



Datum van inontvangstneming : 30/07/2017

Procesverloop

In zaak nr. 201505478/1/V1

Bij besluit van 19 maart 2014 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling H.Y. om haar een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 11 februari 2015 (hierna: het besluit) heeft de staatssecretaris het daartegen door vreemdeling H.Y. gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 juni 2015 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling H.Y. ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Vreemdeling H.Y. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris heeft nadere stukken ingediend.

Vreemdeling H.Y. heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 september 2016, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. C.E.S. Clerx en mr. G.J. Douma, en vreemdeling H.Y., vertegenwoordigd door mr. M. Haanstra en mr. H. Postma, beiden advocaat te Groningen, zijn verschenen.

In zaak nr. 201605532/1/V1

Bij besluit van 20 april 2015 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdelingen K. en B. om hun een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 8 november 2015 heeft de staatssecretaris het daartegen door vreemdelingen K. en B. gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 juni 2016 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdelingen K. en B. ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben vreemdelingen K. en B., vertegenwoordigd door mr. C.J. Ullersma, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

Kenbaar maken voornemen prejudiciële vragen te stellen

De Afdeling heeft het onderzoek in zaak nr. 201505478/1/V1 heropend en partijen in beide zaken bij brieven van 24 mei 2017 medegedeeld dat het

voornemen bestaat het Hof van Justitie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de voor te leggen vragen. De tekst van de vragen was in concept bijgevoegd.

Bij onderscheiden brieven van 7 juni 2017 hebben de staatssecretaris en de vreemdelingen in beide zaken op de vragen een reactie gegeven.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdelingen in beide zaken beogen verblijf bij een in Nederland verblijvend gezinslid dat houder is van een verblijfstitel voor subsidiaire bescherming, te weten een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. In beide zaken heeft de staatssecretaris de aanvraag afgewezen omdat deze niet is ingediend binnen drie maanden nadat hij voormelde verblijfsvergunning heeft verleend aan het desbetreffende in Nederland verblijvende gezinslid.

In beide zaken spitst het geschil zich toe op de vraag of artikel 12, eerste lid, derde alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71; hierna: de Gezinsherenigingsrichtlijn) in de weg staat aan een nationale regel op grond waarvan een verzoek om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V kan worden afgewezen om de enkele reden dat dit niet is ingediend binnen de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, vermelde termijn.

2. Een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf zoals in deze zaken is een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging met vluchtelingen of subsidiair beschermden. Zo'n aanvraag wordt gedaan ten behoeve van een gezinslid dat in het buitenland verblijft. Na de inwilliging ervan kan de staatssecretaris ambtshalve aan dat gezinslid een verblijfsvergunning asiel verlenen.

Gelet op artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), is vereist dat de aanvraag is ingediend binnen drie maanden nadat de in Nederland verblijvende gezinshereniger een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft gekregen (hierna: de driemaandentermijn).

Artikel 29, tweede en vierde lid, voorheen artikel 29, eerste lid, aanhef en onder e en f van de Vw 2000, biedt geen mogelijkheid om in afwijking hiervan over te gaan tot een belangenafweging of een versoepeling anderszins (zie de uitspraak van de Afdeling van 21 maart 2011; ECLI:NL:RVS:2011:BP9273). Niettemin beoordeelt de staatssecretaris uit coudance of een overschrijding van de driemaandentermijn verschoonbaar is (Kamerstukken II 2012/13, nr. 33 293, nr. 21, blz. 2). De beoordeling van de verschoonbaarheid is geen belangenafweging maar houdt in dat wordt beoordeeld of de oorzaak van de termijnoverschrijding in redelijkheid kan worden toegerekend aan de desbetreffende gezinshereniger of zijn gezinslid. Een termijnoverschrijding kan bijvoorbeeld verschoonbaar zijn als deze het

gevolg is van een fout van het desbetreffende bestuursorgaan of als de betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat hij het besluit, waartegen hij binnen een bepaalde termijn had moeten opkomen, niet heeft ontvangen. Fouten van een gemachtigde zijn in de regel geen reden om een verschoonbare termijnoverschrijding aan te nemen.

