

De wording en betekenis van het arrest Chakroun

door Kees Groenendijk

Feiten en actoren

Mijnheer Chakroun kwam in 1970 uit Marokko naar Nederland om hier te werken. Na twee jaar had hij voldoende gespaard om zijn bruiloft te betalen en trouwde hij met een Marokkaanse vrouw die bij haar ouders in Marokko bleef wonen. In 1976 kreeg Chakroun een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Na ruim 30 jaar werken, verloor hij zijn baan en leefde hier van zijn WW-uitkering. Hij deed geen beroep op bijstand.¹ Toen zijn gezondheid achteruitging, vroeg zijn vrouw, Rhimou Chakroun, in 2006 een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor verblijf bij haar man aan bij de Nederlandse ambassade in Rabat om voor haar man te kunnen zorgen. Op dat moment ontving haar man een WW-uitkering van € 1.322,73 netto per maand. Omdat hij twee jaar na zijn eerste binnenkomst in 1970 was getrouwd, werd de mvv-aanvraag als een aanvraag om gezinsvorming en niet als een verzoek om gezinshereniging behandeld. Voor gezinsvorming golden sinds 2004 strengere eisen. Onder minister Verdonk (VVD) was de inkomenseis verhoogd tot 120% van het wettelijk minimumloon.² Die aanscherping was ingevoerd in het besluit waarbij de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn³ (GRI) werd omgezet in Nederlandse regelgeving. De minister greep die omzetting aan om enkele reeds voorgenomen aanscherpingen van de toelatingsvereisten in te voeren.⁴

In brieven aan de Tweede Kamer hadden Pieter Boeles en ik al op de strijdigheid van die inkomenseis met de richtlijn gewezen.⁵ De verhoging betekende dat Chakroun een inkomen van € 1.441,44 netto per maand moest hebben. Zijn inkomen was duidelijk hoger dan 100% van het wettelijk minimumloon maar lager dan de sinds 2004 bij gezinsvorming vereiste 120%. Op die grond werd de mvv-aanvraag van mevrouw Chakroun afgewezen. Ook het bezwaar en het beroep tegen de afwijzing hadden geen succes. Daarop stelde de advocaat hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder afgekort tot de Afdeling). Die besloot eind 2008 aan het EU-Hof van Justitie de vraag voor te leggen of de 120% inkomenseis en het verschil in behandeling tussen gezinsvorming en gezinshereniging wel verenigbaar waren met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het Hof oor-

1 Volgens de pleitnota van mr. R. Veerkamp bij het Hof van Justitie van de EU.

2 In het regeerakkoord van het kortstondige kabinet Balkenende I (CDA-LPF-VVD) uit 2002 stond een verhoging van het inkomensvereiste naar 130% van het minimumloon, TK 28375, nr. 5, p. 16.

3 Richtlijn 2003/86 van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

4 College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien*, Utrecht 2014, p. 79. De hoofdstukken 3 en 4 van dat rapport geven een bondig overzicht van de voorgeschiedenis, de discussies, de uitvoeringspraktijk en de rechtspraak over de 120%-maatregel. 4

5 Brieven van 5 april en 8 oktober 2004. Minister Verdonk zag geen strijdigheid, zie haar reactie op onze brieven aan de Tweede Kamer van 23 april 2005, TK 19.637, nr. 901.

deelde in een arrest van maart 2010 dat beide Nederlandse regels strijdig waren met die richtlijn.⁶

Het echtpaar Chakroun heb ik nooit ontmoet. Pas na de uitspraak van de Afdeling raakte ik betrokken. In die uitspraak las ik dat een advocaat van het kantoor van mr. H.K. Jap-A-Joe in Utrecht bij de Afdeling voor mevrouw Chakroun was opgetreden. Mr. Jap-A-Joe kende ik als trouw bezoeker van bijeenkomsten van de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken. Tijdens de procedure in Luxemburg trad zijn kantoorgenoot mr. R. Veerkamp op als advocaat voor mevrouw Chakroun. Met hem heb ik, zoals hieronder zal blijken in die tijd veelvuldig contact gehad.

Deze zaak kwam onverwacht, maar toch niet helemaal toevallig op mijn pad. Verschillende onderzoekers van het CMR hadden al langer belangstelling voor de Gezinsherenigingsrichtlijn en voor de manier waarop Nederland en andere lidstaten met die richtlijn in de praktijk omgingen, dat wil zeggen hoe ze probeerden de betekenis van die richtlijn voor de praktijk zoveel mogelijk te minimaliseren. Het was ons daarom snel duidelijk dat het antwoord van het Hof van Justitie op de prejudiciële vragen van de Afdeling van groot belang voor de praktijk van gezinshereniging in Nederland kon zijn.

De lange aanloop naar het arrest Chakroun

De lidstaten onderhandelden van 1999 tot 2003 over drie achtereenvolgende voorstellen van de Europese Commissie voor de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het CMR deed tijdens de eerste fase van die onderhandelingen in opdracht van de Raad van Europa een vergelijkend onderzoek naar de regels en de praktijk op dit punt in veel Europese landen.⁷ Als voorzitter van de Commissie Meijers probeerde ik die onderhandelingen te beïnvloeden, o.a. met het doel om een algemene *standstillbepaling* in de richtlijn te krijgen die lidstaten zou verbieden nieuwe restricties in de nationale regels over gezinshereniging in te voeren.⁸ Die actie had pas in een late fase beperkt succes, toen in drie artikelen specifieke *standstillbepalingen* werden opgenomen. De richtlijn werd in september 2003 door de EU Raad van Ministers vastgesteld. De lidstaten kregen tot oktober 2005 om de richtlijn in hun wetgeving om te zetten.

In de loop der jaren was mij duidelijk geworden dat nationale overheden internationale regels die nieuwe rechten aan burgers toekennen meestal pas serieus gaan nemen nadat ze daartoe door rechters worden verplicht. Rechters komen pas tot dergelijke uitspraken en advocaten gaan dergelijke uitspraken eerst uitlokken, nadat een uitspraak van een internationale rechter in een concrete zaak het bestaan en het belang van die regels duidelijk heeft geïllustreerd. Zo gingen veel Nederlandse juristen het EVRM uit 1950 pas serieus nemen nadat het EHRM Nederland wegens een schending van dat verdrag had veroordeeld: in 1976 in het arrest *Engel a.o.* (over het verouderde militaire tuchtrecht) en in 1985 in het arrest *Bentham* (de Raad van State in het Kroonberoep was geen echte rechter).⁹ Zo werden ook veel regels inzake

6 HvJEU 4 maart 2010, C-578/08, *Chakroun*, ECLI:EU:C:2010:117; JV 2010/177.

7 S. Peers, K. Groenendijk, E. Guild & R. Barzilay, *The legal status of persons admitted for family reunion, A comparative study of Law and Practice in some European states*, Strasbourg 2000 (Council of Europe), Community Relations Series.

