

SOC/116
"Gezinshereniging"

Brussel, 17 juli 2002

ADVIES
van het
Economisch en Sociaal Comité
over het
"Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging"
(COM(2002) 225 def. – 1999/0258 (CNS))

De Raad heeft op 23 mei 2002 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

"Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging"

(COM(2002) 225 def. – 1999/0258 (CNS)).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer MENGIOZZI.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 392e zitting van 17 en 18 juli 2002 (vergadering van 17 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 7 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

*

* *

Inleiding

1.1 De Commissie presenteert thans een gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging, dat volgt op een op 1 december 1999 uitgebracht voorstel voor een richtlijn over hetzelfde onderwerp; dit eerste voorstel heeft niets opgeleverd daar de onderhandelingen erover in het Europees Parlement (6 september 2000), opnieuw in de Commissie (10 oktober 2000) en vervolgens in de Raad¹ (mei 2000, mei 2001, september 2001) niet tot een beslissing hebben geleid.

1.2 De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 heeft de Commissie verzocht zich opnieuw over dit onderwerp te buigen en daarbij terdege rekening te houden met de moeilijkheden die zich vooral op het niveau van de Raad hebben voorgedaan.

1.3 Dit nieuwe Commissievoorstel bevestigt weliswaar formeel het recht op gezinshereniging maar koppelt het aan restrictievere procedures dan in het richtlijnontwerp van 1999 was voorgesteld. Een en ander komt reeds tot uiting in de formulering van artikel 1 van het huidige voorstel, dat erop gericht is "de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, hun recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen", terwijl in het eerste voorstel nog sprake was van "het instellen van een recht op gezinshereniging".

1.4 Uit de wijzigingen blijkt welke strekking tijdens de discussies in de Raad de bovenhand had. Met name is er duidelijk naar gestreefd de artikelen van de richtlijn zo te formuleren dat de

¹

Zie het ESC-advies in PB C 204 van 18 juli 2000.

vigerende wetgeving van bepaalde lidstaten erin doorklinkt. Een norm die oorspronkelijk als "referentiekader" was bedoeld, heeft thans dan ook meer het karakter van kleinste gemene deler van de reeds bestaande wetgevingen in de lidstaten.

2. **Bijzondere opmerkingen**

2.1 Van belang is de invoering (in art. 3, lid 6) van de "stand still"-bepaling, op basis waarvan artikel 4, leden 1, 2 en 3 en artikel 7, eerste lid, onder c), alsmede artikel 8 "niet mogen leiden tot de invoering van voorwaarden die minder gunstig zijn dan die welke in de lidstaten bestaan op het moment dat de richtlijn wordt goedgekeurd". Deze bepaling, waarmee wordt verhinderd dat de richtlijn wordt gebruikt om bepaalde nationale voorschriften in restrictieve zin te herzien, is tevens tekenend voor het feit dat een aantal artikelen in de voorgestelde wijziging (nl. de in art. 3, lid 6, opgesomde artikelen) veel restrictiever zijn dan de huidige wetgeving die op dit gebied in verschillende lidstaten van kracht is.

Voorts zij opgemerkt dat de "stand still"-bepaling de lidstaten niet verhindert hun wetgeving terzake in restrictieve zin te herzien voordat het onderhavige richtlijnontwerp wordt goedgekeurd. De Commissie moet daarom in de voorgestelde tekst een passage inlassen waarbij de lidstaten worden verzocht hun wetgeving in die tijd niet aan te passen.

