



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.11.2011
COM(2011) 735 definitief

GROENBOEK

**inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de
Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG)**

I. INHOUD EN DOEL VAN HET GROENBOEK

Gezinshereniging is voor veel immigranten een noodzakelijke voorwaarde voor het leiden van een gezinsleven. Sinds 2003 bestaan er gemeenschappelijke Europese immigratieregels die bepalen onder welke voorwaarden onderdanen van derde landen het recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen¹. De richtlijn stelt de voorwaarden vast voor toegang en verblijf voor gezinsleden die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en die zich bij een niet-EU-burger voegen die reeds legaal in een lidstaat verblijft. Deze richtlijn is niet van toepassing op burgers van de EU².

Bij de vaststelling werd de richtlijn slechts als een eerste aanzet tot harmonisatie beschouwd, nadien werd de richtlijn door ngo's en academici bekritiseerd wegens de betrekkelijk geringe mate van harmonisatie. Tegelijkertijd hebben sommige lidstaten de afgelopen jaren beperkende regels ingevoerd en zelfs aangedrongen op een wijziging van de richtlijn³ om verdere voorwaarden aan gezinshereniging te kunnen stellen. Zij stellen dat dergelijke veranderingen nodig zijn om misbruik aan te pakken en de grote instroom van migranten beter te beheersen.

Een groot – zij het afnemend – deel⁴ van de legale migratie staat in het teken van gezinshereniging. In het begin van de jaren 2000 bleek migratie om familieredenen, in die lidstaten waarvan betrouwbare cijfers voorhanden zijn, meer dan 50% van de totale legale immigratie uit te maken. Momenteel gaat het om ongeveer een derde van alle immigratie naar de EU. Het deel van de migranten dat onder de richtlijn valt, namelijk de onderdanen van derde landen die zich bij niet EU-burgers voegen is nog kleiner: op EU-niveau gaat het om ongeveer 500 000 migranten, ofwel 21 procent van alle titels⁵.

Zowel in het programma van Stockholm als in het Europees migratie- en asielpact is opgemerkt dat het EU-beleid inzake gezinshereniging verder ontwikkeld dient te worden, met speciale aandacht voor integratiemaatregelen. In haar eerste verslag betreffende de toepassing van de richtlijn (COM(2008) 610)⁶ stelde de Commissie zelf nationale toepassingsproblemen en tekortkomingen van de richtlijn vast. Enerzijds werden enkele horizontale gevallen van onjuiste omzetting van de richtlijn gesignaleerd. Daarbij ging het onder meer om de bepalingen inzake de versoepeling van de visumregeling, de toekenning van autonome verblijfstitels, het rekening houden met de belangen van het kind, de beroepsmogelijkheden en de gunstiger bepalingen voor de gezinshereniging van vluchtelingen. Anderzijds werd in

¹ Richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging, hierna "de richtlijn" genoemd.

² Gezinshereniging voor EU-burgers en hun familieleden die onderdanen zijn van derde landen valt binnen de EU-wetgeving onder Richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn heeft echter uitsluitend betrekking op gevallen waarin een burger van de Unie verhuist naar, verblijft in of heeft verbleven in een andere lidstaat dan waar hij/zij onderdaan van is, en het familielid dat onderdaan is van een derde land zich bij hem/haar voegt of dit familielid hem/haar naartoe begeleidt.

³ Standpuntnota – het Nederlandse standpunt inzake het migratiebeleid van de EU.

⁴ Deze afname houdt waarschijnlijk gedeeltelijk verband met de strengere voorwaarden die onlangs in een aantal lidstaten zijn ingevoerd. Deze beleidswijzigingen zouden leiden tot een beter beheer van de grote instroom van migranten, maar stellen wel het erkende recht op gezinshereniging ter discussie zoals dat in de richtlijn is vastgesteld en dat momenteel in de gehele EU dient als een wettelijke minimumgarantie.