8 Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht.

9 EHRM 23 November 1976, 5100/71, *Engel et al. t. Nederland*; EHRM 23 Oktober 1985, 8848/80,

het vrij verkeer van werknemers in de EEG pas serieus genomen na de arresten *Royer, Bouchereau* en *Levin* van het Hof van Justitie.¹⁰ Vóór de arresten *Demirel* en *Sevince* hadden weinig advocaten en rechters ooit gehoord van het Associatierecht EEG-Turkije.¹¹ Tot 1994 werd dat recht door het Ministerie van Justitie als 'politiek' of als irrelevant weg gedefinieerd.¹²

Om duidelijk te maken dat de Gezinsherenigingsrichtlijn bestond en relevant was voor de positie van migranten moest de bekendheid met het bestaan en de inhoud van de richtlijn worden vergroot. Toen een juriste van GISTI, de Franse organisatie die al decennia immigranten ondersteunt, mij kort na de vaststelling van de richtlijn vroeg of het mij een goed idee leek het Europese Parlement te stimuleren om een actie tegen de Raad te beginnen om de wettigheid van bepalingen uit de richtlijn bij het Hof van Justitie aan te vechten, vond ik dat een goed plan, alleen al omdat een arrest de bekendheid van het bestaan van die richtlijn zou vergroten. Die actie leidde tot het eerste arrest over de richtlijn. Het beroep van het Parlement werd verworpen.¹³ Maar het Hof gebruikte de gelegenheid om duidelijk te maken hoe zij de nieuwe richtlijnen inzake migratie en asiel zou gaan interpreteren. Ook stelde het Hof vast dat de richtlijn aan de leden van het kerngezin een subjectief recht op gezinshereniging toekent dat veel verder gaat dan het recht op gezinsleven in art. 8 EVRM.

In 2004 begon Tineke Strik bij het CMR haar promotieonderzoek naar de totstandkoming van de Gezinsherenigingsrichtlijn, de invloed van Duitsland en Nederland op de tekst van die richtlijn en het effect van die richtlijn in die twee lidstaten.¹⁴ In 2006 voerden vijf onderzoekers van het CMR een vergelijkende studie uit naar de implementatie van de richtlijn in de wetgeving van de lidstaten uit. De uitkomsten van dat onderzoek werden gepubliceerd in een Engelstalig boekje (met achterin de landenrapporten op een CD-rom). Dankzij de steun van FORUM en een Brusselse NGO kon dat boekje wijd in de EU worden verspreid.¹⁵

Doel van dat boekje was ook om een basis te leggen voor het officiële verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn. Ter voorbereiding van dat verslag gaf de Commissie opdracht tot een groot vergelijkend onderzoek. Het onderzoek naar de implementatie van de nieuwe richtlijnen in Nederland werd uitgevoerd door onderzoekers van het CMR en van de Vrije Universiteit. Het verslag van de Commissie verscheen najaar 2008. De Commissie was zeer kritisch over de omzetting van de richtlijn in Nederland op tien punten waaronder de inkomenseis

Bentham t. Nederland.

10 HvJEG 8 april 1976, C-48/75, *Royer*, ECLI:EU:C:1976:57; HvJEG 27 oktober 1977, C-30/77, *Bouchereau*, ECLI:EU:C:1977:172; HvJEG 23 maart 1982, C-53/81, *Levin*, ECLI:EU:C:1982:105.

11 HvJEG 30 september 1987, C-12/86, *Demirel t. Stadt Schwäbisch Gmünd.*, ECLI:EU:C:1987:400; HvJEG 20 september 1990, *Sevince t. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1990:322.

12 A4/1.2.3 Vreemdelingencirculaire 1982

13 HvJEU 27 juni 2006, C-540/03, *Parlement/Raad*, ECLI:EU:2006:429; JV 2006/313 m.nt. Boeles. Om het belang van die uitspraak en van de richtlijn te demonstreren, schreef ik het artikel 'Family Reunification as a Right under Community Law', *European Journal of Migration and Law* (8) 2006, p. 215-230.

14 T. Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen*, diss. Nijmegen 2011 (Boom).

15 K. Groenendijk, R. Fernhout, D. van Dam, R. van Oers & T. Strik, *The Family Reunification Directive in EU Member States*, Nijmegen 2007 (CMR/Wolf Legal Publishers).

van 120%.¹⁶ Kort na het verschijnen van dat verslag schreef ik een artikel over dat verslag in het tijdschrift *Migrantenrecht* om Nederlandse migratierechtjuristen om de inhoud en de juridische betekenis van die kritiek van de Commissie duidelijk te maken.¹⁷

Het waarom van de verwijzing door de Afdeling

De Afdeling had in 2007 als eerste nationale rechter in de EU prejudiciële vragen gesteld over een van de nieuwe asielrichtlijnen. Die vragen leidden in 2009 tot het arrest *Elgafaji*, waarover Karin Zwaan in deze bundel schrijft.¹⁸

De verwijzingsuitspraak van de Afdeling van december 2008 in de zaak *Chakroun* was eveneens de eerste prejudiciële zaak over de Gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁹ Ze betekende ook een omslag in de benadering van de richtlijn door de Afdeling. Daarvoor had de Afdeling alleen uitspraken gedaan die de betekenis van die richtlijn voor de praktijk in Nederland ontkenden of minimaliseerde, zonder daarover vragen aan het Hof van Justitie te stellen.²⁰ Wat maakte dat de Afdeling dit nu wel deed? Uit de uitspraak blijkt niet dat de advocaat van Chakroun op het stellen van prejudiciële vragen had aangedrongen. Het lijkt meer een eigen initiatief van de Afdeling. Verschillende omstandigheden kunnen daarbij een rol hebben gespeeld.

Ten eerste was de rechtspraak van de rechtbanken op dit punt verdeeld. De Vreemdelingenkamers in Zutphen, Rotterdam en Middelburg oordeelden dat de 120% inkomenseis in overeenstemming met de richtlijn was. De VK Roermond achtte die eis strijdig met art. 7(1)(c) van de richtlijn.²¹ Tot 2010 konden alleen de hoogste nationale rechtscolleges (in Nederland in deze zaken de Afdeling) prejudiciële vragen over asiel- en migratierichtlijnen aan het Hof voorleggen. Pas sinds het Verdrag van Lissabon zijn alle rechters bevoegd ook op dit terrein vragen aan het Hof in Luxemburg te stellen.

Ook speelde mogelijk een rol dat de volle Raad van State al in zijn advies van juni 2004 over de wijziging van het Vreemdelingenbesluit zijn twijfel had uitgesproken over de verenigbaarheid van de 120%-eis met de richtlijn.