In geval van overschrijding van de driemaandentermijn is het mogelijk om, al dan niet na een afwijzing wegens onverschoonbare termijnoverschrijding, een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging in te dienen. Zo'n reguliere aanvraag is vereist om een beroep te kunnen doen op de standaardbepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn over gezinshereniging. In dat geval beoordeelt de staatssecretaris of is voldaan aan de in artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten. Zoals wordt toegelicht onder 19., zijn deze vereisten niet van toepassing als een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging met vluchtelingen of subsidiair beschermden wordt ingediend binnen de driemaandentermijn.

In zaak nr. 201505478/1/V1

Feiten

3. Vreemdeling H.Y. heeft de Afghaanse nationaliteit. Zij is, naar gesteld, de moeder van een in Nederland verblijvende minderjarige vreemdeling (hierna: gezinshereniger H.). Gezinshereniger H., geboren op 31 december 1996 of 1 januari 1997, is sinds 14 november 2012 in het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning biedt hem subsidiaire bescherming. Hij staat wegens zijn minderjarigheid onder voogdij van de stichting Nidos (hierna: Nidos).

Nidos heeft gezinshereniger H. niet tijdig gewezen op de mogelijkheid om voor vreemdeling H.Y. een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging in te dienen. Gezinshereniger H. heeft de aanvraag ingediend op 27 november 2013. Hij heeft de driemaandentermijn dus met ruim negen maanden overschreden.

Gezinshereniger H. was vijftien jaar oud toen hij in het bezit werd gesteld van voormelde verblijfsvergunning, zestien jaar oud ten tijde van de aanvraag en twintig jaar oud ten tijde van deze uitspraak.

Besluit

4. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat deze niet is ingediend binnen de driemaandentermijn. Dit verzuim is niet verschoonbaar, aldus de staatssecretaris. Volgens de staatssecretaris komt het voor risico van gezinshereniger H. dat Nidos nalatig is geweest. Daarbij komt dat gezinshereniger H. zelf geen inspanningen heeft verricht om zich op de hoogte te stellen van het beleid over gezinshereniging van vluchtelingen en subsidiair beschermden (hierna: het beleid). De staatssecretaris heeft bij zijn beoordeling betrokken dat gezinshereniger H. minderjarig is en dat Nidos een professionele stichting is die gericht is op opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Verder heeft hij bij zijn

beoordeling betrokken dat gezinshereniger H. contact heeft gehouden met vreemdeling H.Y. en met zijn zusters, dat Nidos moet worden geacht met gezinshereniger H. te hebben gesproken over gezinshereniging en dat gezinshereniger H. de aanvraag eerst op 27 november 2013 heeft ingediend terwijl Nidos hem midden augustus 2013 heeft geadviseerd om een aanvraag in te dienen. Verder heeft hij bij zijn beoordeling betrokken dat hij vreemdelingen bij het verlenen van een verblijfsvergunning asiel informeert over het beleid. Hij voegt een folder over het beleid, geschreven in de meest gangbare talen, bij het asielbesluit. Gezinshereniger H. heeft niet gestaafd dat hij niet op deze wijze is geïnformeerd, aldus de staatssecretaris.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris het besluit ondeugdelijk heeft gemotiveerd nu hij bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van de overschrijding van de driemaandentermijn geen kenbare afweging heeft gemaakt tussen de belangen van gezinshereniger H. en het algemeen belang. De rechtbank heeft hiertoe verwezen naar artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

