



Nederlandse gezinsherenigingsbeleid

Europese richtlijn gezinshereniging (deel 2)

MR. ERIK SCHEERS | Dit artikel is gebaseerd op een afstudeerscriptie ter afronding van de rechtenstudie - afstudeerrichting migratierecht -aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Deel 1 van dit artikel is verschenen in *Migrantenrecht* 2004 nr. 8. Op 30 november 2004 is de scriptie waar dit artikel op is gebaseerd bekroond met de jaarlijkse Hanneke Steenbergen scriptie-prijs, een prijs die jaarlijks wordt toegekend aan de beste afstudeerscriptie op het terrein van het migratierecht.

5 Wijzigingen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid vs. de Europese richtlijn gezinshereniging vs. het recht op eerbiediging van het family life in de zin van artikel 8 EVRM.

In de vorige aflevering heb ik bekeken wat de rechten en verplichtingen zijn voor de lidstaat en de gezinshereniger op grond van de nieuwe Europese richtlijn gezinshereniging. Tevens heb ik bekeken hoe deze rechten en verplichtingen zich verhouden tot het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid en op welke voorwaarden ons nationale beleid aanpassing behoeft. Als gevolg van de implementatie van de richtlijn, alsmede de afspraken die voortvloeien uit het regeerakkoord, liggen er momenteel wijzigingen binnen het Nederlandse beleid op stapel, die ik eveneens heb aangeeft. In deze tweede aflevering bekijk ik wat de verhouding is van deze wijzigingen, waaronder de verhoging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar (5.1), de verhoging van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon (5.2) en de Wet inburgering in het buitenland en de herziening van het inburgeringsstelsel (5.3), tot de richtlijn. Het valt hierbij op, dat de wijzigingen

zoals ze nu voorliggen in ieder geval enkel zien op aanscherpingen in het beleid, waarbij de richtlijn veelal wordt gebruikt ter legitimatie, terwijl de richtlijn ook versoepelingen mogelijk maakt.¹

Tenslotte eindig ik met een bespreking van één van de grootste, zowel nationale als Europese, discussiepunten ten aanzien van de richtlijn. Wat is de verhouding van deze richtlijn tot het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM en kan de richtlijn (op onderdelen) in strijd zijn met dit recht (6.1)? In dit kader bespreek ik een aantal kritieke punten van deze richtlijn en het gewijzigde Nederlandse gezinsherenigingsbeleid. Achtereenvolgens komen aan bod de integratiecriteria voor kinderen ouder dan twaalf jaar (6.1.1), wachttermijnen en de leeftijdsgrens van 21 jaar (6.1.2), de inkomenseis van 120% van het minimuminkomen (6.1.3) en de door Nederland ingevoerde inburgeringseisen (6.1.4).

5. 1 Verhoging van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar

De mogelijkheid tot verhoging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar komt expliciet terug in de

¹ Zo laat de richtlijn juist de mogelijkheid van lidstaten om (voor de gezinshereniger) gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven onverlet.

richtlijn (artikel 4, het vijfde lid).² Hierin wordt de lidstaten de mogelijkheid geboden te eisen dat de gezins- hereniger en zijn echtgenote een minimumleeftijd hebben, en ten hoogste de leeftijd van 21 jaar, met het oog op een betere integratie en teneinde gedwongen huwelijken te voorkomen. De regering bepleit de voorgestelde leeftijdsverhoging onder meer, omdat de nu gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar na haar mening onvoldoende waarborgt dat de gezinsvormer die de overkomst van een nieuwe partner wenst, daadwerkelijk in staat is om ook op korte termijn zijn verantwoordelijkheden, zowel financieel als in termen van integratie van het nieuwe gezinslid, waar te maken. Gezinsvorming door jong- meerderjarigen kan de verdere ontwikkeling van de gezinsvormer in de weg staan en daarmee een maatschappelijke achterstand creëren die vervolgens in de positie van het nieuwe gezinslid kan worden gereproduceerd. De invoering van deze verhoogde leeftijdsgrens bevordert volgens de regering daarentegen het integratieperspectief van de migrerende (huwelijks)partner in Nederland.³ Aangezien achter de in het nationale beleid voorgestelde leeftijdsverhoging eveneens redenen van integratie schuilgaan, levert deze beleidswijziging, die de maximale reikwijdte die de richtlijn hierin geeft gebruikt, geen strijd op met de richtlijn.

5. 2 Verhoging van de inkomenseis tot 120% van het minimumloon

Als gevolg van de verhoging van de inkomenseis voor gezinsvormers tot 120% van het minimumloon, wordt de afwijzingsgrond, zoals nu geformuleerd in artikel 16, eerste lid onder c van de Vw, het niet zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan, voor deze categorie restrictiever gemaakt. Was de voorheen geldende hoogte van de bestaansmiddelen nog gelijk aan de bijstandsnorm, als gevolg van de wijziging van het Vb is deze inkomenseis bij gezinsvorming verhoogd tot 120% van het minimumloon. De reden die de regering hiervoor geeft is dat de in Nederland verblijvende gezinsvormer, omdat hij zijn verantwoordelijkheden ook in financiële zin moet kunnen waarmaken, duurzaam in staat moet zijn de volledige kosten van het verblijf van de nieuwe partner op zich te nemen zodat een (al dan niet aanvullend) beroep op de algemene middelen redelijkerwijs is uitgesloten. Bij de voorheen gehanteerde inkomenscriteria, waarin dus werd aangesloten bij de bijstandsnormen in de Abw, was wél een beroep mogelijk op diverse andere inkomensafhankelijke regelingen, die uit de algemene middelen worden gefinancierd en naar het standpunt van de regering deel uitmaken van het gehele Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Hierbij wordt onder meer gewezen op individuele en categoriale bijzondere bijstand, kwijtschelding van heffingen door gemeenten en waterschappen en op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeente-

