

Zaak C-540/03

Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie

„Immigratiebeleid — Recht van minderjarige kinderen van onderdanen van derde landen op gezinshereniging — Richtlijn 2003/86/EG — Bescherming van grondrechten — Recht op eerbieding van gezinsleven — Verplichting om rekening te houden met belangen van minderjarige kinderen”

Conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 8 september 2005 I - 5776
Arrest van het Hof (Grote kamer) van 27 juni 2006 I - 5809

Samenvatting van het arrest

1. *Beroep tot nietigverklaring — Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld (Art. 230 EG)*

2. *Gemeenschapsrecht — Beginselen — Grondrechten — Eerbiediging van gezinsleven*
(*Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en 24*)
3. *Visa, asiel, immigratie — Immigratiebeleid — Recht op gezinshereniging — Richtlijn 2003/86*
(*Richtlijn 2003/86 van de Raad, art. 4, lid 1, 5, lid 5, en 17*)
4. *Visa, asiel, immigratie — Immigratiebeleid — Recht op gezinshereniging — Richtlijn 2003/86*
(*Richtlijn 2003/86 van de Raad, art. 4, lid 6, 5, lid 5, en 17*)
5. *Visa, asiel, immigratie — Immigratiebeleid — Recht op gezinshereniging — Richtlijn 2003/86*
(*Richtlijn 2003/86 van de Raad, art. 5, lid 5, 8 en 17*)

1. Het feit dat de bepalingen van een richtlijn waartegen beroep tot nietigverklaring is ingesteld, de lidstaten een bepaalde beoordelingsmarge toekennen en hun toestaan om in bepaalde omstandigheden een nationale regeling toe te passen die afwijkt van de door deze richtlijn opgelegde basisregels, kan niet tot gevolg hebben dat deze bepalingen worden onttrokken aan het in artikel 230 EG geregelde wettigheidscontroletoezicht door het Hof.

stellen of te handhaven die voormelde rechten niet eerbiedigen.

(cf. punten 22-23)

Voorts zouden dergelijke bepalingen als zodanig de grondrechten niet kunnen eerbiedigen wanneer zij de lidstaten verplichtten of expliciet of impliciet toestonden om nationale wetten vast te

2. Het recht op eerbiediging van het gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) maakt deel uit van de grondrechten die in de communautaire rechtsorde worden beschermd. Dit recht om samen te leven met zijn naaste verwanten brengt voor de lidstaten verplichtingen mee die negatief kunnen zijn, wanneer één van de lidstaten een persoon niet mag uitzetten, of positief, wanneer hij verplicht is een persoon toe te laten op zijn grondgebied en er te laten verblijven. Al

waarborgt het EVRM het recht van een buitenlander om een bepaald land binnen te komen of er te verblijven niet als een grondrecht, het uitsluiten van een persoon uit een land waar zijn naaste verwanten wonen, kan een inmenging zijn in het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals dit wordt beschermd door artikel 8, lid 1, van dit verdrag.

Het Verdrag inzake de rechten van het kind erkent eveneens het beginsel van de eerbiediging van het gezinsleven. Het is gebaseerd op de in de zesde overweging ervan tot uitdrukking gebrachte erkenning dat het kind voor de harmonische ontplooiing van zijn persoonlijkheid dient op te groeien in een gezinsomgeving. Artikel 9, lid 1, van dit verdrag bepaalt aldus dat de staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders tegen hun wil, en overeenkomstig artikel 10, lid 1, volgt uit deze verplichting dat aanvragen van een kind of van zijn ouders om een staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de staten die partij zijn, met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld.

Ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkent in artikel 7 het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met de verplichting van artikel 24, lid 2, van het Handvest om rekening te houden met de belangen van het kind, en met inachtneming van de in artikel 24, lid 3, tot uitdrukking

gebrachte noodzaak dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders onderhoudt.