Een derde mogelijkheid is dat de verwijzing naar het Hof een reactie was op het kort tevoren verschenen rapport van de Europese Commissie. De Commissie oordeelde in haar verslag dat de aanpak in drie landen Estland, Finland en Nederland:

(...) aanleiding geeft tot grote bezorgdheid. (...) Een specifieke Nederlandse bepaling dat in het algemeen het hoogste inkomensniveau vereist is, kan een leeftijdsdiscriminatie inhouden. Bij gezinsvorming wordt van iedere gezinshereniger ongeacht zijn/haar leeftijd geëist dat hij een inkomen gelijk aan 120% van het wettelijke minimuminkomen van een 23-jarige

16 COM(2008)610 van 8 oktober 2008.

17 K. Groenendijk, 'Europese kritiek op toepassing Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland', *Migrantenrecht* 2008, 23 (7), p. 240-246.

18 HwJEU 17 februari 2009, C-465/07, *Elgafaji*, ECLI:EU:2009:94.

19 ABRvS 23 december 2008, ECLI:NL:RVS:BG9480; JV 2009/55.

20 Voor de eerdere uitspraken zie: K. Groenendijk & A. Terlouw, *Tussen onafhankelijkheid en hiërarchie*, Den Haag 2009 (Sdu), p. 142.

21 Zie punt 2 van mijn noot onder het arrest *Chakroun* in JV 2010/177.

*werknemer heeft. Bovendien moet hij een arbeidscontract van ten minste één jaar hebben of kunnen aantonen dat hij gedurende drie jaar heeft gewerkt. Al deze voorwaarden kunnen een belemmering vormen voor het recht op gezinshereniging, vooral voor jongeren.*²²

Verder is het mogelijk dat een rol heeft gespeeld dat in de kamer die de uitspraak deed een staatsraad zitting had die jarenlang was opgetreden als vertegenwoordiger van Nederland in zaken bij het Hof van Justitie en dus een grondige kennis van het Unierecht had. Zoals meestal, zullen wel meerdere van deze en eventuele andere factoren een rol hebben gespeeld.

Voor Rechtspraak Vreemdelingenrecht 2008 schreef ik een noot onder de verwijzingsuitspraak van de Afdeling in deze zaak. Door een vergissing werd die noot nooit gepubliceerd. Aan het slot van die ongepubliceerde schreef ik:

Uit het verslag van de zitting van de ambtelijke commissie die het bezwaarschrift in deze zaak behandelde, blijkt dat de vreemdeling bij herhaling is gevraagd waarom hij zich niet in Marokko bij zijn vrouw voegde. Die vraag wekt de indruk dat het de betrokken ambtenaren niet duidelijk was dat richtlijn 2003/86/EG, anders dan art. 8 EVRM, aan derdelanders die aan de voorwaarden van de richtlijn voldoen, een recht op gezinsleven met de leden van hun kerngezin in Nederland toekent. De afwerende en paternalistische benadering in de trant van 'U kunt toch in Marokko bij uw vrouw gaan wonen. Dat is ook beter voor u', is niet langer geoorloofd.

Als aan de voorwaarden van de richtlijn wordt voldaan, mogen de betrokkenen zelf kiezen of zij hun recht op gezinsleven in Marokko of in Nederland willen uitoefenen. In deze zaak gaf de man vanwege de betere medische zorg de voorkeur aan samenwonen in Nederland. De richtlijn laat hem die keuze. Het valt te hopen dat het arrest van het Hof van Justitie in deze zaak zal bijdragen aan het doorbreken van dat inzicht.

Die hoop ging een jaar later inderdaad in vervulling. Maar voordat het zover was ...

De procedure in Luxemburg

Volgens het Statuut van het Hof van Justitie mogen alle lidstaten, EU-instellingen en de partijen in de hoofdzaak bij de verwijzende nationale rechter een memorie indienen en pleiten tijdens de mondelinge behandeling bij het Hof. In deze zaak nam behalve Nederland alleen Griekenland deel aan de procedure. Kennelijk voelden andere lidstaten zich niet geroepen de Nederlandse 120%-inkomenseis bij het Hof te verdedigen. De Europese Commissie, die in alle prejudiciële zaken optreedt, was in lijn met haar eerdere verslag, duidelijk kritisch ten opzichte van de Nederlandse regels en praktijk.

22 COM(2008)610, p. 7

Weinig migratierechtadvocaten hebben ervaring met procederen bij het Hof van Justitie. Slechts enkelen zijn meerdere keren bij het Hof opgetreden. Zeker als de rechter zelf het initiatief neemt, komen de prejudiciële vragen voor de advocaat als een verrassing. Veel praktische zaken bij het Hof gaan anders dan bij nationale rechters. Weinig advocaten zijn bekend met de termijnen,²³ de vormvereisten, de taal en gebruiken bij het Hof. Bovendien ligt de focus daar niet op het nationale maar bijna volledig op het Unierecht. De juristen van het Ministerie van BZ die bij het Hof als agent voor Nederland optreden, hebben daaraan een dagtaak. Zij vervullen die functie vaak jaren achtereen en bouwen zo een grote expertise op. In migratiezaken worden zij vaak ondersteund door stafjuristen van de IND. Daarom vragen advocaten ons in die situatie nogal eens om advies of ondersteuning. Medewerkers van het CMR hebben die steun ook uit eigen beweging aangeboden. Op die manier kan het verschil in uitgangspositie tussen de advocaat van de vreemdeling die voor het eerst en vaak ook voor het laatst, dus als *One Shooter* bij het Hof optreedt, en de *Repeat Players* van het ministerie van BZ enigszins worden gecompenseerd.

Sinds 2013 levert de VU *Migration Law Clinic* een vergelijkbare vorm van compensatie door het uitbrengen van *expert opinions* in zaken die bij een van de twee Europese Hoven aanhangig zijn. Dat aanbod deden wij ook in deze zaak in de veronderstelling dat de zaak *Chakroun* voor het kantoor van de advocaat de eerste ervaring in Luxemburg zou zijn. Tineke Strik en ik schreven samen een eerste concept voor de memorie. We bespraken dat concept op het CMR met de mrs. Jap-A-Joe en Veerman. De tweede versie diende als basis voor de memorie die aan het Hof werd gezonden. Na enige tijd - de zorgvuldige vertaling van de processtukken vereist onvermijdelijk veel tijd - kwamen de in het Nederlands gestelde of vertaalde memories van de andere procesdeelnemers. De advocaat werd voorzien van een aantal suggesties ter weerlegging van onzes inziens onjuiste stellingen van de Nederlandse regering.

23 Twee maanden en tien dagen voor afstand (uit de tijd dat de postbezorging in de lidstaten nog heel verschillende tempo's had) en zonder mogelijkheid van verlenging voor de memorie.