lijke minimabeleid. Er is gekozen voor een inkomenseis van 120% van het minimuminkomen, omdat op dit niveau de meeste aanvullende inkomensafhankelijke regelingen worden afgebouwd.⁴ Hierbij wordt door de regering tevens opgemerkt dat niet is aangesloten bij de minimumjeugdlonen⁵, omdat dit het effect van de inkomenseisen teniet zou doen en de mogelijkheden van een beroep op de inkomensafhankelijke regelingen zou vergroten.⁶ Hiermee wordt het verschil tussen de voor die categorieën geldende minimumlonen en de inkomensnormen bij gezinshereniging groter. Nu zal een persoon tot de leeftijd van 21 jaar die verzoekt om gezinsvorming met zijn huwelijkse partner reeds toegang worden geweigerd op grond van de leeftijdsseis. De 21 en 22-jarige gezinsvormer moeten echter om hun gezinslid over te laten komen respectievelijk ruim 65% en ruim 40% meer verdienen, dan het voor hun leeftijd geldende minimumloon. Het lijkt erop dat gezinsvorming ook voor een grote groep 21 en 22-jarigen hiermee de facto onmogelijk wordt gemaakt.⁷

De richtlijn zelf geeft de lidstaten de mogelijkheid om bij het verzoek om gezinshereniging te vragen het bewijs te leveren dat de gezins- hereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het betreffende stelsel voor sociale bijstand. Hierbij kan rekening worden gehouden met de nationale minimumlonen en pensioenen, alsmede met het aantal gezinsleden (artikel 7). De vraag ligt dus voor of een inkomenseis van 120% van het minimumloon gesteld kan worden, indien de richtlijn zelf de inkomenseis koppelt aan het beroep op de sociale bijstand. Bovendien is het de vraag of de richtlijn het mogelijk maakt om voor de categorie gezinsvormers een andere inkomenseis te stellen dan voor de groep gezinsherenigers. Het gevolg van deze hogere inkomenseis zal uiteraard zijn dat er minder snel een beroep wordt gedaan op aanvullende sociale voorzieningen, zoals voornoemd, maar vallen deze voorzieningen eveneens onder de sociale bijstand? Ik ben van mening dat niet op voorhand kan worden gezegd dat deze voorzieningen niet onder het nationale stelsel van sociale bijstand vallen. Zolang aan het begrip sociale bijstand geen communautaire invulling is gegeven, moet worden teruggevallen op het nationale beleid. In de Algemene Bijstandswet (Abw) wordt onder algemene bijstand verstaan de bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en onder bijzondere bijstand de bijstand die wordt verstrekt indien bijzondere, individuele, omstandigheden leiden tot noodzakelijke kosten, waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. De door de regering genoemde voorzieningen behoren eveneens tot het (landelijke) stelsel van sociale zekerheid en hebben betrekking op een tegemoetkoming in de noodzakelijke kosten van

- 2 Deze voorwaarde is ook op initiatief van Nederland aan de richtlijn toegevoegd.
- 3 Zie de Nota van Toelichting op het Besluit tot wijziging van het Vb onder 3.
- 4 De aanspraak op bijzondere bijstand loopt bijvoorbeeld af tot 0 bij een inkomen van ongeveer 120% a 130% van het minimuminkomen in de zin van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en het recht op kwijtscheldingen van gemeentelijke heffingen wordt afgebouwd op het inkomenstraject tot ongeveer 120% WML. Zie het Besluit tot wijziging van het Vb, onder 4.
- 5 Deze bedragen voor 18 tot en met 22-jarigen respectievelijk 45,5, 52,5, 61,5, 72,5 en 85% van het minimumloon.
- 6 Zie de Nota van Toelichting op het besluit tot wijziging van het Vb onder 4. Dezelfde redenering wordt ook vermeld in de (huidige) toelichting bij artikel 3.74 Vb, omtrent het verschil tussen de lagere normbedragen ingevolge de Abw voor personen jonger dan 21 jaar en de hiervan afwijkende bepalingen in de Vw. Onder de 'oude' Vw heeft deze eis, die toen nog in het beleid was opgenomen, aanleiding gegeven tot veel discussie. De rechter heeft een aantal malen geoordeeld dat hier geen sprake was van een redelijke beleidsbepaling. Bij het opnemen als wettelijk criterium is deze rechterlijke 'terechtwijziging' echter een stuk lastiger. Zie B.K. Olivier, 'Vreemdelingenwet 2000. Materieel recht: in hoofdzaak middelenvereiste', *Migrantenrecht* 2001, nr. 3/4, p. 89-100.
- 7 Dit zal met name consequenties kunnen hebben bij de toets aan artikel 8 EVRM, hetgeen ik later in dit artikel onder 6.1.2 verder toelicht.

het bestaan. Deze regelingen behoren naar hun aard, ook mede gelet op de (kader)vaststelling in landelijke wetten of wettelijke regelingen, tot het Nederlandse stelsel van sociale bijstand, waarmee ingevolge de richtlijn rekening kan worden gehouden. Ook de regering stelt dat deze prestaties het karakter hebben van bijstand. Het gaat hierbij om door sociale motieven gerechtvaardigde maatregelen inzake sociale bijstand op grond waarvan bij een ontoereikend inkomen compenserende prestaties worden verstrekt.⁸ Gelet hierop lijkt deze verhoging van de inkomenseis tot 120% van het minimuminkomen geen strijd op te leveren met de richtlijn. Het definitieve antwoord op de vraag of deze voorzieningen inderdaad onder het stelsel van sociale bijstand vallen en gelet hierop deze inkomenseis kan worden gesteld, zal uiteindelijk door het HvJ EG beantwoord moeten worden.⁹

Dan resteert nog de vraag of er ten aanzien van de hoogte van het middelenvereiste een onderscheid kan worden gemaakt tussen gezinsherenigers en gezinsvormers. Uit de richtlijn kan in ieder geval niet worden opgemaakt of een dergelijk onderscheid ten aanzien van dit materieel vereiste is gerechtvaardigd. Het onderscheid tussen gezinsherenigers en gezinsvormers valt in ieder geval niet onder de in de richtlijn genoemde 'verboden criteria'.¹⁰ Bovendien wordt in de richtlijn het onderscheid in criteria tussen gezinsherenigers en gezinsvormers wel elders gemaakt. De soepele criteria voor gezinshereniging met vluchtelingen kan door de lidstaat namelijk worden beperkt tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond, dus gezinsherenigers.

