vereist voor volwassenen die een uitkering krijgen voor een handicap.

In **Nederland** zijn gezinsherenigers die 65 jaar geworden zijn, of die permanent en volledig werkonbekwaam zijn, vrijgesteld van de inkomensvereiste.

In **Polen** is de voorwaarde niet van toepassing op personen die een tijdelijke verblijfsvergunning van bepaalde duur aanvragen om zich te herenigen met gezinsleden, als ze beschikken over het statuut van vluchteling of als ze subsidiaire bescherming genieten. Maar een aanvraag voor een verblijfsvergunning moet worden ingediend binnen zes maanden na de datum waarop het statuut van vluchteling of de subsidiaire bescherming werd toegekend.

In **Zweden** kunnen er uitzonderingen worden gemaakt als de gezinshereniger een kind is van wie de ouder zich bij hem wil voegen, of als de andere ouder van het kind samen met het kind een verblijfsvergunning aanvraagt.

Portugal is een van de interessantste voorbeelden. Als de aanvrager onvrijwillig werkloos wordt en de gezinshereniging in Portugal heeft al plaats gevonden, dan wordt de vereiste inkomensvoorwaarde verminderd.

Hier opnieuw zou een verdere discussie moeten focussen op de diversiteit van de vrijstellingen die van toepassing zijn in de EU-lidstaten om een volledig beeld te krijgen en om een overzicht te geven van de gemeenschappelijke regels en praktijken. Dit zou ook nuttig kunnen zijn voor het bepalen van nieuwe stappen in de verdere harmonisering van de nationale regels.

Een samenvatting van de waaier van inkomensvereisten:

- > Alle bestudeerde staten vragen aan de gezinshereniger om te bewijzen dat hij beschikt over toereikende bestaansmiddelen.
- > Met uitzondering van Duitsland kleven alle staten een vast bedrag op de toereikende inkomsten.
- > Er is een trend om de voorwaarde te strenger te maken, ofwel door het opstellen van nieuwe regels hierover (België, Zweden) ofwel door het vereiste inkomensniveau te specificeren of te verhogen (Spanje, Frankrijk).
- > Volgens het Hof van Justitie is het inkomensbedrag een referentie en zijn nationale instanties verplicht om elke aanvraag individueel te onderzoeken om te bepalen of het inkomensbedrag waarover de aanvragers beschikken, volstaat om te voorzien in hun noden.
- > In de praktijk beperkt de vaststelling van een inkomensbedrag de beoordelingsruimte van de administratieve instanties.
- > Er zijn in de lidstaten soms enorme verschillen tussen de vereiste inkomensbedragen. Er kunnen drie groepen van staten worden onderscheiden: 'noordelijke', 'zuidelijke' en 'oostelijke' staten.
- > De situatie moet wat betreft het vereiste inkomensniveau en de omvang van het gezin, meer precies worden afgebakend. In de lidstaten zijn er verschillende regels en stelsels van toepassing. In dit opzicht is er nood aan een betere harmonisering.
- > Portugal is het enige land dat rekening houdt met de effecten van de crisis en dat de regels voor gezinshereniging daaraan heeft aangepast.
- > De implementering van de regel inzake sociale bijstand wordt ruimschoots gedeeld, maar de lidstaten zouden in dit opzicht rekening moeten houden met de interpretatie van het Hof van Justitie.

IV. Integratiemaatregelen

De invoering van integratiemaatregelen op het vlak van gezinshereniging geeft aanleiding tot debat in de lidstaten. Richtlijn 2003/86/EC laat dergelijke regels toe en vormt de achtergrond hiervoor (A). Een overzicht van de bestudeerde lidstaten (B) laat zien dat er drie staten zijn die dergelijke regels implementeren (C). Deze trend verdient wat bijkomende uitleg (D).

A. Achtergrond

Gezinshereniging is op zich een manier om de integratie van migranten in de gastsamenleving te bevorderen. De inleiding van richtlijn 2003/86/EC is duidelijk op dit punt. Ze stelt "(...) [gezinshereniging] draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling die in het EU-Verdrag is vastgelegd". In deze visie is gezinshereniging een element in het integratieproces.

Artikel 7, paragraaf 2, van de richtlijn komt terug op dit punt en behandelt het integratievraagstuk. Het staat toe dat lidstaten eisen dat onderdanen van derde landen moeten voldoen aan integratiemaatregelen om hun recht op gezinshereniging te kunnen uitoefenen. Twee lezingen kunnen worden afgeleid uit deze voorwaarde.

Aan de ene kant kan het gepast zijn om aan migranten, na hun aankomst in een lidstaat, te vragen om te voldoen aan de integratiemaatregelen. Dergelijke maatregelen kunnen bestaan uit verplichte taal- of inburgeringslessen. Beide maatregelen kunnen worden aangenomen om de integratie van nieuwkomers te bevorderen.

Aan de andere kant kan het proces echter het tegenovergestelde effect opleveren, met name als het voldoen aan integratiemaatregelen een voorvereiste is voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aan de integratiemaatregelen moet worden voldaan in het land van herkomst, vooraleer een visum wordt uitgereikt om naar de lidstaat te verhuizen in het kader van een gezinshereniging. Hier is de integratie geen gevolg van de uitoefening van het recht op gezinshereniging, maar een vooraf opgelegde voorwaarde.

Beide lezingen leiden tot erg uiteenlopende situaties. Integratiemaatregelen zijn een instrument dat de bekwaamheid van migranten om zich te integreren in de samenleving versterkt, of dat een bijkomende voorwaarde vormt voor de procedure en dus de gezinshereniging moeilijker maakt.

De mogelijkheid om integratiemaatregelen op te nemen in het kader van de gezinsherenigingsprocedure heeft in de academische wereld ³⁶ al voor veel discussie gezorgd. Maar vond dit debat een weerklank in de wetten van de lidstaten en welke opties werden geïmplementeerd?

B. Overzicht van lidstaten die integratiemaatregelen of verwante mechanismen implementeren

Van de negen bestudeerde staten hebben **Frankrijk**, **Duitsland** en **Nederland** een volledige regeling inzake integratiemaatregelen aangenomen. Volgens deze regels moeten gezinsleden, vooraleer ze aankomen op het grondgebied van de lidstaat, in het land van herkomst voldoen aan integratiemaatregelen. In **Frankrijk** start het integratieproces bij de aankomst. De inhoud van integratiemaatregelen kan verschillen tussen deze landen, maar de effecten lopen gelijk in de zin dat ze spelen op het legale statuut van gezinsleden d.w.z. op hun aankomst op het grondgebied en/of op de mogelijkheid om op het grondgebied te blijven.

In **België** is de voorwaarde anders om drie redenen. Ten eerste is ze enkel van toepassing na de aankomst in het land. Ten tweede is ze wegens grondwettelijke beperkingen op integratiemaatregelen enkel van toepassing in het Vlaamse gedeelte van het land. België is immers verdeeld in drie gemeenschappen, en elke gemeenschap is volledig bevoegd voor het ontwikkelen van een eigen integratiebeleid. Als gevolg daarvan heeft enkel Vlaanderen beslist om integratiemaatregelen voor onderdanen van derde landen in te voeren. Ten derde zijn de effecten verschillend. Als migranten niet voldoen aan de integratiemaatregelen heeft dat geen impact op hun legaal statuut, aangezien migratievraagstukken uitsluitend tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

³⁶ Zie bijvoorbeeld en inter alia, Groenedijk K., Guild E. & Carrera S. (Uitgegeven door) "Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU", Ashgate, 2009; Van Oers R., Ersbøll E. en Kostakopoulou D. "A Re-Definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe", Martinus Nijhoff Publishers, 2010; Pascouau Y. "Mandatory Integration provisions in EC and EU Member States Law" in Bonjour S, S. Rea, A. & Jacobs, D. "The Others in Europe", Uitgaven van de Université de Bruxelles, 2011.

Een vijfde lidstaat, **Spanje**, maakt formeel geen gebruik van integratiemaatregelen. De regels die in 2011 werden aangenomen, kunnen echter wel de weg effenen voor een grotere rol van integratiethema's in de Spaanse migratiewet. Sindsdien kunnen de inspanningen die een vreemdeling heeft gedaan om zich te integreren worden beoordeeld als een verblijfsvergunning moet worden verlengd of als niet voldaan is aan andere vereisten. De evaluatie steunt op een rapport, dat wordt uitgereikt op het niveau van de 'autonome gemeenschap', en dat rekening houdt met "de actieve participatie aan lessen over de kennis en het respect voor de grondwettelijke waarden in Spanje en bij het aanleren van de officiële talen van de verblijfplaats". Deze inspanning om te integreren kan door de vreemdeling worden aangegrepen als informatie die nuttig kan zijn wanneer vragen worden gesteld bij de voorwaarden voor de verlenging van een vergunning. Hoewel er in Spanje geen echte integratiemaatregelen bestaan, denken ngo's dat dit mechanisme verplicht kan worden na de algemene verkiezingen die gepland zijn op 20 november 2011. De verwachte nieuwe regering zou dan nieuwe regels inzake integratiemaatregelen kunnen aannemen.

C. Integratiemaatregelen aangenomen in Frankrijk, Duitsland en Nederland

Frankrijk, Duitsland en Nederland vormen, samen met Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, een groep lidstaten waar integratiemaatregelen sterk ontwikkeld zijn. Ze werden ingesteld om de integratie van nieuwe migranten te verbeteren, maar de regels die in deze staten werden aangenomen streven deze doelstelling niet altijd na. Integendeel zelfs. Vaak kunnen ze worden beschouwd als bijkomende voorwaarden die werden ingevoerd om gezinshereniging te bemoeilijken. In deze visie, en zoals we hieronder zullen zien, is het betwistbaar of die regels in overeenstemming zijn met richtlijn 2003/86/EC.

1. Frankrijk

In Frankrijk hebben de integratieregels ofwel betrekking op de gezinshereniger ofwel op de huwelijkspartner en worden ze op drie verschillende punten toegepast.

De eerste regel luidt dat gezinshereniging mag worden afgewezen als de gezinshereniger niet voldoet aan de grondbeginselen van het gezinsleven in Frankrijk. Deze beginselen gaan onder meer over: monogamie, gelijkheid tussen man en vrouw, respect voor de fysieke integriteit van kinderen, respect voor de vrijheid om te huwen, schoolplicht enz. De administratieve instantie moet bewijzen dat de gezinshereniger niet voldoet aan deze voorwaarden en kan dan zijn/haar aanvraag voor gezinshereniging op die basis afwijzen.

De tweede regel heeft betrekking op de mogelijkheid die richtlijn 2003/86/EC biedt om aan onderdanen van derde landen te vragen dat ze voldoen aan integratiemaatregelen in het land van herkomst. Volgens een wet die werd aangenomen in 2007, moet elk gezinslid dat ouder is dan 16 en jonger dan 65 worden getest op zijn/haar kennis van de taal en de waarden van de Franse samenleving in het land van herkomst. Als ze in de test slagen, wordt een visum uitgereikt. Indien niet, moet het gezinslid lessen volgen in het land van herkomst. Die lessen die handelen over de kennis van de Franse taal en de waarden van de republiek, duren niet langer dan twee maanden. Na de lessen volgt een nieuwe test. Als ze geslaagd zijn, wordt een visum uitgereikt. Als hun kennis niet volstaat, wordt het visum ook uitgereikt, maar moeten de instanties bepalen hoe lang ze verder lessen moeten volgen in Frankrijk binnen het kader van een verwelkomingscontract. In elk geval is kennis van de Franse taal geen voorwaarde voor het uitreiken van een visum.