⁵ Eurostat – zie de specifieke cijfers in de bijlage; er zijn geen gegevens beschikbaar over Estland, Luxemburg en Nederland.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:NL:PDF>.

het verslag geconcludeerd dat de richtlijn de lidstaten te veel beslissingsbevoegdheid verleent bij de toepassing van een aantal facultatieve bepalingen, met name wat betreft de mogelijke wachttijd, de inkomenseis en de mogelijke integratievoorwaarden.

Gezien het bovenstaande acht de Commissie het noodzakelijk een openbaar debat over gezinshereniging te starten waarbij wordt ingegaan op bepaalde kwesties die onder de richtlijn vallen⁷. Dat is het doel van dit Groenboek. Ter onderbouwing van de kwaliteitsbeoordeling wordt alle belanghebbenden verzocht antwoord te geven op verschillende vragen over het doeltreffender maken van de EU-regels voor gezinshereniging en feitelijke informatie en gegevens te verstrekken betreffende de toepassing van de richtlijn. Hierbij dient het doel van de richtlijn in aanmerking te worden genomen, namelijk het vaststellen van de voorwaarden voor de uitoefening van het **recht op gezinshereniging** en het bevorderen van de integratie van onderdanen van derde landen die in de desbetreffende lidstaat aan de voorwaarden voldoen⁸. De Commissie zou vooral de lidstaten die melding hebben gemaakt van misbruik van het recht op gezinshereniging, willen uitnodigen om deze problemen te specificeren en te kwantificeren, zodat deze op een meer gerichte wijze op EU-niveau kunnen worden aangepakt.

Afhankelijk van de uitkomst van deze raadpleging zal de Commissie besluiten of het beleid moet worden bijgesteld (bijvoorbeeld door een wijziging van de richtlijn of interpretatierichtsnoeren), of dat de situatie niet hoeft te worden gewijzigd. Elk EU-instrument moet in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten, bovenal het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het recht te huwen, de rechten van het kind en het non-discriminatiebeginsel, en voldoen aan overige internationale verplichtingen. De Commissie zal er dan ook op toezien dat bij eventuele vervolgmaterieën het effect ervan op de inachtneming van grondrechten en het Handvest grondig wordt beoordeeld, in overeenstemming met de checklist voor de grondrechten die door de Commissie is vastgesteld in haar strategie voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten⁹.

II. VRAGEN AAN BELANGHEBBENDEN

1. TOEPASSINGSGEBIED

1.1 Wie is gezinshereniger in de zin van de richtlijn?

De richtlijn bevat twee voorwaarden waaraan een gezinshereniger moet voldoen: hij moet in het bezit zijn van een verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is en reden hebben om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend¹⁰ (artikel 3, lid 1). De

⁷ Deze raadpleging heeft geen betrekking op de kwesties die verband houden met Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

⁸ Zie overweging 4 van de richtlijn.

⁹ COM(2010) 573 definitief van 19.10.2010. Zie ook de operationele richtsnoeren inzake de eerbiediging van de grondrechten in de effectbeoordelingen van de Commissie, SEC(2011) 567 definitief van 6.5.2011.

¹⁰ Deze voorwaarde vloeide voort uit de voorbereidende werkzaamheden. Het was de bedoeling personen van wie het verblijf slechts tijdelijk is en niet kan worden verlengd, uit te sluiten van het recht op gezinshereniging.

interpretatieruimte die de richtlijn de lidstaten laat ten aanzien van de tweede voorwaarde zou kunnen leiden tot rechtsonzekerheid en tot uitsluiting van nagenoeg alle onderdanen van derde landen op wie de richtlijn van toepassing is.

In aanvulling op deze twee voorwaarden biedt artikel 8, lid 1, de lidstaten de mogelijkheid om te eisen dat aan gezinshereniging een minimumperiode van legaal verblijf van ten hoogste twee jaar voorafgaat. Dit betekent dat het verzoek kan worden ingediend, maar dat de lidstaten het toestaan van gezinshereniging kunnen uitstellen tot de in hun wetgeving vastgestelde wettelijke termijn is verstreken.