De vraag of er voor gezinsherenigers ook een soepeler criterium en derhalve voor gezinsvormers een restrictiever criterium ten aanzien van het middelenvereiste kan worden gehanteerd, wordt dus in de richtlijn onbeantwoord gelaten. De regering zal in ieder geval duidelijk moeten motiveren waarom zij dit onderscheid tussen deze groepen gerechtvaardigd acht.

5. 3 De Wet inburgering in het buitenland (WIB) en de herziening van het inburgeringsstelsel

De richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De (vóór)integratievoorwaarden op grond van de WIB kunnen ten aanzien van gezinsleden van vluchtelingen alleen worden toegepast nádat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan. Zoals eerder aangegeven, valt ingevolge het wetsvoorstel WIB eveneens een aantal categorieën buiten de toepassing van deze inburgeringseis, waaronder diegenen die in aanmerking komen voor vrijstelling van het mvv-vereiste en/of de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Hierbij resteert de vraag of de groep die ingevolge de richtlijn is vrijgesteld

van vóór)integratievoorwaarden - de gezinsleden van vluchtelingen - de van de WIB vrijgestelde groep helemaal omvat, of dat er nog andere categorieën zijn die ingevolge de richtlijn eveneens vrijgesteld zouden moeten worden. Er bestaat hierbij, zoals ook is opgemerkt door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ)¹¹, een groep die ingevolge het nationale beleid wel mvv- (en WIN)-plichtig is, maar tevens valt onder de uitzonderingscategorie van de richtlijn. Dit betreft de groep van gezinsleden van vluchtelingen die buiten de drie maandentermijn zijn ingereisd. Ik merk hierbij op, in navolging van de ACVZ, dat het nareiscriterium zoals dat naar voren komt in de richtlijn alleen verwijst naar artikel 7 lid 1 (huisvesting, ziektekostenverzekering en middelenvereiste) en niet naar het tweede lid van dit artikel 7, waarin de integratievoorwaarden worden geregeld. Om die reden kan ingevolge de richtlijn ook buiten de drie maandentermijn aan gezinsleden van vluchtelingen nooit een vooraf-inburgeringseis worden gesteld en moet het wetsvoorstel in deze zin aan de richtlijn worden aangepast.

Met de bovendien voorliggende herziening van het inburgeringsstelsel wordt er weliswaar, ook na het toestaan van verblijf in Nederland een inburgeringsverplichting gesteld, maar aan het niet voldoen hieraan worden bij de toelating geen verdere verblijfsrechtelijke consequenties verbonden. Er kan aan nieuwkomers, evenals aan oudkomers, in dit kader wel een bestuurlijke boete worden opgelegd, indien de meldplicht niet wordt nagekomen en indien vijf jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht het inburgeringsexamen niet wordt gehaald. Er worden in dit inburgeringsstelsel echter wel verblijfsrechtelijke consequenties verbonden ten aanzien van de verkrijging van een zelfstandige of permanente verblijfstitel. De essentie is dat een nieuwkomer pas een zelfstandige of permanente verblijfstitel krijgt nadat hij het inburgeringsexamen heeft gehaald. Dit roept de vraag op of dit aspect van dit nieuwe inburgeringsstelsel rijmt met de in de richtlijn vastgelegde rechten op een autonome verblijfstitel. Dit recht ontstaat voor de (echtelijke) partner en meerderjarige kinderen ingevolge de richtlijn uiterlijk na vijf jaar verblijf. Ingevolge artikel 16 lid 1 onder a j° artikel 7 lid 2 van de richtlijn, kan het verzoek tot toegang en verblijf worden afgewezen of de verblijfstitel worden ingetrokken of niet verlengd, indien er niet of niet meer wordt voldaan aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden. In artikel 7 lid 2 wordt hierbij de mogelijkheid gecreëerd voor lidstaten om van derde landen te verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Mocht men aannemen dat de in artikel 16 van de richtlijn genoemde voorwaarden ook gelden voor de verlening van een autonome verblijfstitel, dan kan de verlening van deze titel ook ingevolge de richtlijn afhankelijk worden gesteld van het voldoen aan integratievoorwaarden.

8 Zie de Nota van Toelichting op het besluit tot wijziging van het Vb onder 4.

9 Ik merk op dat de nationale hoogste rechter verplicht is middels prejudiciële vragen bij het HvJ EG uitleg te vragen over onduidelijkheden in Europese wetgeving. De lagere rechters hebben hiertoe de bevoegdheid.

10 De richtlijn dient volgens overweging 5 bij deze richtlijn te worden toegepast zonder onderscheid te maken op grond van 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.

11 Zie ACVZ, *Advies Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Den Haag, februari 2004.

6 Gevolgen van de richtlijn en de (beoogde) wijzigingen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid voor de toets aan artikel 8 EVRM

Zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven is, reeds voor de totstandkoming van de definitieve richtlijn, de mogelijke strijdigheid van de richtlijn met artikel 8 EVRM reeds een groot punt van discussie en onderwerp van debat geweest. Zo heeft een brief van de Permanente Commissie van deskundigen in het internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (de Commissie Meijers) aan de Europese Commissaris Vitorino¹², over het ontwerp van deze richtlijn dat volgens deze commissie onder het beschermingsniveau van artikel 8 EVRM was gezakt, tevens een belangrijke rol gespeeld bij de bespreking van deze richtlijn in de Eerste Kamer. Volgens de Commissie Meijers zou de implementatie van (met name facultatieve) bepalingen van deze richtlijn het effect kunnen hebben dat gezinshereniging voor een lange periode of zelfs definitief onmogelijk gemaakt zou worden. Zij vindt dat de ondergrens die door deze richtlijn in ieder geval mogelijk wordt gemaakt te diep is gezonken. Europees Commissaris Vitorino heeft hierop geantwoord dat de tekst van de richtlijn de lidstaten een zekere vrije bevoegdheid laat, maar dat de lidstaten in de uitoefening van die bevoegdheden, dus ook bij de toepassing van deze gemeenschappelijke instrumenten, zijn gebonden aan het EVRM. Uiteindelijk heeft (de inhoud van) deze brief in ieder geval ertoe geleid dat de Minister werd opgedragen bij de aanvaarding van de ontwerprichtlijn een verklaring af te leggen, waarin Nederland met nadruk verklaart dat de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging zodanig moet worden geïnterpreteerd, dat er sprake is van volledige eerbiediging van het familie- en gezinsleven. De richtlijn dient dan ook conform artikel 8 EVRM te worden toegepast.¹³