Tot slot legt de wet sinds 2006 een algemene integratieplicht op. Elke onderdaan van een derde land moet zich inschrijven voor een verwelkomingscontract. Op basis daarvan belooft hij/zij om taal- en inburgeringslessen bij te wonen, en ook een voorlichtingssessie over het dagelijkse leven in Frankrijk. Het invullen van deze

overeenkomst duurt een jaar en kan in bepaalde omstandigheden worden verlengd met een bijkomend jaar. Gezinsleden vallen onder dit contract. Maar sedert de invoering van de integratietest in het buitenland, in 2007, worden gezinsleden die de taaltest met succes hebben afgelegd in het land van herkomst, vrijgesteld van het bijwonen van taallessen na hun aankomst in Frankrijk. Ze zijn echter wel verplicht om de overeenkomst te ondertekenen en om de inburgerings- en voorlichtingslessen bij te wonen. Als iemand niet voldoet aan het integratiecontract wordt dat in aanmerking genomen bij de verlenging van de verblijfsvergunning. Als er sprake is van onwil inzake het vervullen van het integratiecontract, dan kan dat leiden tot de afwijzing van de verlenging van de eerste verblijfsvergunning. Dit programma werd herbevestigd in juni 2011. Vanaf dan wordt de ontbrekende vervulling van het contract in aanmerking genomen telkens als een verblijfsvergunning moet worden verlengd, d.w.z. elk jaar tot het uitreiken van een verblijfskaart, die na vijf jaar legaal verblijf kan worden aangevraagd.

Sinds 2006 ontwikkelde Frankrijk een reeks regels inzake de integratie van nieuwkomers en gezinsleden in het kader van de procedure voor gezinshereniging.

2. Nederland

In Nederland wordt de integratie van gezinsleden beoordeeld op twee verschillende momenten: in het land van herkomst en voor het verwerven van een vast verblijf.

Nederland was het eerste land dat in het kader van de richtlijn over gezinshereniging integratiemaatregelen instelde in het land van herkomst. Sinds 2006 moeten volwassen gezinsleden, tussen 18 en 65 jaar oud, deelnemen aan een integratietest: het is een voorwaarde voor gezinshereniging, vooraleer ze toegelaten worden in Nederland. De test bestaat uit taalkennis en vragen over de Nederlandse maatschappij. Er wordt een mondeling examen georganiseerd en sinds 1 april 2011 omvat het ook een leesvaardigheidstest waarbij de aanvrager schriftelijke teksten moet kunnen begrijpen. Het niveau van de test is ook opgetrokken van niveau "A1 min" van het gemeenschappelijk Europese referentiekader voor talen³⁷ (CEFR) tot niveau A1. De test wordt afgenomen op een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal in het buitenland. De kandidaat beantwoordt de vragen per telefoon, waarna een computer in de Verenigde Staten oordeelt of de kandidaat geslaagd is voor het examen. Als het gezinslid zakt voor de test, wat betekent dat hij/zij het Nederlands niet genoeg begrijpt of te weinig weet over de Nederlandse maatschappij, krijgt de aanvrager geen visum voor gezinshereniging. Als gevolg daarvan moeten de gezinsleden de test later opnieuw doen en er weer voor betalen. Personen die nooit kunnen slagen in een integratie-examen op grond van fysieke of mentale handicaps worden vrijgesteld van deze voorwaarde. Een medisch attest moet dat bewijzen. Er worden ook vrijstellingen verleend aan personen met de nationaliteit van de volgende staten: EU-lidstaten, Suriname, Australië, Canada, de Verenigde Staten, Zwitserland, Nieuw-Zeeland en IJsland.

Na hun aankomst in Nederland kunnen gezinsleden die jonger zijn dan 65 jaar worden onderworpen aan een test als ze na vijf jaar een vast verblijf willen aanvragen. Deze test bestaat uit een evaluatie van de lees-, schrijf-, luister- en spreekvaardigheid op het A2-niveau (CEFR) en er moet ook een map worden ingediend met

³⁷ Het 'Common Framework of Reference for Languages' is een instrument dat werd ontwikkeld in het kader van de Raad van Europa. Het is een praktisch instrument dat duidelijke normen vaststelt die moeten worden behaald in opeenvolgende leerstadia en waarmee de resultaten op een internationaal vergelijkbare manier kunnen worden geëvalueerd. Het is het resultaat van uitgebreid onderzoek en lopende inspanningen rond communicatiedoelstellingen, zoals wordt geïllustreerd door het populaire 'drempelniveau'-concept. Het gaat van niveau A (basisgebruiker) tot niveau C (ervaren gebruiker). Het 'Common European Framework of Reference' (CEFR) biedt een basis voor de wederzijdse erkenning van taalkwalificaties, wat bijdraagt tot een vlottere onderwijs- en beroepsmobiliteit. Het wordt steeds meer gebruikt bij de hervorming van de nationale leerplannen en door internationale consortia voor de vergelijking van taalgetuigschriften.

20 bewijsstukken inzake schriftelijke en mondelinge taalvaardigheid. Migranten die kunnen bewijzen dat ze niet in staat zijn om de test te doen en zij die hun kennis van het Nederlands kunnen bewijzen met diploma's of attesten, hoeven de test niet te doen. De Nederlandse regering kondigde op 17 juni 2011 aan dat migranten binnen drie jaar na hun aankomst zullen moeten slagen voor de integratietest. Als ze niet slagen, kan hun verblijfsvergunning worden ingetrokken. Tegelijkertijd besliste de regering om het organiseren van integratiecursussen over te laten aan de privémarkt. Haar aanbod van integratiecursussen verving ze door een lening die migranten kunnen aangaan, om hen in staat te stellen de deelname aan een cursus te financieren.

3. Duitsland

Duitsland is de derde lidstaat die integratievoorwaarden voor gezinshereniging invoerde. Deze voorwaarden zijn van toepassing in het land van herkomst en na aankomst op het grondgebied.

Sinds 2007 moeten huwelijkspartners bewijzen dat ze een basiskennis van de Duitse taal hebben. In dit opzicht moeten ze een taaldiploma indienen dat ze ontvangen hebben van het Goethe Instituut of een erkende organisatie in het land van herkomst. In de praktijk organiseren de Duitse instanties de test op zich niet: ze eisen alleen dat de aanvrager een diploma overlegt. Maar dat diploma wordt enkel uitgereikt nadat de aanvrager een test heeft afgelegd aan het Goethe Instituut of een andere erkende organisatie. Uiteindelijk moeten aanvragers voor gezinshereniging via een test bewijzen dat ze de Duitse taal beheersen. Als ze geen test kunnen afleggen omdat er geen Goethe Instituut of een andere erkende organisatie is in het land van herkomst, moet een ambtenaar van de Duitse ambassade de taalkennis beoordelen. Als er geen test wordt afgelegd of als de kandidaat niet slaagt wordt er geen diploma en dus ook geen visum voor gezinshereniging uitgereikt. De aanvrager moet de test dan opnieuw doen. Een reeks personen zijn vrijgesteld van deze integratievoorwaarde wegens hun bekwaamheid, onderwijsachtergrond of nationaliteit. In dit laatste opzicht gaat het om onderdanen van Australië, Israël, Japan, Canada, de Koreaanse Republiek, Nieuw-Zeeland en de VSA.

Bij hun aankomst in Duitsland hebben gezinsleden het recht – en als hun taalkennis pover is, zijn ze verplicht – om zich in te schrijven voor integratiecursussen met taal- en inburgeringslessen. Aan het einde van de lessen moeten de deelnemers taal- en inburgeringstests afleggen. Niet deelnemen aan deze cursussen kan ertoe leiden dat een verlenging van de verblijfsvergunning wordt afgewezen. Wie niet slaagt in de tests loopt het gevaar dat hem/haar een vaste verblijfsvergunning wordt geweigerd.

D. Trends en opmerkingen inzake integratiemaatregelen

Nederland was het eerste land dat gebruik maakte van de mogelijkheid om integratiemaatregelen in het buitenland op te nemen in de gezinsherenigingsprocedure. Dit voorbeeld werd snel gevolgd door Duitsland en Frankrijk. Als gevolg daarvan kon worden verwacht dat het fenomeen zich zou uitbreiden tot de andere lidstaten. Deze beweging trad echter niet op in de bestudeerde lidstaten. En ook niet in andere staten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken.

Naast dit erg beperkt effect moet worden beklemtoond dat de regels die werden aangenomen in de drie betrokken staten erg verschillen. **Nederland** en **Duitsland** kozen voor een erg veeleisende procedure inzake het uitreiken van visa, en daardoor hangt de mogelijkheid om zich bij de gezinshereniger te voegen af van een test. Het tegenovergestelde is van toepassing in **Frankrijk**. Daar kan de aanvrager verplicht worden om lessen bij te wonen, maar een visum wordt in elk geval uitgereikt. In dit opzicht hangt het recht op gezinshereniging in Frankrijk dus niet af van een test.

Dit punt is bijzonder belangrijk omdat het licht werpt op de grenzen die worden gesteld door richtlijn 2003/86/EC. Het verwijst naar integratiemaatregelen en vermeldt geen integratievoorwaarden als een vereiste voor gezinshereniging³⁸. Juridisch gezien heeft dit een aanzienlijk effect. Integratiemaatregelen opleggen leidt er immers toe dat aan gezinsleden wordt gevraagd om verplichtingen te vervullen, zoals het bijwonen van lessen. Omgekeerd leidt het opleggen van een integratievoorwaarde ertoe dat er resultaten moeten worden behaald, zoals het slagen in een test. Met andere woorden, het ene is toegestaan door de richtlijn, maar het andere niet, omdat het voorwaarden stelt aan het recht op gezinshereniging. In dit opzicht is het erg twijfelachtig dat de Nederlandse en Duitse systemen verenigbaar zijn met de EU-voorwaarden³⁹. In haar visie op het Inram-arrest stelde de Europese Commissie expliciet dat het slagen in een integratietest als voorwaarde voor toegang, onverenigbaar is met richtlijn 2003/86/EC.

Andere verschillen tussen de drie lidstaten hebben betrekking op het toepassingsgebied van vrijgestelde personen en meer bepaald op vrijstellingen op grond van nationaliteit. Een dergelijk onderscheid in de nationale wet kan onverenigbaar zijn met het discriminatieverbod op basis van nationaliteit. Als het onderscheid tussen de personen die vrijgesteld zijn van de integratievoorwaarde niet berust op objectieve gronden, kan men moeilijk begrijpen waarom een Japanse huwelijkspartner vrijgesteld is van de test, terwijl een Russische dat niet is.

Zoals hierboven werd aangetoond zijn de regels inzake de integratiestelsels die geïmplementeerd worden in het buitenland legaal erg twijfelachtig. Praktisch gezien roepen deze regels veel vragen op. Aan de ene kant zijn ze erg moeilijk te organiseren. De lidstaat die dergelijke regels wil invoeren, moet zelf zorgen voor de nodige structuren om lessen te geven en/of om tests te organiseren. Die structuren moeten overal ter wereld worden georganiseerd en in grote landen moeten er zelfs verschillende zijn. In dit opzicht liet het Verenigd Koninkrijk enkele jaren geleden het idee varen om een integratiesysteem in het buitenland op te starten, omdat het zelf niet in staat was om wereldwijd voldoende taallessen te organiseren. Men kan zich gemakkelijk voorstellen dat een dergelijke restrictie ook van toepassing is op andere staten met een taal die op wereldschaal minder wordt gesproken. Zorgen voor de nodige structuren is immers erg duur en het proces kan in sommige staten een erg groot obstakel zijn. Door het organiseren van integratiecursussen over te laten aan de privémarkt, zoals werd beslist in **Nederland**, zou dit probleem opgelost kunnen worden.