- Dominique / Financie / Rijk

e-578/08

Schema memoire Ri 2003/86

1. Kort overzicht Leiden
 - ^{nu 63/64 jaar oud} ~~Marokko~~ man sinds 1970 (39 jr) in NL
 - sinds 1938 werkloos; WW premie betaald
 - sinds wanneer vastgesteld sollicitatieplicht?
 - ooit bijstand genoot of gelopen?
 - getrouwd sinds
 - hoe lang al bevoegd met gezin?
 - als nu geen gezin leden dan nooit meer
 - geen hoogte AOW
 - ^{aan (binnen) landen in NL/Finland} hoe hoog is WW vel idd'ig aan 100% eis?
 - geen relatie met die eisen door ILO/Rb 2006 art 17 Ri versiddt ^{alleen op} ^{inhoud} ^{afgeven}
2. Kort geschiedenis 120% eis ← ^{voorheen: voor het/voor} ^{100% bij 63/64 jaar oud}
 - Bullade I met LPF 130%
 - 1. ^{aan in} ^{recht} ^{met} ^{regel} ^{beperkt} ^{gezins}
 - Bullade II 120%
 - by omzet Ri 2003/86 ^{in 2004} ^{dabek in TL} 120%
 - argumenten: eerst ^{aan in} ^{recht} ^{met} ^{regel} ^{beperkt} ^{gezins} ^{in kader} ^{bevoegd} ^{maakt} ^{vergeven}
3. Ned. rechtspreek verdeling
 - Rb Zelfen + \leftrightarrow Rb Roemond + Afd?
 - 120% stafelij (Rb Roemond)
 - (alleen op) (recht) (met) (regel) (beperkt) (gezins) (in) (kader) (bevoegd) (maakt) (vergeven)
4. vraag 1
- 3 - ansleams geschiedenis (Dominique + Sder commentaar)
- 4 - andere Ri 2003/109 ^{gevoel} ^{stand} + Ri 2004/38
- 1 - tekst
- 2 - preambule
 - ^{autonome} ^{begrippen} EG recht geen bevoegdheid; wel ^{acties} ⁱⁿ ^{rechten} ^{nat.} ^{stand}
 - minimum loon niet als ^{rekening} ^{aan} ^{heid}
 - ^{uit} ^{het} ^{grote} ^{gelyk} ^{recht} ^{op} ^{gezin} ⁱⁿ ^{Ri} ^{bevoegd} ^{ontaan}
- 5 - probleem in andere lidstaten
 - om ^{op} ^{te} ^{gevoel}
 - ^{by} ^{gevoel}
 - ^{EP} ⁱⁿ ^{ETN}

016-32608

202

Intussen was het rapport verschenen van het WODC-onderzoek over de effecten van de nieuwe toelatingseisen, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie. Uit die studie kwamen de negatieve effecten van de hogere inkomenseis duidelijk naar voren. Die effecten waren moeilijk met het doel van de richtlijn te rijmen.²⁴ Tijdens de zitting verwees mr. Veerkamp naar dat rapport. Het Hof achtte die informatie kennelijk relevant. In punt 35 van het arrest werd het WODC-onderzoek expliciet genoemd.

De mondelinge behandeling vond plaats op 21 oktober 2009. Bij het Hof verschenen twee juristen van BZ namens de Nederlandse regering en twee juristen van de Europese Commissie alsmede mr. Veerkamp. Uit zijn mail van 23 oktober met het verslag van die zitting citeer ik:

De rechter-rapporteur alsmede de advocaat-generaal stelde een aantal vragen aan Nederland welke zich, zoals verwacht mocht worden, toespitsen op de vraag welke toeslagen/kwijtscheldingen in Nederland gelden en vooral op de uitvoeringspraktijk betreffende de bijzondere bijstand. Voorts werd gevraagd naar de rechtvaardiging van het onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging. Nederland moest zich in alle bochten wringen teneinde een redelijk antwoord te kunnen geven.

Door Nederland werd nog opgemerkt dat zij verwacht hadden dat mevrouw Chakroun op de zitting aanwezig zou zijn en dat zij inmiddels wel reeds een aanvraag zou hebben ingediend daar de heer Chakroun reeds 65 jaar is en er aldus geen beletsel meer zou zijn om een vergunning te verkrijgen. Ik merkte in dupliek op dat er thans een inburgeringseis geldt en dat er mitsdien examen zou moeten worden gedaan en grote uitgaven. De advocaat van de Europese Commissie steunde ons standpunt. De zitting duurde ongeveer anderhalf uur. Het was een hele ervaring.

De reactie in dupliek op de in wezen misleidende informatie vanwege de Nederlandse Staat²⁵ maakt het belang van de aanwezigheid van de advocaat van de vreemdeling op de zitting duidelijk. Op 10 december 2009 nam de Advocaat-generaal Sharpston haar conclusie. Daarin maakte ze gehakt van de stelling dat de 120% inkomenseis nodig was om een beroep op bijstand te voorkomen:

(...) mij lijkt dat de cijfers van de regering geen geloofwaardige onderbouwing vormen voor haar bewering dat een uniforme inkomensnorm van 120 % van het nationale minimumloon noodzakelijk is om te garanderen dat gezinshereniging niet zal leiden tot een „beroep op het stelsel van sociale bijstand” – een

24 I. Kulu-Glasgow & A. Leerkes, *Internationale gezinsvorming begrensd?* WODC-Cahier 2009-4 (WODC en INDIAC).

25 Zie hierover de conclusie van de AG Sharpston, HvJEU (AG) 10 december 2009, C-578/08, *Chakroun*, ECLI:EU:C:2009:776, punt 33.

*bewering die zich ook slecht verdraagt met de stelling van diezelfde regering, eveneens ter terechtzitting, dat aanspraken op bijzondere bijstand van geval tot geval worden beoordeeld.*²⁶

Ook over het ontbreken van een serieuze individuele beoordeling van de relevante omstandigheden was de AG zeer kritisch:

*Het huwelijk van het echtpaar Chakroun evenwel, dat (ten tijde van de feiten) al bijna 34 jaar duurde, kan bezwaarlijk worden vergeleken met een schijnhuwelijk of met iets wat als „het meebrengen van een vakantieliefde” zou kunnen worden betiteld. De referentie in het besluit tot afwijzing van Chakrouns aanvraag aan deze totaal andere situatie, wijst erop dat de procedure allesbehalve de individuele beoordeling heeft gehad die wordt geëist door zowel de richtlijn als artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.*²⁷

Het Hof formuleerde die kritiek aan het slot van het arrest iets diplomatieker, maar daarom niet minder duidelijk:

*Met betrekking tot het argument van de Nederlandse regering ten slotte dat toestemming moet worden verleend indien artikel 8 EVRM dit verlangt, volstaat het vast te stellen dat, zoals ter terechtzitting is gebleken, R. Chakroun nog steeds geen toestemming heeft gekregen om zich te voegen bij haar echtgenoot met wie zij al 37 jaar gehuwd is.*²⁸

In de ogen van het Hof stelde de toetsing aan art. 8 EVRM door Nederland niet veel voor.

