



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 26 oktober 2017¹

Zaak C-550/16

A,

S

tegen

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[verzoek van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële beslissing – Grenscontrole, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Recht op gezinshereniging – Begrip ‚alleenstaande minderjarige‘ – Recht van een vluchteling op gezinshereniging met zijn ouders – Machtiging tot voorlopig verblijf – Vluchteling die jonger dan 18 jaar is op het moment van zijn aankomst en van indiening van de asielaanvraag en ouder dan 18 jaar op het moment van het verzoek tot gezinshereniging – Datum die bepalend is voor de beoordeling of iemand een alleenstaande minderjarige is”

I. Inleiding

1. Welke datum is bepalend voor de beoordeling of iemand een alleenstaande minderjarige is? Kan een onderdaan van een derde land die als minderjarige is aangekomen op het grondgebied van een lidstaat en pas asiel verwerft na meerderjarig te zijn geworden, als alleenstaande minderjarige in aanmerking komen voor een recht op gezinshereniging? Het zijn in wezen deze vragen die het Hof in casu verzocht wordt te beantwoorden.

2. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de bescherming die moet worden toegekend aan personen die als minderjarige zijn aangekomen in de Europese Unie, die de vluchtelingenstatus verkrijgen terwijl zij tijdens de behandeling van hun verzoek om bescherming meerderjarig zijn geworden, en die na het verkrijgen van deze status een procedure voor gezinshereniging in gang zetten.

3. In casu moeten de procedurele stappen die het traject van deze asielaanvragers afbakenen, en de mogelijke administratieve vertragingen, worden afgewogen tegen het onontkoombare tijdsverloop in het leven van een persoon die tijdens de behandeling van het dossier van zijn asielaanvraag meerderjarig wordt en die, zodra hij eenmaal de vluchtelingenstatus heeft verkregen, voor zijn ouders verzoekt om toekenning van het recht op gezinshereniging.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

4. Aan het eind van mijn analyse zal ik het Hof voorstellen de lezing te volgen die de meeste bescherming biedt, en voor recht te verklaren dat een onderdaan van een derde land of staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene aankomt op het grondgebied van een lidstaat, asiel aanvraagt, vervolgens tijdens de procedure meerderjarig wordt vóórdat hem met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag asiel wordt verleend, en ten slotte verzoekt om in aanmerking te komen voor het krachtens artikel 10, lid 3, van die richtlijn aan alleenstaande minderjarige vluchtelingen toegekende recht op gezinshereniging, kan worden aangemerkt als „alleenstaande minderjarige” in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86/EG.²

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

5. In richtlijn 2003/86 zijn de voorwaarden vastgelegd voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

6. De overwegingen 2, 4, 6 en 8 tot en met 10 van die richtlijn luiden als volgt:

„(2) Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het [...] Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [ondertekend te Rome op 4 november 1950; hierna: „EVRM”], en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.^[3]

[...]

(4) Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.

[...]

(6) Om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen, moeten, op basis van gemeenschappelijke criteria, de materiële voorwaarden worden vastgesteld voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.

[...]

(8) De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er gunstiger voorwaarden worden geschapen die hen in staat stellen hun recht op gezinshereniging uit te oefenen.

² Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

³ Hierna: „Handvest”.

- (9) De leden van het kerngezin, dat wil zeggen de echtgenoot en de minderjarige kinderen, hebben steeds recht op gezinshereniging.
- (10) De lidstaten kunnen besluiten of zij gezinshereniging mogelijk willen maken voor bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn, meerderjarige niet-gehuwde kinderen [...].”

7. Artikel 2 van voornoemde richtlijn bevat de volgende definities:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚onderdaan van een derde land’: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, [EG (thans artikel 20, lid 1, VWEU)];
- b) ‚vluchteling’: iedere onderdaan van een derde land of staatloze met een vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;
- c) ‚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;
- d) ‚gezinshereniging’: toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft;

[...]

- f) ‚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.”

8. Artikel 3 van richtlijn 2003/86 bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing wanneer de gezinshereniger wettig in een lidstaat verblijft, in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, indien de leden van zijn gezin onderdanen van een derde land met ongeacht welke status zijn.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing indien de gezinshereniger:

- a) om erkenning als vluchteling verzoekt en over wiens verzoek nog geen definitief besluit is genomen;
- b) toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van tijdelijke bescherming, of die op dezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd en een beslissing aangaande zijn status afwacht;
- c) 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.

[...]

5. Deze richtlijn laat de mogelijkheid van lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven onverlet.”

9. In artikel 4, lid 2, onder a), van die richtlijn wordt bepaald:

„De lidstaten kunnen uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV gestelde voorwaarden is voldaan, bij wet of bij besluit toestemming tot toegang en verblijf verlenen aan de volgende gezinsleden:

a) ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of zijn echtgenoot, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen”.

10. Artikel 5 van voornoemde richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend.

2. Het verzoek gaat vergezeld van documenten waaruit de gezinsband blijkt en documenten waaruit blijkt dat voldaan is aan de voorwaarden bepaald in de artikelen 4 en 6 en, indien van toepassing, de artikelen 7 en 8, alsook van gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden.

[...]

3. Het verzoek wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger.

[...]

4. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van een verzoek, stellen de bevoegde instanties van de lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, schriftelijk in kennis van de ten aanzien van hem genomen beslissing.

In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek, kan de in de eerste alinea genoemde termijn verlengd worden.