Tot slot hebben deze drie lidstaten ook regels aangenomen inzake de integratieverplichtingen waaraan migranten moeten voldoen na hun aankomst op het grondgebied. Er werden twee verschillende systemen ingevoerd. **Nederland** legt een test op voor het verkrijgen van een vaste verblijfsvergunning, terwijl **Frankrijk** en **Duitsland** eisen dat de gezinsleden deelnemen aan een integratieproces na hun aankomst in het land. Dit proces omvat het verplicht bijwonen van lessen en wordt afgesloten met een test om het niveau van de verworven kennis te beoordelen. Het integratieproces kan langer dan een jaar duren en de effecten ervan worden ofwel beoordeeld bij de verlenging van de verblijfsvergunning en/ofwel bij het uitreiken van een langdurige verblijfsvergunning. Die effecten moeten echter wel in overeenstemming zijn met de eisen inzake mensenrechten, zoals respect voor het gezinsleven en het belang van het kind. Ook hier kunnen de nationale systemen sterk verschillen van elkaar, wat aantoont dat de harmonisering van de nationale regels nog steeds een lang proces is.

³⁸ Dit is bijvoorbeeld het geval in een andere immigratierichtlijn.

³⁹ Aan het Hof van Justitie was gevraagd om een antwoord te geven op deze kwestie. Maar aangezien het doel van de gerechtelijke actie was vervallen, omdat het verzoek van de aanvrager voor een voorlopige verblijfsvergunning was ingewilligd, vond het Hof van Justitie het niet nodig om een uitspraak te doen over de vraag. Zie HJEU, 10 juni 2011, Bibi Mohammad Imran, C-155/11 PPU.

Toch moet de kwestie van de integratiemaatregelen in het kader van gezinshereniging hoog op de agenda blijven staan, in het bijzonder binnen het kader van de raadpleging naar aanleiding van het groenboek van de Europese Commissie. De bespreking van verscheidene punten is nodig om:

- > Bij te dragen tot een duidelijke definitie en toepassingsgebied van 'integratiemaatregelen' in vergelijking met 'integratievoorwaarden'.
- > De verenigbaarheid te beoordelen van bestaande en geplande nationale systemen met de definitie en het toepassingsgebied van 'integratiemaatregelen'.
- > De verenigbaarheid te beoordelen van nationale systemen met de interpretatie van het Hof van Justitie in het Chakroun-arrest. Hoewel nationale regels verenigbaar zijn met de definitie van 'integratiemaatregelen', kunnen ze in de praktijk echter toch ingaan tegen het doel van de richtlijn, met name "het bevorderen van gezinshereniging".
- > Op basis van deze beoordelingen, te zijner tijd een inbreukprocedure op te starten tegen staten die de EU-vereisten niet naleven.
- > Dit deel van de raadpleging te koppelen aan een op het EU-niveau uitgewerkt integratiebeleid betreffende onderdanen van derde landen.

V. Openbare orde en volksgezondheid

Een bedreiging voor de openbare orde of een risico voor de volksgezondheid zijn gronden waarop een lidstaat kan steunen om een aanvraag af te wijzen, een verblijfsvergunning in te trekken of de verlenging van een verblijfsvergunning af te wijzen⁴⁰.

A. Volksgezondheid

Zorgen over de volksgezondheid worden in twee lidstaten – **Spanje en Zweden** – blijkbaar niet aanvaard als een element op grond waarvan een aanvraag voor een verblijfsvergunning kan worden afgewezen of ingetrokken, of een verlenging kan worden geweigerd. In de andere lidstaten wordt dit criterium wel in aanmerking genomen, maar dan enkel bij het behandelen van de aanvraag. Met andere woorden, een ziekte kan enkel leiden tot het afwijzen van een aanvraag; ze wordt niet in aanmerking genomen voor het intrekken of het niet verlengen van een verblijfsvergunning.

Deze ruim gedeelde overweging stemt overeen met de grenzen die ingesteld zijn door richtlijn 2003/86/EC. Artikel 6, paragraaf 3, stelt: "het loutere feit dat ziekten of gebreken na afgifte van de verblijfstitel ontstaan, mag geen grond zijn voor weigering van verlenging van de verblijfstitel of voor verwijdering van het grondgebied door de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat".

De afwijzing van een aanvraag of van het uitreiken van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging kan steunen op een lijst van ziekten of aandoeningen, die wordt bepaald door nationale regels of door internationale instrumenten die goedgekeurd zijn door de Wereldgezondheidsorganisatie (**België, Frankrijk, Polen en Slovenië**).

⁴⁰ Zie inzake dit punt artikel 6 van richtlijn 2003/86/EC.

In de meeste gevallen wordt het risico voor de volksgezondheid beoordeeld op basis van een individueel onderzoek. In **Slovenië** echter werd deze regel op een andere manier ingevoerd. Daar wordt een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor gezinshereniging afgewezen, als men ontdekt dat een onderdaan van een derde land uit een streek komt waar er een besmettelijke ziekte is uitgebroken die een epidemie kan veroorzaken die vermeld is op een lijst van internationale gezondheidsregels van de Wereldgezondheidsorganisatie. Dat geldt ook voor personen die uit streken komen waar er besmettelijke ziekten zijn die de volksgezondheid kunnen bedreigen en waarvoor voorgeschreven maatregelen zouden moeten worden genomen op basis van de wettelijke regeling inzake besmettelijke ziekten. Het is betwistbaar of een dergelijke algemene beoordeling, die steunt op een streekgebonden inschatting, voldoet aan de verplichting om een aanvraag voor gezinshereniging individueel te onderzoeken.

B. Openbare orde

In alle onderzochte lidstaten vormen bedreigingen van de openbare orde gronden voor het afwijzen of beperken van het recht op gezinshereniging. De bedreiging die kan uitgaan van de aanvrager wordt beoordeeld op basis van bestaande bewijzen of geëvalueerd bij de behandeling van de aanvraag. In elk geval wordt rekening gehouden met een bestaand en/of potentieel 'gevaar'.

De lidstaten zien veel gronden voor het afwijzen, intrekken of weigeren van een verlenging van de verblijfsvergunning. Enkele voorbeelden:

- > De aanvrager is in het Schengen Informatiesysteem geregistreerd onder de rubriek geweigerde toegang (**België, Polen, Slovenië, Zweden**);
- > De aanvrager werd uitgewezen door een lidstaat bij de behandeling van de aanvraag (**België en Frankrijk**), of, door een andere EU-lidstaat (**Zweden**);
- > De aanvrager verbleef illegaal op het grondgebied van een lidstaat (**Polen**);
- > De aanvrager wordt verdacht van terrorisme, sabotage, spionage, illegale geheime diensten, drugs- of criminele daden of men vermoedt dat hij/zij dergelijke daden voorbereidt (**Slovenië, Zweden**).

In twee lidstaten worden de regels inzake de bedreiging van de openbare orde op een specifieke manier geïnterpreteerd en uitgevoerd. **Portugal** past de regel binnen een strikt perspectief toe. Bedreigingen van het openbare beleid, de openbare veiligheid en de volksgezondheid mogen enkel voor het afwijzen van een aanvraag in aanmerking worden genomen. Ze mogen niet in aanmerking worden genomen voor de verlenging of de intrekking van een verblijfsvergunning.

In **Spanje** daarentegen wordt een aanvraag afgewezen als het gezinslid een strafblad heeft. Bij een verlenging van de verblijfsvergunning moet rekening worden gehouden met de ernst van het geregistreerde misdrijf. Als een afwijzing of niet-verlenging in Spanje slechts op een enkel criterium steunt, dan moet worden beklemtoond dat het op een erg ruime manier geïnterpreteerd wordt. In de praktijk wordt immers systematisch de initiële vergunning en de verlenging geweigerd. Spaanse ngo's hebben ook kritiek op het feit dat afwijzingen of niet-verlengingen niet alleen steunen op misdrijven, maar ook op "politierapporten".

Tot slot bepaalde **Polen** enkele erg ruime criteria ter ondersteuning van een negatieve beslissing. In deze lidstaat kan de weigering om een verblijfsvergunning te verlengen steunen op het feit dat de aanvrager niet voldoet aan zijn/haar fiscale verplichtingen of dat hij/zij het land is binnengekomen of er verbleven heeft voor andere dan de officieel aangegeven doeleinden. Fiscale redenen kunnen niet als enige reden worden ingeroepen voor een negatieve beslissing. In **Slovenië** kan ook een negatieve beslissing worden genomen als er redenen zijn om aan te nemen dat het gezin zich niet zal houden aan het nationale legale systeem.

Samengevat: elke lidstaat heeft regels aangenomen om gezinshereniging af te wijzen in het belang van de openbare orde. Maar de regels die van toepassing zijn kunnen in elke lidstaat anders worden ingevuld en erg specifieke situaties dekken.

In deze context zijn er echter ook regels die voorkomen in alle lidstaten. Dit is in het bijzonder het geval inzake de plicht die de nationale instanties hebben om, vooraleer een negatieve beslissing te nemen, rekening te houden met de ernst van een inbreuk en ook met de legale verblijfsduur op het grondgebied.

Deze verplichting maakt dat de nationale instanties moeten beoordelen welk belang beschermd moet worden: het belang van het land met een negatieve beslissing of het belang van het individu met het aanvaarden van gezinshereniging.

Een dergelijke beslissing moet in elk geval steunen op een individuele behandeling. Met uitzondering van de reeds vermelde Sloveense zaak is dit kader opgenomen in de nationale regels en het stemt overeen met de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht. Artikel 6 van richtlijn 2003/86/EC brengt ze in herinnering: "De lidstaat neemt bij zijn besluitvorming naast artikel 17 ook de ernst van de inbreuk of het soort inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging, of het risico dat van die persoon uitgaat".

Deze bepaling van de richtlijn is erg belangrijk en minstens even belangrijk als artikel 17, omdat het de lidstaten verplicht om een evenwicht te zoeken tussen de veiligheid van de staat en het recht op gezinshereniging.

Bijkomende ontwikkelingen in de lidstaten, interpretaties van de Europese rechtbanken (Hof van Justitie van de EU in Luxemburg en Europees Hof van de Mensenrechten in Straatsburg) en besprekingen op het EU-niveau over dit onderwerp zijn nodig om uit te maken of de lidstaten en de EU-actoren bereid zijn om het ene te beschermen tegen het andere.

VI. Gevolgen van het niet voldoen aan de voorwaarden

Sommigen vinden het normaal dat de aanvraag voor gezinshereniging van een gezinshereniger of van gezinsleden die niet voldoen aan de toepasselijke voorwaarden, wordt afgewezen. Dit standpunt is te simplistisch en moet in perspectief worden geplaatst. Bij de beoordeling van, en de beslissing over, een aanvraag voor gezinshereniging zijn de lidstaten immers gebonden aan minstens drie verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn en uit de jurisprudentie (A). Als gevolg daarvan moeten de lidstaten voldoen aan die vereisten (B). Het toepassingsgebied van die verplichtingen moet echter verder verduidelijkt worden (C).

A. Verplichtingen van de lidstaten bij de behandeling van aanvragen

Ten eerste zijn de lidstaten, volgens het Hof van Justitie, verplicht om een aanvraag individueel te behandelen en om de voorwaarden voor gezinshereniging te beoordelen op een manier die het uitoefenen van dit recht bevordert. De erg soepele interpretatie die werd gegeven door het Hof van Justitie inzake de 'inkomensvoorwaarde' kan worden uitgebreid tot alle andere voorwaarden die vereist zijn in het kader van de procedure: huisvesting, verzekering, integratie en openbare orde.