Vraag 1

Is het toepassen van deze voorwaarden (redelijk uitzicht op een permanent verblijfsrecht ten tijde van het verzoek (artikel 3) en een wachttijd voorafgaand aan de hereniging (artikel 8)) de beste manier om te bepalen wie gezinshereniger kan zijn?

1.2. In aanmerking komende gezinsleden

1.2.1. Dwingende bepalingen – het kerngezin

Krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn dienen de lidstaten momenteel (gesteld dat wordt voldaan aan de andere voorwaarden van de richtlijn) toegang en verblijf toe te staan van het "kerngezin", d.w.z. de echtgenoot van de gezinshereniger en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en van diens echtgenoot. De richtlijn staat echter zelfs voor deze categorie nog bepaalde beperkingen toe.

Wat de **echtgenoot** betreft, kunnen de lidstaten op grond van artikel 4, lid 5, een minimumleeftijd vaststellen (van ten hoogste 21 jaar) die niet hoeft overeen te komen met de meerderjarigheidsleeftijd in de desbetreffende lidstaten. Deze bepaling moest voorkomen dat de regels voor gezinshereniging misbruikt zouden kunnen worden voor gedwongen huwelijken. Het is echter moeilijk in te schatten of dit een reëel probleem is en zo ja, hoe groot het is.

Vraag 2

Is het legitiem om een minimumleeftijd voor de echtgenoot te hanteren die afwijkt van de meerderjarigheidsleeftijd van een lidstaat? Zijn er andere manieren om gedwongen huwelijken in het kader van gezinshereniging te voorkomen en zo ja, welke?

Beschikt u over duidelijk bewijs dat gedwongen huwelijken een reëel probleem vormen? Zo ja, hoe groot is dit probleem (vermeld cijfers) en hangt het samen met de regels voor gezinshereniging (vaststelling van een minimumleeftijd die afwijkt van de meerderjarigheidsleeftijd)?

Voor **minderjarige kinderen** worden door de richtlijn nog twee beperkingen toegestaan, beide in de vorm van een afwijking van de standstillclausule. Slechts één lidstaat past de eerste beperking (artikel 4, lid 1, laatste alinea) toe, die inhoudt dat voor kinderen ouder dan twaalf jaar die onafhankelijk van de rest van het gezin aankomen, wordt nagegaan of zij aan

de integratievoorwaarden voldoen¹¹. De tweede mogelijke beperking (artikel 4, lid 6), die inhoudt dat kinderen ouder dan 15 jaar kunnen worden verplicht de toegang tot het grondgebied van een lidstaat aan te vragen op andere gronden dan gezinshereniging, is door geen enkele lidstaat toegepast.

Vraag 3

Hecht u enig belang aan het handhaven van de standstillclausules die niet door de lidstaten worden gebruikt, zoals die betreffende kinderen ouder dan 15 jaar?

1.2.2. Facultatieve clause – overige gezinsleden

Aangezien de richtlijn de lidstaten enkel verplicht gezinshereniging te garanderen voor het kerngezin, staat het de lidstaten vrij om hier in hun nationale wetgeving andere gezinsleden aan toe te voegen (artikel 4, lid 3). Hoewel dit slechts een facultatieve clause is, heeft meer dan de helft van de lidstaten ervoor gekozen de ouders van de gezinshereniger en/of van zijn/haar echtgenoot op te nemen. In dit verband moet worden opgemerkt dat uit overweging 5 van de richtlijn volgt dat de lidstaten die in hun nationale familierecht huwelijken tussen personen van hetzelfde geslacht erkennen, dat ook moeten doen bij de toepassing van de richtlijn¹². In dezelfde geest moeten de lidstaten die geregistreerde partners van hetzelfde geslacht in het nationale familierecht erkennen en de facultatieve clause van de richtlijn op geregistreerde partners toepassen, dit ook doen voor partners van hetzelfde geslacht.

Vraag 4

Zijn de regels voor de in aanmerking komende gezinsleden adequaat en ruim genoeg om rekening te houden met de verschillende definities van het gezin naast die van het kerngezin?