Grief van de staatssecretaris

6. In de grief bestrijdt de staatssecretaris de onder 5. vermelde overweging van de rechtbank. Hij voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij bij de beoordeling van de verschoonbaarheid niet is gehouden een belangenafweging te maken als hiervoor bedoeld. Hij hoeft het belang van gezinshereniger H. om met vreemdeling H.Y. te worden herenigd dus niet bij de beoordeling te betrekken. Voorts voert hij aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij bij de beoordeling van de verschoonbaarheid rekening heeft gehouden met de omstandigheden waarin gezinshereniger H. zich bevindt, welke omstandigheden worden gekenmerkt door het feit dat gezinshereniger H. minderjarig is. Zo heeft de staatssecretaris bij zijn beoordeling betrokken dat gezinshereniger H. is bijgestaan door Nidos, een gemachtigde heeft, contact heeft met de vreemdeling en zijn zusters en is geïnformeerd over het beleid.

In zaak nr. 201605532/1/V1

Feiten

7. Vreemdelingen K. en B. hebben de Eritrese nationaliteit en zijn, naar gesteld, de echtgenote onderscheidenlijk een minderjarige dochter, geboren op 1 juli 2014, van een in Nederland verblijvende vreemdeling (hierna: gezinshereniger F.G.). Gezinshereniger F.G. is sinds 23 september 2014 in het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning biedt hem subsidiaire bescherming. Gezinshereniger F.G. heeft de aanvraag ingediend op 22 januari 2015. Hij heeft de driemaandentermijn dus met een maand overschreden.

Vreemdeling B. was ten tijde van de aanvraag zes maanden en ten tijde van deze uitspraak twee jaar oud.

Besluit

8. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat deze niet is ingediend binnen de driemaandentermijn. Het verzuim is volgens vreemdelingen K. en B. veroorzaakt doordat gezinshereniger F.G. aanvankelijk, als gevolg van miscommunicatie, uit een gesprek met VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VWN; dit is een onafhankelijke organisatie die de belangen van vluchtelingen en subsidiair beschermden in Nederland behartigt) had begrepen dat het geen zin had een aanvraag in te dienen en pas later heeft begrepen dat dit wel zin had. Volgens de staatssecretaris komt het voor risico van gezinshereniger F.G. dat hij zich niet eerder nader heeft laten informeren over de mogelijkheden om een aanvraag in te dienen. Het verzuim is dan ook niet verschoonbaar, aldus de staatssecretaris.

Aangevallen uitspraak

9. De rechtbank heeft overwogen dat de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is. Volgens de rechtbank had gezinshereniger F.G., die heeft verklaard dat hij wist dat hij de aanvraag binnen de driemaandentermijn moest indienen, zich vóór het verstrijken van de driemaandentermijn nader moeten laten informeren. Dat gezinshereniger F.G. de hulp van VWN heeft ingeschakeld, ontslaat hem niet van zijn eigen verantwoordelijkheid om zich te laten informeren, zelf actie te ondernemen en tijdig een aanvraag in te dienen, aldus de rechtbank. Dat de staatssecretaris heeft aangekondigd de driemaandentermijn te willen verlengen naar zes maanden, maakt dit volgens de rechtbank niet anders nu dit een onzekere toekomstige gebeurtenis betreft.

Voorts heeft de rechtbank overwogen dat, zelfs als de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing is, de afwijzing van de aanvraag niet in strijd is met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. De rechtbank heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de lidstaten als vereiste kunnen stellen dat een verzoek binnen de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn vermelde termijn van drie maanden is ingediend en dat vreemdelingen K. en B. een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging kunnen indienen om te laten beoordelen of zij voldoen aan de vereisten die in de standaardbepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn gesteld. Ten slotte heeft de rechtbank overwogen dat de afwijzing niet in strijd is met artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, nu de staatssecretaris zo'n reguliere aanvraag ook in het kader van artikel 8 van het EVRM beoordeelt.

Grief van vreemdelingen K. en B.

10. Vreemdelingen K. en B. bestrijden de onder 9. vermelde overwegingen van de rechtbank. Zij voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de beoordeling van de verschoonbaarheid moet plaatsvinden

in het kader van het doel en de ratio van de driemaandentermijn. Voorts voeren zij aan dat de rechtbank ten onrechte aan haar oordeel ten grondslag heeft gelegd dat gezinshereniger F.G. wist dat hij de aanvraag binnen de driemaandentermijn moest indienen en zich binnen de driemaandentermijn nader had moeten laten inlichten. Hij had immers van VWN begrepen dat het geen zin had een aanvraag in te dienen, aldus de vreemdelingen.

Voorts voeren zij aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn vermelde termijn niet mag worden gehanteerd als uitsluitingsmiddel, dat de staatssecretaris het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel bij zijn beoordeling moet betrekken en dat hij, gelet op de artikelen 5, vijfde lid, en 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, ook de belangen van het kind bij zijn beoordeling moet betrekken. Voorts voeren zij aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het verwijzen naar een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging afbreuk doet aan het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn en aan het nuttig effect daarvan.

Toepasselijk wettelijk kader in beide zaken

Recht van de Europese Unie

Artikel 2, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'In deze richtlijn wordt verstaan onder „gezinshereniger“: onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden;'

Artikel 2, aanhef en onder f, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'In deze richtlijn wordt verstaan onder „alleenstaande minderjarige“: een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat, of een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen.'

Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Deze richtlijn is niet van toepassing indien de gezinshereniger toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of in de lidstaten gebruikelijke praktijken, of die op dezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd en een beslissing aangaande zijn status afwacht.'

Artikel 3, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Deze richtlijn laat de mogelijkheid van lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven onverlet.'

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'De lidstaten geven uit hoofde van deze

richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

- a) de echtgenoot van de gezinshereniger;
- b) de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot [...];'

Artikel 5, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Bij de behandeling van het verzoek zorgen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.'

Artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;
- b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;
- c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.'

Artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.'

Artikel 10, derde lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Indien de vluchteling een alleenstaande minderjarige is, staan de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toe aan zijn bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn zonder de in artikel 4, lid 2, onder a), genoemde voorwaarden toe te passen.'

Artikel 11, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'Onverminderd het bepaalde in lid 2 van dit artikel is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek.'

Artikel 12, eerste lid, eerste alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'In afwijking van artikel 7 mogen de lidstaten ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat hij met betrekking tot verzoeken betreffende de in artikel 4, lid 1, bedoelde gezinsleden, het bewijs levert dat de vluchteling voldoet aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde eisen.'

Artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'De lidstaten kunnen eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.'

Artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn luidt: 'In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.'

Nationaal recht

Vw 2000

Afdeling 4

De verblijfsvergunning asiel

Artikel 28, eerste lid, aanhef en onder a en d, van de Vw 2000 luidt: 'Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- d. ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die voldoet aan de in artikel 29, tweede lid, gestelde voorwaarden.'

Artikel 28, derde lid, van de Vw 2000 luidt: 'De verblijfsvergunning die ambtshalve wordt verleend in de situatie bedoeld in het eerste lid, onder d, wordt verleend binnen twee weken nadat de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf zich overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onder e, heeft aangemeld.'

Artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000 luidt: 'Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is; of
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan:
 - 1°. doodstraf of executie;
 - 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - 3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.'

Artikel 29, tweede lid, van de Vw 2000 luidt: 'Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de

hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:

- a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
- b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
- c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).'

Artikel 29, vierde lid, van de Vw 2000 luidt: 'De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, kan eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat slechts niet uiterlijk binnen drie maanden is nagereisd nadat aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is verleend, indien binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.'

Toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens de staatssecretaris

11. De Afdeling heeft de staatssecretaris bij brief van 14 april 2016 onder meer gevraagd of hij zich thans op het standpunt stelt dat hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 29 van de Vw 2000. De Afdeling heeft hiertoe verwezen naar hetgeen is vermeld in de nota van toelichting bij het Besluit van 17 december 2013 (Stb. 2013, 580; blz. 35) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstukken II 2011/12, 33 293, nr. 3, blz. 11). Voorts heeft de Afdeling gevraagd of de staatssecretaris kan toelichten welke bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn in die bepaling zijn geïmplementeerd. Ten slotte heeft de Afdeling gevraagd naar het standpunt van de staatssecretaris over de toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn op subsidiair beschermden.