Ten tweede: wanneer beslist wordt om een aanvraag af te wijzen of in te trekken, of om een verlenging van een verblijfsvergunning te weigeren, moeten de nationale instanties rekening houden met verplichtingen die voortvloeien uit artikel 17 van de richtlijn. Deze laatste stelt dat “de lidstaten, in geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin, terdege rekening moeten houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van het verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele en sociale banden met zijn land van herkomst”. De beoordeling van de verblijfsduur en de aard van bestaande banden en relaties lijkt op de jurisprudentie van het Europees Hof van de Mensenrechten (ECHR) over artikel 8. Maar het EU-recht introduceert een groot verschil. Het ECHR ontwikkelde deze jurisprudentie hoofdzakelijk met betrekking tot verwijderingsbevelen, terwijl richtlijn 2003/86/EC de beoordeling duidelijk uitbreidt tot toetredingsprocedures d.w.z. de aanvaarding van gezinshereniging en het uitreiken van verblijfsvergunningen.

Tot slot legt artikel 5, paragraaf 5, van richtlijn 2003/86/EC aan de lidstaten een duidelijk verplichting op. Het stelt: “Bij de behandeling van het verzoek zorgen de lidstaten ervoor dat er terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen”.

De manoeuvreerruimte van de lidstaten wordt aanzienlijk ingeperkt door het EU-recht. De lidstaten moeten:

- > elk verzoek individueel behandelen
- > de voorwaarden voor gezinshereniging beoordelen op een soepele manier die rekening houdt met de specifieke kenmerken van elke zaak, en met het oog op de bevordering van gezinshereniging
- > terdege rekening houden met de aard en de hechtheid van familiebanden, de verblijfsduur op het grondgebied en de banden met het land van herkomst
- > indien nodig terdege rekening houden met de belangen van de kinderen

B. Regels aangenomen door de lidstaten

De nationale rapporten die voor deze studie werden opgesteld laten zien dat er verschillen zijn tussen de lidstaten met betrekking tot de verplichtingen die voortvloeien uit de EU-regels. Sommige lidstaten lijken deze vereisten, in het algemeen, na te leven, maar andere lijken minder veeleisend te zijn.

Slovenië is een apart voorbeeld: een verzoek voor een eerste verblijfsvergunning voor gezinshereniging kan er automatisch worden afgewezen. De afwijzing van een verlenging van een verblijfsvergunning is echter veel eerder discretionair dan automatisch. Volgens de vreemdelingenwet is de bevoegde instantie bij een beslissing over een verlengingsverzoek, verplicht om rekening te houden met de aard en de sterkte van de familieband, de duur van zijn/haar verblijf op het grondgebied van de republiek Slovenië en het bestaan van familiebanden, culturele en sociale banden met het land van herkomst.

Wat de andere lidstaten betreft, zij verwijzen naar alle of veel van de hierboven vermelde verplichtingen.

Een eerste groep lidstaten bestaat uit **Frankrijk, Duitsland en Zweden**. Deze staten respecteren de belangrijkste voorwaarden van het EU-recht: namelijk, de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 17, de individuele behandeling van een verzoek en de belangen van de kinderen.

Een tweede groep bestaat uit **Polen**, **Portugal** en **België**. Deze staten voldoen aan twee van de drie verplichtingen. **Portugal** en **België** respecteren de verplichtingen die opgelegd zijn door artikel 17 en de belangen van de kinderen, terwijl **Polen** rekening houdt met de individuele behandeling en de belangen van de kinderen.

Het geval van **België** verdient wel extra aandacht. Daar kan rekening worden gehouden met de hechtheid van de banden en de duur van het verblijf, zoals vereist door artikel 17 van de richtlijn, maar niet in het kader van een gezinsherenigingsprocedure. Als de voorwaarden voor gezinshereniging echter niet vervuld zijn, kan de minister, op een discretionaire basis, rekening houden met de hechtheid van de banden en met de duur van het verblijf in België, alsook met de culturele, familie- en sociale banden van de aanvrager. In dit opzicht is het twijfelachtig of de Belgische wet voldoet aan de EU-eisen, aangezien deze evaluatie niet plaatsvindt binnen een gezinsherenigingsprocedure, maar binnen een ander kader.

Een derde groep bestaat uit **Spanje** en **Nederland**. In **Nederland** lijkt artikel 17 van de richtlijn de enige vereiste te zijn die geïmplementeerd is, maar dan alleen inzake afwijzingen op grond van de openbare orde. **Spanje** past enkel de regels inzake de belangen van de kinderen toe, maar, volgens de nationale expert, past het ook de regel inzake de individuele behandeling van het verzoek toe.

Volgens de nationale rapporten gebruiken sommige van deze staten bijkomende of specifieke regels.

Dit is het geval voor **Duitsland** waar deze verplichtingen worden aangevuld met een proportionaliteitstest indien de verlenging van een verblijfsvergunning wordt afgewezen of in het geval van een uitwijzing.

In **België** en **Polen** kunnen gevallen van huwelijksmisbruik leiden tot extra onderzoeken of tot het intrekken van de verblijfsvergunning gedurende een welbepaalde periode na aflevering van de vergunning.

Tot slot wordt het begrip 'individuele behandeling van het verzoek' erg specifiek geïnterpreteerd in **Nederland**. In een reactie op het Chakroun-arrest stelde de minister immers dat de regering al rekening houdt met alle individuele voorwaarden aangezien deze verplichting tot uiting komt in het beleid, in het bijzonder bij de vermelde vrijstellingen. Met andere woorden, het feit dat de Nederlandse regels bepaalde categorieën van personen vrijstellen om te voldoen aan de voorwaarden – bijvoorbeeld personen van 65 jaar en ouder of personen met een handicap – bewijst dat een individuele behandeling verzekerd is. Volgens de expert zijn de nationale rechters het eens met dit argument, maar het is erg betwistbaar dat dit standpunt verenigbaar is met het EU-recht. Het klopt dat een vrijstelling sommige personen kan ontlasten van die verplichtingen, maar het is niet zeker dat de verzoeken die worden ingediend door mensen die onder deze voorwaarden vallen, kunnen rekenen op een individuele behandeling.

C. De nood aan een verduidelijking van het toepassingsgebied van de verplichtingen

EU-regels en -jurisprudentie bakenen de manoeuvreerruimte van de lidstaten af bij het beoordelen van een verzoek om gezinshereniging. Het is helemaal niet zeker of de onderzochte lidstaten alle verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht naleven. Dat geldt zowel voor de lijst van verplichtingen als voor hun specifieke kenmerken.

Met betrekking tot bijvoorbeeld artikel 17 van richtlijn 2003/86/EC, zou men kunnen aannemen dat lidstaten die deze verplichting implementeren, ook voldoen aan de verplichting om een verzoek individueel te behandelen. Deze veronderstelling moet echter nauwkeuriger omschreven worden. Artikel 17 stelt een algemene

verplichting in die eist dat verzoeken om gezinshereniging individueel worden behandeld, terwijl de jurisprudentie die werd ontwikkeld door het Hof van Justitie deze verplichting uitbreidt tot de materiële voorwaarden die worden gesteld voor gezinshereniging. Met andere woorden, het Hof heeft een duidelijke definitie gegeven van de verplichtingen die de nationale instanties in acht moeten nemen bij het beoordelen van de voorwaarden. In dit opzicht zou deze verduidelijkte verplichting nu op het nationale niveau in de wet en de praktijk moeten worden geïmplementeerd.

Dit punt leidt naar een uiterst belangrijke vraag: houden de lidstaten met betrekking tot gezinshereniging rekening met alle effecten van de jurisprudentie van het Hof van Justitie? Dit is niet noodzakelijk het geval, als men denkt aan alle verplichtingen die de bevoegde instanties vandaag moeten uitvoeren. Het is daarom essentieel dat deze implicaties erg duidelijk worden gemaakt, zowel voor de correcte implementatie van de regels in de lidstaten als voor de legale bescherming van de aanvragers van gezinshereniging. Het zou voor de lidstaten en de onderdanen van derde landen bijvoorbeeld erg handig zijn om te beschikken over richtsnoeren over deze effecten. De Europese Commissie zou een dergelijk document kunnen samenstellen waarin de rechten en plichten voor de aanvragers en voor de administratieve instanties op een bondige en ondubbelzinnige manier worden afgebakend.

In elk geval zijn discussies over de manoeuvreerruimte van de lidstaten doorslaggevend voor de lidstaten en de individuen. Individen worden momenteel beschermd door de EU-regels en de interpretaties van het Hof van Justitie, terwijl de lidstaten in de verleiding kunnen komen om via hun tussenkomsten wat speelruimte te herwinnen. Het zou kunnen dat dit leidt tot een botsing tussen het doel om gezinshereniging te bevorderen zoals wordt gesteld door het Hof, en het doel dat wordt nagestreefd door sommige lidstaten, zoals **Frankrijk** of **Nederland**, om gezinshereniging te beperken. Een discussie over de voorwaarden en de gevolgen lijkt dan onvermijdelijk, want het feit dat daaraan niet wordt voldaan, zou centraal kunnen staan bij verdere ontwikkelingen op het vlak van gezinshereniging.

SECTIE 4 – IMPACT EN TRENDS IN DE LIDSTATEN

Zelfs vóór de goedkeuring van richtlijn 2003/86/EC was gezinshereniging een kernelement in het nationale beleid van de meeste staten en kon ze rekenen op publieke aandacht en juridische regelingen. De goedkeuring van de richtlijn zorgde ervoor dat het thema verschoof van het nationale naar het EU-niveau. De onwil van de lidstaten om op dit domein gemeenschappelijke regels aan te nemen, leidde tot de goedkeuring van een richtlijn met een beperkt bindend effect en veel optionele bepalingen. Tijdens de onderhandelingen waakten de nationale delegaties er vooral over dat de gemeenschappelijke tekst de nationale regels niet in gevaar zou brengen.

Sedert de eerste beoordelingen in 2007⁴¹ werd het duidelijk dat de richtlijn een groot effect heeft gehad op de nationale regels. Aan de ene kant verplichtte ze de lidstaten om nieuwe regels aan te nemen of bestaande regels te wijzigen om te voldoen aan de EU-vereisten. Dit had vooral betrekking op de nieuwe lidstaten uit het oosten, die niet deelnamen aan de onderhandelingen, maar toch verplicht waren om de hele verzameling EU-wetten, met inbegrip van richtlijn 2003/86/EC, om te zetten. Aan de andere kant stelde ze de lidstaten in staat om de regels aan te passen, hoofdzakelijk wat betreft de voorwaarden voor gezinshereniging. Hier keurden de lidstaten ofwel nieuwe voorwaarden goed ofwel maakten ze de bestaande voorwaarden strenger.

Gezinsherenigingsmaatregelen blijken in de afgelopen jaren voortdurend onder druk te hebben gestaan op het nationale en op het EU-niveau. Het nationale niveau voedt het EU-niveau en omgekeerd. Deze sectie schetst de impact van richtlijn 2003/86/EC op de lidstaten op drie verschillende niveaus: op het niveau van de administratieve praktijken (I); op het niveau van het aantal verzoeken (II); en op het niveau van de nationale jurisprudentie (III).

I. Administratief niveau

De impact van wijzigingen op het administratieve niveau verwijst meer bepaald naar de effecten van de omzetting van richtlijn 2003/86/EC en van de wijziging van de regels op de acties van de administratieve instanties, op de duur van de procedure en op de controles die de lidstaten met betrekking tot de vereiste voorwaarden invoerden.

A. Impact op administratieve acties

Volgens de rapporten had de omzetting van de richtlijn, in acht lidstaten, een impact op het optreden van de bevoegde nationale instanties.