Een eventuele beslissing tot afwijzing van het verzoek wordt gemotiveerd. Gevolgen van het uitblijven van een beslissing bij het verstrijken van de in de eerste alinea genoemde termijn moeten bij de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat worden geregeld.

5. Bij de behandeling van het verzoek zorgen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.”

11. Hoofdstuk V van richtlijn 2003/86 regelt in de artikelen 9 tot en met 12 specifiek de gezinshereniging van vluchtelingen. Artikel 9 van die tekst bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Dit hoofdstuk is van toepassing op gezinshereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen.

2. De lidstaten kunnen de toepassing van dit hoofdstuk beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond.”

12. Artikel 10 van die richtlijn luidt:

„1. Artikel 4 is van toepassing op de definitie van gezinsleden, met dien verstande dat lid 1, derde alinea, niet geldt voor kinderen van vluchtelingen.

2. De lidstaten kunnen gezinshereniging van niet in artikel 4 genoemde gezinsleden toestaan indien dezen ten laste komen van de vluchteling.

3. Indien de vluchteling een alleenstaande minderjarige is,

- a) staan de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toe aan zijn bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn zonder de in artikel 4, lid 2, onder a), genoemde voorwaarden toe te passen;
- b) kunnen de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toestaan aan zijn wettelijke voogd of andere gezinsleden indien de vluchteling geen bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn heeft of indien het onmogelijk is deze te vinden.”

13. Artikel 11 van voornoemde richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in lid 2 van dit artikel is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek.

2. Wanneer een vluchteling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, nemen de lidstaten ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking, die overeenkomstig het nationale recht worden beoordeeld. Een beslissing tot afwijzing van het verzoek mag niet louter gebaseerd zijn op het ontbreken van bewijsstukken.”

14. In artikel 12, van richtlijn 2003/86 wordt bepaald:

„1. 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.

Onverminderd de internationale verplichtingen, mogen de lidstaten eisen dat het in de eerste alinea vermelde bewijs wordt geleverd wanneer gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de gezinshereniger/het gezinslid bijzondere banden heeft.

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.

2. In afwijking van artikel 8 mogen de lidstaten ten aanzien van een vluchteling niet eisen dat hij gedurende een bepaalde periode op hun grondgebied heeft verbleven voordat zijn gezinsleden zich bij hem kunnen voegen.”

15. Volgens artikel 20 van de richtlijn dienden de lidstaten deze uiterlijk op 3 oktober 2005 in nationaal recht te hebben omgezet.

B. Nederlands recht

16. Krachtens artikel 29, lid 2, aanhef en onder c), van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000, kan aan de ouders van een vreemdeling die een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86, een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om redenen van asiel, als bedoeld in artikel 28 van diezelfde wet, worden verleend, indien zij, op het moment van aankomst van de betrokken vreemdeling, deel uitmaken van diens kerngezin, en gelijktijdig met die vreemdeling in Nederland zijn aangekomen dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in voornoemd artikel 28, is verleend.

III. Feiten in het hoofdgeding en prejudiciële vraag

17. De dochter van A en S, die de Eritrese nationaliteit heeft, is alleen aangekomen in Nederland terwijl zij minderjarig was. Op 26 februari 2014 heeft zij in die lidstaat een asielaanvraag ingediend. Tijdens de behandeling van haar asielaanvraag en terwijl er nog geen definitief besluit was genomen, werd de betrokkene meerderjarig. Bij besluit van 21 oktober 2014 hebben de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk der Nederlanden haar een verblijfsvergunning asiel verleend, met een geldigheidsduur van vijf jaar en met terugwerkende kracht tot de datum van indiening van de aanvraag.

18. Op 23 december 2014 heeft de organisatie Vluchtelingenwerk Midden-Nederland namens de dochter van A en S, met het oog op gezinshereniging, een aanvraag ingediend voor een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van haar ouders, alsmede voor haar drie minderjarige broers.

19. Bij besluit van 27 mei 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die aanvraag afgewezen op de grond dat de betrokkene op het moment van indiening van de aanvraag van gezinshereniging meerderjarig was en derhalve geen aanspraak kon maken op de status van alleenstaande minderjarige, die haar een voorkeursrecht op gezinshereniging zou hebben gegeven. Het tegen dit besluit ingediende bezwaar werd op 13 augustus 2015 afgewezen.

20. Op 3 september 2015 hebben A en S bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, beroep ingesteld tegen die afwijzing, waarbij zij met name aanvoerden dat uit artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86 volgt dat om uit te maken of een persoon kan worden aangemerkt als „alleenstaande minderjarige”, de datum van aankomst van de betrokkene in de desbetreffende lidstaat bepalend is. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is daarentegen van mening dat in dit verband de datum waarop het verzoek tot gezinshereniging is ingediend bepalend is.

21. De verwijzende rechter merkt op dat de Raad van State in twee arresten van 23 november 2015⁴ heeft geoordeeld dat het feit dat een vreemdeling na zijn aankomst op het nationale grondgebied meerderjarig wordt, in aanmerking kan worden genomen om te bepalen of hij binnen de werkingssfeer van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86 valt en of hij kan worden aangemerkt als „alleenstaande minderjarige”.