De staatssecretaris heeft in een brief van 17 mei 2016 aan de Afdeling medegedeeld dat Nederland de gunstiger bepalingen die in hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn opgenomen over gezinshereniging van vluchtelingen, heeft geïmplementeerd in artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000. Hij gaat ervan uit dat Nederland hiermee voldoet aan alle uit de Gezinsherenigingsrichtlijn voortvloeiende minimumvereisten.

Verder heeft de staatssecretaris medegedeeld dat Nederland bij deze implementatie ervoor heeft gekozen om de Gezinsherenigingsrichtlijn toe te passen op subsidiair beschermden, hoewel de Gezinsherenigingsrichtlijn volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, niet op hen van toepassing is. Hij heeft hiervoor als reden vermeld dat

Nederland dezelfde rechtsgevolgen verbindt aan een verblijfsvergunning asiel wegens subsidiaire bescherming als aan een verblijfsvergunning asiel wegens vluchtelingenstatus.

12. De staatssecretaris heeft ter zitting bij de Afdeling erop gewezen dat artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn het hanteren van de driemaandentermijn toestaat. Volgens de staatssecretaris brengt overschrijding van de driemaandentermijn met zich dat de desbetreffende vreemdeling en gezinshereniger geen beroep meer kunnen doen op de gunstiger bepalingen die in hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn opgenomen over gezinshereniging van vluchtelingen. Zij kunnen nog wel in een andere procedure een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging indienen om een beroep te doen op de standaardbepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn over gezinshereniging. In dat geval beoordeelt de staatssecretaris of is voldaan aan de in artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten. De staatssecretaris heeft toegelicht dat hij bij de behandeling van zo'n aanvraag beoordeelt of hij de desbetreffende gezinshereniger moet vrijstellen van de verplichting om stabiele en regelmatige inkomsten te hebben en de verplichting om leges te betalen. Ten slotte heeft de staatssecretaris toegelicht dat hij zo'n aanvraag tevens beoordeelt in het kader van artikel 8 van het EVRM.

Beoordeling van de toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn op deze zaken

13. Gelet op hetgeen onder 11. is vermeld, stelt de Afdeling vast dat de staatssecretaris thans een ander standpunt over de implementatie van hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn inneemt dan ten tijde van de uitspraak van 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7140, en volgt zij zijn standpunt dat hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000.

Voorts stelt de Afdeling vast dat de wetgever ervoor heeft gekozen het toepassingsbereik uit te breiden tot subsidiair beschermden. Aldus heeft de wetgever hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk gemaakt op een situatie die, gelet op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (vgl. onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2013, C-313/12, Giuseppa Romeo; ECLI:EU:C:2013:718; hierna: het arrest Giuseppa Romeo). De Afdeling is daarom, anders dan in de uitspraak van 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZO424, thans van oordeel dat de Gezinsherenigingsrichtlijn van overeenkomstige toepassing is op subsidiair beschermden.

Aanleiding voor vraag 1: bevoegdheid Hof

14. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat het Hof bevoegd is uitspraak te doen op verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende bepalingen van Unierecht in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar de

bepalingen van Unierecht intern toepasselijk zijn gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst (vergelijk de arresten van het Hof van 18 oktober 2012, Nolan, ECLI:EU:C:2012:638, punt 45, Giuseppa Romeo, punt 21, van 16 juni 2016, Consum Sociedad Cooperativa Valenciana, ECLI:EU:C:2016:447, punt 60 en van 15 november 2016, Fernand Ullens de Schooten, ECLI:EU:C:2016:874, punt 53; hierna de arresten Nolan, Giuseppa Romeo, Consum Sociedad Cooperativa Valenciana en Fernand Ullens de Schooten).