De nationale experts in **Duitsland, Polen, Portugal, Spanje** en **Zweden** vinden dat de impact op het optreden van de administratieve instanties in elk van deze landen positief of tamelijk positief is geweest.

In **Spanje** bijvoorbeeld worden de uitbreiding van het toepassingsgebied van gezinshereniging tot koppels van gemeen recht en ook de invoering van een financiële voorwaarde, beschouwd als positieve wijzigingen.

41 Zie Labayle H. & Pascouau Y., op. cit., and Groenendijk K., Fernhout R., van Dam D., van Oers R. & Strik T. "The Family Reunification Directive in EU member states. The First Year of Implementation", Centrum voor Migratierecht, Willem-Jan en René van der Wolf Uitgevers, 2007.

In **Zweden** zijn controles inzake gehuwde personen nu minder belangrijk dan voorheen. Met de nieuwe regels moet de gezinshereniger een verklaard huwelijk enkel bevestigen, dit in tegenstelling tot de praktijk vóór de richtlijn omgezet was: toen moest de ernst van de relatie systematisch worden onderzocht.

In **Polen** werden de bepalingen van de gezinsherenigingsrichtlijn ingevoerd in 2005. Ze brachten orde en eenheid in het werk van alle 16 administratieve instanties ('voivodeships') op het vlak van gezinshereniging. De invoering dwong de autoriteiten ook om bepalingen goed te keuren die bijdroegen tot een betere coördinatie van de activiteiten van de douanebeambten en de administratieve organen.

In **Portugal** verloopt de administratieve procedure duidelijker en sneller als gevolg van de wijzigingen die werden aangebracht in 2007.

Daartegenover staat dat de impact van de richtlijn veeleer negatief was in **België, Frankrijk en Slovenië**.

In **Frankrijk** maakte de wetgever gebruik van de omzetting van de richtlijn om de bestaande regels te verstrengen en om nieuwe voorwaarden in te voeren zoals de regel inzake de integratie in het land van herkomst.

In **België** volgen recente wetwijzigingen de trend die zichtbaar is in sommige lidstaten en op het EU-niveau, in de zin dat de voorwaarden voor gezinshereniging minder soepel worden. In de praktijk zullen er dus meer controles worden uitgevoerd dan in het verleden. Op dit ogenblik zijn controles inzake gezinsbanden echter belangrijker.

In **Slovenië** vond er een tweevoudig proces plaats. In een eerste fase, in 2005, bij de omzetting van de richtlijn, werden de voorwaarden voor gezinshereniging meer restrictief gemaakt dan voordien. Het recht op gezinshereniging werd bijvoorbeeld beperkt tot gezinsherenigers met een vaste verblijfsvergunning en vreemdelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning van een jaar, die al langer dan een jaar in Slovenië woonden. Pas in 2011 werd de toegang tot dit recht opnieuw erkend voor alle gezinsherenigers met vaste en tijdelijke verblijfsvergunningen, behalve voor seizoensarbeiders, omdat het land inzag dat de vroegere restricties niet nodig waren. Ook werd het toepassingsgebied van gezinshereniging verbreed tot geregistreerde en samenwonende partners en de nieuwe wetgeving verzachtte de voorwaarden betreffende het soort verblijfsvergunning.

In **Nederland** is de impact van de richtlijn moeilijk te evalueren. Aan de ene kant was de impact minimaal in de zin dat de wijziging van de Nederlandse regels, en dus ook van de administratieve regels en de praktijk, niet duidelijk streefde naar de implementatie van de richtlijn. Aan de andere kant hadden de richtlijn en de interpretatie ervan door het Europees Hof van Justitie een impact op de Nederlandse regels. De afschaffing van het onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging en de wijziging van de inkomensnorm van 120 naar 100% zijn goede voorbeelden van dit fenomeen. Sommige Nederlandse regels blijven echter onverenigbaar met de richtlijn, en bijkomende regelingen en wijzigingen mogen dus worden verwacht.

Samengevat:

- > De impact van de richtlijn was positief, in het bijzonder door de uitbreiding van het toepassingsgebied van de gezinshereniging tot meer mensen en ook op het vlak van de gevolgde procedure, omdat ze voor de eerste maal werd ingevoerd in sommige lidstaten, en omdat ze duidelijker en sneller werd in andere
- > De impact van de richtlijn was negatief, omdat ze de lidstaten toestond de vereisten m.b.t. de voorwaarden voor gezinshereniging strenger te maken
- > Terwijl de omzetting van de richtlijn de procedure duidelijker maakte, maakte ze de regels voor gezinsleden in veel gevallen ook strikter

B. Impact op de duur van de procedure

De duur van de procedure is cruciaal voor gezinsleden. Zoals we hebben gezien bepaalt de richtlijn 2003/86/EC twee verschillende tijdschema's. Het verzoek moet behandeld zijn binnen 9 maanden en de wachtperiode vooraleer de huwelijkspartner en andere gezinsleden zich bij de gezinshereniger mogen voegen mag niet langer zijn dan 2 jaar.

In vier lidstaten, **Duitsland, Nederland, Polen** en **Spanje**, vermelden de nationale experts in dit verband geen wijzigingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze situatie in Nederland zal veranderen in 2012: op basis van de richtlijn wordt afstand gedaan van de dubbele beoordeling van de voorwaarden voor gezinshereniging, in het buitenland en na de toegang. In **België, Frankrijk, Portugal, Slovenië** en **Zweden** echter was er een impact op de duur van de procedure. In **Frankrijk**, bijvoorbeeld, leidde de omzetting van de richtlijn ertoe dat de behandeling van de verzoeken steeds langer duurde, meer in het bijzonder met betrekking tot de regel waarbij de taalkennis wordt beoordeeld in het land van herkomst. In **Slovenië** en **Zweden** betreft de impact louter de goedkeuring van een regel inzake de duur van de procedure (**Zweden**) of een wachtperiode van een jaar (**Slovenië**). In **Portugal**, tot slot, was de impact enorm: de behandeling van een verzoek om gezinshereniging duurt er slechts een dag of 10, wat erg indrukwekkend is. De procedure die van toepassing is in Portugal zou dus verder geanalyseerd moeten worden, aan de ene kant, om te bepalen welke elementen zo een supersnelle behandeling mogelijk maken, en, aan de andere kant, om te bekijken in welke mate dit gekopieerd kan worden door andere lidstaten.

C. Impact op controles van verzoeken

De definitie van de voorwaarden voor gezinshereniging gaat hand in hand met procedures die willen controleren of aanvragers voldoen aan de vereiste voorwaarden. Kort gezegd, hebben de lidstaten de interne controles opgedreven? In twee staten – **Frankrijk** en **Duitsland** – werd er niets gewijzigd, maar in de zeven andere werden de controles van de verzoeken gewijzigd.

In **Polen** en **Slovenië** worden de effecten op de controles hoofdzakelijk gekoppeld aan de omzetting van de richtlijn, waardoor deze staten verplicht waren om in dit verband een formele procedure in te stellen. Deze wijziging van de nationale regels leidde tot twee verschillende fenomenen. In **Polen** bemerkten de nationale beambten na de toetreding tot de EU een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om gezinshereniging. In **Slovenië** werd het recht op gezinshereniging, ten gevolge van de invoering van nieuwe procedures, aan meer gezinsleden verleend. De invoering van een procedure had per slot van rekening een positief effect op gezinshereniging op het vlak van de rechtszekerheid en de aantallen.

Spanje kan ook bij deze lidstaten worden gevoegd aangezien de omzetting van richtlijn 2003/86/EC betrekende dat het land veel regels wijzigde, met inbegrip van de regels over de controle van de inkomsten en de huisvesting. Een dergelijke ontwikkeling vond ook plaats in **Zweden** waar de invoering van nieuwe voorwaarden voor gezinshereniging leidde tot meer controles van de inkomsten en de huisvesting.

In **België** en **Nederland** werden de verzoeken intensiever gecontroleerd. Het is echter moeilijk om te bepalen of dit fenomeen te maken heeft met de omzetting van de richtlijn of met een nationaal beleid dat de verschillende aspecten van gezinshereniging zoals schijnhuwelijken, meer nauwgezet wil controleren (**Nederland**). Volgens de Nederlandse nationale expert heeft het waarschijnlijk meer te maken met het nationale beleid.

Tot slot zijn de regels inzake de controle van de verzoeken ook veranderd in **Portugal** en **Zweden**. In **Zweden** werden de controles afgezwakt. Vóór de implementatie van de richtlijn over gezinshereniging werd er immers een inschatting gemaakt van de ernst van een relatie, ongeacht of de aanvrager en de gezinshereniger gehuwd waren, geregistreerd waren als levenspartners, samenwoonden of startten met een nieuwe relatie. Sedert de implementatie van de richtlijn worden huwelijken niet meer onderzocht als er geen aanwijzingen zijn voor een schijnhuwelijk of fraude. In **Portugal** heeft de douane- en immigratiedienst nu het recht om gesprekken te organiseren met de aanvrager of zijn gezin, en om het verzoek op andere manieren te onderzoeken.

Samengevat, de wijzigingen van de nationale administratieve regels en praktijken zijn gebaseerd op twee verschillende beginselen:

- > De verplichting om de richtlijn om te zetten, waardoor de speelruimte van de lidstaten werd beperkt zoals blijkt uit de regels over de duur van de procedure
- > De nationale beleidsoriëntaties die erg sterk blijven en bepalen of lidstaten bereid zijn om gezinshereniging te bevorderen (Portugal) of te beperken (Nederland)

II. Aantal verzoeken

In de context van deze studie over de voorwaarden voor gezinsmigratie probeerde een achterliggende vraag te bepalen in welke mate nieuwe of bijkomende voorwaarden die werden ingevoerd in de lidstaten, een impact hebben gehad op deze vorm van migratie.

Daarom werd aan de nationale experts gevraagd om gegevens te verzamelen over het aantal verblijfsvergunningen dat werd afgeleverd in het kader van gezinshereniging, en om toelichting te geven bij de meest betekenisvolle veranderingen.

Aantal verblijfsvergunningen dat werd uitgereikt in het kader van gezinshereniging

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BE	nb	8.922	nb	20.320 ⁴²	28.523 ⁴³	nb
FR	23.814	20.364	20.414	19.691	17.195	nb
DL	29.433	nb	nb	nb	nb	nb
NL*	21.900	22.652	12.105	15.000	15.000	nb
PL	nb	nb	7.795	8.877	8.666	8.633
PT	nb	nb	47	4.652	2.577	2.507
SL	848	3.744	2.253	3.495	2.749	2.862
SP**	nb	nb	nb	150.101	125.288	131.669
ZW	nb	nb	28.975	33.184	34.082	24.626

nb: niet beschikbaar

* de cijfers betreffende dit land steunen op het aantal visa dat werd uitgereikt in het kader van gezinshereniging

** de cijfers die beschikbaar zijn voor Spanje komen van Eurostat statistics. Ze omvatten de totale gegevens voor gezinshereniging i.e. gezinshereniging voor onderdanen van derde landen, EU-burgers en studenten. Er zijn geen gegevens over gezinshereniging die enkel betrekking hebben op onderdanen van derde landen.

A. Algemene trends

In het algemeen tonen de verzamelde cijfers aan dat er tussen de lidstaten enorme verschillen zijn op het vlak van het aantal verblijfsvergunningen dat werd uitgereikt in het kader van gezinshereniging. Terwijl **Spanje** in de afgelopen twee jaar jaarlijks meer dan 125.000 verblijfsvergunningen uitreikte, verleende **Portugal** er ongeveer 2.500 i.e. zowat 50 maal minder. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Spaanse gegevens verwijzen naar alle soorten gezinshereniging, i.e. onderdanen van derde landen, EU-burgers en ook studenten, wat de vergelijking uiteraard bemoeilijkt.