De kern van het arrest Chakroun

Op 4 maart 2010 volgde het Hof in een bondig arrest de lijn die de AG had uitgezet. Het betoog dat de 120% inkomenseis nodig was om te voorkomen dat een beroep op bijzondere bijstand zou worden gedaan werd verworpen. De eis van „stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf te onderhouden” in de richtlijn is bedoeld om te voorkomen dat een beroep op de reguliere bijstand ter voorziening in het minimuminkomen wordt gedaan en betreft niet bijstand in bijzondere en onvoorziene gevallen. Het Hof wees er in navolging van de Commissie op dat als de echtgenoten waren getrouwd voordat de man naar Nederland kwam, volgens de nationale regels 100% van het minimuminkomen wel voldoende zou zijn geweest. Verder oordeelde het Hof dat de richtlijn niet toestaat om bij de toepassing van de inkomenseis onderscheid te maken naargelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat. De redenering van het Hof deed in feite het onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming in de ban.

Belangrijker nog was dat Hof zijn antwoord begint met een herhaling van een centraal element uit het eerste arrest, *Parlement/Raad* uit 2006: de richtlijn kent een

26 Ibidem punt 69.

27 Ibidem punt 54.

28 Punt 65 van *Chakroun*.

subjectief recht op gezinshereniging toe aan de leden van het kerngezin van de derdelander. Als aan de voorwaarden van de richtlijn is voldaan hebben de lidstaten verder geen beoordelingsmarge.

Omdat gezinshereniging de algemene regel is, dient de inkomenseis restrictief te worden uitgelegd. Aan het doel van de richtlijn, de bevordering van gezinshereniging, mag geen afbreuk worden gedaan.²⁹ Verder oordeelt het Hof dat de richtlijn verbiedt de inkomenseis rigoureuus te handhaven. Omdat de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, mogen de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag vaststellen, maar niet een minimuminkomen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, zonder concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager.³⁰ Het zou nog jaren duren voordat rechters en daarna de IND deze elementen van het arrest serieus gingen nemen. Bovendien bleken die overwegingen ook relevant voor andere toelatingsvoorwaarden, zoals de inburgeringsvoorwaarde van art. 7(2) van de richtlijn.³¹

Betekenis van het arrest Chakroun

Het arrest *Chakroun* was weliswaar het tweede arrest van het Hof van Justitie over de GRI, maar het was het eerste prejudiciële arrest over die richtlijn. In het eerste arrest *Parlement/Raad* zette de het Hof de grote lijnen bij de uitleg van de nieuwe asiel- en migratierichtlijnen uiteen. Toch is het arrest *Chakroun* voor de praktijk in en buiten Nederland van veel meer betekenis geweest. Waarschijnlijk omdat dit arrest een concrete zaak betrof. Het maakte duidelijke welke grenzen de richtlijn aan wetgeving en uitvoeringspraktijk in de lidstaten stelde. Om een beeld te krijgen van die betekenis, kijk ik achtereenvolgens naar de effecten op het niveau van de EU, de effecten in Nederland en in enkele andere lidstaten.

Betekenis van Chakroun op EU-niveau

In de Richtsnoeren over de toepassing van de richtlijn die de Commissie in 2104 publiceerde wordt 19 keer naar het arrest *Chakroun* verwezen. Al snel werd duidelijk dat de opstelling van het Hof in *Chakroun* ook voor de uitleg van andere richtlijnen over legale migratie relevant zou worden. Diego Acosta Arcarazo, die een deel van zijn promotieonderzoek bij het CMR verrichtte, ging in zijn proefschrift over de Richtlijn 2003/109 inzake langdurig ingezetenen derdelanders, dat hij een half jaar na dit arrest in Londen verdedigde, uitvoerig in op de betekenis van het arrest *Chakroun* ook voor andere richtlijnen.³²

29 Punt 41 en 43 van *Chakroun*.

30 Punt 48 van *Chakroun*.

31 HvJEU 9 juli 2015, C-153/14, *K & A*, ECLI:EU:C:2015:453, punt 50.

32 D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*, Leiden/Boston 2011 (Brill), p. 216-222.

Het Hof verwees bij herhaling naar *Chakroun* voor de uitleg van die richtlijn³³ maar ook voor de uitleg van de Dublin-III Verordening³⁴ en van de Unieburgersrichtlijn.³⁵

Betekenis voor Nederland

Het arrest *Chakroun* kreeg veel aandacht in het parlement en de media. Het redactionele commentaar van NRC-Handelsblad op 5 maart 2010 had als titel 'Illegaal migratiebeleid'. Zes dagen later volgde een lange inhoudelijke bespreking. De Telegraaf kopte op 10 maart 'Looneisen voor bruid van tafel'. De kop in de Elsevier van 13 maart was 'Terug bij af door Europa'.

Acht dagen na het arrest stuurde minister van Justitie Hirsch Ballin (CDA) een uitvoerige brief naar de Tweede Kamer waarin hij de gevolgen van het arrest voor Nederland uiteenzette.³⁶ Het onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming kon niet in stand blijven. Het arrest moest gevolgen hebben niet alleen voor de inkomenseis. De inkomenseis werd verlaagd naar 100% van het wettelijk minimumloon. Voor alleenstaande ouders werd de norm verlaagd naar 90 procent van het minimumloon. Maar daartegenover werd de minimumleeftijd voor de overkomst van echtgenoten en partners, die bij gezinshereniging op 18 jaar lag en sinds 2004 bij gezinsvorming op 21 jaar, werd in alle gevallen verhoogd naar 21 jaar.

Die verhoging volgde niet uit het arrest *Chakroun*. Argument voor die verhoging, in feite een vorm van 'levelling down' (even slecht is ook gelijk) was dat Nederland al sinds 2008 probeerde die leeftijdsgrens in de richtlijn van 21 jaar naar 24 jaar verhoogd te krijgen. Dat was nog niet gelukt; 21 jaar was en is het maximum dat de richtlijn toestaat.

De brief leidde tot een reeks van aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb).³⁷ Een daarvan was de toevoeging van de woorden *in ieder geval voldoende* in de specificatie van de inkomensvoorwaarde in art. 3.74(1) Vb. Volgens de toelichting zouden die woorden tot gevolg hebben dat er sprake was van een referentiebedrag en niet langer van een minimuminkomen waaronder geen hereniging werd toegestaan. Zo zou worden voldaan aan het arrest.³⁸ We zullen zo zien dat die vier extra woorden toch niet voldoende bleken om een jarenlange uitvoeringspraktijk van de IND te veranderen. Wel kwamen door het arrest *Chakroun* niet alleen de hoogte van het inkomensvereiste en de relevantie van de inkomensbehoeften van de betrokkene maar ook de eisen aan de duurzaamheid van het inkomen van het al in Nederland wonende gezinslid (*de hoofdpersoon*) ter de discussie.