22. Volgens de verwijzende rechter dient die bepaling evenwel aldus te worden uitgelegd dat de vraag of er sprake is van een „alleenstaande minderjarige” moet worden beoordeeld op het moment van aankomst van de betrokkene op het nationale grondgebied, en wel vanwege het gebruik van de term „aankomt”, en dat in artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86 slechts twee uitzonderingen

⁴ Zie uitspraken nr. 201501042/1/V1 en nr. 201502485/1/V1. De verwijzende rechter confronteert het Hof met een uitlegging die hij, hoewel zij niet uitgaat van de authentieke interpretator van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Unienormen, normaal gesproken dient te volgen. De Raad van State heeft volgens de verwijzende rechter de bepalingen van richtlijn 2003/86 onjuist uitgelegd, hoewel die bepalingen niet duidelijk waren en hadden moeten leiden tot een dwingende uitlegging van het Hof. Zonder op deze polemiek in te gaan, moet toch opgemerkt worden dat in deze zaak sprake zou kunnen zijn van een jurisprudentiële controverse, tenminste op nationaal niveau.

op dit beginsel worden genoemd, namelijk de situatie waarin een minderjarige aanvankelijk wordt begeleid en vervolgens wordt achtergelaten, en de – omgekeerde – situatie van de minderjarige die bij zijn aankomst niet wordt begeleid, maar vervolgens door een verantwoordelijke volwassene onder zijn hoede wordt genomen. De verwijzende rechter geeft te kennen, ten eerste, dat de aan hem voorgelegde zaak niet valt onder een van deze uitzonderingen op het principe van het recht op gezinshereniging van alleenstaande minderjarigen, en, ten tweede, dat deze uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd.

23. Daarop heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient bij gezinshereniging van vluchtelingen onder ‚alleenstaande minderjarige’ in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86 mede te worden begrepen 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 en die:

- asiel aanvraagt,
- gedurende de asielprocedure op het grondgebied van de lidstaat 18 jaar wordt,
- asiel toegewezen krijgt met terugwerkende kracht tot de aanvraagdatum, en
- vervolgens gezinshereniging aanvraagt?”

IV. Bespreking

24. Het Hof wordt in wezen verzocht om een antwoord op de vraag welke datum in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of een onderdaan van een derde land kan worden aangemerkt als alleenstaande minderjarige en zijn recht op gezinshereniging kan uitoefenen, terwijl hij als minderjarige op het grondgebied van een lidstaat is aangekomen, daar asiel heeft aangevraagd, deze internationale bescherming heeft verkregen na meerderjarig te zijn geworden, en vervolgens zijn recht op gezinshereniging uitoefent.

25. Binnen deze context heeft het Hof bij het bepalen welke datum bepalend is voor de beoordeling van het recht van de betrokkene om als alleenstaande minderjarige in aanmerking te komen voor toepassing van de bepalingen van richtlijn 2003/86, de keuze tussen minstens drie opties, te weten (i) de datum van aankomst van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat; (ii) de datum van indiening van de asielaanvraag en, ten slotte, (iii) de datum van indiening van het verzoek tot gezinshereniging.

26. Uit artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86 juncto artikel 10, lid 3, van die richtlijn volgt dat de bepalende datum in dit verband noodzakelijkerwijs is gelegen vóór de datum van de verlening van de internationale bescherming. Die datum kan dus enkel de datum zijn van de indiening van de asielaanvraag, gelet op, ten eerste, het gebruik van de term „aankomt”, in artikel 2, aanhef en onder f), van die richtlijn, ten tweede, het feit dat de erkenning van die status met terugwerkende kracht geschiedt, doordat zij van kracht wordt op de datum van indiening van de aanvraag en, ten derde, die datum de meest nauwkeurige is waarover de administratie beschikt om met zekerheid de leeftijd van de betrokkene vast te stellen.

27. In de verwijzingsbeslissing merkt de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, overigens op dat uit de tekst zelf van artikel 2, aanhef en onder f), van voornoemde richtlijn 2003/86 duidelijk blijkt dat die bepaling aldus moet worden begrepen dat de datum die bepalend is voor de beoordeling of de verzoeker moet worden aangemerkt als alleenstaande minderjarige, de datum moet zijn waarop de

verblijfsvergunning door de bevoegde autoriteit is verleend, en niet de datum waarop het verzoek tot gezinshereniging is ingediend. Aangezien de toekenning van de vluchtelingenstatus declaratoir is en terugwerkende kracht heeft, zal de datum van aanvraag van de verblijfsvergunning dus bepalend zijn voor de beoordeling of de verzoeker voldoet aan de definitie van alleenstaande minderjarige.

28. De gevolgen van de terugwerkende kracht van een maatregel kunnen immers niet worden verdeeld. Het feit dat de Nederlandse wetgeving op beschermende wijze bepaalt dat de toekenning van de vluchtelingenstatus terugwerkt tot de datum van indiening van de aanvraag, impliceert noodzakelijkerwijs dat de aldus toegekende status vanaf de datum van het verzoek om internationale bescherming een aantal effecten teweegbrengt, met inbegrip dus van een recht op gezinshereniging, zoals volgt uit richtlijn 2003/86, wanneer, zoals in casu, de vluchtelingenstatus wordt toegekend aan een persoon die zijn aanvraag heeft ingediend toen hij minderjarig was. Verder heeft het beschermend aspect van deze nationale maatregel tot gevolg dat de ongelijke behandeling die voortvloeit uit de variabele duur van de behandelingen van asielaanvragen, teniet wordt gedaan. Bovendien zou het niet met terugwerkende kracht – zoals in het Nederlandse recht is voorzien – toekennen van alle rechten die door de vluchtelingenstatus worden verleend, duidelijk in strijd zijn met het hogere belang van het kind dat een asielaanvraag heeft ingediend voordat het meerderjarig wordt.

