

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 maart 2019 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Immigratiebeleid – Recht op gezinshereniging – Richtlijn 2003/86/EG – Uitsluitingen van de werkingssfeer van de richtlijn – Artikel 3, lid 2, onder c) – Uitsluiting van subsidiair beschermden – Uitbreiding door het nationale recht van het recht op gezinshereniging tot die personen – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 11, lid 2 – Ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt – Gegeven uitleg onvoldoende plausibel geacht – Op de autoriteiten van de lidstaten rustende verplichtingen om aanvullende stappen te ondernemen – Grenzen”

In zaak C-635/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), bij beslissing van 14 november 2017, ingekomen bij het Hof op diezelfde dag, in de procedure

**E.**

tegen

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, T. von Danwitz, M. Berger, C. Vajda en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 oktober 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- E., vertegenwoordigd door M. L. van Riel en C. J. Ullersma, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. S. Schillemans als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2018,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 2, onder c), en van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen E., een minderjarige van Eritrese nationaliteit die in Soedan woont, en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter zake van de afwijzing, door laatstgenoemde, van het verzoek om gezinshereniging dat ten behoeve van E. is ingediend door A., een Eritrees onderdaan aan wie in Nederland subsidiaire bescherming is verleend en die stelt de tante en voogd van E. te zijn.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### ***Recht van de Unie***

*Richtlijn 2003/86*

- 3 Overweging 8 van richtlijn 2003/86 luidt:

„De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hun beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”

- 4 Artikel 2 van richtlijn 2003/86, dat is opgenomen in hoofdstuk I, „Algemene bepalingen”, ervan, bepaalt:

„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, van het Verdrag;
- 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;
- e) ‘verblijfstitel’: elke toestemming die verleend wordt door de autoriteiten van een lidstaat die een onderdaan van een derde land toestaat om legaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven [...];

[...]”

- 5 Artikel 3 van de richtlijn, dat eveneens is opgenomen in hoofdstuk I ervan, 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:

[...]

- 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.”

- 6 Artikel 4 van richtlijn 2003/86, dat is opgenomen in hoofdstuk II, „Gezinsleden”, ervan, bepaalt in lid 1:

„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:

[...]

- c) de minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen. [...]

[...]

De in dit artikel bedoelde minderjarige kinderen moeten jonger dan de in de betrokken lidstaat geldende wettelijke meerderjarigheidleeftijd en ongehuwd zijn.

[...]”

- 7 Artikel 5 van deze richtlijn, opgenomen in hoofdstuk III, „Indiening en behandeling van het verzoek”, ervan, luidt:

„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.

Teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen, kunnen de lidstaten desgewenst gesprekken houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht.

[...]

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.”

- 8 Artikel 10, lid 2, van de richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk V, „Gezinshereniging van vluchtelingen”, ervan, luidt:

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

- 9 Artikel 11 van richtlijn 2003/86, dat in hetzelfde hoofdstuk V is opgenomen, 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.”

- 10 Hoofdstuk VII van deze richtlijn, betreffende „[s]ancities en beroepsmogelijkheden”, bevat de artikelen 16 tot en met 18 van de richtlijn.

- 11 Artikel 16, lid 2, van de richtlijn luidt:

„De lidstaten kunnen tevens het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat:

- a) er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd of onwettige middelen zijn gebruikt;

[...]”

- 12 Artikel 17 van de richtlijn bepaalt:

„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.”

*Richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86*

- 13 De mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 3 april 2014 betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging [COM(2014) 210; hierna: „richtsnoeren”], bevat de volgende passages:

„[...]”

3. Indiening en behandeling van het verzoek

[...]”

- 3.2. Bijgaande bewijsstukken

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, gaat het verzoek om gezinshereniging vergezeld van:

- a) documenten waaruit de gezinsband blijkt;

[...]”

De lidstaten hebben een zekere beoordelingsmarge bij de beslissing of het wenselijk en noodzakelijk is om het bewijs van de gezinsband te verifiëren door middel van gesprekken en andere vormen van onderzoek, zoals DNA-tests. De criteria van wenselijkheid en noodzakelijkheid impliceren dat dergelijk onderzoek niet is toegestaan wanneer er andere passende en minder beperkende manieren zijn om een gezinsband aan te tonen. Alle verzoeken en bijgaande documenten en de wenselijkheid en noodzakelijkheid van gesprekken en ander onderzoek dienen per geval te worden beoordeeld.

