

**Advies van het Comité van de Regio's over het „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging”**

(2003/C 73/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging voor alle gezinnen die op het grondgebied van de lidstaten verblijven (COM(2002) 225 def. — 1999/0258 (CNS));

gezien het besluit van de Raad van 23 mei 2002 om het Comité van de Regio's over deze aangelegenheid te raadplegen overeenkomstig art. 265, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

gezien het besluit van zijn bureau van 12 maart 2002 om de commissie „Externe betrekkingen” met het opstellen van het desbetreffende advies te belasten;

gezien het feit dat de Europese Raad tijdens zijn speciale bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere de noodzaak heeft erkend van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen, op basis van een gezamenlijke beoordeling van zowel de economische en demografische ontwikkeling in de Unie als de situatie in de landen van herkomst;

gezien de bevestiging door de Europese Raad tijdens zijn speciale bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie;

gezien het rapport van de Raad van Europa van juli 2000 over „Diversity and Cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities” (Verscheidenheid en samenhang: nieuwe uitdagingen voor de integratie van immigranten en minderheden);

gezien het besluit van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 waarin opnieuw wordt bevestigd dat gemeenschappelijke normen voor de gezinsherenigingsprocedures moeten worden vastgesteld om tot een echt gemeenschappelijk immigratiebeleid te komen;

gezien het op 16 mei 2002 goedgekeurde advies van het Comité van de Regio's over immigratie- en asielbeleid (CDR 93/2002 fin) <sup>(1)</sup>;

gezien de verwijzing door de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 naar de noodzaak om een Europees gemeenschappelijk immigratiebeleid te ontwikkelen en voor de integratie van immigranten die legaal in de Europese Unie verblijven te zorgen; en het besluit van de Raad om de status van langdurig ingezetenen tegen juni 2003 te regelen;

gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité betreffende het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (CES 857/2002);

gezien het door de commissie „Externe betrekkingen” op 26 september 2002 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 243/2002 rev.) (rapporteur: mevrouw Coleman, raadslid van de North Wiltshire District Council (VK/ELDR));

overwegende dat billijke, gemeenschappelijke regels inzake gezinshereniging zullen bijdragen tot een succesvolle integratie van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden in de samenleving en op de arbeidsmarkt van het gastland;

overwegende dat er in tal van lidstaten een ernstig tekort is aan gekwalificeerde arbeidskrachten, met name in de gezondheidszorg, de IT-sector en het onderwijs, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het concurrentievermogen van de Europese Unie; en dat een gemeenschappelijk beleid dat tegemoet komt aan de behoefte van migrante arbeiders aan integratie en gezinshereniging, ertoe zal bijdragen degelijk geschoolde onderdanen van derde landen aan te trekken om in de Europese Unie te komen werken;

<sup>(1)</sup> PB C 278 van 14.11.2002, blz. 44.

overwegende dat er in de lidstaten tengevolge van verschillende culturele, historische en geografische factoren uiteenlopende regelingen en procedures bestaan om de aanvragen om gezinshereniging van onderdanen van derde landen te behandelen;

overwegende dat alleen een voor de hele Unie geldend gemeenschappelijk beleid inzake gezinshereniging, waarbij het gezin wordt beschermd en het gezinsleven wordt gerespecteerd, zowel aanvragers als lidstaten de nodige rechtszekerheid kan bieden;

overwegende dat de nakende uitbreiding van de Europese Unie de behoefte aan een voor de hele Unie geldend gemeenschappelijk beleid inzake gezinshereniging nog verscherpt;

overwegende dat lokale en regionale overheden een belangrijke rol spelen bij de integratie van onderdanen van derde landen en hun gezinnen in de samenleving en op de arbeidsmarkt in de Europese Unie,

heeft tijdens zijn 47e zitting van 20 en 21 november 2002 (vergadering van 20 november) het volgende advies goedgekeurd.

## 1. Het standpunt van het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's

1.1. is ingenomen met het voorstel waarin wordt gesteld dat er effectief bepalingen m.b.t. de procedure voor de behandeling van aanvragen tot gezinshereniging moeten worden ingevoerd die naast de normale werklust van de betrokken instanties in de lidstaten moeten kunnen worden afgehandeld, en tevens transparant en billijk moeten zijn, zodat de betrokkenen voldoende rechtszekerheid wordt geboden;

1.2. betreurt dat het gewijzigde voorstel afstapt van een op rechten gebaseerde benadering van gezinshereniging en meer in de richting van een procedurele aanpak gaat en maakt zich zorgen over het feit dat het oorspronkelijke doel, namelijk „verankering van het recht op gezinshereniging”, zoals omschreven in het voorstel van de Commissie van 1999, is afgezwakt tot het vaststellen van een gemeenschappelijke reeks minimumvoorwaarden „waaronder het recht op gezinshereniging kan worden uitgeoefend”. In het voorstel zou rekening moeten worden gehouden met speciale gevallen waarin het zinvol kan zijn om het verblijfsrecht te waarborgen;