29. Daar komt bij dat om gezinshereniging pas kan worden verzocht, c.q. deze pas kan plaatsvinden, vanaf de datum waarop de bevoegde autoriteiten een definitief besluit over de aanvraag van een verblijfsvergunning hebben genomen⁵, overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/86. Aangezien erkenning van de vluchtelingenstatus een van de voorwaarden is voor het indienen van een verzoek tot gezinshereniging, zou het in strijd zijn met de doelstellingen die worden nagestreefd door die richtlijn, alsmede door teksten van de Unie en andere teksten van internationaal recht die vluchtelingen beschermen, wanneer dat voorkeursrecht enkel geldend zou kunnen worden gemaakt door personen die op de datum waarop zij de internationale bescherming verkrijgen nog minderjarig zijn, ook al is die erkenning declaratoir en werkt zij terug tot de datum van indiening van de aanvraag.

30. Ik wijs erop dat het Hof met deze voor gezinshereniging bevorderlijke lezing een formalistische uitlegging van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86, die de verwezenlijking van de doelstellingen van die tekst in gevaar zou brengen, zou vermijden. Het gaat er in casu evenwel niet om, alle minderjarige personen die op het grondgebied van de lidstaten aankomen in aanmerking te laten komen voor het recht op gezinshereniging. Wél zouden hiervoor personen in aanmerking moeten kunnen komen die als minderjarige zijn aangekomen op het grondgebied van de lidstaten en die, ook al is dat nadat zij meerderjarig zijn geworden, de vluchtelingenstatus verkrijgen, op welk moment de gezinshereniging mogelijk wordt, aangezien, zoals gezegd, volgens artikel 3, lid 1, van die richtlijn, de persoon die in aanmerking wil komen voor toepassing van de bepalingen inzake de gezinshereniging, dient te beschikken over een verblijfsvergunning, bij voorkeur van lange duur, dan wel reële vooruitzichten biedend op een permanent verblijfsrecht.⁶

31. In casu verklaart dit waarom de dochter van A en S voor het indienen van een verzoek tot gezinshereniging mocht rekenen op toewijzing van het asielrecht voor vijf jaar, overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2003/86. Zij heeft ervan afgezien een verzoek tot gezinshereniging in te dienen vóórdat zij over dat verblijfsrecht beschikte, hetgeen allereerst in strijd zou zijn geweest met de bepalingen van artikel 3, lid 2, onder a), en artikel 9, lid 1, van die richtlijn, vervolgens de afloop van de gezinsherenigingsprocedure onzeker gemaakt zou hebben, en, tot slot, ertoe zou leiden dat de nationale autoriteiten overbelast worden met een verzoek tot gezinshereniging dat, wanneer de gezinshereniger geen verblijfsvergunning heeft, potentieel geen kans van slagen zou hebben. Er moet van worden uitgegaan dat de datum die bepalend is voor de beoordeling of iemand een alleenstaande minderjarige

⁵ Zie, a contrario, conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punten 34-36).

⁶ Zie in die zin mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punt 56).

is, dus noodzakelijkerwijs de datum is vanaf welke de gezinshereniging mogelijk wordt, dat wil zeggen de datum waarop de bevoegde autoriteit het verzoek om een verblijfsvergunning inwilligt.⁷ In het hoofdgeding wijst dit, gelet op het declaratoir karakter en de terugwerkende kracht van de toekenning van de vluchtelingenstatus, op de datum van de asielaanvraag.

32. Kortom, de houding van de betrokkene, die in casu getuigt van respect voor de procedures en hun volgorde, zou voor haar geen nadelige gevolgen mogen hebben en zelfs moeten worden toegejuicht.

33. In de bijzondere omstandigheden van het geval dient immers rekening te worden gehouden met de duur van de behandeling van asielaanvragen en met het onontkoombare tijdsverloop, waardoor de betrokkene meerderjarig was op de dag waarop haar asiel werd verleend en zij, op basis daarvan, een verzoek kon indienen om met haar ouders, waarvan destijds de een in Ethiopië en de ander in Israël woonde, in Nederland te worden herenigd, teneinde de gezinsbanden en het privéleven waarop alle onderdanen van derde landen krachtens de bepalingen van artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest, zoals uitgelegd door het Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, recht hebben, voort te zetten.

34. In dit verband wordt in overweging 6 van richtlijn 2003/86 gewezen op het doel van bescherming van het gezin en de voortzetting van het gezinsleven. Dit impliceert noodzakelijkerwijs dat die tekst, in overeenstemming met artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest, niet restrictief mag worden uitgelegd, opdat geen afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking ervan en het doel van die richtlijn – het bevorderen van gezinshereniging – niet wordt miskend.⁸

35. Het Hof heeft er overigens reeds op gewezen dat uit overweging 2 van die richtlijn volgt dat maatregelen betreffende gezinshereniging moeten worden genomen in overeenstemming met de verplichting tot bescherming van het gezin en tot eerbiediging van het gezinsleven, die is vastgelegd in talloze internationale rechtsinstrumenten.