2. VEREISTEN VOOR DE UITOEFENING VAN HET RECHT OP GEZINSHERENIGING

De richtlijn verplicht de lidstaten niet om voorwaarden voor gezinshereniging, zoals diverse integratievoorwaarden, in te voeren, maar staat dit wel toe. Daarentegen kunnen er binnen de EU geen andere voorwaarden aan gezinshereniging worden gesteld.

2.1 Integratievoorwaarden

Op grond van de facultatieve clause (artikel 7, lid 2) kunnen de lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen. Dit was tijdens de onderhandelingen een van de meest controversiële en bediscussieerde vereisten. In haar huidige vorm geeft de richtlijn zelf geen precieze aanwijzing over wat deze integratievoorwaarden zouden moeten inhouden en hoe deze zouden moeten worden

¹¹ Zie blz. 5 van het verslag (COM(2008) 610).

¹² "De lidstaten passen deze richtlijn toe zonder onderscheid te maken op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid."

toegepast, en slechts een paar lidstaten maken er gebruik van. Drie lidstaten gebruiken deze maatregelen als voorwaarde vóór toegang tot hun grondgebied, waarbij van familieleden wordt geëist dat ze taalexamens en/of een examen betreffende de kennis van het gastland afleggen of dat ze een contract ondertekenen dat hun ertoe verplicht, direct na binnenkomst inburgeringscursussen en zo nodig taalcursussen te volgen. Andere lidstaten eisen pas na binnenkomst dat gezinsleden bepaalde verplichtingen nakomen, zoals deelname aan integratiecursussen (hoofdzakelijk taalcursussen).

De toelaatbaarheid van de integratiemaatregelen dient – zoals reeds gesteld in het evaluatieverslag – af te hangen van de vraag of zij de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid¹³ en subsidiariteit. Bij beslissingen over verzoeken om gezinshereniging waarbij men examens moet afleggen, dient rekening te worden gehouden met de vraag of er beschikbare faciliteiten zijn (vertaalde leerstof, cursussen) om zich op de examens voor te bereiden en of deze toegankelijk zijn (plaats, kosten). Voorts dienen specifieke individuele omstandigheden in aanmerking te worden genomen, zoals bewezen analfabetisme en medische aandoeningen.

De hernieuwde Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen¹⁴ bevat specifieke aanbevelingen aan de lidstaten, ook over het aanbieden van taalcursussen die aansluiten bij de uiteenlopende behoeften van de migrant in de verschillende stadia van het integratieproces, met inbegrip van introductieprogramma's voor nieuwkomers.

Vraag 5

Wordt met deze maatregelen het doel van integratie bereikt? Hoe kan dit in de praktijk worden beoordeeld? Welke integratiemaatregelen zijn het doeltreffendst?

Zou u het nuttig vinden deze maatregelen nader vast te stellen op EU-niveau?

Zou u maatregelen vóór de toegang aanbevelen? Zo ja, hoe kan worden gewaarborgd dat dergelijke maatregelen niet leiden tot overmatige belemmeringen voor gezinshereniging (zoals onevenredige kosten of eisen) en dat zij rekening houden met individuele omstandigheden als leeftijd, analfabetisme, handicap en opleidingsniveau?

2.2 Wachtijd in verhouding tot de opnamecapaciteit

De tweede alinea van artikel 8 voorziet in een specifieke afwijking voor die lidstaten waarvan de wetgeving op het moment dat de richtlijn werd aangenomen, rekening hield met de opnamecapaciteit. Zij kunnen een wachttijd van drie jaar instellen vanaf de indiening van het verzoek. Met betrekking tot deze clausule heeft het Hof van Justitie duidelijk gemaakt¹⁵ dat uiterlijk drie jaar na de indiening van een verzoek een verblijfstitel moet worden toegekend, indien aan de voorwaarden is voldaan.

Met andere woorden: het criterium van de opnamecapaciteit kan één van de factoren zijn waarmee bij het overwegen van een verzoek rekening wordt gehouden, maar zij kan niet aldus

¹³ Zie voor meer details 4.3.3 van het verslag.

¹⁴ COM(2011) 455 definitief, zoals goedgekeurd op 19.7.2011.