Wat de trends betreft, vallen er veel zaken op. In drie lidstaten – **Nederland**, **Polen** en **Spanje** – nam het aantal verblijfsvergunningen of visa dat werd uitgereikt in het kader van gezinshereniging, toe tussen 2007 en 2008 en bleef het nadien stabiel (**Nederland** en **Polen**). Hierbij moet worden opgemerkt dat de gerapporteerde veranderingen voor **Nederland** en **Polen** erg klein zijn. Bijgevolg is het erg moeilijk om een duidelijke en betekenisvolle trend te onderkennen. In **Spanje** daalde het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen in 2009 en steeg het lichtjes in 2010.

Daartegenover staat dat het aantal verblijfsvergunningen dat werd uitgereikt in het kader van gezinshereniging daalde in **Frankrijk** na 2007 en sedert 2008 in **Portugal** en **Slovenië**. In **Zweden** viel het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen in 2010, op een jaar tijd, terug van 34.082 tot 24.626.

42 Zie I. Lodewyckx, C. Timmerman & J. Wets "Gezinshereniging in België, de mythe ontcijferd", Koning Boudewijnstichting, 2011.

43 De cijfers komen uit een rapport van het Belgisch nationaal contactpunt voor het Europese Migratienetwerk.

B. Redenen voor wijzigende trends

Gezinsmigratie hangt af van een reeks factoren die haar meebepalen. Economische en politieke voorwaarden, en ook de demografie zijn de belangrijkste factoren⁴⁴. Deze factoren kunnen de veranderingen in het aantal ingediende verzoeken in de lidstaten tot op zekere hoogte verklaren.

Politieke voorwaarden – i.e. ontwikkelde beleidsopties en regels die de lidstaten goedkeurden op het gebied van toegang en verblijf van onderdanen uit derde landen – speelden een actieve rol in vijf lidstaten (**Frankrijk, Nederland, Polen, Portugal en Zweden**).

In **Nederland, Frankrijk en Zweden** speelden wijzigingen inzake de voorwaarden voor gezinshereniging een hoofdrol in het afnemen van het aantal verzoeken voor gezinshereniging.

Het fenomeen komt duidelijk naar voren in het Nederlandse en Zweedse voorbeeld. Na de wijzigingen die in **Nederland** werden ingevoerd door de wet van 2006, daalde het aantal uitgereikte visa voor gezinshereniging van 22.652 tot 12.015. Een identieke situatie deed zich voor in **Zweden**: na de invoering van nieuwe voorwaarden inzake huisvesting en inkomsten via de wet van 2010 daalde het aantal visa van 34.082 tot 24.626.

In **Frankrijk** valt het fenomeen minder op. Wijzigingen die werden ingevoerd in 2006 – verlenging van de wachtperiode en wijziging van de inkomsten- en huisvestingsvoorwaarden – en in 2007 – de invoering van integratiemaatregelen in het land van herkomst – hadden een invloed, maar de aantallen zijn minder belangrijk en betekenisvol dan in de andere lidstaten.

Het opvallende verschil tussen **Nederland en Zweden**, aan de ene kant, en **Frankrijk**, aan de andere kant, kan op verschillende manieren worden verklaard. In **Nederland** leidden de regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging, en meer in het bijzonder de regels inzake de integratie in het land van herkomst, ertoe dat gezinshereniging sterk bemoeilijkt werd en dat gezinsleden ontmoedigd raakten om een verzoek voor gezinshereniging in te dienen. Als gevolg daarvan daalde het aantal verzoeken meteen na de goedkeuring van de regel aanzienlijk. In **Zweden** zorgde de invoering van een inkomsten- en een huisvestingsvoorwaarde voor een grote beleidsverandering. Dat kan een aanzienlijke impact hebben gehad, ofwel op het aantal ingediende verzoeken, ofwel op het aantal verzoeken dat werd afgewezen omdat niet voldaan was aan de voorwaarden. In **Frankrijk** daarentegen werden de regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging geleidelijk ingevoerd en werden de bestaande regels niet omgegooid. De verlenging van de wachtperiode van 12 maanden tot 18 maanden is misschien de hardste maatregel die de Franse overheden hebben genomen. Het Franse systeem van integratiemaatregelen in het land van herkomst is veel minder restrictief dan het Nederlandse. In dit opzicht wordt het misschien minder als ontmoedigend ervaren.

Tot slot, nog een laatste opmerking betreffende deze groep van staten en de huidige en toekomstige trends. Momenteel noteert **Nederland** een erg lichte toename van het aantal visa dat wordt uitgereikt in het kader van gezinshereniging. Het is niet zeker of dit fenomeen zich zal doorzetten. Het aantal visa dat momenteel wordt uitgereikt blijft echter nog altijd veel lager dan de situatie voor 2007. Wat **Frankrijk** betreft, wordt het interessant om toekomstige cijfers te analyseren en om op lange termijn te bekijken hoe 'effectief' de regels zijn geweest in het verminderen van gezinsmigratiestromen.

⁴⁴ Zie in dit verband Goldin I., Cameron G. & Balarajan M. "Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future", Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2011.

In **Polen** is de situatie anders. In deze lidstaat is de daling van het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen helemaal niet belangrijk. Daar duikt echter een andere trend op die verband houdt met de toename van het aantal negatieve beslissingen (zie tabel hieronder). Volgens de nationale expert berust dit fenomeen waarschijnlijk op de nieuwe onderzoeksbevoegdheden die de douanebeambten hebben gekregen om de geloofwaardigheid van de aanvragers te beoordelen. Zo konden bedrieglijke aanvragen gemakkelijker worden opgespoord.

Beslissingen over verzoeken voor gezinshereniging in Polen

Jaar	2007	2008	2009	2010	Totaal
Verzoeken	8.484	9.346	9.259	9.393	36.482
Positieve beslissingen	7.795	8.877	8.666	8.633	33.971
Negatieve beslissingen	164	126	351	345	986

Tot slot kan **Portugal** worden toegevoegd aan de groep van staten waar een nieuwe wetgeving heeft geleid tot een daling van het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen voor gezinshereniging. Deze lidstaat bevindt zich echter in een specifieke situatie. In 2008 was er immers een 'boom' in het aantal verzoeken voor gezinshereniging wegens de regularisatie van tienduizenden migranten in 2007. Na 2008 is het aantal verzoeken voor gezinshereniging echter aanzienlijk afgenomen.

In **Slovenië** wordt de afname van het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen gekoppeld aan de economische crisis. De nationale expert legt uit dat het uitreiken van verblijfsvergunningen voor gezinshereniging sedert enige tijd afhangt van het al dan niet uitreiken van verblijfsvergunningen aan gezinsherenigers: sindsdien gaat de daling van het eerste fenomeen samen met een daling van het tweede.

De gegevens die werden verzameld voor **Spanje** zijn moeilijk te interpreteren omdat het gaat over alle soorten van gezinshereniging i.e. onderdanen van derde landen, EU-burgers en ook studenten. De daling van het aantal uitgereikte vergunningen wordt door de nationale expert echter toegeschreven aan de crisis en ook aan de terugkeer van veel gezinnen naar hun eigen land.

Samengevat kunnen er drie conclusies worden getrokken in verband met de trends inzake het aantal uitgereikte verblijfsvergunningen in het kader van gezinshereniging:

- > In alle bestudeerde lidstaten laat een algemene trend die grofweg start in 2007/2008, een daling zien van het aantal in het kader van gezinshereniging uitgereikte verblijfsvergunningen of visa
- > In deze lidstaten is die daling hoofdzakelijk gekoppeld aan een wijziging van de nationale regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging
- > De economische crisis heeft een erg klein effect gehad op dit fenomeen

III. Jurisprudentie

Sedert de goedkeuring van richtlijn 2003/86/EC is de manoeuvreerruimte van de lidstaten op het vlak van gezinshereniging afgebakend. Aan de ene kant moeten ze de richtlijn omzetten en de bepalingen ervan correct implementeren, in het bijzonder op het administratieve niveau. Aan de andere kant creëert de richtlijn rechten voor individuen. Individen kunnen dus steunen op de richtlijn, als ze een negatieve beslissing willen aanvechten, ofwel bij administratieve instanties ofwel bij een nationale rechter. Als een nationale rechter een uitspraak moet doen in een zaak die betrekking heeft op richtlijn 2003/86/EC, dan zijn er twee mogelijkheden. Vanuit zijn plicht om de rechten van het individu te garanderen, kan de nationale rechter het volgende doen:

- > Beslissen om de implementatie van een nationale regel te verwerpen omdat hij onverenigbaar is met richtlijn 2003/86/EC, of
- > Aan het Hof van Justitie van de EU vragen om de bepalingen van richtlijn 2003/86/EC te interpreteren om ze correct te kunnen toepassen in de rechtspraak.

Daaruit volgt dat nationale rechters een cruciale rol spelen in de implementatie van de richtlijn en de bescherming van het recht op gezinshereniging. In het kader van deze studie kwam het erop aan om te onderzoeken in welke mate nationale rechters gebruik maakten van de mogelijkheden om de bepalingen van de richtlijn toe te passen tegen nationale regels en administratieve beslissingen in, of om het Hof van Justitie te vragen om sommige bepalingen van de richtlijn te interpreteren. In beide situaties was de impact en de rol van de nationale rechters erg beperkt.

A. Toepassing van richtlijn 2003/86/EC tegen nationale regels of administratieve beslissingen in

Deze situatie kan voorkomen als de nationale regels niet verenigbaar zijn met enkele duidelijke bepalingen van de richtlijn. Van de negen onderzochte lidstaten blijkt dat er maar twee waren waarvan de nationale rechtbanken vonden dat de regels in hun land onverenigbaar waren met de bepalingen van richtlijn 2003/86/EC.

In **Duitsland** vonden verscheidene rechtbanken dat de voorwaarde die stelt dat huwelijkspartners Duits moeten kennen vooraleer ze een visum voor gezinshereniging kunnen krijgen, onverenigbaar is met richtlijn 2003/86/EC.

In **Polen** werd de gezinshereniging met een minderjarig kind afgewezen omdat de ouders niet konden bewijzen dat ze een regelmatig en stabiel inkomen hadden. De nationale rechtbank was het eens met de administratieve instantie dat de ouders over te weinig inkomsten beschikten, maar wilde dat het minderjarige kind desondanks een verblijfsvergunning van bepaalde duur kon krijgen op basis van drie overwegingen: de voortzetting van zijn opvoeding, de korte economische activiteit die de ouders van de minderjarige hadden uitgeoefend, en de belangen van het kind. In deze context werd de administratieve beslissing waarbij het verzoek om gezinshereniging werd afgewezen, vernietigd.

Dit zijn volgens de nationale rapporten de enige cases waar nationale rechters de implementatie van nationale regels hebben verworpen of administratieve beslissingen hebben vernietigd omdat ze onverenigbaar waren met het EU-recht.

B. Prejudiciële verwijzingen naar het EU-Hof van Justitie

Nationale rechters kunnen een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie van de EU om een “rechts-geldige” interpretatie van de richtlijn te krijgen. Ook hier zijn de resultaten erg beperkt.

Tot nog toe werd aan het Hof van Justitie slechts één keer, in het Chakroun-arrest, gevraagd om een interpretatie van de richtlijn te geven. Verschillende bepalingen van de richtlijn zouden echter verduidelijkt moeten worden. Het verbaast dan ook dat sommige vragen die werden opgeworpen tijdens nationale processen nooit hun weg vonden naar de rechtszaal van het Hof van Justitie.