36. Ik breng voorts in herinnering dat krachtens de rechtspraak van het Hof het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven moet worden gelezen in samenhang met de in artikel 24, lid 2, van dat Handvest neergelegde verplichting om het hogere belang van het kind in aanmerking te nemen. Overeenkomstig de vereisten van die laatste bepaling moeten de lidstaten ervoor zorgen dat bij de vaststelling van regelgeving betreffende kinderen door een overheids- of particuliere instantie, de belangen van het kind „de eerste overweging” vormen. Dit vereiste is in artikel 5, lid 5, van richtlijn 2003/86 uitdrukkelijk in herinnering gebracht. Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten moeten verzekeren dat het kind regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders kan onderhouden.⁹

37. Hoewel uit de rechtspraak van Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet noodzakelijkerwijs voortvloeit dat het recht op gezinshereniging, om redenen van bescherming van het privé- en gezinsleven, kan worden toegepast op meerderjarige kinderen, volgt uit die rechtspraak echter wel dat de banden tussen het kind en zijn familie behouden moeten blijven en dat enkel uitzonderlijke omstandigheden kunnen leiden tot een verbreking van de gezinsband. Uit die rechtspraak volgt dat alles in het werk moet worden gesteld om de persoonlijke betrekkingen en de eenheid van het gezin in stand te houden of het gezin te „herstellen”.¹⁰

⁷ Zie naar analogie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punten 34 en 36).

⁸ Zie in die zin arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punten 43 en 44), en mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punt 63).

⁹ Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punten 77 en 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 76).

¹⁰ Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punt 73), en EHRM, 6 juli 2010, Neulinger en Shuruk tegen Zwitserland (CE:ECHR:2010:0706)UD004161507, § 136 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. In dit verband neemt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verscheidene individuele omstandigheden van het kind in aanmerking om zijn belang zo goed mogelijk te bepalen en zijn welzijn te verzekeren. Het houdt met name rekening met zijn leeftijd en rijpheid en zijn graad van afhankelijkheid ten opzichte van zijn ouders en betreft in dit verband in de beschouwing of de ouders al dan niet aanwezig zijn. Het schenkt eveneens aandacht aan het milieu waarin het kind leeft en aan de situatie in zijn staat van herkomst, om te beoordelen met welke moeilijkheden het gezin in die staat kan worden geconfronteerd.¹¹ Door rekening te houden met al deze elementen en ze af te wegen tegen het algemeen belang van de overeenkomstsluitende staten, beoordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, of deze staten in hun besluiten tot een juist evenwicht zijn gekomen en de voorschriften van artikel 8 EVRM hebben geëerbiedigd.

39. Het Hof heeft geoordeeld dat het bij de tenuitvoerlegging van richtlijn 2003/86 aan de bevoegde nationale autoriteiten is, bij het onderzoek van de verzoeken om gezinshereniging, een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen te maken en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de belangen van de betrokken kinderen.¹²

40. Indien, rekening houdend met die elementen, in de onderhavige zaak wordt overgegaan tot beoordeling van dat evenwicht, dient erop te worden gewezen, ten eerste, dat de dochter van A en S alleen en als minderjarige is aangekomen op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, ten tweede, dat zij afkomstig is uit de staat Eritrea en, ten derde, dat wanneer haar het recht op gezinshereniging zou worden toegekend, dit het gehele gezin weer bij elkaar zou brengen. Dit zou het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van alle gezinsleden bevorderen, en dit ongeacht het feit dat de betrokkene, die als alleenstaande minderjarige is aangekomen op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden, op de dag waarop de bevoegde autoriteit van de lidstaat uitspraak doet op het verzoek tot gezinshereniging meerderjarig is en niet meer kan worden aangemerkt als kind, in de strikte betekenis van het woord.

41. In zoverre lijkt de mogelijkheid om het recht op gezinshereniging toe te kennen aan een persoon die, net als de dochter van verzoekers in het hoofdgeding, alleen en als minderjarige aankomt op het grondgebied van een lidstaat, maar pas na meerderjarig te zijn geworden de vluchtelingenstatus heeft verkregen – welke gebeurtenis haar overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/86 in aanmerking liet komen voor toepassing van de bepalingen inzake het recht op gezinshereniging – de doelstellingen die aan de lidstaten zijn opgelegd, niet voorbij te schieten.

42. Bovendien, zo beklemtonen verzoekers in het hoofdgeding, kan het recht op gezinshereniging, zoals voorzien in de bepalingen van artikel 10, lid 3, van die richtlijn, niet afhankelijk zijn van de snelheid waarmee de diensten van de administratie van een lidstaat de dossiers van de asielaanvragen kunnen behandelen – temeer wanneer de betrokken personen binnen enkele maanden de meerderjarige leeftijd bereiken – ook al is de lidstaat regelmatig door de instellingen verzocht de asielaanvragen van alleenstaande minderjarigen met voorrang te behandelen teneinde rekening te houden met hun bijzondere kwetsbaarheid, die een specifieke bescherming verdient.¹³

¹¹ Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punt 74), alsmede EHRM, 21 december 2001, Sen tegen Nederland (CE:ECHR:2001:1221JUD003146596, § 37), en 31 januari 2006, Rodrigues da Silva en Hoogkamer tegen Nederland (CE:ECHR:2006:0131JUD005043599, § 39). Zie ook arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 56).

¹² Zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 81).

¹³ Zie de verklaring van Frans Timmermans, eerste vicevoorzitter van de Europese Commissie, van 30 november 2016, waarin deze de lidstaten verzoekt de registratie van alleenstaande minderjarigen te bespoedigen en hun bescherming te verbeteren.

43. In het hoofdgeding heeft het nadat de betrokkene was aangekomen op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden acht maanden geduurd voordat zij de vluchtelingenstatus verkreeg. Het onderhavige geval valt daarmee binnen tamelijk gebruikelijke termijnen voor de behandeling van asielaanvragen, ook al bepaalde – het destijds op de feiten toepasselijke – artikel 23, lid 2, van richtlijn 2005/85/EG¹⁴, dat de behandeling van asielaanvragen diende plaats te vinden binnen een korte termijn, van om en nabij zes maanden, zoals de Commissie in haar opmerkingen beklemtoint.