Wat in de brief noch in de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Vb werd vermeld, is dat de aanpassingen ook gingen gelden voor gezinshereniging met een

33 HvJEU 24 April 2012, C-571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:2012:233; HvJEU 3 Oktober 2019, C-302/18, X., ECLI:EU:C:2019:830.

34 HvJEU 21 December 2011, C-411/15, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865; over Dublin-III: Verordening (EU) 604/2013.

35 HvJEU 19 September 2013, C-40/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565; over de Unieburgersrichtlijn: Richtlijn 2004/38.

36 TK 32175, nr. 8 van 12 maart 2010.

37 *Staatsblad* 2010, 306.

38 *Staatsblad* 2010, 306, p. 18.

Nederlandse referent. De toelichting spreekt alleen over *hoofdpersoon*. De uitleg van het Hof in het arrest Chakroun had, evenals de richtlijn, alleen betrekking op gezinshereniging met een in Nederland wonende hoofdpersoon uit een niet-EU-land. Stilzwijgend werden de nieuwe regels echter ook toegepast op gezinshereniging met een Nederlander. Juridisch (gezien de artt. 8 en 14 EVRM) en politiek zou het immers moeilijk te rechtvaardigen zijn bij gezinshereniging met Nederlanders strengere eisen te stellen dan bij gezinshereniging met hier wonende derdelanders.³⁹ Meer dan de helft van alle gezinsherenigingen betreft hereniging met Nederlanders. Dat illustreert het effect van de wijzigingen in het Vb als gevolg van het arrest Chakroun. Uit dat arrest werd ook duidelijk dat de richtlijn ook grenzen stelt aan het opleggen van allerlei nieuwe verplichtingen aan referenten van gezinsleden zoals was voorzien in het voorstel voor de Wet modern migratiebeleid.⁴⁰

In 2014 bleek uit een onderzoek van 200 dossiers door het College voor de Rechten van de Mens dat de IND jaren na het arrest *Chakroun* de instructie van het Hof van Justitie negeerde dat in elk geval met de individuele behoeften van de betrokken rekening moest worden gehouden. In tegendeel: de IND hanteerde het minimumloon als harde grens en niet als referentiebedrag. Argumenten die betrekking hebben op de uitgaven en individuele behoeften van de personen in kwestie werden niet geaccepteerd. Er werd geen afweging van de relevante belangen gemaakt.⁴¹ In de woorden van een IND-functionaris: "Eén euro te weinig en het feest gaat niet door."

Andere prioriteit bij de rechterlijke macht

Drie andere elementen maakten deel uit van het arrest Chakroun:

- (a) het doel van de richtlijn is het bevorderen van gezinshereniging;
- (b) gezinshereniging is de hoofdregel en het inkomensvereiste mag daarom niet beperkend worden uitgelegd; en
- (c) in elk geval moet een proportionaliteitstoets aan de individuele behoeften van de aanvrager plaats vinden en mag het referentiebedrag niet mechanisch worden toegepast.

Deze vereisten vielen in Nederland aanvankelijk in onvruchtbare bodem. Het zou nog jaren duren voordat die elementen in de rechtspraak en de praktijk van de IND serieus werden genomen. De minister van Justitie had in zijn brief kort na het arrest op dit punt sussende woorden geschreven. Het bestaande wettelijke toetsingskader zou al voldoende invulling geven aan de vereiste individualisering door de uitzonderingscategorieën en artikel 4:84 Awb en artikel 8 EVRM. Kortom de IND kon haar mechanische toepassing van de inkomensnorm en de rechters hun marginale, hoofdzakelijk procedurele toetsing van die toepassing rustig voortzetten. Het College voor de Rechten van de Mens concludeerde in 2014: "Ook van een vangnet-

39 De ABRvS oordeelde in 2006 zelfs dat de beleidsregel in de Vc dat de GRi ook werd toegepast op gezinshereniging met Nederlanders strijdig was met het Vb, ABRvS 23 november 2006, *JV* 2007/39. Op die onhoudbare uitspraak is de Afdeling in 2014 gelukkig impliciet teruggekomen, ABRvS 17 december 2014, *JV* 2015/60.

40 Zie mijn noot onder het arrest in *JV* 2010/177 en de brief aan de Eerste Kamer samen met Pieter Boeles, afgedrukt in *A&MR* 2010, p. 206-207.

41 Zie het in noot 4 genoemde rapport, p. 42-43.

functie die artikel 4:84 Awb en artikel 8 EVRM volgens de staatssecretaris zouden moeten vervullen, is in de praktijk geen sprake.

Niet geregistreerd wordt hoe vaak op grond van artikel 4:84 Awb alsnog verblijf wordt toegestaan. In 2012 is slechts eenmaal op grond van artikel 8 EVRM alsnog een aanvraag ingewilligd zonder dat aan het inkomensvereiste is voldaan.⁴² De door het Hof onrechtmatig geoordeelde praktijk werd gewoon voortgezet.

Als ik in de jaren na 2010 in SSR-cursussen Europees migratierecht erop wees dat het Hof van Justitie in *Chakroun* en latere arresten had overwogen dat bevorderen van gezinshereniging het doel van de richtlijn was, kwam steevast de reactie van een deelnemende rechter of gerechtssecretaris dat de bedoeling van de Nederlandse regering toch was om gezinshereniging zoveel mogelijk te beperken. Dit werd echter niet als een lastig dilemma gepresenteerd. Meestal kreeg het de vorm van een vraag als:

U weet toch dat de regering de gezinshereniging wil beperken?

Die bedoeling moest kennelijk serieuzer worden genomen dan het doel van de richtlijn zoals het Hof die had vastgesteld op basis van de tekst van de richtlijn. Het College voor de Rechten van de Mens constateerde terecht:

*De prioriteit ligt voor de regering duidelijk steeds bij de uitvoering van het restrictieve nationale beleid en niet bij het loyaal uitvoeren van de Richtlijn.*⁴³

Veel rechters kozen in navolging van de Afdeling om die prioriteitstelling te volgen.

Pas in 2015 en 2016, nadat het Hof de beginselen van *Chakroun* ook in andere arresten had bevestigd, ging de Afdeling om en oordeelde dat het inkomensvereiste vraagt om een beoordeling van de concrete situatie van de aanvrager en dat de individuele omstandigheden kenbaar betrokken moeten worden bij de vraag of het inkomen van de aanvrager duurzaam is.⁴⁴ Na die uitspraken gingen advocaten zich veel vaker op het arrest *Chakroun* beroepen. In Rechtspraak.nl staan 140 uitspraken waarin naar dat arrest wordt verwezen met een piek in 2017/2018. Op de site van de Raad van State staan 38 van dergelijke uitspraken, waarvan er 25 na 2016 werden geweest. In 2011 deed de Afdeling zes uitspraken waarin naar *Chakroun* werd verwezen. Toen die beroepen niet tot wijziging van de restrictieve rechtspraak van de Afdeling leidde, werd er daarna slechts zelden beroep op dat arrest gedaan: een of twee keer per jaar in 2012-2014. Pas na de expliciete bevestiging van *Chakroun* in het arrest *Khachab* in 2016 gingen de Afdeling en daarna ook de rechtbanken het arrest *Chakroun* serieus nemen, zes jaar na dato.⁴⁵ Een belangrijk verschil met de rol van de Afdeling en rechtbanken in het Kindertoeslagenschandaal is dat er in *Chakroun* wel Europese regels en Europese rechters zijn die grenzen stellen aan de restrictiviteit van de nationale regelgever, ambtenaren en rechters. Maar ook die grenzen kunnen jaren worden genegeerd of ontkend.

42 Ibidem, p. 50.

43 Ibidem, p. 83.

44 ABRvS 21 september 2016, nr. 201504802/1/V3, JV 2016/289 m.nt. M. Wiersma en de brief van T. Strik van 26 mei 2016 aan de ABRvS over de betekenis van de arresten *Chakroun* en *Khachab* voor die zaak < <https://migratieweb.stichtingmigratierecht.nl/uitspraak/eclinlrvs20162588>>.

45 HvJEU 21 april 2016, C-558/14, *Khachab*, ECLI:EU:C:2016:285.

Chakroun blokkeert plannen Rutte I en consolideert de Gezinsherenigingsrichtlijn

Al een maand na het arrest, constateerde een groep hoge ambtenaren in een rapport met het oog op de formatie na de aanstaande verkiezingen dat, als Nederland een verdergaande beperking van de gezinsmigratie wilde bereiken, uit het arrest Chakroun volgde dat daarvoor wijziging van de richtlijn gezinshereniging nodig was.⁴⁶

In het gedoogakkoord dat VVD en CDA in september 2010 met Wilders (PPV) sloten (en dus ook in het regeerakkoord van Rutte I), stond het plan om de regels inzake gezinshereniging op maar liefst 17 punten aan te scherpen.⁴⁷ Van die voornemens waren er 12 duidelijk strijdig met de GRi. Minister Leers kreeg opdracht om andere lidstaten van de noodzaak van wijziging van de richtlijn te overtuigen. Daartoe werd in 2010 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een *position paper* in verschillende talen gepubliceerd. Daarin werd onder meer voorgesteld de richtlijn op tien punten te wijzigen.⁴⁸

Minister Leers reisde met dit plan langs verschillende EU-hoofdsteden en gaf daar interviews in de nationale pers. Zo verklaarde hij in Duitsland:

*Wir müssen die Sache europäisch angehen. Es gibt noch immer "Importbräute" und auch Menschen schmuggel. Und es gibt noch viele Einwanderer aus der zweiten und dritten Generation, die jetzt ins Heiratsalter kommen.*⁴⁹

De minister sprak in de Nederlandse pers over positieve reacties in Wenen en Praag. Maar uit de grote lidstaten kwam geen steun. De Europese Commissie pareerde die openlijke Nederlandse aanval op de richtlijn met het al eerder aangekondigd Groenboek inzake het recht op gezinshereniging⁵⁰ en een openbare consultatie van lidstaten en andere geïnteresseerden. Ook daar bleek weinig steun voor de plannen van de Nederlandse minderheidsregering.⁵¹

Deze Nederlandse reactie op het arrest Chakroun was niet alleen weinig succesvol, ze had in feite averechts effect. Het verminderde de toch al geringe geneigdheid van de Commissie om wijziging van de richtlijn voor te stellen. De Europese Commissie besloot in 2019 ook haar tweede verslag over de toepassing van deze richtlijn met nadruk op een betere toepassing van de richtlijn door de lidstaten en kondigde aan, zo nodig, inbreukprocedures te zullen voeren.⁵² Ze spreekt net als in het eerste verslag niet over mogelijke amendering.

De richtlijn is nu, 18 jaar na vaststelling, nog steeds ongewijzigd. Dat is opmerkelijk omdat verschillende andere migratierichtlijnen intussen zijn gewijzigd of wijzigingsvoorstellen in de pijplijn zitten.⁵³

46 *Rapport Brede Heroverwegingen*, april 2020, p. 33.

47 TK 32.417, nr. 14, p. 18-19.

48 Ministry of the Interior, *Position Paper – The Dutch standpoint on EU migration policy*, Den Haag 2011, p. 8.

49 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 5 oktober 2011.

50 COM(2011)735 van 15 november 2011.

51 European Commission, *Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals*, Brussel 11 mei 2012, p. 11.

52 COM(2019)162 van 29 maart 2019, p. 17.

53 T. de Lange & K. Groenendijk, *The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork*, Brussel, EPC Issue Paper 16 March 2021.

Betekenis van Chakroun in andere EU-lidstaten

De functie van het Hof is om aan uniforme uitleg en toepassing van het Unierecht bij te dragen. Alle lidstaten zijn gebonden aan de uitleg door het Hof van EU-instrumenten waaraan ze zijn gebonden. Toch zal een arrest vaak meer aandacht krijgen en soms ook meer weerstand oproepen in de lidstaat van de verwijzende rechter. In andere lidstaten heeft de overheid bij onwelkome arresten vaak de neiging om in eerste instantie te argumenteren dat het arrest alleen of vooral geldt voor de lidstaat waaruit de prejudiciële vragen afkomstig waren. Om te illustreren dat het arrest Chakroun ook buiten Nederland betekenis kreeg, vermeld ik enkele effecten in drie andere lidstaten, België, Duitsland en Spanje. De vele verwijzingen naar het arrest in de literatuur over gezinshereniging in andere lidstaten vormen andere aanwijzingen voor die betekenis.

Volgens de website van de Raad voor de Vreemdelingenbetwistingen, de rechter in eerste aanleg in vreemdelingenzaken in België, werd tot oktober 2021 in 1083 gepubliceerde uitspraken naar het arrest *Chakroun* verwezen.⁵⁴ In 2011 was er één vermelding. Daarna namen de aantallen toe tot rond de 200 uitspraken met verwijzingen naar *Chakroun* in elk van de jaren 2014-2016. In 2011 werd in het parlementaire debat over een wijziging van de Belgische Vreemdelingenwet veelvuldig naar het arrest *Chakroun* verwezen.⁵⁵ Die wijziging betrof de invoering van een inkomensvoorwaarde voor gezinshereniging met Belgen, waardoor de sinds 1980 geldende gelijke behandeling van Belgen en Unieburgers uit andere lidstaten op dit punt werd doorbroken. Bij een wijziging van de Belgische Vw in 2016 werd het voorschrift uit *Chakroun* dat per individueel geval moet worden nagegaan of een aanvrager die niet over het referentie-inkomen beschikt toch voldoende middelen heeft om zonder een beroep op bijstand te kunnen rond komen in de wet opgenomen, maar alleen voor gezinshereniging met Belgen en burgers van andere lidstaten.⁵⁶ In België staan, net als bijna alle lidstaten, maar anders dan in Nederland, de basisvoorwaarden voor gezinshereniging in de wet.