1.3. verheugt zich over het in art. 3, lid 6, geformuleerde voorstel dat de richtlijn niet mag leiden tot de invoering van voorwaarden die minder gunstig zijn dan die welke in de lidstaten reeds gelden;

1.4. betreurt dat toelating van gezinsleden overeenkomstig art. 4 alleen verplicht is indien het leden van het kerngezin in traditionele zin betreft (echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de aanvrager). De regeling voor de behandeling van andere familieleden verschilt van lidstaat tot lidstaat, hetgeen verwarring veroorzaakt en tot rechtszaken kan leiden;

1.5. vreest met name dat de behandeling van ongehuwde partners, onwettige kinderen en volwassenen ten laste van de aanvrager waarschijnlijk van lidstaat tot lidstaat zal verschillen. Een en ander kan ertoe leiden dat hiertegen beroep wordt aangetekend op basis van het Verdrag voor de rechten van de mens, met name de bepalingen inzake respect voor het gezinsleven;

1.6. stelt vast dat de lidstaten overeenkomstig de artikelen 4, lid 3, en 5, lid 2, van de voorgestelde richtlijn toestemming kunnen geven voor toegang en verblijf van ongehuwde partners als er een duurzame relatie of een geregistreerd partnerschap met de aanvrager bestaat. Het merkt voorts op dat vele landen buiten de Europese Unie niet voorzien in geregistreerde partnerschappen tussen een man en een vrouw of tussen partners van hetzelfde geslacht. Het Comité betreurt dan ook dat er in de richtlijn niet wordt gesproken over de rechten van partners van hetzelfde geslacht die een duurzame relatie hebben, en evenmin over de rechten van de kinderen van deze personen;

1.7. verheugt zich over de grotere speelruimte die de lidstaten wordt gelaten om te beslissen of de aanvraag moet worden ingediend wanneer het gezin zich nog buiten dan wel reeds op hun grondgebied bevindt;

1.8. is ingenomen met de in art. 5, lid 4, voorgestelde harmonisatie van de termijn voor behandeling van verzoeken, maar vreest dat, aangezien de gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van die termijn bij nationale wetgeving worden geregeld, een administratieve vertraging in sommige gevallen ook meteen tot een afwijzing zal leiden. Het Comité wijst er voorts op dat vergelijkbare gevallen, afhankelijk van de lidstaat, waarschijnlijk een verschillende behandeling zullen krijgen en dat dit mogelijk bij het Europees Hof van Justitie aanhangig zal worden gemaakt;

1.9. betreurt dat er, los van de urgentieprocedures waarvoor de lidstaten overeenkomstig art. 15 kunnen kiezen, in de voorgestelde richtlijn nergens wordt ingegaan op de status van gezinsleden na echtscheiding, scheiding of overlijden van de aanvrager;

1.10. is er niet over te spreken dat er in de voorgestelde richtlijn geen gewag wordt gemaakt van de kosten die voor gezinsleden van onderdanen van derde landen aan het verwerven van een visum verbonden zijn;

1.11. merkt op dat onderdanen van derde landen die in een lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben, met veel kans op succes een aanvraag tot gezinshereniging kunnen indienen. Het Comité vreest evenwel dat indien zij dan gebruik maken van hun recht om in een andere lidstaat werk te zoeken <sup>(1)</sup>, zij wegens de uiteenlopende regelingen inzake gezinshereniging in de verschillende lidstaten geen toestemming zullen krijgen hun gezinsleden mee te nemen. Een dergelijke behandeling zou indruisen tegen de verplichting het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, hetgeen de voorgestelde richtlijn juist beoogt te bevorderen;

1.12. betreft dat het VK, Denemarken en Ierland gebruik hebben gemaakt van hun recht om krachtens de respectieve Protocolen voor die landen de voorgestelde richtlijn niet toe te passen (opt out). Het vreest dat

- a) deze lidstaten, elk met een verschillende historische achtergrond en ervaring, geen bijdrage zullen leveren aan de gemeenschappelijke regelgeving inzake het recht op gezinshereniging, en dat,
- b) indien zij op een later tijdstip de richtlijn wel willen toepassen, de door de EU vastgestelde regelgeving misschien niet aan hun behoeften tegemoet zal komen;

1.13. merkt op dat, personen die om toelating tot de Europese Unie verzoeken, onder de Overeenkomst van Dublin in hun keuze beperkt zijn en alleen toegelaten kunnen worden tot een lidstaat waarmee zij reeds een band hebben (b.v. een familielid dat daar reeds verblijft) of tot de lidstaat via dewelke zij de Unie binnenkomen. Het Comité is dan ook van mening dat het van cruciaal belang is dat er een voor de hele Europese Unie geldige gemeenschappelijke regeling inzake gezinshereniging komt;