44. Ik wijs er in dit verband bovendien op dat het Hof heeft geoordeeld dat de voorkeur moest worden gegeven aan een uitlegging die verzekert dat de slaagkansen van het verzoek voornamelijk afhangen van factoren die verband houden met de verzoeker en niet met administratieve omstandigheden, zoals de duur van de behandeling van het verzoek.¹⁵

45. Deze elementen pleiten voor een ruime lezing van artikel 2, aanhef en onder f), juncto artikel 10, lid 3, van richtlijn 2003/86, gelet op de gebruikelijke tijd voor de behandeling van asielaanvragen en de mogelijkheid voor de autoriteiten de dossiers van bepaalde asielaanvragers met voorrang te behandelen, met name wanneer deze de meerderjarige leeftijd naderen.

46. Bovendien impliceert het erkennende karakter van de toekenning van de vluchtelingenstatus dat de lidstaten niet kunnen trachten zich van hun verplichtingen te bevrijden of deze te ontwijken, op zodanige wijze dat de normen betreffende het Europees gemeenschappelijk asielstelsel zouden worden uitgehold, door te weigeren asielaanvragen van minderjarigen die zich zonder begeleiding op hun grondgebied bevinden, met spoed te behandelen, met het heimelijke doel geen uitvoering te hoeven geven aan het voorkeursrecht op gezinshereniging waarover alleenstaande minderjarige vluchtelingen beschikken. Een strikte toepassing van deze normen, die tot gevolg zou hebben dat asielaanvragers worden afgeschrikt en het aantal obstakels waarmee deze personen en hun gezinnen toch al worden geconfronteerd nog meer zou toenemen, moet worden voorkomen.¹⁶

47. Het is hier echter niet de bedoeling een casuïstiek te ontwikkelen die erop gericht is het voorkeursrecht van minderjarigen op gezinshereniging gedurende een bepaalde periode te handhaven, zelfs wanneer zij meerderjarig zijn geworden. Het gaat er niet om de rechtsgevolgen van het bereiken van de meerderjarige leeftijd te ontkennen. Niettemin is het mogelijk om, in een situatie als in het hoofdgeding, zeer jonge volwassen vluchtelingen in aanmerking te doen komen voor de door de bepalingen van richtlijn 2003/86 geboden bescherming, wanneer er sprake is van een samenhang van procedures, de meerderjarigheid nadert en dit een gunstige gelegenheid is om een gezinshereniging mogelijk te maken.

48. Er dient immers, in de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak en, nogmaals, gelet op het declaratoir karakter en de terugwerkende kracht van de toekenning van de vluchtelingenstatus op grond waarvan een verzoek tot gezinshereniging kan worden ingediend, van uit te worden gegaan dat het toekennen van een recht op gezinshereniging aan een persoon die een asielaanvraag heeft ingediend toen hij minderjarig was, geen al te extensieve uitlegging vormt van die richtlijn.

49. Indien het Hof dit voorstel niet zou volgen, dient er subsidiair aan te worden herinnerd dat, gelet op de overwegingen 8 en 10 van voornoemde richtlijn, de lidstaten gunstiger voorwaarden voor de gezinshereniging van vluchtelingen moeten waarborgen en gezinshereniging voor bloedverwanten in opgaande lijn kunnen toestaan. Het bereiken van de meerderjarigheid heeft immers enkel tot gevolg dat het voorkeursrecht en de gunstiger regels voor gezinshereniging die golden voor de betrokkene toen deze nog minderjarig was, komen te vervallen.

¹⁴ Richtlijn van de Raad van 1 december 2005, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13).

¹⁵ Zie naar analogie arrest van 17 juli 2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, punt 17).

¹⁶ Zie naar analogie mijn conclusie in de zaak Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, punten 75-79). Zie in die zin ook EHRM, 10 juli 2014, Tanda-Muzinga tegen Frankrijk (CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, §§ 75 en 76).

50. Ik wijs ook op de teksten van de Unie en andere teksten van internationaal recht die bepalen dat verzoeken tot gezinshereniging die zijn ingediend door personen met de vluchtelingenstatus, door de staten met bijzondere zorgvuldigheid en welwillendheid moeten worden onderzocht.¹⁷

51. In zoverre kunnen, zelfs indien de dochter van A en S in casu niet als alleenstaande minderjarige zou worden aangemerkt, de bepalingen van richtlijn 2003/86 niet aldus worden uitgelegd dat deze in de weg staan aan de mogelijkheid voor haar om haar bloedverwanten in opgaande lijn in aanmerking te doen komen voor gezinshereniging, en dit in overeenstemming met artikel 4, lid 2, onder a), van die richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten om redenen van gezinshereniging toestemming tot toegang en verblijf kunnen verlenen aan ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen.

52. In zoverre zou het aan de verwijzende rechter staan om uit te maken of, ten eerste, het nationale recht voorziet in de mogelijkheid om een verzoek tot gezinshereniging toe te wijzen voor bloedverwanten in opgaande lijn van een vluchteling en, ten tweede, of in de onderhavige zaak aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

53. Toepassing van deze uitlegging op de onderhavige zaak zou evenwel betekenen dat moet worden nagegaan of een persoon die nog maar net meerderjarig is geworden in staat is om zelfstandig de zorg voor een heel gezin op zich te nemen.