Deze verschillende teksten leggen de nadruk op het belang van het gezinsleven voor het kind en bevelen de staten aan om rekening te houden met de belangen van het kind, maar scheppen geen subjectief recht voor de leden van een gezin om tot het grondgebied van een staat te worden toegelaten en mogen niet aldus worden uitgelegd dat zij de staten een zekere beoordelingsmarge zouden ontzeggen bij het onderzoek van verzoeken om gezinshereniging.

(cf. punten 52-53, 57-59)

3. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging legt de lidstaten precieze positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen. Artikel 4, lid 1, laatste alinea, heeft evenwel tot gevolg dat in strikt omschreven omstandigheden, te weten wanneer een kind van boven de twaalf jaar onafhankelijk van de rest van het gezin

aankomt, de beoordelingsmarge van de lidstaten gedeeltelijk wordt gehandhaafd door hun de mogelijkheid te bieden om, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf van het kind op grond van de richtlijn, na te gaan of het kind voldoet aan een op de eerste datum van de uitvoering van de richtlijn in de nationale wetgeving vastgelegd integratiecriterium.

Deze laatste bepaling kan niet als in strijd met het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven worden beschouwd, aangezien dit recht niet aldus mag worden uitgelegd dat het noodzakelijkerwijs voor een lidstaat de verplichting omvat om de gezinshereniging op zijn grondgebied toe te staan, en deze bepaling slechts de beoordelingsmarge van de lidstaat handhaaft, maar dan beperkt tot het onderzoek van een door de nationale wetgeving vastgesteld criterium, dat door de lidstaat moet worden verricht met eerbiediging van met name de in de artikelen 5, lid 5, en 17 van de richtlijn neergelegde beginselen. Hoe dan ook kan de integratietoets vallen onder meerdere van de in artikel 8, lid 2, van dit verdrag bedoelde legitieme doelstellingen.

Dat in richtlijn 2003/86 een definitie van het begrip integratie ontbreekt, kan niet worden uitgelegd als een machtiging aan de lidstaten om dit begrip te gebruiken op een wijze die strijdig is met de

algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en, meer in het bijzonder, met de grondrechten. Immers, de lidstaten die van de uitzondering gebruik wensen te maken, kunnen geen onbepaald integratiebegrip hanteren, maar moeten het op de eerste datum van uitvoering van de richtlijn in hun nationale wetgeving vastgelegde integratiecriterium toepassen om de bijzondere situatie te onderzoeken van een kind van boven de twaalf jaar dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt. Bijgevolg kan artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt om uitvoeringsbepalingen vast te stellen die strijdig zijn met het recht op eerbiediging van het gezinsleven.

Evenmin blijkt dat de communautaire wetgever in dit artikel 4, lid 1, laatste alinea, niet voldoende aandacht heeft besteed aan de belangen van het kind. De inhoud van artikel 4, lid 1, getuigt immers ervan dat de belangen van kinderen een doorslaggevende overweging waren bij de vaststelling van deze bepaling, en het blijkt niet dat de laatste alinea van dit artikel hiermee niet voldoende rekening houdt of de lidstaten die ervoor kiezen om een integratiecriterium in aanmerking te nemen, machtigt hiermee geen rekening te houden. Integendeel, artikel 5, lid 5, van de richtlijn verplicht de lidstaten om terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen.

In deze context blijkt de keuze van de leeftijd van twaalf jaar geen criterium te zijn dat het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd schendt, aangezien het een criterium betreft dat overeenkomt met een fase in het leven van een minderjarige waarin deze reeds gedurende een relatief lange periode in een derde land heeft gewoond zonder zijn gezinsleden, zodat een integratie in een andere omgeving meer problemen kan veroorzaken.