1.14. maakt zich ernstig zorgen dat het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling inzake gezinshereniging bij de uitbreiding van de Europese Unie veel problemen zal veroorzaken. Als er geen gemeenschappelijke regels worden vastgesteld, zullen de verschillende regelingen voor gezinshereniging in de lidstaten nog sterker uiteenlopen. Het Comité is er dan ook mee ingenomen dat de lidstaten in art. 20 van de voorgestelde richtlijn worden aangespoord de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk op 31 december 2003 in werking te doen treden;

1.15. merkt op dat veel lokale en regionale overheden (samen met andere partners) gezinshereniging kunnen ondersteunen door desgewenst te voorzien in een bepaald aantal diensten:

- a) gespecialiseerde dienstverlening die naast de normale voorzieningen voor vele onderdanen van EU-lidstaten noodzakelijk kan zijn, zoals het verstrekken van informatie in een bepaalde taal en bijzondere medische of psychologische bijstand;

- b) diensten die verband houden met de integratie van nieuwe burgers in de samenleving en op de arbeidsmarkt;
- c) gebruikelijke diensten als huisvesting en onderwijs.

Bepaalde lokale en regionale overheden zullen echter een onevenredig aandeel in de kosten voor het verlenen van deze diensten dragen;

1.16. is ervan overtuigd dat gezinshereniging bijdraagt tot sociaal-culturele stabiliteit en de integratie van ingezetenen uit landen buiten de EU in de lidstaten vergemakkelijkt. Maar sociale integratie staat of valt bij gelijke toegang tot onderwijs, werk en beroepsopleiding;

1.17. is van mening dat, als in de verschillende lidstaten uiteenlopende regelingen van toepassing zijn, er verwarring zal ontstaan m.b.t. het mogelijke gevolg dat aan een bepaalde aanvraag wordt gegeven, zodat hiertegen bij de rechter beroep kan worden aangetekend op basis van de mensenrechten of de rechten van het kind. Het Comité vreest voorts dat deze verwarring ook aanleiding zal geven tot vertraging bij de behandeling van aanvragen en beroepsprocedures, en dat lokale en regionale overheden genoodzaakt zullen zijn aanvragers langdurig begeleidende voorzieningen te bieden.

## 2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's

2.1. onderschrijft de invoering van een gemeenschappelijke regeling inzake gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, die samenhangend, transparant en billijk is zodat zowel de betrokkenen als de lidstaten voldoende rechtszekerheid wordt geboden;

2.2. beveelt aan dat de verplicht te hanteren definitie van het gezin wordt uitgebreid tot ongehuwde partners in een duurzame relatie, onwettige kinderen en volwassenen ten laste van de aanvrager;

2.3. beveelt aan dat het recht op gezinshereniging van ongehuwde partners in een duurzame relatie of een geregistreerd partnerschap wordt uitgebreid tot partners van hetzelfde geslacht die een dergelijke relatie onderhouden, en de kinderen van deze personen;

2.4. beveelt aan dat in de richtlijn ook wordt bepaald dat gezinsleden na echtscheiding, scheiding of overlijden van de aanvrager het recht behouden om in de EU te blijven;

<sup>(1)</sup> COM(2001) 127 def.

2.5. beveelt aan, het recht op toegang tot onderwijs, werk en beroepsopleiding voor gezinsleden met dat van de burgers van de Unie gelijk te trekken;

2.6. beveelt aan dat als een lidstaat er niet in geslaagd is om binnen de daarvoor in de richtlijn vastgestelde termijnen een besluit over een aanvraag te nemen, deze aanvraag als aanvaard wordt beschouwd;

2.7. dringt er bij de lidstaten op aan nogmaals de mogelijkheid na te gaan om aan gezinsleden van onderdanen van derde landen die gezinshereniging aanvragen, kosteloos visa te verstrekken;

2.8. beveelt aan dat onderdanen van derde landen wier gezinsleden in het kader van gezinshereniging tot een lidstaat zijn toegelaten, het recht krijgen hun gezin mee te nemen naar een andere lidstaat waar zij werk hebben gevonden, zelfs als aan die gezinsleden op dat tijdstip nog geen zelfstandige verblijfstitel is toegekend;

2.9. beveelt aan dat de Commissie vóór de uitbreiding een uitvoerigere communautaire regelgeving inzake gezinshereniging uitwerkt die ook door de nieuwe lidstaten zal worden goedgekeurd;

2.10. beveelt aan dat de lidstaten de lokale en regionale overheden (en partnerorganisaties) passende en voldoende middelen verstrekken zodat zij de nodige begeleidende voorzieningen kunnen bieden bij gezinshereniging van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven;

2.11. dringt er bij de Commissie op aan niet alleen met humanitaire maar ook met sociale aspecten van gezinshereniging rekening te houden, met name toegang tot de arbeidsmarkt, zodat de kans afneemt dat onderdanen van derde landen van lokale en regionale overheden afhankelijk zijn.

Brussel, 20 november 2002.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Albert BORE

---