54. Naar mijn mening moet een zo ruim mogelijke bescherming worden gewaarborgd, teneinde zo veel mogelijk rekening te houden met de bijzondere kwetsbaarheid van alleenstaande minderjarigen die op het grondgebied van de lidstaten aankomen, en van jongvolwassenen aan wie de vluchtelingenstatus is toegekend¹⁸ en wier volwassenheid nog moet worden beoordeeld, zonder dat hierdoor de door de Uniewetgever vastgelegde doelstellingen op het gebied van beperking van de migratiestromen, in gevaar worden gebracht.

55. Ik herinner eraan dat gezinshereniging immers het principe is¹⁹, en dat uitzonderingen op dat principe strikt moeten worden uitgelegd. Bovendien wijs ik erop dat het toestaan van gezinshereniging via het intermedium van het herenigende kind geen bijzonder gevaar vormt voor nationaal beleid, aangezien de ouders zelf om gezinshereniging voor hun kinderen kunnen verzoeken, wanneer deze minderjarig en afhankelijk zijn.

17 Zie arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 57), waarin erop wordt gewezen dat artikel 9, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aangenomen bij haar resolutie 44/25 van 20 november 1989 en op 2 september 1990 in werking is getreden, waarborgt dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders tegen hun wil, en dat overeenkomstig artikel 10, lid 1, uit deze verplichting volgt dat aanvragen van een kind of van zijn ouders om een staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld. Zie ook artikel 22 van dat Verdrag, waarin het recht is neergelegd van elk kind om met zijn ouders te wonen. Zie voorts ook de Slotakte van de Plenaire Vergadering van de Verenigde Naties over de Status van Vluchtelingen van 25 juli 1951, en EHRM, 10 juli 2014, Tanda-Muzinga tegen Frankrijk, CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, §§ 44 en 45, en §§ 48 en 49, die ook verwijzen naar de aanbeveling van het Comité van ministers van de Raad van Europa, nr. R(99)23 van 15 december 1999 inzake de gezinshereniging voor vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming nodig hebben, en het Memorandum van 20 november 2008 van Thomas Hammarberg, Commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa, na zijn bezoek aan Frankrijk van 21 tot en met 23 mei 2008.

18 De groep van deskundigen van de Raad van Europa tegen mensenhandel, in zijn vijfde en zesde algemene activiteitenverslag (die betrekking hebben op de perioden van 1 oktober 2014 tot en met 31 december 2015 en van 1 januari 2016 tot 31 december 2016, verkrijgbaar op de volgende internetadressen: <https://rm.coe.int/168063093d> en <https://rm.coe.int/1680706a43>), beveelt aan om speciale bescherming te bieden aan migrerende en asielzoekende kinderen en adolescenten, gelet op het risico dat zij lopen om het slachtoffer te worden van mensenhandel. Deze uitgebreide bescherming dient evenwel elk risico te omvatten dat wordt gelopen door minderjarigen en jonge volwassenen die onderdanen van derde landen zijn en zich bevinden op het grondgebied van de lidstaten. Meer in het bijzonder heeft deze groep van deskundigen in zijn verklaring van 28 juli 2017, ter gelegenheid van de 4e Werelddag voor de waardigheid van slachtoffers van mensenhandel, verkrijgbaar op het volgende internetadres: http://www.coe.int/fr/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/states-must-act-urgently-to-protect-refugee-children-from-trafficking?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fportal%2Fnews-2017%3Fp_id%3D101_INSTANCE_StEVosr24HJ2%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1, met name de beperkingen die door veel staten zijn opgelegd aan gezinshereniging, aan de orde gesteld.

19 Zie in die zin arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43), en mijn conclusie in de gevoegde zaken O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:595, punt 59).

56. Dit impliceert dat bij dit type gezinshereniging elementen van afhankelijkheid, alsmede van affectieve en materiële banden, dienen te worden beoordeeld. In zoverre kan, zeker in onze huidige maatschappij, niet worden aanvaard dat de tussen ouders en kinderen bestaande afhankelijkheidsrelatie onmiddellijk ophoudt te bestaan vanaf de datum waarop het kind meerderjarig wordt en dus niet meer als een minderjarig kind kan worden aangemerkt.

57. Bovendien stelt richtlijn 2003/86 de kwetsbaarheid van de betrokken personen aan de orde. Het ontkennen van de kwetsbaarheid van personen die als minderjarigen uit de staat Eritrea op het grondgebied van de lidstaten zijn aangekomen en de vluchtelingenstatus hebben verkregen, zou, ook al zijn zij in de tussentijd meerderjarig geworden, in strijd zijn met de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen.

58. Uit het voorgaande volgt dat een onderdaan van een derde land of staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene aankomt op het grondgebied van een lidstaat, asiel aanvraagt, vervolgens tijdens de procedure meerderjarig wordt vóórdat hem met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag asiel wordt verleend, en ten slotte verzoekt om in aanmerking te komen voor het krachtens artikel 10, lid 3, van die richtlijn aan alleenstaande minderjarige vluchtelingen toegekende recht op gezinshereniging, moet worden aangemerkt als alleenstaande minderjarige, in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van die richtlijn.