¹⁵ Zaak C 540/03, punten 100 en 101.

worden uitgelegd dat het eender welk quotasysteem toestaat of een wachttijd van drie jaar die wordt voorgeschreven zonder acht te slaan op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen. Slechts één lidstaat maakt van deze afwijking gebruik.

Vraag 6

Is het, gezien de toepassing ervan, noodzakelijk en gerechtvaardigd om een dergelijke afwijking in de richtlijn te behouden om te voorzien in een wachttijd van drie jaar vanaf de indiening van het verzoek?

3. TOEGANG EN VERBLIJF VAN GEZINSLEDEN

De lidstaten moeten de gezinsleden een eerste verblijfstitel met een geldigheidsduur van ten minste één jaar verlenen (artikel 13, lid 2). Ook is bepaald dat de geldigheidsduur van de aan de gezinsleden verleende verblijfstitels in beginsel niet de datum mag overschrijden waarop de verblijfstitel van de gezinshereniger verstrijkt (artikel 13, lid 3).

Bij de omzetting van deze bepalingen kan een probleem ontstaan indien de resterende geldigheidsduur van de verblijfstitel van de gezinshereniger op het tijdstip van de afgifte van de verblijfstitel van het gezinslid korter is dan een jaar. In dat geval zouden deze twee regels met elkaar in strijd kunnen zijn, met name in het geval waarin de procedure voor de verlenging van de verblijfstitel van de gezinshereniger al loopt.

Vraag 7

Zijn er specifieke regels nodig voor de situatie waarin de resterende geldigheidsduur van de verblijfstitel van de gezinshereniger minder dan een jaar bedraagt, maar verlenging van de verblijfstitel in behandeling is?

4. ASIELGERELATEERDE VRAAGSTUKKEN

4.1 Uitsluiting van subsidiaire bescherming

Onderdanen van derde landen die subsidiaire bescherming genieten, zijn van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten (artikel 3, lid 2, onder b)). In het programma van Stockholm is echter gepleit voor de totstandbrenging van een uniforme beschermingsstatus als een van de belangrijkste doelstellingen voor de voltooiing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, omdat de beschermingsbehoeften van vluchtelingen en van begunstigden van subsidiaire bescherming dezelfde zijn. Het doel is dan ook om de rechten die de begunstigden van subsidiaire bescherming genieten, meer en meer op het niveau te brengen van de rechten die aan vluchtelingen worden verleend, zoals is benadrukt in de herschikking van de erkenningsrichtlijn¹⁶. Bijgevolg rijst de vraag of een dergelijke benadering ook zou moeten plaatsvinden met betrekking tot gezinshereniging, hetgeen de aanpassing van de werkingssfeer van de richtlijn noodzakelijk zou maken.

¹⁶ Minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), COM(2009) 551 definitief.

Vraag 8

Zou de gezinshereniging van onderdanen van derde landen die begunstigden zijn van subsidiaire bescherming onderworpen moeten zijn aan de regels van de richtlijn gezinshereniging?

Zouden de gunstiger bepalingen van de richtlijn gezinshereniging op grond waarvan vluchtelingen niet hoeven te voldoen aan bepaalde vereisten (woonruimte, ziektekostenverzekering, voldoende stabiele inkomsten) ook moeten gelden voor de begunstigden van subsidiaire bescherming?