15. De reden daarvoor is dat de Unie er belang bij heeft dat de overgenomen bepalingen of begrippen van het Unierecht op uniforme wijze worden uitgelegd wanneer een nationale wettelijke regeling zich voor haar oplossingen voor situaties die niet binnen de werkingssfeer van de betrokken Uniehandeling vallen, conformeert aan de in deze handeling gekozen oplossingen, teneinde een gelijke behandeling te verzekeren van interne en Unierechtelijke situaties (vergelijk de arresten Nolan, punt 46, Giuseppa Romeo, punt 22 en Consum Sociedad Cooperativa Valenciana, punten 61 en 62).

16. Gelet hierop lijkt het Hof bevoegd te zijn om de vraag in de hoofdgedingen over de uitleg van artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn te beantwoorden (vergelijk het arrest Fernand Ullens de Schooten, punt 53).

17. Echter uit het arrest Nolan volgt ook dat de Unie geen belang heeft bij een eenvormige uitleg van een handeling van de Unie, indien het een situatie betreft die uitdrukkelijk is uitgesloten van de werkingssfeer van deze handeling (zie punten 53 tot en met 56). Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn sluit subsidiair beschermden uitdrukkelijk uit van de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Uit het arrest Nolan zou dus kunnen worden afgeleid dat het Hof in de hoofdgedingen niet bevoegd is de prejudiciële vragen te beantwoorden. Nu is in het arrest Nolan echter geen sprake van een situatie waarin het Unierecht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is gemaakt (punt 52). De betreffende overwegingen uit het arrest Nolan zijn in latere arresten bovendien niet meer aangehaald, ook niet in het recente arrest Fernand Ullens de Schooten van de Grote Kamer. Het is de Afdeling daarom niet duidelijk of het gestelde in de punten 53 tot en met 56 van het arrest Nolan ook in de hoofdgedingen leidt tot onbevoegdheid van het Hof (zie de verwijzingsuitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1252; het door het Hof hieraan toegekende kenmerk is zaak C-257/17 (C en A)).

18. Nu het voor de beantwoording van de grief noodzakelijk is artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn uit te leggen en er gelet op het arrest Nolan onduidelijkheid bestaat of het Hof in dit geval bevoegd is prejudiciële vragen te beantwoorden, ziet de Afdeling aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende bevoegdheidsvraag:

Vraag 1:

Is het Hof, gelet op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) en het arrest Nolan (ECLI:EU:C:2012:638), bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende het verblijfsrecht van een gezinslid van een subsidiair beschermde, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op subsidiair beschermden?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt de Afdeling het Hof bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag.

Aanleiding voor vraag 2: uitleg van artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn

19. Deze zaken betreffen de Nederlandse procedure die van toepassing is op verzoeken van vluchtelingen en subsidiair beschermden om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In deze procedure gelden dus niet de in artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten, te weten het hebben van huisvesting, een ziektekostenverzekering en stabiele en regelmatige inkomsten.

In de Nederlandse procedure moet een aanvraag om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden ingediend binnen de in artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000 neergelegde driemaandentermijn. De driemaandentermijn begint te lopen vanaf het moment dat de staatssecretaris de desbetreffende gezinshereniger een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft verleend.

Als een aanvraag niet is ingediend binnen de driemaandentermijn en de staatssecretaris de termijnoverschrijding niet verschoonbaar acht, wijst hij de aanvraag af zonder deze verder inhoudelijk te beoordelen. Het al dan niet voldoen aan de driemaandentermijn is doorslaggevend voor de vraag of de staatssecretaris de aanvraag inhoudelijk beoordeelt.

Bij een afwijzing wegens onverschoonbare termijnoverschrijding betreft de staatssecretaris noch hetgeen in artikel 5, vijfde lid, noch hetgeen in artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is opgenomen. De staatssecretaris maakt in dat geval dus geen individuele beoordeling van alle betrokken belangen, waaronder de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken personen en de belangen van de betrokken kinderen.

In geval van overschrijding van de driemaandentermijn is het mogelijk om, al dan niet na afwijzing van een aanvraag wegens onverschoonbare termijnoverschrijding, een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging in te dienen. Zo'n reguliere aanvraag is vereist om een beroep te kunnen doen op

de standaardbepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn over gezinshereniging. In dat geval beoordeelt de staatssecretaris wel of is voldaan aan de in artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten. Zoals de staatssecretaris ter zitting bij de Afdeling heeft toegelicht, beoordeelt hij dan of hij de desbetreffende gezinshereniger moet vrijstellen van de verplichting om stabiele en regelmatige inkomsten te hebben en de verplichting om leges te betalen en beoordeelt hij de aanvraag tevens in het kader van artikel 8 van het EVRM.

20. De regering heeft recent een wetsvoorstel ingediend. Hierin wordt voorgesteld de driemaandentermijn te verlengen naar een termijn van zes maanden. De regering heeft in de toelichting hierbij vermeld dat de staatssecretaris na invoering van deze langere termijn niet meer uit coulance zal beoordelen of een eventuele termijnoverschrijding verschoonbaar is. (Kamerstukken II 2016/17, 34 544, nrs. 2 en 3).

21. Ter voorlichting aan het Hof zet de Afdeling hieronder voor beide zaken uiteen tot welke conclusie zij vooralsnog komt als zij het onder 2. geschetste toetsingskader voor de beoordeling van de verschoonbaarheid toepast.

In zaak nr. 201505478/1/V1 is van belang dat Nidos de wettelijk vertegenwoordiger is van gezinshereniger H. Voorts is van belang dat gezinshereniger H. zelf geen inspanningen heeft verricht om zich op de hoogte te stellen van het beleid terwijl hij ruim vijftien jaar oud was ten tijde van de verlening van de verblijfsvergunning asiel en tijdig een folder over het beleid heeft ontvangen waarover hij, zo nodig, vragen had kunnen stellen aan Nidos of de gemachtigde die hem bijstond in de asielprocedure. Dit leidt vooralsnog tot de conclusie dat de overschrijding van de driemaandentermijn niet verschoonbaar is omdat het handelen van Nidos in redelijkheid is toe te rekenen aan gezinshereniger H. en omdat gezinshereniger H. zelf geen inspanningen heeft verricht terwijl hij dat wel had kunnen en moeten doen.

In zaak nr. 201605532/1/V1 is van belang dat gezinshereniger F.G. als gevolg van miscommunicatie uit een gesprek met VWN had begrepen dat het geen zin had een aanvraag in te dienen en zich pas na het verstrijken van de driemaandentermijn nader heeft laten informeren over de mogelijkheden om een aanvraag te doen. Dit leidt vooralsnog tot de conclusie dat de overschrijding van de driemaandentermijn niet verschoonbaar is omdat de oorzaak van de termijnoverschrijding in redelijkheid kan worden toegerekend aan gezinshereniger F.G. Voorts faalt het betoog van de vreemdelingen dat de beoordeling van de verschoonbaarheid moet plaatsvinden in het kader van het doel en de ratio van de driemaandentermijn, nu bij deze beoordeling, gelet op het onder 2. geschetste toetsingskader, geen belangenafweging plaatsvindt.

22. Artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om te eisen dat aan de vereisten van artikel 7, eerste lid, wordt voldaan wanneer een verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen drie maanden na toekenning van de vluchtelingenstatus aan de desbetreffende gezinshereniger.