[...]

## 6. Gezinshereniging van personen die internationale bescherming genieten

### 6.1. Vluchtelingen

[...]

De Commissie benadrukt dat de bepalingen in hoofdstuk V moeten worden gelezen in het licht van de beginselen die zijn opgenomen in artikel 5, lid 5, en artikel 17. Bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging door vluchtelingen moeten de lidstaten derhalve in ieder individueel geval alle betrokken belangen op evenwichtige en redelijke wijze beoordelen en daarbij terdege rekening houden met de belangen van kinderen [...] Een factor mag afzonderlijk niet automatisch tot een beslissing leiden, maar dient altijd in aanmerking [te] worden genomen als een van de relevante elementen [...].

[...]

#### 6.1.2. Ontbreken van officiële bewijsstukken

Krachtens artikel 11 is artikel 5 van toepassing op de indiening en behandeling van het verzoek, onverminderd de afwijking met betrekking tot officiële bewijsstukken in artikel 11, lid 2. Krachtens artikel 5, lid 2, mogen lidstaten derhalve verzoeken om documenten waaruit de gezinsband blijkt, en desgewenst gesprekken houden en ander onderzoek verrichten, indien dat noodzakelijk wordt geacht.

De bijzondere situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst.

In artikel 11, lid 2, wordt expliciet, zonder dat er sprake is van een beoordelingsmarge, bepaald dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek niet louter gebaseerd kan zijn op het ontbreken van bewijsstukken en dat de lidstaten in dergelijke gevallen 'ook andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een (...) gezinsband' in aanmerking moeten nemen. Aangezien dergelijke 'andere bewijsmiddelen' moeten worden beoordeeld overeenkomstig het nationaal recht, hebben de lidstaten een zekere beoordelingsmarge. Wel moeten zij duidelijke regels vaststellen voor de vereisten inzake deze bewijsmiddelen. Voorbeelden van 'andere bewijsmiddelen' voor het aantonen familiebanden zijn schriftelijke/mondelijke verklaringen van de indieners, gesprekken met de gezinsleden of onderzoek naar de situatie in het buitenland. Deze verklaringen kunnen dan bijvoorbeeld worden bevestigd door ondersteunend bewijsmateriaal als documenten, audiovisueel materiaal, documenten of fysieke bewijsstukken (zoals diploma's en afschriften van banktransacties) of kennis van specifieke feiten.

Voor de individuele beoordeling bedoeld in artikel 17 moeten de lidstaten bij het beoordelen van de bewijsstukken die door de indiener zijn overgelegd, alle relevante factoren in aanmerking nemen, met inbegrip van leeftijd, geslacht, opleiding, achtergrond en sociale status alsook specifieke culturele aspecten. De Commissie meent dat indien er gerede twijfels bestaan nadat andere soorten bewijs zijn onderzocht, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat er sprake is van fraude, als laatste middel DNA-tests kunnen worden gebruikt [...]. De Commissie is van mening dat de lidstaten in voorkomend geval de beginselen [van het VN-Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen] (HCR) inzake DNA-tests in acht moeten nemen [...].

[...]”