4.2 Overige asielgerelateerde vraagstukken

De richtlijn bevat enkele gunstiger bepalingen voor vluchtelingen (hoofdstuk V). De lidstaten kunnen de toepassing van deze gunstiger bepalingen echter beperken tot bepaalde situaties. Bijvoorbeeld tot de gezinsbanden die al bestonden vóór de binnenkomst van de vluchteling in een lidstaat (artikel 9, lid 2) of tot de verzoeken om gezinshereniging die werden ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus (artikel 12, lid 1). Deze mogelijke beperkingen houden niet voldoende rekening met de bijzondere omstandigheden waarin vluchtelingen verkeren. Vluchtelingen hebben te maken met praktische moeilijkheden die samenhangen met hun specifieke situatie, en die van een andere aard zijn dan die waarmee andere onderdanen van derde landen geconfronteerd worden (zo ondervinden vluchtelingen vaak problemen bij het onderhouden van contacten met het gezin dat in het land van herkomst is achtergelaten). Bovendien hebben de vluchtelingen soms lange perioden in ballingschap of op het grondgebied van een lidstaat hebben doorgebracht in afwachting van de uitkomst van de asielprocedure en kunnen zij in die tijd een gezin hebben gesticht. Het kan ook zijn dat vluchtelingen geen weet hebben van gezinsleden die nog in leven zijn, geen gegevens over hun verblijfplaats kunnen verstrekken of niet in staat zijn om kort na het ontvangen van een beschermingsstatus de nodige documenten over te leggen die nodig zijn voor een verzoek om hereniging. Hun gezinsleden hebben wellicht vergelijkbare conflictsituaties, traumatische ervaringen en extreme ontberingen ondergaan als de vluchtelingen zelf. Sommige kwesties zouden in dit verband dan ook moeten worden heroverwogen, vooral om te beoordelen of deze mogelijke beperkingen uit de richtlijn verwijderd moeten worden.

Vraag 9

Moeten de lidstaten de mogelijkheid blijven houden om de toepassing van de gunstiger bepalingen van de richtlijn te beperken tot vluchtelingen wier gezinsbanden dateren van vóór hun binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat?

Zou gezinshereniging ook gewaarborgd moeten zijn voor andere categorieën gezinsleden die afhankelijk zijn van de vluchtelingen, en zo ja, voor welke categorieën?

Moeten vluchtelingen, indien het verzoek om gezinshereniging niet binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus wordt ingediend, verplicht moeten blijven om aan te tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden inzake woonruimte, ziektekostenverzekering en inkomsten?

5. FRAUDE, MISBRUIK EN PROCEDURELE KWESTIES

5.1 Gesprekken en onderzoeken

In artikel 5, lid 2, van de richtlijn wordt de mogelijkheid voorzien om gesprekken te houden en ander onderzoek te verrichten dat nodig wordt geacht. Een aantal lidstaten biedt de mogelijkheid om de gezinsband met een DNA-test aan te tonen. In de richtlijn staat niets over dit soort bewijs. De Commissie heeft aangegeven dat deze gesprekken en andere onderzoeken, om met het EU-recht in overeenstemming te zijn, evenredig moeten zijn, zodat zij het recht op gezinshereniging niet tenietdoen, en dat daarbij de grondrechten moeten worden geëerbiedigd, met name het recht op privacy en gezinsleven.

Vraag 10

Beschikt u over duidelijke bewijzen voor fraude? Hoe groot is het probleem (vermeld cijfers)? Denkt u dat regels inzake gesprekken en onderzoeken, waaronder DNA-testen, kunnen bijdragen tot het oplossen van de problemen? Acht u het nuttig om deze gesprekken of onderzoeken nader te regelen op EU-niveau? Zo ja, welk type regels zou u overwegen?

5.2 Schijnhuwelijken

Het schijnhuwelijk is een specifiek geval van fraude dat door de lidstaten bestreden moet worden. De richtlijn bevat naast de algemene procedurele bepalingen de mogelijkheid om specifieke controles te verrichten wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat er sprake is van fraude of een schijnhuwelijk (artikel 16, lid 4). Elk nationaal stelsel heeft zulke regels. In het kader van een door de EU gefinancierd project is een overzicht gemaakt van de praktijken van de lidstaten¹⁷. Niettemin is het moeilijk te beoordelen of dit een groot probleem is voor de lidstaten en of het met de richtlijn verband houdt.

Vraag 11

Beschikt u over duidelijk bewijs voor de problemen rond schijnhuwelijken? Beschikt u over cijfers inzake dergelijke huwelijken (ontdekte gevallen)? Houden de problemen verband met de bepalingen van de richtlijn? Zouden de bepalingen in de richtlijn die betrekking hebben op controles doeltreffender kunnen worden toegepast, en zo ja, hoe?