Belangwekkend daarbij is dat enkele vragen die werden opgeworpen op het nationale niveau betrekking hadden op integratiemaatregelen. In een federale administratieve rechtbank in **Duitsland** werd de vraag gesteld of de voorwaarde inzake taalkennis die opgelegd wordt aan huwelijkspartners verenigbaar is met het EU-recht. Maar het Duitse Hof vond het niet nodig om hierover een interpretatie van het Hof van Justitie te vragen.

In Nederland stelde een lagere rechtbank een prejudiciële vraag over de verenigbaarheid van de integratietest in het buitenland met de bepalingen van de richtlijn. De zaak ging over een Afghaanse vrouw van wie de gezinshereniging was afgewezen omdat ze de test niet kon afleggen omdat ze ziek en ongeletterd was. De zaak lag erg gevoelig omdat ze de moeder was van acht kinderen die zich al bij hun vader in Nederland hadden gevoegd. Het nationaal hof hield rekening met deze situatie en stemde toe om een prejudiciële vraag te stellen over de interpretatie van de bepaling inzake integratiemaatregelen in de richtlijn⁴⁵. Maar vooraleer het Hof van Justitie de tijd had gekregen om een interpretatie te geven, besliste de Nederlandse regering om af te wijken van de integratievoorwaarde en om de gezinshereniging toe te staan aan de Afghaanse vrouw. Ten gevolge van deze individuele afwijking, besliste het Hof van Justitie om geen antwoord meer te geven op de prejudiciële vraag. Desondanks moet worden genoteerd dat de Commissie in een advies dat werd verleend tijdens de procedure vond dat het slagen in een integratietest in het buitenland als voorwaarde voor toegang tot het land, niet verenigbaar is met de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging.

Dit zijn slechts enkele situaties waarnaar wordt verwezen in de nationale rapporten en waar de mogelijkheid om een preliminaire uitspraak te vragen van het Europees Hof van Justitie in gang werd gezet.

C. Algemene opmerkingen over het gebrek aan samenwerking tussen nationale rechters en het Hof van Justitie

De erg beperkte rol van de nationale en de Europese jurisprudentie is om verschillende redenen erg jammer.

De zaak van de Afghaanse vrouw was een mooie gelegenheid geweest om eindelijk te kunnen beschikken over een juiste interpretatie van de bepaling over de integratiemaatregelen die de lidstaten mogen instellen. Het toepassingsveld van deze bepaling en de manier waarop ze geïmplementeerd wordt, blijft in Nederland immers een punt van discussie en debat. De beslissing van de Nederlandse instanties om gezinshereniging toe te staan aan de Afghaanse moeder is in dit opzicht een signaal. Er zijn immers goede redenen om te denken dat het Hof van Justitie een interpretatie zou hebben gegeven die zou aantonen dat het Nederlandse mechanisme onverenigbaar is met het EU-recht. Door de gerechtelijke actie stop te zetten, bewaren de Nederlandse instanties hun manoeuvreerruimte nog even. Aangezien de bevoegdheid om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie berust bij de nationale rechters, is het moeilijk te voorspellen wanneer dit zal gebeuren.

⁴⁵ Zie HJEU, 10 juni 2011, Bibi Mohammad Imran, C-155/11 PPU.

Ten tweede is het toekennen van de macht aan de nationale rechters om te beslissen of ze een preliminaire uitspraak mogen vragen aan het Hof van Justitie, een belemmering voor de erkenning van de rechten van individuen op het vlak van migratie. Bij het bekijken van richtlijn 2003/86/EC zijn er verscheidene bepalingen waarvoor een interpretatie nodig is om de verenigbaarheid van de nationale regels te beoordelen⁴⁶. Dit is echter nog niet gebeurd. Een benaderende kennis van de EU-migratieregels en -effecten zou een verklaring kunnen zijn. Een andere kan slaan op de onwil van de nationale rechters om op het vlak van migratie te verwijzen naar het EU-Hof van Justitie. Hoe dan ook, dit is geen bevredigende situatie omdat de rechten van onderdanen van derde landen gewaarborgd dienen te worden.

Tot slot moet worden beklemtoond dat een alternatief mechanisme om de inactiviteit van de nationale rechters te omzeilen, ook niet werkt. De Europese Commissie heeft immers het recht om op te treden tegen inbreuken, als het van oordeel is dat de lidstaten het EU-recht niet correct implementeren. In een rapport dat werd gepubliceerd in oktober 2008 en dat betrekking had op de implementatie van richtlijn 2003/86/EC, identificeerde de Commissie een aantal punten waar de verenigbaarheid van de lidstaten niet volledig was verzekerd⁴⁷. De Nederlandse regels over de integratiemaatregelen werden daar bijvoorbeeld aangestipt als een potentieel probleem. Tot nu toe heeft de Europese Commissie nog geen enkele inbreukprocedure opgestart rond deze noch andere punten.

46 In dit verband zie Labayle H. & Pascouau Y. "Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification", op.cit.; Groenendijk K., Fernhout R., van Dam D., van Oers R. & Strik T. "The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation", op. cit.

47 Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2003/86/EC inzake het recht op gezinshereniging, COM(2008) 610 definitief, 08.10.2008.

Het gebruik van richtlijn 2003/86/EC blijkt erg beperkt en in zekere mate teleurstellend te zijn. Noch de nationale rechters, noch enige andere bevoegde instanties zoals de Europese Commissie nemen het voortouw om het recht op gezinshereniging te beschermen. Dat vraagt om drie slotbemerkingen.

Ten eerste, de onwil van de nationale rechters om te verwijzen naar het Hof van Justitie van de EU is zorgwekkend en men kan zich afvragen of ze voldoende verstand hebben van het desbetreffende EU-recht en/of onafhankelijk genoeg zijn om het nationale niveau in vraag te stellen.

Ten tweede, het niet opstarten door de Europese Commissie van inbreukprocedures benadrukt de erg oncomfortabele positie van deze instelling. Ze heeft de macht om op te treden tegen één of meer lidstaten, maar tegelijkertijd moet ze met hen samenwerken om toekomstige richtlijnen te kunnen goedkeuren. Met andere woorden, voor de Commissie is het erg moeilijk om steun te krijgen van een lidstaat, als ze net voordien een inbreukprocedure tegen die staat heeft opgestart: een cruciaal punt dat de grenzen van de institutionele constructie van de EU belicht. Alternatieve oplossingen waarbij een ad hoc-orgaan inbreukprocedures kan opstarten als de grondrechten bedreigd zijn, zouden moeten worden besproken.

Tot slot, is het noodzakelijk dat het recht op gezinshereniging wordt beschermd en verbeterd. Dat kan worden bereikt via een betere verspreiding van informatie over het toepassingsgebied en het effect van richtlijn 2003/86/EC op het nationale niveau. Bovendien kan de uitwisseling van ervaringen en praktijken tussen rechters en advocaten in dit verband een broodnodig instrument zijn. De Europese Commissie zou hier het voortouw kunnen nemen door het aanbieden van vormingssessies binnen de lidstaten voor nationale rechters en/of advocaten. Het Hof van Justitie van de EU zou bij dit project kunnen worden betrokken. In elk geval zou dit punt op de agenda moeten staan van de raadpleging over de publicatie van het groenboek van de Europese Commissie, die volgens plan in heel Europa zal plaatsvinden op het einde van 2011.

BESLUITEN

De analyse die in deze studie wordt voorgesteld, toont aan dat het domein van de gezinshereniging voortdurend in beweging is. Dit fenomeen is geworteld in het nationale beleid of/en in omzettingen van Europese richtlijnen.

Het rapport vestigt echter de aandacht op een breed gedeelde trend bij de bestudeerde lidstaten: de tendens om nieuwe regels goed te keuren inzake de voorwaarden voor gezinshereniging, en in sommige landen, om het moeilijker te maken om te voldoen aan deze voorwaarden. De minimumleeftijd, een verblijf vooraf, huisvestingsvoorwaarden, inkomensvoorwaarden en integratiemaatregelen maken deel uit van de uiteenlopende voorwaarden die de lidstaten mogen stellen en waaraan de aanvragers van gezinshereniging dan moeten voldoen.

De recente ontwikkeling van dergelijke regels in verscheidene lidstaten waar deze voorwaarden voordien niet werden gesteld, geeft aan dat de trend in alle EU-lidstaten opgang maakt. Aan de andere kant is de geleidelijke wijziging van specifieke voorwaarden in sommige staten eveneens een teken van het net vermelde fenomeen.

De trend die door het rapport wordt beklemtoond moet echter ook genuanceerd worden. Er zijn inderdaad meer staten die regels aannemen met voorwaarden voor gezinshereniging, maar deze regels worden op andere manieren geïmplementeerd. De regels eisen immers minder of meer van migranten, of ze leggen meer strikte of meer soepele procedures en bewijsmateriaal op. Zweden, Portugal en Slovenië kunnen op verschillende punten bij de staten worden gerekend waar de voorwaarden voor gezinshereniging minder strikt afgebakend zijn. Aan de andere kant van het spectrum staan Frankrijk, Nederland, Duitsland en sinds kort België, waar het duidelijk lastiger geworden is om te voldoen aan de voorwaarden.

Het verschil tussen restrictieve en soepele maatregelen moet worden geanalyseerd in het licht van de doelstellingen die de lidstaten nastreven. Zoals blijkt uit het rapport kunnen de voorwaarden voor gezinshereniging er in specifieke situaties op gericht zijn om gezinsmigratie moeilijker te maken of om migranten te helpen om zich beter te integreren. De voorwaarden voor gezinshereniging kunnen dus worden ingezet als een instrument om de migratie te beheersen of als een instrument om de integratie van migranten in de maatschappij te verbeteren.

Uit de lopende discussies over migratie in het algemeen en de resultaten van het rapport kan worden besloten dat de voorwaarden voor gezinshereniging die recent werden aangenomen door EU-lidstaten ernaar streven om gezinshereniging te beperken via strengere regels. Deze stelling wordt bevestigd door het nationale discours, zoals de *'ongewenste immigratie'* in Frankrijk, en acties, zoals recente wetswijzigingen in België. Ze wordt ook gevoed door Europese ontwikkelingen zoals het Europees Pact over Immigratie en Asiel.

Op basis van de besluiten van dit rapport kan echter grondiger worden nagedacht hoe de voorwaarden voor gezinshereniging de integratie van onderdanen van derde landen wettelijk en in de praktijk kunnen verbeteren. Met betrekking tot de voorwaarden die worden belicht in deze studie, kunnen er drie categorieën worden afgebakend die mikken op drie verschillende doelen.

De eerste categorie gaat over regels die gekoppeld zijn aan de stabiliteit van de gezinshereniger: een basisvoorwaarde waarnaar lidstaten streven. Voor een geslaagde gezinshereniging en verdere integratie moet de gezinshereniger aantonen dat hij/zij al gedurende een bepaalde periode in de betrokken lidstaat woont, en beschikt over een stabiel en regelmatig inkomen, en over behoorlijke huisvesting.

De tweede categorie heeft betrekking op het engagement. Hier gaat het over het bestaan van integratiemaatregelen waaraan gezinsleden moeten of kunnen voldoen om taal- en burgerlijke kennis te verwerven. Beide worden beschouwd als cruciale elementen voor integratie. Een basisbeheersing van de taal en het verwerven van informatie over de werking van de staat en zijn administratieve diensten kan nieuwkomers helpen om gemakkelijker hun weg te vinden in de maatschappij.

De derde categorie regels, tot slot, gaat over de bescherming van personen. Dit omvat twee verschillende elementen. Aan de ene kant moeten gezinsleden worden voorbereid op hereniging, wat in sommige gevallen erg moeilijk kan zijn. Dit kan worden bereikt via voorlichting die aan de gezinsleden wordt verstrekt vóór en/of na hun aankomst in de lidstaat. Aan de andere kant kunnen regels in verband met schijnhuwelijken verhinderen dat huwelijkspartners worden misleid of misbruikt. In dit laatste geval kan de integratie soms zelfs nog moeilijker uitvallen.