Hieruit volgt dat artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet kan worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven, met de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen of met het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

(cf. punten 60-62, 66, 70-71, 73-74, 76)

4. Artikel 4, lid 6, van richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging verleent de lidstaten de bevoegdheid om de door de richtlijn vastgestelde voorwaarden voor gezinshereniging alleen toe te passen op aanvragen die zijn ingediend vooraleer het kind de leeftijd van 15 jaar heeft bereikt. Deze

bepaling kan evenwel niet aldus worden uitgelegd dat zij het de lidstaten zou verbieden om een verzoek met betrekking tot een kind van boven de 15 jaar in overweging te nemen of hen zou machtigen om dit niet te doen.

Dienaangaande is het van weinig belang dat de laatste zin van het betrokken voorschrift bepaalt dat de lidstaten die besluiten om de afwijking toe te passen, voor de kinderen voor wie het verzoek is ingediend nadat zij de leeftijd van 15 jaar hebben bereikt, toestemming tot toegang en verblijf geven „om andere redenen dan gezinshereniging”. De uitdrukking „gezinshereniging” moet immers in de context van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat daarmee de gezinshereniging wordt bedoeld in de gevallen waarin deze door de richtlijn wordt voorgeschreven. Zij kan niet aldus worden uitgelegd dat zij het een lidstaat die de afwijking heeft toegepast, verbiedt om toestemming te geven voor toegang en verblijf van een kind zodat het zich bij zijn ouders kan voegen.

Bovendien moet artikel 4, lid 6, van de richtlijn worden gelezen in het licht van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 5, lid 5, van de richtlijn, dat de lidstaten verplicht terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen, en artikel 17 van de richtlijn, dat hen verplicht om rekening te houden met een aantal factoren, waaronder de gezinsbanden van de

persoon. Hieruit volgt dat de lidstaat verplicht blijft om het door een kind van boven de 15 jaar ingediende verzoek te onderzoeken in het belang van dit kind en met het streven om het gezinsleven te bevorderen.

Bovendien blijkt niet dat de keuze van de leeftijd van 15 jaar een met het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd strijdig criterium is.

Hieruit volgt dat artikel 4, lid 6, van de richtlijn niet kan worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven, met de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen of het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

(cf. punten 85-90)

5. Artikel 8 van richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging, dat de lidstaten machtigt om af te wijken van de bij deze richtlijn vastgestelde regels inzake gezinshereniging, heeft niet tot gevolg dat iedere gezinshereniging wordt verhinderd, maar handhaaft een

beperkte beoordelingsmarge voor de lidstaten door hun de mogelijkheid te bieden zich ervan te vergewissen dat de gezinshereniging in gunstige omstandigheden plaatsvindt, nadat de gezinshereniging gedurende een voldoende lange periode in de staat van ontvangst heeft verbleven om aan te nemen dat er sprake is van een duurzame vestiging en een bepaalde graad van integratie. Het feit dat een lidstaat rekening houdt met deze factoren en de mogelijkheid om de gezinshereniging met twee, of naar gelang het geval, met drie jaar uit te stellen, zijn niet strijdig met het met name in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geformuleerde recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Voorts is, zoals blijkt uit artikel 17 van de richtlijn, de duur van het verblijf in de lidstaat slechts één van de factoren waarmee de lidstaat rekening moet houden bij het onderzoek van een verzoek en een wachttijd kan niet worden opgelegd zonder in bijzondere gevallen rekening te houden met alle relevante factoren. Hetzelfde geldt voor het criterium van de opnamecapaciteit van de lidstaat, dat één van de factoren kan zijn waarmee bij het onderzoek van een verzoek rekening wordt gehouden, maar dat niet aldus mag 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. Op grond van de in artikel 17 van de richtlijn voorgeschreven analyse van alle factoren is het immers niet toegestaan alleen met deze factor rekening te houden en moet de opnamecapaciteit op het moment van het verzoek daadwerkelijk worden onderzocht.

Bijgevolg kan artikel 8 van de richtlijn niet worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven of met de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

Bovendien moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 5, van de richtlijn ervoor zorgen dat zij terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen.

(cf. punten 97-101, 103)