5.3 Leges

De leges die voor gezinshereniging moeten worden betaald (kosten voor het verzoek, leges voor visa en verblijfstitels en andere kosten in verband met de voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zoals eventuele taalexamens vóór het vertrek enz.) zijn thans niet geharmoniseerd op EU-niveau. Buitensporig hoge kosten kunnen de werking van de richtlijn ondergraven door het recht op gezinshereniging te belemmeren. Het ontbreken van EU-

¹⁷ Het ARGO-project voor samenwerking in de strijd tegen misbruik of oneigenlijk gebruik van op Europese wetgeving gebaseerde statussen, dat onder meer schijnhuwelijken aanpakt, toonde aan dat de oprichting van een gemeenschappelijke databank moet worden gestimuleerd en dat er behoefte is aan een gemeenschappelijke aanpak van deze "nephuwelijken".

bepalingen op dit gebied heeft ertoe geleid dat de hoogte van de leges in de lidstaten sterk uiteenloopt.

Vraag 12

Zouden de administratieve procedurekosten moeten worden geregeld? Zo ja, zou dat moeten gebeuren in de vorm van waarborgen of moeten er nadere aanwijzingen worden gegeven?

5.4 Duur van de procedure – termijn voor de administratieve beslissing

De aanvraagprocedure voor gezinshereniging kan vrij lang duren. In de richtlijn wordt een dwingende termijn vastgesteld waarbinnen de persoon die het verzoek heeft ingediend, schriftelijk in kennis moet worden gesteld van de beslissing. Deze kennisgeving moet uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van het verzoek worden afgegeven (artikel 5, lid 4). De lidstaten kunnen deze termijn echter verlengen, indien bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van het verzoek dit rechtvaardigen. In de praktijk worden dergelijke termijnen vastgesteld op gemiddeld drie maanden (eventueel in combinatie met de verlengingsclausule).

Vraag 13

Is de administratieve termijn die in de richtlijn is vastgelegd voor het onderzoeken van het verzoek gerechtvaardigd?

5.5 Horizontale clausules

De richtlijn bevat twee dwingende horizontale clausules. Op grond van artikel 5, lid 5, moeten de lidstaten bij de behandeling van een verzoek terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen. Deze bepaling weerspiegelt artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten en artikel 3, lid 1, van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind, op grond waarvan het belang van het kind de eerste overweging moet zijn bij alle handelingen betreffende kinderen, alsook het recht van een kind om regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders te onderhouden, zoals vervat in artikel 24, lid 3, van het Handvest. Het Europese Hof van Justitie heeft op deze bepalingen van het Handvest en op artikel 5, lid 5, extra de nadruk gelegd in zijn desbetreffende jurisprudentie¹⁸. Zoals blijkt uit het verslag betreffende de toepassing van de richtlijn, hebben veel lidstaten deze clausule enkel omgezet door een algemene verwijzing naar andere internationale instrumenten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het VN-verdrag inzake de rechten van het kind¹⁹. De andere horizontale clausule, artikel 17, heeft betrekking op de verplichting terdege rekening te houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokkene, de duur van zijn verblijf in de lidstaat en het bestaan van familiebanden of culturele en sociale banden met zijn land van herkomst. Deze clausule verplicht de lidstaten dus ieder geval individueel te behandelen, zoals het Europese Hof van Justitie dat in zijn jurisprudentie eist²⁰.

Vraag 14

Hoe zou de toepassing van deze horizontale clausules vergemakkelijkt en in de praktijk

¹⁸ Zaak C-540/03.

¹⁹ COM(2008) 610, blz. 11.

²⁰ Zaak C-540/03 en zaak C-578/08.

gegarandeerd kunnen worden?

6. SLOT EN FOLLOW-UP

De Commissie wil een brede discussie op gang brengen onder alle betrokken partijen. Alle EU-instellingen, nationale, regionale en lokale autoriteiten, kandidaat-lidstaten, partners uit derde landen, intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties, alle overheidsinstanties en particuliere dienstverleners die bij gezinsleden betrokken zijn, academici, sociale partners en organisaties en personen uit het maatschappelijk middenveld wordt verzocht hiertoe bij te dragen door bovenstaande vragen te beantwoorden.