59. Voor het geval het Hof deze uitlegging niet zou volgen, moet worden ingegaan op de keuzes die door de Uniewetgever zijn gemaakt toen hij zich bij de vaststelling van richtlijn 2003/86 niet uitdrukkelijk uitsprak over de datum waarop moet worden beoordeeld of iemand een alleenstaande minderjarige is, in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van die richtlijn. Daarmee heeft die wetgever hetzij gekozen voor een totale harmonisatie, die geen enkele speelruimte laat aan de lidstaten, hetzij voor een zeer ruime beoordelingsmarge, op grond waarvan die staten, met inachtneming evenwel van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, zelf het meest geschikte moment kunnen bepalen voor de beoordeling of een persoon overeenkomstig artikel 10, lid 3, van die richtlijn, in aanmerking komt voor de bepalingen inzake gezinshereniging.

60. Anders dan het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen en de Commissie betogen, hebben wij binnen het kader van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86 niet met facultatieve, maar met dwingende bepalingen te maken. Geconfronteerd met een alleenstaande minderjarige vluchteling, „staan” de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging „toe” aan zijn bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn. Deze bepaling is imperatief geformuleerd en legt de lidstaten nauwkeurige positieve verplichtingen op. De lidstaten hebben dus geen enkele beoordelingsmarge en zo deze wel mocht bestaan, dan kan zij niet worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan de doelstelling van de richtlijn, te weten het bevorderen van gezinshereniging.²⁰

61. Alleenstaande minderjarige vluchtelingen beschikken immers over een recht op gezinshereniging voor hun bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn. Het Hof heeft in dit verband trouwens geoordeeld dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/86 de lidstaten welbepaalde positieve verplichtingen oplegt, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door deze richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder dat zij hun beoordelingsmarge kunnen uitoefenen.²¹

²⁰ Zie naar analogie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punten 25 en 61).

²¹ Zie arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 60), en 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 41). Zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 23).

62. Het Hof heeft eveneens gepreciseerd dat hoewel de lidstaten bij de toepassing van richtlijn 2003/86 beschikken over een zekere speelruimte om voorwaarden aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging te stellen, deze mogelijkheid strikt dient te worden uitgelegd, aangezien gezinshereniging de regel is.²²

63. Derhalve kan het feit dat de Uniewetgever zwijgt over de datum waarop kan worden beoordeeld of er een recht op gezinshereniging bestaat, wanneer de persoon die hierom verzoekt een alleenstaande minderjarige is en de begeleiders zijn bloedverwanten zijn, niet worden beschouwd als de toekenning van speelruimte aan de lidstaten bij de beoordeling van de voorwaarden die moeten worden vervuld om voor deze principiële bescherming en dit voorkeursrecht in aanmerking te komen. Enkel wanneer de betrokkene niet meer wordt aangemerkt als alleenstaande minderjarige, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge voor het toestaan van de gezinshereniging.

64. In zoverre moet toepassing van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid voor de beantwoording van de door de verwijzende rechter aan het Hof gestelde prejudiciële vraag, worden uitgesloten, indien het Hof, overeenkomstig mijn voorstel, van oordeel zou zijn dat de persoon die als minderjarige is aangekomen op het grondgebied van een lidstaat en de vluchtelingenstatus pas verkrijgt wanneer hij eenmaal meerderjarig is geworden, desalniettemin moet worden aangemerkt als alleenstaande minderjarige, in de zin van de bepalingen van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86/EG, en derhalve aanspraak kan maken op het in de bepalingen van artikel 10, lid 3, van die richtlijn voorziene voorkeursrecht op gezinshereniging.

65. Mocht het Hof mij niet volgen voor wat betreft het dwingend karakter van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, noch voor wat betreft de mogelijkheid de betrokkene als alleenstaande minderjarige te beschouwen, dan wijs ik erop dat een lezing van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86/EG die zou inhouden dat de datum die in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of de verzoeker recht heeft op gezinshereniging, de datum is van indiening van het verzoek daartoe, niet voldoet aan het doeltreffendheidsvereiste. Een dergelijke lezing zou immers afbreuk doen aan de mogelijkheid voor personen om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, terwijl, zoals gezegd, het doel van die richtlijn nu juist het bevorderen van de bescherming van het gezin is, met name door de erkenning van het recht op gezinshereniging voor vluchtelingen.²³

66. Uit het voorgaande volgt dat ik het Hof in overweging geef voor recht te verklaren dat 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 aankomt op het grondgebied van een lidstaat, asiel aanvraagt, vervolgens, tijdens de procedure meerderjarig wordt vóórdat hem met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag asiel wordt verleend, en ten slotte verzoekt om in aanmerking te komen voor het krachtens artikel 10, lid 3, van die richtlijn aan alleenstaande minderjarige vluchtelingen toegekende recht op gezinshereniging, kan worden aangemerkt als „alleenstaande minderjarige” in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86/EG.

²² Zie arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43), en 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74), en conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 24).

²³ Zie arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 88), waarin het Hof in herinnering brengt dat hoewel de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken, zij volgens sommige bepalingen van richtlijn 2003/86 verplicht blijven het verzoek te onderzoeken in het belang van het kind en met het streven om het gezinsleven te bevorderen.

V. Conclusie

67. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene aankomt op het grondgebied van een lidstaat, asiel aanvraagt, vervolgens tijdens de procedure meerderjarig wordt vóórdat hem met terugwerkende kracht tot de datum van de aanvraag asiel wordt verleend, en ten slotte verzoekt om in aanmerking te komen voor het krachtens artikel 10, lid 3, van die richtlijn aan alleenstaande minderjarige vluchtelingen toegekende recht op gezinshereniging, kan worden aangemerkt als ‚alleenstaande minderjarige’ in de zin van artikel 2, aanhef en onder f), van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.”