Hieruit kan worden afgeleid dat een lidstaat als vereiste kan stellen dat een verzoek om gezinshereniging binnen de hierin vermelde termijn van

drie maanden is ingediend. Dit vereiste is geen open en door de lidstaten nader in te vullen norm zoals de in artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten die aan de orde waren in het arrest van 4 maart 2010, Chakroun, ECLI:EU:C:2010:117, het arrest van 9 juli 2015, K. en A., ECLI:EU:C:2015:453, en het arrest van 21 april 2016, Khachab, ECLI:EU:C:2016:285. In die arresten heeft het Hof het evenredigheidsbeginsel en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn bij zijn beoordeling betrokken. Artikel 12, eerste lid, derde alinea, lijkt dan ook geen inhoudelijke beoordeling en belangenafweging te eisen als niet aan dit vereiste is voldaan.

Hier staat echter het volgende tegenover. Uit artikel 11, gelezen in verbinding met artikel 5, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, volgt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat zij bij de indiening en behandeling van een verzoek om gezinshereniging terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen. Voorts vereist artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat lidstaten bij een afwijzing van zo'n verzoek rekening houden met de aard en hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat en met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.

23. Omdat de vraag rijst hoe artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn moet worden gelezen, acht de Afdeling het niet duidelijk of het stelsel van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de weg staat aan de Nederlandse procedure, zoals weergegeven onder 19. Indien een verzoek om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet is ingediend binnen de driemaandentermijn en de staatssecretaris de termijnoverschrijding niet verschoonbaar acht, wijst de staatssecretaris zo'n verzoek immers af zonder dit verder inhoudelijk te beoordelen en zonder de in de artikelen 5, vijfde lid, en 17 vermelde belangen en omstandigheden bij de beoordeling te betrekken. In dat geval kan in een nieuwe procedure een nieuw verzoek om gezinshereniging worden ingediend. Hierbij beoordeelt de staatssecretaris of is voldaan aan de in artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn gestelde vereisten en houdt hij wel rekening met de in de artikelen 5, vijfde lid, en 17 vermelde belangen en omstandigheden.

24. Omdat voor de beoordeling van de grieven nadere uitleg van artikel 12, eerste lid, derde alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn nodig is, ziet de Afdeling zich genoodzaakt het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Vraag 2:

Staat het stelsel van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) in de weg aan een nationale regel als aan de orde in de hoofdingen op grond waarvan een verzoek om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V kan worden afgewezen om de enkele reden dat dit niet is ingediend binnen de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, vermelde termijn?

Is voor de beantwoording van deze vraag van belang dat het mogelijk is om in geval van overschrijding van voormelde termijn, al dan niet na een afwijzing, een verzoek om gezinshereniging in te dienen waarbij wordt beoordeeld of is voldaan aan de in artikel 7 van richtlijn 2003/86/EG gestelde vereisten en rekening wordt gehouden met de in de artikelen 5, vijfde lid, en 17 vermelde belangen en omstandigheden?

25. De behandeling van het hoger beroep wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1:

Is het Hof, gelet op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) en het arrest Nolan (ECLI:EU:C:2012:638), bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende het verblijfsrecht van een gezinslid van een subsidiair beschermde, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op subsidiair beschermden?

Vraag 2:

Staat het stelsel van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) in de weg aan een nationale regel als aan de orde in de hoofdgedingen op grond waarvan een verzoek om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V kan worden afgewezen om de enkele reden dat dit niet is ingediend binnen de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, vermelde termijn?

Is voor de beantwoording van deze vraag van belang dat het mogelijk is om in geval van overschrijding van voormelde termijn, al dan niet na een afwijzing, een verzoek om gezinshereniging in te dienen waarbij wordt beoordeeld of is voldaan aan de in artikel 7 van richtlijn 2003/86/EG gestelde vereisten en rekening wordt gehouden met de in de artikelen 5, vijfde lid, en 17 vermelde belangen en omstandigheden?

II. schorst de behandeling en houdt elke verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en
mr. G. van der Wiel en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van
mr. A.K. de Keizer, griffier.

w.g. Lubberdink
voorzitter

w.g. De Keizer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 juni 2017

716.

Verzonden: 21 juni 2017