Uiteindelijk kunnen regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging een positief effect hebben op de latere integratie van de gezinsleden in hun gastland. Maar dan moet dit achterliggende beginsel wel meespelen bij de toepassing van de regels. Omgekeerd, als de regels enkel werden aangenomen om de migratiestroom te beheersen, dan zal hun impact op integratie waarschijnlijk slechter zijn. Want, ofwel wordt het recht op gezinshereniging niet verleend aan de gezinsleden, ofwel wordt hun statuut – i.e. het recht om te blijven – afhankelijk gemaakt van de vervulling van een reeks voorwaarden. Controleren op schijnhuwelijken is een interessante illustratie in dit verband. De regels die van toepassing zijn in de meerderheid van de lidstaten zijn gelijksoortig, als het gaat om het onderzoeken van huwelijken die afgesloten zijn door onderdanen, of door onderdanen van derde landen. Dit kan op twee verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Aan de ene kant laten ze zien dat huwelijken van onderdanen of vreemdelingen met huwelijkspartners uit derde landen evenveel argwaan oproepen. Omgekeerd, en meer positief gezien kunnen de gelijksoortige regels wijzen op eenzelfde bereidheid om de goede integratie van de gezinnen in het gastland te verzekeren en voor te bereiden.

Dit brengt ons bij de echte kern van het probleem: wat wil men met gezinshereniging en met de regels daar rond bereiken? Gaat het om een reeks regels die mikken op de bevordering van de sociale inclusie van migranten in het gastland? Met andere woorden, aan migranten toestaan dat hun gezinsleden zich bij hen voegen, wordt gezien als een integratiefactor. Of, omvat gezinshereniging een reeks regels die proberen te bepalen wie het recht heeft om zich bij de gezinshereniger te voegen? In deze visie moeten regels inzake gezinshereniging worden beschouwd als een extra instrument om de migratie te beheersen.

De Europese Commissie zag 'gezinseenmaking' bij het begin van 2000 als een instrument voor integratie, maar de lidstaten vonden dat de EU-regels in dit verband voor hen een instrument moesten zijn om gezinsmigratie, soepel of restrictief, te beheersen. De huidige trends laten zien dat de lidstaten de neiging hebben om hun overblijvende speelruimte te gebruiken om gezinsmigratie moeilijker te maken.

Twee vragen blijven in grote mate onbeantwoord. Is deze versterking van de nationale regels rond de voorwaarden voor gezinshereniging verenigbaar met het EU-recht? Is deze versterking van de nationale regels rond de voorwaarden voor gezinshereniging wenselijk in het kader van gezinshereniging?

Wat betreft de eerste vraag, belet richtlijn 2003/86/EC niet dat de lidstaten hun bevoegdheid uitoefenen en regels en voorwaarden aannemen of versterken op punten waar de richtlijn hen vaak erg veel speelruimte geeft. Deze mogelijkheid is nu echter afgebakend door het Hof van Justitie, dat de lijnen heeft getrokken die richting kunnen geven aan de acties van de lidstaten.

Aan de ene kant moeten de lidstaten de voorschriften naleven die met hun goedkeuring werden opgenomen in richtlijn 2003/86/EC. Ze gaan van de erkenning van het recht op gezinshereniging, als voldaan is aan alle voorwaarden die door de nationale wet worden gesteld, tot het naleven van de belangen van het kind en van migranten als hun banden met, en de duur van hun verblijf in, de lidstaat worden onderzocht. In dit opzicht zijn de landen duidelijk verplicht om alle verzoeken individueel te behandelen.

Aan de andere kant zijn de lidstaten verplicht om de bepalingen van de richtlijn nu te implementeren in het licht van de doelstelling om "gezinshereniging te bevorderen". Dit zorgt voor een nieuw en nooit eerder voorgekomen landschap waarbij de lidstaten, via een *a contrario*-argument, geen regels mogen aannemen die gezinshereniging niet bevorderen. Anders gezegd, regels die gezinshereniging willen bemoeilijken, moeten gewettigd zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Tot slot moeten de nationale regels, in afwachting dat het thema wordt aangepakt door het Hof van Justitie, het non-discriminatiebeginsel respecteren, in het bijzonder als de voorwaarden voor gezinshereniging niet worden opgelegd aan vreemdelingen uit specifieke landen. Dit wordt ongetwijfeld het volgende interpretatie-element dat de manoeuvreerruimte van de lidstaten zal afbakenen.

De tweede vraag – of het wenselijk is dat de nationale regels inzake de voorwaarden voor gezinshereniging worden versterkt – moet in perspectief worden geplaatst. Het moet in het bijzonder worden bekeken met het oog op de migranten die de EU-lidstaten in de volgende jaren zullen nodig hebben. De demografische uitdaging waarmee de lidstaten van de EU worden geconfronteerd, vraagt om een behoorlijke evaluatie van het aantal migranten dat in de toekomst zal nodig zijn. Het spreekt vanzelf dat migratie naar de EU een deel van de oplossing zal zijn.

Het is dus twijfelachtig of de EU-lidstaten in staat zullen zijn om migranten aan te trekken, als deze laatste, wegens de strenge voorwaarden, niet in staat zijn – of grote moeilijkheden ervaren – om hun gezinsleden bij zich te nemen. Dit betreft alle soorten migranten die de EU zal nodig hebben, i.e. zowel laaggeschoolde als hooggeschoolde migranten. Het beeld van een 'defensieve Unie' dat de EU-landen momenteel borstelen, moedigt vreemde werknemers niet aan om naar de EU te komen. Ze zullen zich waarschijnlijk liever vestigen in meer 'migrantvriendelijke' landen.

Tot slot mag de toegang tot gezinshereniging niet op zichzelf worden bekeken. Het thema gaat samen met het vraagstuk van de rechten. Welke rechten worden verleend aan gezinsleden eens ze in een gastlidstaat verblijven? Dit punt is even belangrijk als de voorwaarden voor gezinshereniging, omdat het een teken is van de openheid van de EU-maatschappij tegenover migranten en werkt als een magneet of als een schild. Gezien het bij gezinshereniging gaat om grote aantallen, is het antwoord op dit punt meer dan relevant.

AANBEVELINGEN

Deze studie beklemtoont dat er in de afgelopen jaren veel veranderingen en ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het beleid dat de lidstaten voeren rond de voorwaarden voor gezinshereniging. Deze ontwikkelingen gingen soms gepaard met verhitte nationale debatten. Binnen deze context publiceert de Europese Commissie op het einde van 2011 een groenboek over het recht op gezinshereniging. Dit document geeft de aanzet voor een grootschalige raadpleging over gezinshereniging, die zou kunnen leiden tot een eventuele wijziging van richtlijn 2003/86/EC. In het perspectief van deze raadpleging doet het European Policy Centre de volgende aanbevelingen:

1. Komende besprekingen en ontwikkelingen moeten terdege rekening houden met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en met de rechten die vervat zijn in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Het recht op gezinshereniging wordt erkend door richtlijn 2003/86/EC en door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bovendien heeft het Hof van Justitie duidelijk gesteld dat de richtlijn streeft naar de "bevordering van gezinshereniging". Voorts wordt het recht op een gezinsleven erkend door het Handvest van de Grondrechten van de EU, waaraan de lidstaten wettelijk gebonden zijn sedert het van kracht worden van het Verdrag van Lissabon. Aldus vormen de richtlijn, het handvest en de jurisprudentie van het Hof van Justitie het kader en de limieten waarnaar de lidstaten zich moeten schikken bij het implementeren van hun beleid op dit vlak.

2. Een verdere harmonisering van de voorwaarden voor gezinshereniging is nodig om de convergentie tussen de lidstaten te versterken

Ondanks het bestaan van een richtlijn over het recht op gezinshereniging lopen de nationale regels betreffende de voorwaarden voor gezinshereniging nog altijd aanzienlijk uiteen. De raadpleging die de Europese Commissie opstart na de publicatie van een groenboek, biedt de betrokken stakeholders de gelegenheid om verder te debatteren over de harmonisering van de nationale wetten en regelingen, zoals het omzetten van de huidige optionele bepalingen in dwingende bepalingen, en het vaststellen van meer gedetailleerde regels.

3. Elke beleidsontwikkeling op het vlak van gezinshereniging moet het achterliggende beginsel dat gezinshereniging streeft naar integratiebevordering en niet naar een beheersing van migratiestromen, waarborgen

Richtlijn 2003/86/EC erkent dat "gezinshereniging een noodzakelijk middel is om een gezinsleven mogelijk te maken. Ze draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen

in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die in het Verdrag is vastgelegd.” (Motief 4). De huidige politieke context focust in veel lidstaten op het beheersen, en in veel gevallen beperken, van de komst van nieuwe immigranten. Men zou nochtans moeten beseffen dat gezinshereniging de migranten helpt om zich beter te integreren in het gastland, zoals wordt gesteld in de richtlijn. Elke poging om af te wijken van deze doelstelling en om de migratie te beheersen via beperkende regels inzake gezinshereniging, moet worden vermeden.

www.kbs-frb.be

Meer info over onze projecten,
evenementen en publicaties vindt u op
www.kbs-frb.be.

Een e-news houdt u op de hoogte.
Met vragen kunt u terecht op
info@kbs-frb.be of 070-233 728

Koning Boudewijnstichting,
Brederodestraat 21, B-1000 Brussel
02-511 18 40,
fax 02-511 52 21

Giften vanaf 40 euro
zijn fiscaal aftrekbaar.
000-0000004-04
IBAN BE10 0000 0000 0404
BIC BPOTBEB1

De Koning Boudewijnstichting is een onafhankelijke en pluralistische stichting in dienst van de samenleving. We willen op een duurzame manier bijdragen tot meer rechtvaardigheid, democratie en respect voor diversiteit. De Stichting steunt jaarlijks zo'n 1.500 organisaties en individuen die zich engageren voor een betere samenleving. Onze actiedomeinen de komende jaren zijn: armoede & sociale rechtvaardigheid, gezondheid, democratie in België, democratie in de Balkan, erfgoed, filantropie, migratie, ontwikkeling, leiderschap, lokaal engagement, partnerschap of uitzonderlijke ondersteuning. De Stichting werd opgericht in 1976 toen Koning Boudewijn 25 jaar koning was.

In 2011 werkt de Stichting met een startbudget van 30 miljoen euro. Naast ons eigen kapitaal en de belangrijke dotatie van de Nationale Loterij, zijn er de Fondsen van individuen, verenigingen en bedrijven. De Koning Boudewijnstichting ontvangt ook giften en legaten.

De Raad van Bestuur van de Koning Boudewijnstichting tekent de krachtlijnen uit en zorgt voor een transparant beleid. Voor de realisatie doet ze een beroep op een 50-tal medewerkers. De Stichting werkt vanuit Brussel en is actief op Belgisch, Europees en internationaal niveau. In België heeft de Stichting zowel lokale, regionale als federale projecten lopen.

Om onze doelstelling te realiseren, combineren we verschillende werkmethodes. We steunen projecten van derden of lanceren eigen acties, bieden een forum voor debat en reflectie, en stimuleren filantropie. De resultaten van onze projecten en acties worden verspreid via diverse mediakanalen. De Koning Boudewijnstichting werkt samen met overheden, verenigingen, ngo's, onderzoekscentra, bedrijven en andere stichtingen. We hebben een strategisch samenwerkingsverband met het European Policy Centre, een denktank in Brussel.