2.2 De belangrijkste voorgestelde wijzigingen betreffen de volgende punten:

- 1) de voorwaarde "uitzicht te hebben op een duurzame verblijfstitel" (art. 3, lid 1), naast de voorwaarde houder te zijn van een verblijfstitel met een geldigheidsduur van een jaar of langer, laat geen enkele speelruimte in het geval van vergunningen met een geldigheidsduur van minder dan een jaar of andere nog kortere contracten. In lidstaten waar de verblijfstitel gekoppeld is aan het arbeidscontract, ligt het bovendien voor de hand dat immigranten, in het beste geval, over een kortlopend arbeidscontract beschikken en bijgevolg nooit "uitzicht hebben op een duurzame verblijfstitel". De kans is dus niet groot dat het "recht" op gezinshereniging ooit zal worden uitgeoefend;
- 2) de in de laatste alinea van art. 4, lid 1, geformuleerde afwijking biedt een lidstaat de mogelijkheid na te gaan of een kind van boven de 12 jaar "aan een ten tijde van de goedkeuring van deze richtlijn bestaand integratiecriterium voldoet". Het is verre van duidelijk wat dit "integratiecriterium" inhoudt, maar het ligt voor de hand dat deze afwijking tegemoet komt aan het streven van lidstaten om steeds vaker heel jonge immigranten toe te laten op basis van potentiële vaardigheden waarmee deze lidstaten in hun eigen productiebehoeften kunnen voorzien;
- 3) de termijn voor het antwoorden op een verzoek tot gezinshereniging is van 6 op 9 maanden gebracht (art. 5, lid 4) maar in uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat deze termijn verlengen tot maximaal een jaar. Naar de mening van het EESC waren 6 maanden reeds meer dan voldoende en roept de verlenging tot 9 maanden dan ook alleen maar vragen op;
- 4) de lidstaten kunnen maximaal van de gezinshereniger eisen, twee jaar legaal op hun grondgebied te hebben verbleven (art. 8, eerste alinea), maar in afwijking daarvan kan een lidstaat waarvan de wetgeving rekening houdt met de "opvangcapaciteit", een wachttijd invoeren van ten hoogste drie

jaar tussen de indiening van de aanvraag tot gezinshereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden. Deze bepaling zet uiteraard de deur open voor willekeurige beslissingen en leent zich voor toepassing van "politiek" rekbare criteria;

- 5) van het bestaan van "gezinsbanden" moeten bewijzen worden geleverd (art. 5, lid 2) die kunnen worden verkregen via gesprekken of andere onderzoeken die de lidstaten noodzakelijk achten. Het is vreemd dat deze bewijzen moeten worden toegevoegd aan de documenten waaruit de familiebanden blijken; een en ander kan overigens ook een middel zijn om de afhandeling van de procedure te vertragen of om een afwijzing te motiveren. Deze bepaling kan bijgevolg aanleiding geven tot regelrechte pesterijen die uiteindelijk ook de privacy schenden, met name als het niet om de wettelijke echtgeno(o)t(e) gaat maar om de levenspartner met wie de gezinshereniger niet gehuwd is (art. 5, lid 2, laatste alinea);
- 6) een slotopmerking van algemene aard: er zijn tal van kleine wijzigingen die schending van de waardigheid van het individu tot gevolg kunnen hebben. In dit verband zij b.v. gewezen op Hoofdstuk VII, "Sancties en beroepsmogelijkheden", art. 16, lid 1, met name sub b) en c), en lid 4, waarin het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat van een onderdaan van een derde land onberispelijk zedelijk gedrag, in het kader van de familierelaties, wordt geëist, terwijl dit van EU-burgers doorgaans niet gevergd wordt.

3. Conclusies

3.1 Uit bovenstaande bijzondere opmerkingen kan worden opgemaakt dat de door de Commissie voorgelegde tekst duidelijk het stempel draagt van de moeilijkheden die tijdens de twee jaar van onderhandelingen tussen de lidstaten (of een aantal van hen) in de Raad zijn gerezen.

3.2 Het Comité verzet zich dan ook met klem tegen de belangrijke wijzigingen die in vergelijking met de tekst van 1999 zijn aangebracht. Het is evenwel niet van plan formeel een negatief advies over het voorstel uit te brengen, in de hoop – meer dan in de overtuiging – dat deze laatste stap in het besluitvormingsproces snel tot een doorbraak in het dossier en tot een definitieve goedkeuring van het document zal leiden.

3.3 Het Comité herinnert er uitdrukkelijk aan dat eerst de Europese Top van Tampere en vervolgens die van Laken hebben bevestigd dat de vaststelling van gemeenschappelijke normen op het gebied van gezinshereniging een belangrijk onderdeel van een echt gemeenschappelijk immigratiebeleid vormt.

3.4 Het EESC wijst er ten slotte ook op dat het Handvest van grondrechten van de Europese Unie als leidraad moet dienen voor de Europese en nationale wetgeving. Hoewel het zich bewust is van het netelige karakter van de in de ontwerp-richtlijn aangesneden kwesties en van de bijzondere gevoeligheid van de Europese burgers voor deze onderwerpen, hoopt het dat zelfs de problemen inzake gezinshereniging zullen worden opgelost en dat daarmee zal worden bijgedragen aan het proces van sociale integratie dat de immigratiestromen waarmee alle EU-lidstaten worden geconfronteerd, moet begeleiden.

Brussel, 17 juli 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