### **Nederlands recht**

- 14 Blijkens de verwijzingsbeslissing is richtlijn 2003/86 in Nederlands recht omgezet bij de Vreemdelingenwet 2000, de Vreemdelingen-circulaire 2000 en de Werkinstructie 2014/9.
- 15 De verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland), preciseert dat het Koninkrijk der Nederlanden de gunstigere bepalingen die in hoofdstuk V zijn opgenomen over gezinshereniging van vluchtelingen, inclusief de daarin opgenomen facultatieve bepalingen, heeft omgezet. Meer bepaald heeft het Koninkrijk der Nederlanden ervoor gekozen de richtlijn toe te passen op subsidiair beschermden, hoewel deze volgens artikel 3, lid 2, onder c), van de richtlijn niet op hen van toepassing is. De Nederlandse wetgever heeft hoofdstuk V van de richtlijn dus rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing gemaakt op hun situatie.
- 16 De Vreemdelingen-circulaire 2000 en de Werkinstructie 2014/9 betreffen met name de beoordeling van het bewijs van de gezinsband tussen de gezinshereniger en de onderdaan van het derde land ten behoeve van wie het verzoek om gezinshereniging is ingediend. Hieruit blijkt dat de staatssecretaris het verzoek inwilligt indien is aangetoond dat de onderdaan van het derde land feitelijk tot het gezin van de gezinshereniger behoort.
- 17 Volgens de verwijzende rechter moet de onderdaan van het betrokken land in dat verband aantonen dat hij vóór de komst van de gezinshereniger naar Nederland feitelijk deel uitmaakte van zijn gezin en dat die feitelijke gezinsband niet is verbroken. De gezinshereniger moet dit bewijs weliswaar in beginsel middels documenten leveren, doch bij gebreke daarvan kan hij ook aanvullende gegevens of plausibele, aannemelijke en consistente verklaringen verstrekken over het feit dat de betrokken onderdaan van een derde land feitelijk tot zijn gezin behoort. Bij de beoordeling of een pleegkind feitelijk deel uitmaakt van het gezin van de gezinshereniger, wordt onder meer rekening gehouden met de reden waarom het pleegkind is opgenomen in dat gezin.
- 18 Indien het niet mogelijk is om het bestaan van een feitelijke gezinsband aan te tonen met officiële documenten of een DNA-onderzoek, is ten slotte ter vaststelling daarvan een onderhoud met identificerende vragen mogelijk. De verwijzende rechter geeft aan dat dit onder meer het geval is bij pleegkinderen in het kader van de nareisprocedure.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 19 A. en haar dochter wonen sinds 11 maart 2015 legaal in Nederland en genieten subsidiaire bescherming in de zin van artikel 3, lid 2, onder c), van richtlijn 2003/86. Op 16 april 2015 heeft A. bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten een verzoek om gezinshereniging ingediend ten behoeve van E.
- 20 Ter onderbouwing van dit verzoek heeft zij een verklaring van het Eritrees Bevrijdingsfront van 6 april 2015 overgelegd (hierna: „verklaring EB”), waaruit blijkt dat zij de tante van E. is en sinds het overlijden van zijn biologische ouders, toen hij vijf jaar was, zijn voogd. Voorts heeft zij aangegeven dat E. sinds hun vlucht uit Eritrea in de loop van 2013, toen E. tien jaar was, bij haar in Soedan had gewoond totdat zij naar Nederland is vertrokken. E. verblijft thans nog steeds in Soedan en is in een pleeggezin geplaatst.
- 21 Bij besluit van 12 mei 2016 heeft de Staatssecretaris het verzoek om gezinshereniging afgewezen.
- 22 De Staatssecretaris heeft zich allereerst gebaseerd op het feit dat er geen officiële bewijsstukken waren overgelegd over het bestaan van familiebanden tussen E. en A., aangezien het enige daartoe overgelegde document, namelijk de verklaring EB, onbevoegd is afgegeven. De Staatssecretaris heeft vervolgens vastgesteld dat geen enkele plausibele uitleg was gegeven over de onmogelijkheid om officiële bewijsstukken over te leggen, ofschoon Eritrea dergelijke documenten, zoals overlijdens- en voogdijakten,

identiteitskaarten of ook school- of studentenpassen, wel afgeeft. De Staatssecretaris heeft hier ten slotte aan toegevoegd dat, gelet op de omstandigheden, het verzoek om gezinshereniging kon worden afgewezen zonder dat het nodig was een onderhoud met E. of A. te organiseren teneinde het bestaan van hun gezinsband vast te stellen.