Naast de nationale kritische kanttekeningen is er ook binnen de Europese gelederen stevige kritiek geuit op de inhoud van deze richtlijn. Uiteindelijk heeft dit zelfs geresulteerd in het initiatief van het Europees Parlement (hierna: EP) om een aantal bepalingen van deze richtlijn voor vernietiging voor te dragen bij het HvJ EG. Eén van de belangrijkste klachten van het EP is ook dat de richtlijn (op onderdelen) mogelijk strijdig is met het recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals is vastgelegd in artikel 8 EVRM. In het advies van de juridische dienst van het EP wordt in dit kader mede gerefereerd aan de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU, waarin het recht op eerbiediging van het privéleven en familie- en gezinsleven respectievelijk de rechten van het kind zijn vastgelegd.¹⁴ Bovendien verwijst de juridische dienst naar artikel 6, paragraaf 2 van het EU-Verdrag, waarin wordt vermeld dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappe-

lijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, alsmede algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht. Ik merk hierbij op dat volgens vaste rechtspraak van het HvJ EG, het recht op eerbiediging van familielevens behoort tot de fundamentele rechten die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten die door het Hof moeten worden geëerbiedigd.¹⁵

Het EP heeft het verzoek neergelegd bij het HvJ EG om de artikelen 4 leden 1 (de gezinsleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging) en 6 (de mogelijkheid een leeftijdsgrens van 15 jaar te stellen waarvoor het verzoek moet worden ingediend) en artikel 8 van de richtlijn (de mogelijkheid om van de gezinshereniger twee jaar legaal verblijf op het grondgebied van de lidstaat te verlangen voordat het verzoek mag worden ingediend) te vernietigen. In het navolgende geef ik mijn mening over de vraag hoe de (onderdelen van de) richtlijn gezinshereniging en de wijzigingen in het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid zich verhouden tot het recht op eerbiediging van het 'family life' ingevolge artikel 8 EVRM. Ik ga hierbij tevens in op de vraag of de richtlijn gezinshereniging, geheel of op onderdelen, in strijd is of kan komen met dit artikel 8 EVRM.

6. 1 De richtlijn en artikel 8 EVRM

Mocht je al aannemen dat er bepalingen zijn in de richtlijn die op zichzelf het recht op eerbiediging van het 'family life' reeds schenden, dan kunnen naar mijn mening zowel de communautaire wetgever, die deze met het verdragsrecht strijdige bepalingen in het leven heeft geroepen, als de lidstaat, die een eigen keuze heeft in het al dan niet implementeren van facultatieve bepalingen en zelf verantwoordelijk blijft voor het vaststellen van haar beleid binnen de marges van het verdragsrecht, hierop aangesproken worden. Het eerste zou kunnen leiden tot vernietiging van de betreffende onderdelen van de richtlijn, hetgeen de bron van de schending is en daarmee de voorkeur heeft, en het tweede tot het door de rechter buiten toepassing laten van de betreffende met het verdragsrecht strijdige nationale bepalingen.

Maar zijn er bepalingen in de richtlijn die op zichzelf reeds strijd opleveren met artikel 8 EVRM, omdat zij in strijd komen met een positieve verplichting die hieruit voortvloeit? Uit de arresten van het EHRM komt in ieder geval naar voren dat de beantwoording van de vraag of er sprake is van schending van artikel 8 EVRM altijd door een concrete, op de individuele zaak toegespitste belangen-afweging beantwoord dient te worden.¹⁶ In deze belangenafweging wordt onder meer betrokken wat de (gezins)situatie is van de gezinshereniger in het land van verblijf en of er een mogelijkheid bestaat het gezinsleven op de bestaande wijze voort te zetten. Hiervoor zijn tevens de banden met het land van herkomst en het land van ver-

- 12 Van 20 februari 2003, kenmerk brief CM03-02
- 13 Addendum bij de nota, document 10755/03 add 1 van het SG van de Raad van 14 juli 2003.
- 14 Dit Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft, ondanks dat het steeds vaker wordt geciteerd in procedures voor het Hof, nog geen juridisch afdwingbare status. Dit dus in tegenstelling tot het EVRM, dat integraal deel uitmaakt van de juridische orde van de EU. Overigens is de EU op dit moment zelf nog geen partij bij het EVRM, alhoewel de juridische basis hiertoe momenteel voorligt in het ontwerp voor de EU-Grondwet.
- 15 In het Carpenter-arrest heeft het HvJ EG bepaald dat het besluit tot uitzetting van mevrouw Carpenter een inmenging vormt in de wijze waarop haar echtgenoot gebruik maakt van zijn recht op eerbiediging van zijn gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM, zo vervolgt het HvJ EG, maakt hierbij deel uit van de grondrechten die door de pre-ambule van de Europese Akte en artikel 6 lid 2 van het EU-Verdrag bevestigde, vaste rechtspraak van het HvJ EG, in de communautaire rechtsorde worden beschermd. Ook al waarborgt het EVRM als zodanig een buitenlander geen enkel recht om een bepaald land binnen te komen of er te verblijven, 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 in de zin van artikel 8 lid 1 EVRM. Een dergelijke inmenging is in strijd met het EVRM, indien zij niet voldoet aan de vereisten van het tweede lid van artikel 8 EVRM. Hierbij verwijst het HvJ EG naar het Boulif-arrest van het EHRM (EHRM 2 augustus 2001, *JV* 2001, 254). Het HvJ EG oordeelt hierbij dat een besluit tot uitzetting van mevrouw Carpenter niet het juiste evenwicht eerbiedigt tussen de betrokken belangen.
- 16 Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juni 1988 (Berrehab), *RV* 1988, 17, EHRM 10 februari 1991, Moustaqim, *RV* 100, nr. 57, EHRM 19 februari 1996 (Gül), *RV* 1996, 23, EHRM 28 november 1996 (Ahmut), *NJCM* 1997, 148 en EHRM 21 december 2001 (Sen), *RV* 2001, 24.