De Commissie is voornemens een publieke hoorzitting te houden. Met het oog op de voorbereiding hiervan nodigt de Commissie alle betrokken partijen uit om hun schriftelijke antwoorden op deze raadpleging uiterlijk op 1 maart 2012 toe te sturen aan:

Eenheid Immigratie en integratie – "Groenboek inzake gezinshereniging"
Directoraat-generaal Binnenlandse Zaken
Europese Commissie
B-1049 Brussel

E-mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Alle relevante bijdragen worden gepubliceerd op de portaalsite "Uw stem in Europa":
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm

Bijlage: Gezinshereniging in cijfers

Het totale aantal verblijfstitels dat aan onderdanen van derde landen is afgegeven die zich om familieredenen bij niet-EU-burgers voegden, afgezet tegen het totale aantal verblijfstitels dat aan onderdanen van derde landen is afgegeven

LAND/JAAR	Eerste verblijfstitels om familieredenen voor onderdanen van derde landen die zich bij niet-EU-burgers voegen			Totale aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen			Aandeel van de verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen die zich bij niet-EU-burgers voegen, uitgedrukt als percentage van het totale aantal eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
België	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgarije	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tsjechië	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Denemarken	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Duitsland	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estland	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Ierland	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Griekenland	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spanje	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Frankrijk	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italië	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Cyprus	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Letland	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litouwen	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Hongarije	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Nederland	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Oostenrijk	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polen	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Roemenië	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slovenië	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slowakije	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finland	4 915	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Zweden	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Verenigd Koninkrijk	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

²¹ Het EU-totaal, exclusief die landen waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn.

Bron: Eurostat

Gegevens uit de jaren vóór 2008 zijn niet beschikbaar, omdat de gegevensbank voor verblijfstitels werd ingesteld bij Verordening 862/2007 en 2008 het eerste referentiejaar was. Estland en Nederland hebben geen gegevens verschaft over eerste verblijfstitels die zijn afgegeven aan onderdanen van derde landen die zich bij niet-EU-burgers voegden, omdat deze gegevens niet kunnen worden onderscheiden van andere titels die om familieredenen zijn afgegeven. Denemarken verschaftte geen gegevens over 2008, Luxemburg niet over 2008-2010.

Dat er over het geheel genomen naar verhouding betrekkelijk weinig titels om familieredenen lijken te zijn afgegeven, komt door dat deze statistiek alleen betrekking heeft op het scenario van gezinshereniging, en niet op onderdanen van derde landen die zich als gezinslid bij EU-burgers voegden.

Het aantal eerste verblijfstitels dat is afgegeven aan onderdanen van derde landen die zich om familieredenen bij niet-EU-burgers voegden, per soort familielid.

REDEN	Familiereleden: persoon die zich bij een niet-EU-burger voegt			
LAND/JAAR -2010	Totaal	Echtgenoot/ partner	Kind	Ander gezinslid
België	9,997	4,157	5,831	9
Bulgarije	1,725	:	:	:
Tsjechië	13,398	4,547	7,626	1,225
Denemarken	1,490	600	890	0
Duitsland	28,200	11,912	15,895	393
Estland	:	:	:	:
Ierland	300	112	117	71
Griekenland	13,398	4,044	9,354	0
Spanje	89,905	19,140	69,099	1,666
Frankrijk	29,400	:	:	:
Italië	160,200	67,509	70,336	22,355
Cyprus	741	:	:	:
Letland	413	254	78	81
Litouwen	691	:	:	:
Luxemburg	:	:	:	:
Hongarije	1,349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Nederland	:	:	:	:
Oostenrijk	7,838	:	:	:
Polen	598	291	286	21
Portugal	11,967	916	1,013	10,038
Roemenië	910	424	429	57
Slovenië	2,231	:	:	:
Slovakia	697	401	75	0
Finland	4,302	1,576	2,497	229

Zweden	25,358	18,223	6,938	197
Verenigd Koninkrijk	103,187	:	:	: