

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:4912
Datum uitspraak	4 december 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag om de vreemdelingen een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: een mvv) te verlenen, afgewezen.

Volledige tekst

202204212/1/V1.

Datum uitspraak: 4 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

[vreemdeling 1] en [vreemdeling 2], mede voor hun minderjarige kinderen, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 17 juni 2022 in zaak nr. NL22.325 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

de minister van Asiel en Migratie.

Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag om de vreemdelingen een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: een mvv) te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 31 december 2021 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdelingen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 juni 2022 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. M. Grigorjan, advocaat te 's-Hertogenbosch, hoger beroep ingesteld.

Overwegingen

Inleiding

1. Referent is op 19-jarige leeftijd in september 2019 Nederland ingereisd. Bij besluit van 18 juni 2020 heeft de minister hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend met ingang van 25 september 2019. Op 12 augustus 2020 heeft referent een aanvraag ingediend om zijn ouders en minderjarige broer en zus (hierna samen: de vreemdelingen) een mvv te verlenen als zijn familie- en gezinsleden. Allen hebben de Syrische nationaliteit.

2. De minister heeft de afwijzing van de aanvraag in het besluit op bezwaar van 31 december 2021 gehandhaafd, omdat weigering van een mvv volgens hem niet in strijd is met het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven in artikel 8 van het EVRM. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat referent geen familie- en gezinsleven heeft met zijn broer en zus, omdat zij geen hechte persoonlijke banden hebben die de gebruikelijke omgang overstijgen. De minister heeft verder aangenomen dat referent familie- en gezinsleven heeft met zijn ouders op grond van het jongvolwassenenbeleid in paragraaf B7/3.8.1 van de Vc 2000. Volgens de minister weegt het belang van referent en zijn ouders bij familie- en gezinsleven in Nederland echter minder zwaar dan het belang van Nederland bij een beperkt toelatingsbeleid.

3. In de belangenafweging heeft de minister opgemerkt dat de ouders van referent niet eerder rechtmatig verblijf in Nederland hebben gehad en dat hij de aanvraag daarom alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden inwilligt. De minister heeft erop gewezen dat in het voordeel van de ouders en referent meeweegt dat een onoverkomelijke belemmering bestaat om hun familie- en gezinsleven in Syrië voort te zetten. De minister heeft minder gewicht toegekend aan het belang van het vastgestelde familie- en gezinsleven gelet op de volgende omstandigheden: de vreemdelingen verzoeken om een eerste toelating tot Nederland, referent en zijn ouders hebben al vijf jaar op afstand familie- en gezinsleven uitgeoefend, van referent mag een toenemende mate van zelfstandigheid worden verwacht, referent heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij niet zonder zijn ouders kan functioneren en referent heeft niet aannemelijk gemaakt dat de scheiding van zijn ouders voor hem of zijn ouders leidt tot gezondheidsproblemen. Referent woont zelfstandig en heeft geen medische documenten overgelegd. Daarnaast heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het economisch belang van Nederland zwaar weegt. Referent kan met zijn bijstandsuitkering niet voorzien in het onderhoud van zijn ouders en zijn ouders zullen aanspraak maken op door de overheid betaalde voorzieningen.

Hoger beroep

4. In de enige grief klagen de vreemdelingen over het oordeel van de rechtbank dat de minister zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de belangenafweging in het nadeel uitvalt van referent en zijn ouders.

4.1. De grief van de vreemdelingen slaagt niet. De Afdeling legt hierna uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen. De Afdeling gaat eerst in op het betoog van de vreemdelingen dat de minister zijn beoordelingsruimte heeft overschreden. De Afdeling oordeelt dat de minister in deze zaak niet is uitgegaan van een onjuiste beoordelingsruimte. Vervolgens gaat de Afdeling in op de elementen die een rol hebben gespeeld in de belangenafweging. Bij de toets van het oordeel van de rechtbank over die elementen gaat de Afdeling eerst in op het betoog van de vreemdelingen dat de minister ten onrechte doorslaggevend gewicht heeft toegekend aan het economisch belang van Nederland. Daarbij bespreekt de Afdeling de rechtspraak van het EHRM over de vraag hoe een verdragsstaat bij een beoordeling van een gezinsherenigingsaanvraag gelet op zijn economisch belang rekening mag houden met de

financiële situatie van betrokkenen. De Afdeling licht toe dat de minister in overeenstemming met de algemene beginselen uit de rechtspraak van het EHRM een belangenafweging moet maken die ruimte biedt voor flexibiliteit. Hij mag geen verwachtingen hebben van de financiële situatie van betrokkenen die erop neerkomen dat hij het onmogelijke van hen verwacht om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging. Daarna gaat de Afdeling in op het betoog van de vreemdelingen over het gewicht dat in de belangenafweging moet toekomen aan de omstandigheid dat de ouders van referent voor het eerst verzoeken om toelating tot Nederland, het belang van het kind, de gezondheid van referent en zijn ouders en de onoverkomelijke belemmering om het familie- en gezinsleven in Syrië voort te zetten. De Afdeling volgt de rechtbank in haar oordeel dat de minister zijn standpunten over die omstandigheden deugdelijk heeft gemotiveerd. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank in deze zaak terecht heeft overwogen dat de minister de belangenafweging niet ten onrechte in het nadeel van referent en zijn ouders heeft laten uitvallen.

4.2. Relevante citaten uit de rechtspraak van het EHRM zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordelingsruimte

5. De vreemdelingen voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister minder beoordelingsruimte had bij het maken van de belangenafweging, omdat hij al heeft vastgesteld dat referent en zijn ouders familie- en gezinsleven hebben op grond van het jongvolwassenenbeleid. Dit betoog slaagt niet.

5.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kunnen in het kader van artikel 8 van het EVRM omstandigheden die relevant zijn bij de vaststelling van familie- en gezinsleven, ook relevant zijn bij een daaropvolgende belangenafweging tussen het belang van betrokkenen bij familie- en gezinsleven in Nederland en het belang van de Nederlandse Staat (zie de uitspraken van 13 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2006](#), onder 9.3 en 9.3.1, en 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1188](#), onder 4 en 5). Daarom heeft de Afdeling eerder overwogen dat de minister in een belangenafweging in ieder geval de omstandigheden moet betrekken die hij ten grondslag heeft gelegd aan zijn conclusie dat betrokkenen familie- en gezinsleven hebben (zie de uitspraken van 29 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2145](#), onder 10, en 14 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2449](#), onder 3.2). De minister heeft dat in deze zaak gedaan door in de belangenafweging te motiveren wat het volgens hem betekent dat referent familie- en gezinsleven heeft met zijn ouders.

5.2. Omdat bij de vaststelling van familie- en gezinsleven en bij de daaropvolgende belangenafweging de context en inhoudelijke beoordeling verschillen, kan de minister in die belangenafweging een ander standpunt innemen over omstandigheden dan hij bij de vaststelling van familie- en gezinsleven op grond van het jongvolwassenenbeleid heeft gedaan (zie eerdergenoemde uitspraak van 14 juni 2024, onder 3.3 en 3.4). Daarom voeren de vreemdelingen tevergeefs aan dat de standpunten van de minister in het kader van het jongvolwassenenbeleid dat referent niet in zijn eigen onderhoud voorziet en geen zelfstandig gezin heeft gevormd, er op zichzelf al toe leiden dat de minister in de belangenafweging ten onrechte in het nadeel van referent en zijn ouders heeft betrokken dat referent geen inkomsten heeft om in hun onderhoud te voorzien en dat hij inmiddels zelfstandig in Nederland woont. De bestuursrechter toetst of de minister zijn standpunten in het kader van de belangenafweging deugdelijk heeft gemotiveerd. Daarbij merkt de Afdeling op dat onvermijdelijk is dat een jongvolwassen referent na het indienen van een gezinsherenigingsaanvraag ouder en zelfstandiger wordt en dat dit met zich brengt dat de minister daaraan in de belangenafweging in beginsel slechts beperkt gewicht mag toekennen

in het nadeel van betrokkenen. Vergelijk het arrest van het EHRM van 4 juli 2023, B.F. en anderen tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818, paragraaf 121.
Economisch belang van Nederland

6. De vreemdelingen betogen dat de minister ten onrechte doorslaggevend gewicht heeft toegekend aan het economisch belang van Nederland. Volgens de vreemdelingen heeft de rechtbank niet onderkend dat de minister bij zijn waardering van het economisch belang van Nederland ten onrechte van referent heeft verwacht dat hij een bepaald inkomen verdient om in het onderhoud van zijn ouders te voorzien, gelet op zijn jongvolwassen leeftijd en de korte tijd dat hij in Nederland verblijft. Volgens de vreemdelingen volgt uit rechtspraak van het EHRM dat het antwoord op de vraag of een referent zich heeft ingespannen om aan werk te komen, relevant is voor het gewicht dat een beslisautoriteit in zijn besluitvorming mag toekennen aan de financiële onafhankelijkheid van betrokkenen die familie- en gezinsleven beogen in een verdragsstaat.

7. Voor een oordeel over dit betoog van de vreemdelingen gaat de Afdeling eerst in op rechtspraak van het EHRM over de vraag of en in hoeverre een verdragsstaat mag eisen dat een gezin financieel onafhankelijk is om in aanmerking te komen voor gezinshereniging. De rechtspraak van het EHRM gaat vooralsnog niet over een geval waarin familie- en gezinsleven bestaat tussen een jongvolwassene met internationale bescherming in een verdragsstaat en zijn ouder of ouders in een derde land. Ook gaat de rechtspraak van het EHRM niet in op de context van het Nederlandse nationale recht, met een jongvolwassenenbeleid. De Afdeling acht die rechtspraak echter wel relevant voor de belangenafweging die de minister moet maken in een geval waarin hij heeft aangenomen dat een referent en zijn ouders familie- en gezinsleven hebben op grond van het jongvolwassenenbeleid. Uit die rechtspraak volgen namelijk algemene beginselen die toepasbaar zijn voor het beantwoorden van de vraag of de minister in zo'n geval de financiële situatie van betrokkenen deugdelijk gemotiveerd heeft betrokken in de belangenafweging tussen het belang van betrokkenen bij gezinshereniging en het algemeen belang van Nederland bij een beperkt toelatingsbeleid.

7.1. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat het EHRM het niet onredelijk acht dat een verdragsstaat, gelet op zijn economisch belang, een eis stelt aan de financiële situatie van betrokkenen om in aanmerking te komen voor gezinshereniging (zie de beslissing van 20 oktober 2005, Haydarie en anderen tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2005:1020DEC000887604, pagina 13, het arrest van 26 april 2007, Konstantinov tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2007:0426JUD001635103, paragraaf 50, het arrest van 11 juni 2013, Hasanbasic tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2013:0611JUD005216609, paragraaf 59, het arrest B.F., paragraaf 95, en het arrest van 18 januari 2024, Dabo tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2024:0118JUD001251018, paragrafen 95, 104 en 105). Zo'n vereiste moet een verdragsstaat met voldoende flexibiliteit toepassen om een recht op gezinshereniging van referenten met internationale bescherming te kunnen waarborgen (zie het arrest B.F., paragrafen 90, 105 en 107). Het antwoord op de vraag of aan zo'n vereiste is voldaan, is een element in een alomvattende en op de individuele persoon toegespitste belangenafweging (zie het arrest B.F., paragraaf 105). Daarbij heeft het EHRM erop gewezen dat in een belangenafweging meer gewicht toekomt aan een onoverkomelijke belemmering om het familie- en gezinsleven in een ander land uit te oefenen naarmate de tijd verstrijkt (zie ook het arrest van 9 juli 2021, M.A. tegen Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, paragraaf 162). Een verdragsstaat mag van referenten met internationale bescherming niet het onmogelijke verwachten om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging. Het EHRM heeft daarbij van belang

geacht dat, wanneer een referent alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om financiële zelfstandigheid te verkrijgen en die referent toch niet in staat is en blijft om aan een middelenvereiste te voldoen, dit kan leiden tot een permanente scheiding van gezinsleden (zie het arrest B.F., paragrafen 105 en 129, en het arrest Dabo, paragraaf 107).

7.2. Het EHRM heeft in de arresten B.F. en Dabo getoetst of de desbetreffende verdragsstaten in die zaken een beoordeling hebben gemaakt die overeenstemt met de hiervoor beschreven algemene beginselen. Het EHRM heeft daarbij eerst bepaald welke omstandigheden relevant zijn voor een allesomvattende belangenafweging. In de arresten B.F., paragrafen 109 tot en met 134, en Dabo, paragrafen 108 tot en met 122, waren dat omstandigheden over de duur van het verblijf van de referent en de betrokken vreemdelingen in de desbetreffende verdragsstaat, de banden van de referent en die vreemdelingen met die verdragsstaat, het moment waarop het familie- en gezinsleven is ontstaan, de mogelijkheid om het familie- en gezinsleven buiten de verdragsstaat uit te oefenen, de belangen van het kind en het middelenvereiste. Verder heeft het EHRM getoetst of de desbetreffende verdragsstaten bij de toepassing van het middelenvereiste in aanmerking hebben genomen of een referent alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om te voorzien in de kosten van het levensonderhoud van zichzelf en zijn gezinsleden, gelet op zijn individuele omstandigheden (zie de arresten B.F., paragrafen 127, 129, 131 en 133, en Dabo, paragraaf 113, en de arresten van 25 juli 2024, D.H. e.a. tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2024:0725JUD003421019, paragrafen 66 tot en met 71, en Okubamichael Debru tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2024:0725JUD004975518, paragrafen 72 tot en met 74). Het EHRM noemt als voorbeelden van individuele omstandigheden de leeftijd van een referent, zijn eventuele beroepskwalificaties en werkervaring, de mate van integratie in een verdragsstaat, de kennis van de taal van de verdragsstaat, de gezondheid van een referent, de gezinssituatie en in hoeverre sprake is van inspanningen van een referent om werk te vinden. Daarbij heeft het EHRM omstandigheden betrokken tot aan het moment dat de afwijzing van een gezinsherenigingsaanvraag in rechte onaantastbaar werd en ook in aanmerking genomen of een referent een nieuwe gezinsherenigingsaanvraag kan indienen (zie het arrest Dabo, paragraaf 112).

8. De Afdeling leidt uit de rechtspraak van het EHRM af dat de minister het economisch belang van Nederland en het belang van betrokkenen bij gezinshereniging moet waarderen in het licht van alle omstandigheden van het geval. Omstandigheden die informatie geven over de mate van financiële onafhankelijkheid van betrokkenen, kunnen mede bepalen welk gewicht de minister toekent aan het economisch belang van Nederland en het belang van betrokkenen bij gezinshereniging. De beoordeling van de minister moet flexibel zijn. Hij mag niet het onmogelijke van betrokkenen verwachten om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging. Dat de minister in een belangenafweging als een van de relevante omstandigheden betreft of betrokkenen kunnen voorzien in de kosten van hun levensonderhoud en of zij een beroep zullen doen op door de overheid betaalde voorzieningen, biedt ruimte voor die flexibiliteit. De minister moet bij zijn standpunt over de mate van financiële onafhankelijkheid van betrokkenen rekening houden met het antwoord op de vraag in hoeverre een referent heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om in de kosten van het onderhoud van zijn gezinsleden te voorzien. Voor het antwoord op die vraag komt betekenis toe aan de individuele situatie van referent. Gelet op de context van het nationale jongvolwassenenbeleid kan onder die individuele situatie ook vallen dat referent als jongvolwassene behoort tot het gezin van zijn ouders en dat hij gelet op zijn leeftijd en levensfase alleen naar vermogen kan voorzien in het onderhoud van zijn gezinsleden. Als de minister de individuele situatie van een jongvolwassen referent in

aanmerking neemt bij het maken van zijn belangenafweging, voorkomt hij dat hij met een belangenafweging de vaststelling van familie- en gezinsleven op grond van het jongvolwassenenbeleid illusoir maakt. De minister moet in een belangenafweging de financiële situatie van betrokkenen in samenhang bezien met de overige omstandigheden die voor een volledige belangenafweging relevant zijn, in het bijzonder de duur van een eventuele onoverkomelijke belemmering om familie- en gezinsleven buiten Nederland uit te oefenen.

9. De Afdeling oordeelt dat de minister zijn standpunt over het economisch belang van de Nederlandse staat in deze zaak heeft gebaseerd op een beoordeling die voldoende flexibel is. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de minister gelet op hun individuele omstandigheden een onjuist gewicht heeft toegekend aan dat economisch belang als element in de belangenafweging. De rechtbank heeft terecht opgemerkt dat de vreemdelingen niet hebben toegelicht of gestaafd dat referent zich heeft ingespannen om in Nederland te kunnen werken. De verwijzing van de vreemdelingen naar de omstandigheden dat referent nog een jonge leeftijd heeft en dat hij nog maar korte tijd in Nederland is, geven op zichzelf onvoldoende informatie over zijn individuele omstandigheden om aannemelijk te maken dat de minister eraan is voorbijgegaan dat referent alles heeft gedaan wat redelijkerwijs van hem verwacht mag worden om inkomen te verkrijgen. De minister heeft in het besluit op bezwaar van 31 december 2021 namelijk onderkend dat de periode van ruim een maand tussen het besluit op de asielaanvraag van referent en de gezinsherenigingsaanvraag voor referent kort was om zich in te spannen om inkomen te verkrijgen. De minister heeft er echter terecht op gewezen dat referent niet heeft toegelicht hoe zijn financiële situatie zich in de periode na de gezinsherenigingsaanvraag heeft ontwikkeld. Die toelichting ontbreekt ook in beroep en hoger beroep. Anders dan de vreemdelingen aanvoeren, was de minister niet gehouden tot nader onderzoek naar het effect dat een inwilliging van hun gezinsherenigingsaanvraag zou hebben op het economisch welzijn van Nederland. Het is eerst aan de vreemdelingen om hun financiële situatie toe te lichten en te staven en dat hebben zij onvoldoende gedaan.

Eerste toelating

10. De vreemdelingen voeren verder aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister in de belangenafweging ten onrechte gewicht heeft toegekend aan het feit dat de inwilliging van de gezinsherenigingsaanvraag voor hen zou leiden tot een eerste toelating tot Nederland.

10.1. Dit betoog slaagt niet. De minister heeft niet ten onrechte gewicht toegekend aan het feit dat de ouders van referent niet eerder in Nederland hebben verbleven. Daaruit volgt namelijk dat zij, los van de band met referent die in Nederland verblijft, geen banden hebben met Nederland (vergelijk de arresten B.F., paragraaf 113, en Dabo, paragraaf 118).

Voor zover de vreemdelingen willen aanvoeren dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat eerste toelating tot Nederland betekent dat de weigering van hun gezinsherenigingsaanvraag alleen in uitzonderlijke omstandigheden in strijd is met artikel 8 van het EVRM, helpt dit betoog hen niet. Uit de uitspraak van de Afdeling van vandaag, 4 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4911](#), onder 6.1, volgt inderdaad dat het uitgangspunt dat een belangenafweging alleen in uitzonderlijke omstandigheden in het voordeel van betrokkenen kan uitvallen, niet geldt in een situatie, zoals in deze zaak, waarin het familie- en gezinsleven van betrokkenen al bestond in het land van herkomst van referent. Dat de minister in deze zaak daarom ten onrechte dit uitgangspunt heeft genoemd, neemt echter niet weg dat hij in de belangenafweging desondanks een 'fair balance' kan treffen tussen het

belang van referent en zijn ouders bij gezinshereniging en het algemeen belang van Nederland bij een beperkt toelatingsbeleid.

Belang van het kind

11. Het helpt de vreemdelingen verder niet dat zij wijzen op het belang van het kind, omdat zij de belangen van de minderjarige kinderen uit het gezin niet toelichten.

Psychische en lichamelijke gezondheid

12. Daarnaast hebben de vreemdelingen niet aannemelijk gemaakt dat de minister en de rechtbank zijn voorbijgegaan aan het feit dat het afzonderlijk van elkaar leven gevolgen heeft voor hun gezondheid. De rechtbank heeft in dat verband terecht overwogen dat zij geen medische documenten hebben overgelegd, omdat de door de vreemdelingen aangehaalde verklaring van VluchtelingenWerk Nederland geen medisch document is dat kan staven hoe het gaat met hun fysieke of mentale gezondheid.

Onoverkomelijke belemmering

13. Verder voeren de vreemdelingen tevergeefs aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister niet inzichtelijk heeft gemaakt welk gewicht hij heeft toegekend aan de onoverkomelijke belemmering om het familie- en gezinsleven in Syrië uit te oefenen in het licht van alle relevante elementen in de belangenafweging. Als een onoverkomelijke belemmering bestaat, is dat een van de relevante elementen in de belangenafweging. De rechtbank heeft er terecht op gewezen dat de minister in het voordeel van de betrokkenen heeft meegewogen dat zo'n onoverkomelijke belemmering bestaat. De minister heeft verder deugdelijk gemotiveerd waarom die onoverkomelijke belemmering niet leidt tot een belangenafweging in het voordeel van referent en zijn ouders. Hij heeft benoemd dat die belemmering bij de afwijzing van de gezinsherenigingsaanvraag tot gevolg heeft dat referent en zijn ouders alleen op afstand contact met elkaar kunnen onderhouden, zoals zij nu ook doen (vergelijk ook het arrest Dabo, paragraaf 117). De minister heeft onderkend dat dit voor referent en zijn ouders geen wenselijke situatie is, maar hieraan geen doorslaggevend gewicht toegekend gelet op de overige en hiervoor besproken relevante omstandigheden die hij niet ten onrechte in het nadeel van referent en zijn ouders in de belangenafweging heeft meegewogen.

Conclusie hoger beroep

14. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.J. Jongeneel, griffier.

w.g. Van Breda
voorzitter

w.g. Jongeneel
griffier

BIJLAGE

Het arrest van het EHRM van 4 juli 2023, B.F. en anderen tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818.

'[...]

90. Moreover, there are certain procedural requirements pertaining to the processing of requests for family reunification: the decision-making process has to sufficiently safeguard the flexibility, speed and efficiency required to comply with the applicant's right to respect for family life, and requires an individualised fair-balance assessment of the interest of family unity in the light of the concrete situation of the persons concerned (see *M.A. v. Denmark*, cited above, §§ 137-39, 149, 162-63 and 192-93, with further references). There "exists a consensus at international and European level on the need for refugees to benefit from a family reunification procedure that is more favourable than that foreseen for other aliens" (*ibid.*, §§ 138 and 153, with further references).

[...]

95. As was the case in *M.A. v. Denmark*, the Court has so far not dealt with the question before it in the present case, namely whether, or to what extent, member States may make family reunification conditional upon the family being financially independent, with regard to those refugees within the meaning of the 1951 Convention whose fear of persecution in their country of origin has arisen only following their departure from the country of origin and as a result of their own actions - for example, in the present case, the applicants' illegal exit from their countries of origin (see paragraph 6 above). In this connection, the Court observes the following in relation to the cases referred to in *M.A. v. Denmark* (cited above, § 134 (iv), reproduced at paragraph 89 above), that is, those where the person requesting family reunification (the sponsor) could not demonstrate that he or she had a sufficient independent and lasting income, not including welfare benefits, to provide for the basic cost of his or her family members' subsistence. The residence permits of the sponsors in *Konstatinov* and *Hasanbasic* were not linked to any risk of ill-treatment they would face in their countries of origin in the event of their return; the same holds true for the cases of *Chandra* and *Others* and *Gül* (all cited above). Only in *Haydarie* (cited above) had the sponsor - having had her asylum request rejected - been granted a residence permit in the respondent State because her expulsion to the country of origin would have entailed undue hardship in view of the general situation there at the relevant time. She was, however, not recognised as a refugee within the meaning of the 1951 Convention; such recognition would have exempted her from any income requirements for family reunification under the domestic law. Instead, under the domestic law, her family reunification request fell to be examined under the regular immigration rules on family reunion, which included minimum income requirements. The Court stated that, in principle, it did not consider unreasonable a requirement that an alien who sought family reunification had to demonstrate that he or she had a sufficient independent and lasting income, not including welfare benefits, to provide for the basic costs of the subsistence of his or her family members with whom reunification was sought. As to the question of whether such a requirement was reasonable in that case, the Court considered that it had not been demonstrated that the first applicant had in fact actively sought gainful employment after she had become entitled to work in the respondent State,

and concluded that it could not be said that the domestic authorities had failed to strike a fair balance between the applicants' interests on the one hand and its own interest in controlling immigration and public expenditure on the other.

[...]

105. As the object and purpose of the Convention call for an understanding and application of its provisions such as to render its requirements practical and effective, not theoretical and illusory, in their application to the particular case (*ibid.*, §§ 162 and 192-93), the Court considers that the particularly vulnerable situation in which refugees find themselves - notably, the insurmountable obstacles to their being reunited with their family members in their country of origin, given that they now face a risk of ill-treatment there - needs to be adequately taken into account in the application of a requirement (such as the requirement of non-reliance on social assistance) to their family reunification requests. It reiterates that refugees need to have the benefit of a family reunification procedure that is more favourable than that provided for other foreign nationals (see paragraphs 90 and 98 above). As it has done in relation to waiting periods going beyond a duration of two years, the Court considers that insurmountable obstacles to enjoying family life in the country of origin progressively assume greater importance in the fair-balance assessment as time passes (compare *M.A. v. Denmark*, cited above, §§ 162 and 192-93). Reiterating that the fair-balance assessment should form part of a decision-making process that sufficiently safeguards, *inter alia*, the flexibility required to comply with the refugee's right to family life (*ibid.*, § 163), the requirement of non-reliance on social assistance needs to be applied with sufficient flexibility, as one element of the comprehensive and individualised fair-balance assessment, as time passes and insurmountable obstacles to family life in the country of origin remain (see also paragraph 9 of Conclusion No. 24 (XXXII) on Family Reunification (1981), quoted in paragraph 60 above, and paragraph 10 of Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 2243 (2018), quoted in paragraph 65 above). Having regard to the waiting period applicable to the family reunification of provisionally admitted refugees under Swiss law (see paragraphs 45 and 55 above), this consideration is applicable by the time that provisionally admitted refugees become eligible for family reunification under domestic law as interpreted by the domestic courts (see paragraph 55 above). More generally, the Court observes that refugees, including those whose fear of persecution in their country of origin has arisen only following their departure from the country of origin and as a result of their own actions, should not be required to "do the impossible" in order to be granted family reunification. In particular, where the refugee present in the territory of the host State is and remains unable to meet the income requirements, despite doing all that he or she reasonably can to become financially independent, the application of the requirement of non-reliance on social assistance without any flexibility as time passes could potentially lead to the permanent separation of families.

[...]

107. Section 74(5) of the Regulation (see paragraph 47 above) and the case-law of the domestic courts indicate that the specific circumstances of refugee status have to be taken into account when assessing whether the requirement of non-reliance on social assistance is satisfied, and that for the purposes of allowing family reunification, it must be deemed sufficient if a recognised refugee has undertaken all that could reasonably be expected of him or her to earn a living sufficient to cover his or her expenses and those of his or her family, and has at least partly integrated into the labour market (see paragraph 52 above). Similarly, where a provisionally admitted person was unable to work for medical reasons, the Federal Administrative Court found that the applicant had done all he could to avoid or at least reduce his family's reliance on social assistance, and ordered that the family

reunification which had been requested be granted (ibid.). This flexibility in the application of the requirement of non-reliance on social assistance in the case of family reunification requests by provisionally admitted refugees corresponds to what is required under the Convention, and the flexibility recently shown by the Federal Administrative Court in relation to the three-year waiting period under section 85(7) of the Aliens Act, to ensure compliance with the developments brought by the judgment of the Court in *M.A. v. Denmark* (cited above, see paragraph 55 above), is to be commended.
[...]

Het arrest van het EHRM van 18 januari 2024, Dabo tegen Zweden,
ECLI:CE:ECHR:2024:0118JUD001251018.

[...]

95. The crux of the matter is therefore whether the Swedish authorities struck a fair balance, subject to their margin of appreciation, between the competing interests, on the one hand those of the applicant in being reunited with his family members and on the other those of the State in controlling immigration in the general interests of the economic well-being of the country. They refused the request for family reunification firstly because it had not been lodged within three months after the applicant had been granted asylum, which would have exempted him from complying with the maintenance requirement, and secondly because, at the relevant time, the applicant could not comply with the maintenance requirement.

[...]

104. Fifthly, the quality of parliamentary and judicial review is a factor which has an impact on the margin of appreciation. Because of a record increase in asylum-seekers in 2015 (see paragraphs 66-69 above), which placed a great strain on the Swedish immigration authorities and other central functions of society, Swedish migration legislation had to be temporarily changed in order to reduce the number of asylum-seekers, while at the same time the capacity of reception and integration arrangements had to be improved and the effective implementation of immigration control had to be ensured. Domestic legislation was therefore brought into line with the minimum level required by EU law and Sweden's international obligations (see also *M.T. and Others v. Sweden*, cited above, § 112). It should be borne in mind that member States were not all concerned to the same extent by the influx of displaced persons from Syria in 2015 and 2016 (see *M.A. v. Denmark*, cited above, § 151) or by applications for asylum in general at the relevant time. The Court points out in this respect that it has acknowledged that immigration control serves the general interests of the economic well-being of a country and is an aspect of national policy in respect of which a wide margin is usually allowed to the State (see, for example, *Biao v. Denmark* [GC], no. 38590/10, § 117, 24 May 2016, and *M.A. v. Denmark*, cited above, § 143).

105. In the light of the considerations above, the Court considers that the member States should be afforded a wide margin of appreciation in deciding that, after being exempted from any maintenance requirement for three months, refugees should have to satisfy such a condition when subsequently seeking family reunification. A refugee will most likely stay permanently in the host country, which will have taken and will take various measures to secure successful integration, including the granting of family reunification without any maintenance requirement during the first three months after the sponsor is granted refugee status. The Court does not consider it unreasonable that, subsequently, in order to be granted family reunification, a refugee sponsor should be required to demonstrate that he or she has a sufficient independent and stable income, without recourse to welfare benefits, in

order to meet the basic living expenses of the family members with whom he or she seeks reunification (see, *mutatis mutandis*, *B.F. and Others v. Switzerland*, § 95; *Haydarie; Konstatinov*, § 50; and *Hasanbasic*, § 59, all cited above).

106. The Court observes that the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the UNHCR have both expressed specific concern that it may be impossible for many beneficiaries of international protection to fulfil the Swedish maintenance requirement and that it does not sufficiently take into account the particular circumstances of persons who have been forced to flee. They have also found the three-month exemption period too short or too inflexibly applied, and have recommended that the time-limit be abolished (or presumably extended) (see paragraphs 61-62 above).

107. The Court points out in this respect, as also stated in *M.A. v Denmark* (cited above, §§ 162 and 192-93) and *B.F. and Others v. Switzerland* (cited above, § 105), that insurmountable obstacles to enjoying family life in the country of origin progressively assume greater importance in the fair-balance assessment as time passes. In particular, where the refugee resident in the territory of the host State is and remains unable to meet income requirements, despite doing all that he or she reasonably can to become financially independent, continuing to apply the maintenance requirement without any flexibility could potentially lead to the permanent separation of families.

[...]