blijf van belang, alsmede het bestaan van eventuele belemmeringen in de uitoefening van het gezinsleven elders. In dit kader wordt onder meer de duur van het legale verblijf en integratie in Nederland van de gezinshereniger, de leeftijd van het kind dat om overkomst verzoekt, alsmede de aanwezigheid van andere kinderen in de lidstaat, meegewogen.¹⁷ Gelet op deze concrete, door het EHRM op de individuele zaak toegespitste belangenafweging, kan een bepaling mijns inziens slechts in strijd zijn met artikel 8 EVRM, als deze op voorhand de voornoemde concrete individuele belangenafweging in abstracto onmogelijk maakt of onevenredig laat uitvallen in het voordeel van de lidstaat. Ten aanzien van dit laatste aspect merk ik op dat uit de jurisprudentie van het EHRM naar voren komt dat de staat ten aanzien van zijn verplichting om familieleden toe te laten een bepaalde beoordelingsvrijheid heeft en een zekere soevereiniteit, binnen de marges van het Verdrag, blijft behouden.¹⁸ Ter beantwoording van de vraag of er sprake is van een dergelijke op voorhand onevenredige

weging nog niet per definitie en op voorhand te leiden tot een schending van dit verdragsrecht. Jurisprudentie van het EHRM laat ons zien dat er voor de toets of er sprake is van schending van artikel 8 EVRM, altijd een proportionaliteitstoets oftewel belangenafweging in concreto dient plaats te vinden. Er dient immer sprake te zijn van een faire afweging tussen enerzijds de belangen van het individu, dat zich op zijn recht op respect voor zijn gezinsleven beroept, en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap.²⁰ Diverse factoren spelen hierbij conform de jurisprudentie van het EHRM een rol, waaronder de leeftijd van de vreemdeling, de duur van het verblijf in Nederland, banden met het land van herkomst, de taalbeheersing, openbare orde aspecten, de intensiteit van het familie- of gezinsleven en het belang van het kind. Het komt er op neer dat de banden van de vreemdeling met het gastland en de banden met het land van herkomst tegen elkaar worden afgewogen. Deze belangenafweging is in de rechtspraak erg casuïstisch en laat dus veel ruimte

17 In het arrest *Sen* wordt door het Hof voor het eerst daadwerkelijk een positieve verplichting aangenomen. Het betrof in deze zaak een Turks gezin waarvan de ouders sinds 1977 respectievelijk 1986 in Nederland verblijf hadden, terwijl hun oudste kind altijd in Turkije had geleefd. Het Hof oordeelde hier dat er sprake was van schending van artikel 8 EVRM, aangezien de ouders bij afwijzing van het verzoek geen andere keus werd gelaten dan ofwel afstand te doen van de positie die zij in Nederland hadden verworven, ofwel het gezelschap van hun dochter op te geven. Hierbij werd met name belang gehecht aan het langdurige, legale verblijf van de ouders in Nederland, de nog jonge leeftijd van hun in Turkije verblijvende kind en dat er in Nederland nog twee kinderen waren geboren die hier naar school gingen en geworteld waren. Het Hof hechtte in dit arrest veel waarde aan de mogelijkheid dat het kind, gezien haar jonge leeftijd, zou kunnen opgroeien bij haar ouders.

18 Artikel 8 EVRM bevat geen algemeen recht voor vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening van het gezinsleven en bevat evenmin een algemene verplichting voor Nederland om de domiciliekeuze voor Nederland te respecteren. Nederland heeft het recht om binnen zijn verdragsrechtelijke verplichtingen de immigratie te reguleren. Zie bijvoorbeeld EHRM 28 mei 1985 (*Abdulaziz, Cabales and Balkandali*), *RV* 1985, 105, EHRM 19 februari 1996 (*Gül*), *RV* 1996, 23 en EHRM 28 november 1996 (*Ahmut*), *NJCM* 1997, 148.

19 16- en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn, vallen wel onder de WIN.

Gelet op de door het EHRM op de individuele zaak toegespitste belangenafweging, kan een bepaling slechts in strijd zijn met artikel 8 EVRM, als deze op voorhand een concrete individuele belangenafweging in abstracto onmogelijk maakt of onevenredig laat uitvallen in het voordeel van de lidstaat.

belangenafweging toets ik een aantal aspecten van de richtlijn, die meermalen zijn bekritiseerd, aan dit criterium. In dit kader behandel ik de integratiecriteria voor kinderen ouder dan twaalf jaar (6.1.1) en de door de richtlijn mogelijk gemaakte wachttermijnen, onder meer door de invoering van de leeftijds-grens van 21 jaar (6.1.2). Tenslotte bekijk ik hoe de wijzigingen die Nederland wil doorvoeren in haar gezinsherenigingsbeleid, waaronder de inkomenseis van 120% van het minimuminkomen (6.1.3) en de inburgeringseisen (6.1.4), zich verhouden tot het recht op eerbiediging van het 'family life' op grond van artikel 8 EVRM.

6. 1. 1 Integratiecriteria voor kinderen ouder dan twaalf jaar

Het wellicht meest bediscussieerde onderdeel van de richtlijn, betreft de mogelijkheid integratie-eisen te stellen aan kinderen ouder dan twaalf jaar. Ik merk hierbij op dat Nederland dit onderdeel voor wat betreft de vóórafinburgeringsplicht, behoudens uitzonderingen,¹⁹ niet heeft overgenomen voor minderjarigen, aangezien deze ook buiten de WIN vallen. Naar mijn mening is dit onderdeel van de richtlijn echter, wat er ook op mijns inziens goede gronden valt in te brengen tegen het invoeren van dit criterium, niet sec en op voorhand in strijd met artikel 8 EVRM. Immers, zelfs indien een verzoek enkel op dit onderdeel zou worden afgewezen, dan hoeft de voormelde belangenaf-

aan de omstandigheden van het geval. Bij het onderhavige criterium dient het belang van de staat bij het stellen van integratie-eisen dus te worden afgewogen tegen de specifieke, in die concrete zaak relevante, belangen van de vreemdeling. Gelet op de voormelde mate van soevereiniteit van de lidstaat en de voornoemde individuele belangenafweging, hoeft dit criterium dus niet op voorhand te leiden tot een schending van artikel 8 EVRM. Hierbij nog daargelaten hoe nobel het moge zijn deze beperking ten aanzien van jonge kinderen niet op te nemen in het nationale beleid. Ik merk hierbij op dat de toepassing van deze beperking, mede aangezien deze toegepast zal worden bij met name jonge kinderen van wie de belangen, ook volgens de richtlijn,²¹ een belangrijke rol dienen te spelen in de afweging, in een concrete situatie wel sneller kan leiden tot het oordeel dat er sprake is van een positieve verplichting en een schending van artikel 8 EVRM. Overigens zal het antwoord op de vraag of er sprake is van schending van het recht op eerbiediging van het 'family life' in abstracto, wel afhangen van de invulling van dit integratiebegrip op nationaal niveau en van de overige restrictieve maatregelen die de lidstaat heeft doorgevoerd. Als het met deze door de lidstaat ingevoerde restrictieve maatregelen de facto onmogelijk wordt gemaakt om het familie- en gezinsleven uit te oefenen, dan zal dit beleid alsnog kunnen leiden tot het (op voorhand)

aannemen van een schending van dit Verdragsrecht.

6. 1. 2 Wachttermijnen en een leeftijds-grens van 21 jaar

Het recht op eerbiediging van het 'family life' komt naar mijn mening eerder in het geding bij de door de richtlijn mogelijk gemaakte wachttermijnen. Naast de in de richtlijn geboden mogelijkheid om van de gezinshereniger twee jaar legaal verblijf te eisen alvorens zijn gezinsleden zich bij hem kunnen voegen, maakt de richtlijn voor gezinsherenigers en hun partners onder de 21 jaar tevens een 'de facto'-wachttermijn mogelijk, indien de lidstaat op grond van de richtlijn een minimumleeftijd van 21 jaar hanteert, alvorens om gezinshereniging kan worden verzocht. Met de behandelingstermijn van negen maanden hierin meege-nomen, die bovendien verlengd kan worden, kunnen deze wachttijden in the worst case scenario dus oplopen tot drie á viereneenhalf jaar. In deze periode is er reeds op voorhand geen mogelijkheid tot gezinshereniging, ongeacht of de gezinshereniger voldoet aan de overige voorwaarden van het beleid. Hiermee wordt, in ieder geval gedurende deze periode, de door artikel 8 EVRM, maar ook door de richtlijn, voorgeschreven belangenafweging gefrustreerd. Afhankelijk van de lengte van de door de individuele lidstaat gehanteerde periode, zou deze bepaling en het hiermee op voorhand niet toestaan van gezinshereniging gedurende deze gehele periode, ongeacht of er aan de (overige) voorwaarden wordt voldaan, tot een schending (op voorhand) van artikel 8 EVRM kunnen leiden. Dit is in een concrete situatie uiteraard nog eerder het geval, als er aangetoond wordt dat ook andere factoren, zoals eerder genoemd, de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling doen uitvallen.

6. 1. 3 Inkomenseis van 120% van het minimuminkomen

De voor gezinsvorming aangepaste, op het regeerakkoord gestoelde, wijziging van de inkomenseis tot 120% van het minimuminkomen speelt, in tegenstelling tot de (vooraf)integrotervoorwaarden en de wachttermijnen, die duidelijk gelden bij de ingangstoets, ook een rol bij de intrekking en niet-verlenging van de vergunning. Alsdan dient bekeken te worden of de overheid zich dient te onthouden van inmenging, de zogenaamde negatieve verplichting, of dat deze inmenging is gerechtvaardigd. Het ligt op zo'n moment meer op de weg van de overheid om aan te geven waarom deze inmenging noodzakelijk is.²² Dit zal snel spelen indien iemand op grond van de oude criteria een verblijfs- vergunning heeft gekregen en op grond van de nieuwe criteria (plotseling) niet meer voldoet. Weliswaar is er voor deze groep, waarbij de verlening van de verblijfsver-gunning plaatsvond voor 1 november 2004, een overgangsregeling getroffen tot 1 november 2007.²³ Na ommekomst van deze termijn zal

echter onverkort aan de zwaardere eis moeten worden voldaan.

In het kader van artikel 8 EVRM moet de tegen-geworpen inkomenseis in ieder geval voldoen aan de doelcriteria van het tweede lid van dit artikel. Het meest voor de hand liggende doel-criterium waar de overheid zich in dit geval op kan beroepen, betreft de beperking in het belang van het economisch welzijn van het land.²⁴ Door het stellen van deze inkomenseis wordt gepoogd de arbeidsmarkt te reguleren en de aanspraken op sociale voorzieningen te voor-komen. Echter, met het aannemen van dit doel-criterium dient alsnog te worden bekeken of de inmenging een gerechtvaardigd doel heeft en proportioneel geacht kan worden in relatie tot dat doel. De beperking moet in dit kader nodig zijn in het belang van de democratische samen-leving. Achter deze voorwaarde gaat een pro-portionalitytoets of belangenafweging schuil, waarbij diverse factoren een rol spelen. Deze belangenafweging in concreto kan uiteindelijk, zeker als door deze inmenging de uitoefening van het gezinsleven onmogelijk wordt gemaakt voor personen die niet (kunnen) voldoen aan deze inkomenseis²⁵ en er bovendien sprake is van intensieve banden met Nederland, leiden tot een schending van artikel 8 EVRM. Dit geldt temeer indien de staat reeds eerder, op grond van de toen geldende criteria, heeft ingestemd met het verblijf en het verblijfsrecht enkel beëindigt vanwege het niet meer voldoen aan het hierna aangescherpte middelenvereiste. Ook belemmeringen in het uitoefenen van het gezinsleven elders, kan de belangenafweging in het voordeel van de gezinshereniger laten uit-vallen. Zoals in Nederland door de voormalig Staatssecretaris die belast was met vreemdelin-genzaken is aangegeven, kan het een schending van artikel 8 EVRM opleveren, wanneer bij het bestaan van een objectieve belemmering voor onbepaalde tijd het middelenvereiste wordt tegengeworpen.²⁶ Ditzelfde zal na de Sen- en Bultifuitspraken van het EHRM²⁷ eveneens dienen te gelden voor situaties waarin er sprake is van overwegende belemmeringen en/of intense banden met Nederland en de aanwezig-heid van jonge kinderen.