De databank van de Duitse vluchtelingenorganisatie *Pro Asyl* vermeldt 20 uitspraken van Duitse rechters waarin naar het arrest Chakroun wordt verwezen.⁵⁷ Daaronder zijn ook drie uitspraken van het *Bundesverwaltungsgericht* (BVerwG), de hoogste bestuursrechter van Duitsland. In twee daarvan is het arrest Chakroun aanleiding om de rechtspraak inzake het inkomensvereiste minder restrictief uit te leggen.⁵⁸ Overigens negeerde die rechter dat arrest volledig in zijn eerste principiële uitspraak, drie weken na het arrest Chakroun, waarin de Duitse taaltest in het buitenland als verenigbaar met de richtlijn werd geoordeeld.⁵⁹ In een latere uitspraak gaf het BVerwG ruiterlijk toe dat het die vraag aan het Hof in Luxemburg had moeten voorleggen.

In Spanje wordt naar het arrest *Chakroun* vooral verwezen in uitspraken van de Spaanse Hoge Raad en de appelgerechten om te benadrukken dat beslissingen over

54 Arresten van de RvV <rvv-ccce.be>.

55 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers document DOC 53 0443/018 van 19 mei 2011.

56 Wijziging van art. 42. par. 1, tweede lid Vw door art. 19 van de wet van 4 mei 2016, B.S. van 27 juni 2016.

57 <www.asyl.net/recht/entscheidungsdatenbank>.

58 BVerwG 16 november 2010, 1 C 20.09; en BVerwG 29 november 2012, 10 C 14.12.

59 BVerwG 30 maart 2010, 1 C 8.09.

gezinshereniging geïndividualiseerd gemotiveerd moeten worden. Dat gebeurt ook in een circulaire van de Directoraat-Generaal Migratie van juni 2020 over het inkomensvereiste bij gezinshereniging.⁶⁰ In een lidstaat waar dat vereiste kennelijk veel liberaler is geformuleerd dan in Nederland⁶¹ zal de betekenis van het arrest *Chakroun* voor de rechtspraak alleen daarom al geringer zijn dan in Nederland.

Betekenis voor het echtpaar Chakroun

Het echtpaar Chakroun, waar de zaak om was begonnen, heeft er zelf naar alle waarschijnlijkheid geen weet van dat hun naam voortleeft in een arrest dat fungeert als lichtend baken van EU-migratierecht in Nederland en andere lidstaten. Mr. Jap-A-Joe schreef begin september 2021:

*Helaas, na de positieve uitspraak was het alsof de heer Chakroun van de aardbodem was verdwenen en dit is tot op de huidige dag zo gebleven. Alle pogingen hem te bereiken en deelgenoot te maken van de heuglijke uitspraak, waren vergeefs. Ik vrees dat hij is heengegaan zonder te weten wat zijn zaak in juridisch vreemdelingenland teweeg heeft gebracht.*⁶²

Mijn lessen van Chakroun

Het arrest Chakroun speelde een belangrijke rol in de daadwerkelijke naleving van de Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland en andere lidstaten. Die richtlijn werd in 2003 vastgesteld. Het arrest Chakroun dateert van 2010. Twee concrete elementen van dat arrest werden in Nederland direct omgezet in nationale regels: de lagere inkomenseis en de afschaffing van gezinsvorming als argument voor strengere voorwaarden voor gezinshereniging. Maar de daadwerkelijke naleving van enkele algemene regels uit dat arrest door de IND begon pas vanaf 2016. Die lange duur hield ook verband met de spanning tussen enerzijds de kern van de richtlijn en de daarop gebaseerde rechtspraak van het Hof van Justitie en anderzijds de aan die rechtspraak tegengestelde koers van regering en de politieke meerderheid in de Tweede Kamer.

Voor de omslag in de rechtspraak en de bestuurlijke praktijk zijn naast de arresten *Chakroun* en *Khachab* ook onvoorziene gebeurtenissen, zoals de opstelling van de Europese Commissie, het mislukken van de pogingen van achtereenvolgende Nederlandse kabinetten om wijzigingen in de richtlijn te bereiken en het onderzoek van het College voor de Rechten van de Mens (2014) relevant. Ook de opstelling van andere dan de hoogste nationale rechters is relevant, zoals de afwijkende uitspraak van de VK Roermond of de prejudiciële vragen van de appelrechter van Baskenland die de vragen in de zaak *Khachab* stelde.

Stafleden van het Centrum voor Migratierecht zijn in verschillende rollen als onderzoeker, docent, auteur of staatsburger actief geweest in alle fasen van de Chakroun-saga, van de lange voorgeschiedenis tot de jarenlange nasleep na het arrest. Zowel op uitnodiging, als op eigen initiatief. De interactie tussen het nationale

60 Email van Diego Acosta Arcarazo van 11 oktober 2021.

61 Zie het arrest *Khachab*; en M. Wiersma, 'Boost voor duurzaamheidsvereiste, maar Nederland nog niet richtlijnproof', *A&MR* 2021, nr. 6/7, p. 358-360.

62 Email van 2 september 2021 aan Tesseltje de Lange.

en het EU-niveau, maakt dat heel veel verschillende actoren in theorie allemaal adressant van op naleving van Unierecht gerichte acties kunnen zijn. Voor die acties is zowel juridische kennis van de verschillende regelsystemen, praktische kennis over de gang van zaken in de rechterlijke, politieke en administratieve procedures op verschillende niveaus, als empirische kennis over de feitelijke betekenis van inhoudelijke en procedurele regels nodig.

De diversiteit aan benodigde kennis maakt samenwerking onmisbaar. Andere vereisten zijn: zicht op de langere termijn (vele processen nemen jaren), een zekere hardnekkigheid en ten slotte de bereidheid van wetenschappers om hun kennis te delen en hun werkzaamheden aan te passen aan de agenda, de vragen en deadlines van andere actoren.

Terugkijkend ben ik blij verrast over hoeveel mensen in heel verschillende posities op het met emoties en waarden beladen onderwerp gezinsmigratie toch bereid zijn rationale en betrouwbare informatie te genereren, serieus te nemen en er iets mee te doen.