6. 1. 4 Inburgering in het buitenland en de herziening van het inburgeringsstelsel

Tot slot lijken de door Nederland ingevoerde inburgeringseisen in ieder geval niet op voor-hand in strijd te zijn met artikel 8 EVRM. Als argumentatie om een dergelijke integratiever-plichting op te leggen, in het kader van het belang van de staat, wordt door de regering aangevoerd²⁸ dat onverminderd aanhoudende gezinsmigratie en achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur mar-ginalisering tot gevolg hebben in de zin van een afnemend vermogen van bepaalde groepen tot maatschappelijke participatie, segregatie, delinquentie, gebrekkige kansen op de arbeids-markt en structurele afhankelijkheid van inko-mensvervangende uitkeringen. Omdat veel

- 20 Zie bijvoorbeeld EHRM 19 februari 1996 (Gül), *RV* 1996, 23.
- 21 Artikel 5 lid 5 van de richtlijn: bij de behandeling van het verzoek zor-gen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinde-ren.
- 22 Juist omdat diezelfde overheid eer-der heeft ingestemd met het ont-staan van de situatie die vervol-gens weer door diezelfde overheid wordt beëindigd, moet zij sterke argumenten hebben ter recht-vaardiging van die inmenging. Zie bijvoorbeeld G.M.H. Hoogvliet, 'Arti-kel 8 EVRM', comm. 22, in *Gids vreemdelingenrecht* 1998, p. 34.
- 23 Neergelegd in het nieuwe Vc B2/11.2.2.1.
- 24 Zie EHRM 21 juni 1988 (Berrehab), *RV* 1988, 17
- 25 Zoals eerder opgemerkt onder 5.2, geldt dit nog eerder voor de gezinsherenigers met een leeftijd tot 23 jaar, die tot ruim 65% meer dienen te verdienen dan het voor hun leeftijd geldende minimum-loon.
- 26 TK 1997/98, 19 637 en 25 601, nr. 285 MigratieWebnr.: ve02000480
- 27 EHRM 21 december 2001 (Sen), *RV* 2001, 24 en EHRM 2 augustus 2001 (Bultif), *JV* 2001, 254 nt P. Boeles MigratieWebnr.: ve02000764
- 28 Zie de Nota van Toelichting op het besluit tot wijziging van het Vb, onder 2.

nieuwkomers een opvoedende taak hebben, terwijl ook het kind op den duur een gezin kan vormen, kan dat proces generatie op generatie worden overgedragen. Dit proces probeert het kabinet te doorbreken door de inburgering al voor de komst naar Nederland te laten aanvangen. De Nederlandse regering heeft zijn belangen bij de vooraf-inburgeringseis gemotiveerd die, ook gelet op de beoordelingsvrijheid die de individuele lidstaat in dit kader heeft, in de door het EHRM vereiste belangenafweging een belangrijke rol spelen. Deze belangenafweging kan echter door de overwegende belangen van de gezinshereniger en zijn gezinslid uitvallen in het voordeel van de vreemdeling. Indien de mogelijkheid om te voldoen aan deze toets niet voor iedereen haalbaar, beschikbaar of toegankelijk is, zal er mijns inziens gebruik moeten worden gemaakt van op deze categorieën gerichte vrijstellingsgronden, dan wel ruime toepassing moeten worden gegeven aan de hardheidsclausule. De gezinshereniging met vluchtelingen is daarbij terecht uitgesloten van deze vooraf-inburgeringseis. Dit moet naar mijn mening ook gebeuren bij gezinsherenigers die op andere gronden een asielsstatus hebben gekregen en voor wie er in de meeste gevallen ook een objectieve belemmering bestaat tot het uitoefenen van gezinsleven in het land van herkomst. De gezinsleden van vluchtelingen die buiten de nareistermijn van drie maanden de vluchteling zijn nagereisd hoeven weliswaar niet te voldoen aan deze vooraf-integratiecriteria, maar verder wel aan alle andere mogelijke voorwaarden. Ook voor deze categorie bestaat er sneller een objectieve belemmering om het gezinsleven elders uit te oefenen en is er bij het blijven onthouden van verblijf eerder sprake van een schending van artikel 8 EVRM.²⁹ Ook indien artikel 8 EVRM niet is geschonden, kan het stellen van deze inburgeringseisen zich dusdanig binnen het bereik van artikel 8 EVRM afspelen, dat het discriminatieverbod ten aanzien van de in het EVRM gegeven rechten en vrijheden, zoals neergelegd in artikel 14 EVRM, van toepassing is. Een verschil in behandeling is discriminerend in de zin van artikel 14 EVRM, als er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Een dergelijke rechtvaardigingsgrond kan onder meer aanwezig worden geacht wanneer de uitzondering voortvloeit uit EG-recht en verdragen, dan wel wordt gemaakt op grond van klemmende redenen van humanitaire aard of voor de situatie waarin, vanwege het tijdelijke karakter van het verblijf, inburgering niet zinvol is.³⁰ Dit verschil in behandeling speelt eveneens een rol bij de vooraf-inburgeringstoets, aangezien er ook categorieën zijn die worden uitgesloten van de WIB, waaronder de niet mvv-plichtigen, zij die niet onder de WIN vallen en (de gezinsleden van) asielmigranten. Voor dit verschil in behandeling dient derhalve een objectieve en redelijke rechtvaardiging te zijn. Alhoewel de meeste categorieën die vrijgesteld zijn van de WIB voldoen aan de voornoemde rechtvaardigings-

gronden, zijn er tevens categorieën waarbij deze rechtvaardiging niet direct kan worden gevonden. Een voorbeeld hiervan is de vreemdeling die vanwege zijn nationaliteit op grond van een ministeriële aanwijzing is vrijgesteld van het mvv-vereiste en dus de WIB. Om een ongerechtvaardigd verschil in behandeling te voorkomen moeten ook deze categorieën alsnog onder de WIB gebracht worden, of er moet er een sluitende, objectieve en redelijke rechtvaardiging worden gevonden, op grond waarvan juist deze categorieën worden vrijgesteld. Bij gebrek aan een sluitende argumentatie en het handhaven van deze vrijstellingscategorieën, moeten ook andere categorieën met een beroep op internationale gelijkheidsnormen zonder inburgeringstoets worden toegelaten. Tenslotte komt de in de herziening van het inburgeringsstelsel neergelegde koppeling van het recht op een autonome verblijfstitel aan het voldoen aan een inburgeringseis, niet in strijd met artikel 8 EVRM. Het gezinslid kan namelijk met dezelfde, reeds verleende, verblijfsvergunning zijn 'family life' blijven uitoefenen. Er is derhalve geen sprake van een inbreuk op de eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Dit kan echter anders zijn indien deze (afhankelijke) vergunning alsnog, op andere gronden, wordt ingetrokken of niet verlengd. Alsdan dient alsnog bekeken te worden of deze inmenging voldoet aan de criteria als gesteld in het tweede lid van artikel 8 EVRM.

7 Slotbeschouwing

De nieuwe Europese richtlijn gezinshereniging geeft minimumnormen die de ondergrens bepalen waaraan het gezinsherenigingsbeleid van de aangesloten lidstaten in ieder geval moet voldoen en vormt een rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen, die de wetgever in zijn beleid moet implementeren en waarop de gezinshereniger een beroep kan doen. Deze richtlijn heeft in wetenschappelijke kring en bij de Europese- en nationale wetgevers en beleidsmakers veel stof tot discussie doen opwaaien. Met name speelt de vraag of deze richtlijn (op onderdelen) wel verenigbaar is met het hierop van invloed zijnde verdragsrecht en specifiek het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, als vastgelegd in artikel 8 EVRM. Ik concludeer dat de huidige richtlijn inderdaad nog veel stof tot discussie openlaat, zowel voor wat betreft de door te voeren implementatie hiervan in het Nederlandse beleid, als voor de gevolgen voor de toets aan artikel 8 EVRM. Het valt in ieder geval op dat de Nederlandse regering de richtlijn heeft gebruikt om met name meer restrictieve criteria door te voeren in het gezinsherenigingsbeleid, terwijl de richtlijn op een aantal punten, als genoemd, eerder een versoepeling van het beleid voorstaat. Bovendien laat de richtlijn ook de mogelijkheid open voor lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven, ook buiten de reikwijdte van de richtlijn. Tot op heden echter lijkt de tendens van een steeds

29 Zoals ook de regering in de Nota van Toelichting op het besluit tot wijziging van het Vb onder 6 heeft opgemerkt, levert de omstandigheid van een objectieve belemmering op zichzelf onvoldoende grond op voor het aannemen van schending van artikel 8 EVRM. Dit neemt echter niet weg dat aan het bestaan van een objectieve belemmering een zeer zwaar gewicht wordt toegekend, hetgeen, met andere aspecten, wel veel sneller kan leiden tot het aannemen van een schending van artikel 8 EVRM.

30 Zie het ACVZ-advies *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, Den Haag, februari 2004, p. 9-10.

restrictiever immigratiebeleid, waar- binnen weinig plaats is voor een meer dan 'noodzakelijk' of ruimhartig beleid, zich voort te zetten. Tenslotte teken ik aan dat de Europese richtlijn, nog afgezien van de door mij in dit artikel genoemde kritische kanttekeningen en voorgestelde aanpassingen, met name inzake het beschermings- niveau dat onder artikel 8 EVRM kan komen te liggen, desalniettemin in zekere zin ook een stap vooruit betekent. Immers, uiteindelijk is de bescherming van het gezinsleven en de noodzaak om gezinshereniging mogelijk te maken en hiertoe bepaalde gemeenschappelijke minimumcriteria te hanteren, gezamenlijk door de lidstaten onderschreven en zal dit ook door de nieuwe lidstaten worden geïncorporeerd. Op grond van gemeenschappelijke regels is er een recht op gezinshereniging gekomen, dat zowel door het HvJ EG als door het EHRM binnen het kader van deze richtlijn en

artikel 8 EVRM wordt gevolgd en bij schending kan worden aangepakt. Het HvJ EG zal hierin als laatste instantie, binnen haar Handvest en de hierin vastgelegde grondrechten, een één- duidige uitleg kunnen geven aan deze richtlijn. Hiermee wordt er ook binnen het kader van deze richtlijn een halt toegeroepen aan de mogelijke wens van lidstaten om het recht op gezinshereniging middels nog meer restrictieve maatregelen verder uit te hollen. De lidstaten, waaronder ook de nieuwe en toekomstige lidstaten, zijn gehouden om hun wetgeving op zijn minst, voor zover dit nog niet is gebeurd, op dit minimumniveau te brengen. Bovendien moeten bepaalde door de richtlijn mogelijk gemaakte restrictieve criteria, waaronder bijvoorbeeld de integratiecriteria voor kinderen, uiterlijk op de datum van uitvoering van deze richtlijn zijn ingevoerd, bij gebreke waarvan ook deze mogelijkheid verval- t. |