- 23 Het tegen dat besluit ingediende bezwaar is afgewezen bij bevestigend besluit van 27 oktober 2016.
- 24 Nadat bij de verwijzende rechter een beroep tot nietigverklaring van de afwijzing van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek om gezinshereniging was ingediend, is op 18 mei 2017 een terechtzitting gehouden. Daarna is de zaak opnieuw toegewezen aan een collegiale formatie en is een tweede terechtzitting gehouden op 13 september 2017.
- 25 De verwijzende rechter preciseert dat de Staatssecretaris in de loop van die laatste terechtzitting zijn bezwaren over de identiteit van E. en A. alsmede over het bestaan van een biologische band tussen hen heeft opgegeven. Bovendien heeft hij ervan afgezien een beroep te doen op het ontbreken van officiële bewijsstukken over het voogdijschap van A. over E., aangezien dat voogdijschap volgens Eritrees recht van rechtswege ontstaat. Dit betekent volgens de verwijzende rechter dat de enige in het hoofdgeding ter discussie staande elementen, die zijn welke betrekking hebben op het ontbreken van de overlijdensakten van de biologische ouders van E. en over de plausibiliteit van de uitleg die A. daarover heeft verstrekt.
- 26 De verwijzende rechter vraagt zich af hoe artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 moet worden uitgelegd en met name of de betrokken lidstaat rekening moet houden met „andere bewijsmiddelen inzake het bestaan [van de gezinsband]”, wanneer de vluchteling geen plausibele verklaring geeft over zijn onvermogen om officiële bewijsstukken te verstrekken.
- 27 Voorts vraagt hij zich af of het Hof, gelet op het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punten 53-56), bevoegd is om de in het hoofdgeding gerezen vraag te beantwoorden, waarbij hij opmerkt dat, ook al valt de situatie van A. niet binnen de werkingssfeer van de bepalingen van die richtlijn daar zij slechts subsidiaire bescherming geniet, die bepalingen door het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing op een dergelijke situatie zijn verklaard.
- 28 Daarop heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „ 1) Is het Hof, gelet op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c), van richtlijn [2003/86] en het arrest Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn 2003/86/EG in een geding betreffende het verblijfsrecht van een gezinslid van een subsidiair beschermd, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op subsidiair beschermden?
- 2) Moet artikel 11, lid 2, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de afwijzing van een verzoek om gezinshereniging van een vluchteling louter vanwege het feit dat hij bij zijn verzoek geen officiële bewijsstukken overlegt waaruit de gezinsband blijkt,
- of
- moet artikel 11, tweede lid, van richtlijn [2003/86], zo worden uitgelegd, dat het alleen dan in de weg staat aan de afwijzing van een verzoek om gezinshereniging van een vluchteling louter vanwege het ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt, indien hij een plausibele verklaring heeft gegeven voor het feit dat hij deze bewijsstukken niet heeft overgelegd en voor zijn stelling dat hij deze bewijsstukken niet alsnog kan overleggen?”

## **Procedure bij het Hof**

- 29 De verwijzende rechter heeft verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 30 Op 23 november 2017 heeft de Eerste kamer van het Hof, de advocaat-generaal gehoord, besloten dat dit verzoek niet behoefde te worden ingewilligd.
- 31 Bij beslissing van 27 november 2017 heeft de president van het Hof echter voorrang aan de behandeling van de onderhavige zaak verleend overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### ***Eerste vraag***

- 32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Hof uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd is om artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 uit te leggen in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin die rechter zich moet uitspreken over een verzoek om gezinshereniging van een subsidiair beschermde, wanneer deze bepaling door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.
- 33 In artikel 3, lid 2, onder c), van richtlijn 2003/86 wordt onder meer gepreciseerd dat deze richtlijn niet van toepassing is 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.
- 34 Hieruit volgt dat richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op derdelanders die gezinslid van een subsidiair beschermde zijn, zoals A. (arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 33).
- 35 Uit de vaste rechtspraak van het Hof blijkt echter dat het bevoegd is om uitspraak te doen over verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende bepalingen van het Unierecht in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer van dat recht vallen, maar waarin de bepalingen van dat recht toepasselijk zijn gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst (arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 In dergelijke situaties heeft de Europese Unie er immers een zeker belang bij dat, ter vermindering van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de uit het Unierecht overgenomen bepalingen op uniforme wijze worden uitgelegd (arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Aldus is een uitlegging, door het Hof, van bepalingen van Unierecht in situaties die niet binnen de werkingssfeer ervan vallen, gerechtvaardigd indien deze bepalingen door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op dergelijke situaties om een gelijke behandeling te verzekeren van deze situaties en situaties die binnen de werkingssfeer van die bepalingen vallen (arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 In casu heeft de verwijzende rechter, die in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingestelde stelsel van rechterlijke samenwerking als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen (zie naar analogie arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak), gepreciseerd dat de Nederlandse wetgever ervoor heeft gekozen subsidiair beschermden gunstiger te behandelen dan richtlijn 2003/86, door op hen de in deze richtlijn opgenomen regels inzake vluchtelingen toe te passen. Deze rechter heeft daaruit afgeleid dat hij krachtens het



Nederlandse recht artikel 11, lid 2, van genoemde richtlijn moet toepassen in het hoofdgeding.

- 39 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat deze bepaling door het Nederlandse recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op situaties als die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, en dat de Unie er dus een zeker belang bij heeft dat het Hof zich uitspreekt over het verzoek om een prejudiciële beslissing (zie naar analogie arrest van 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 38).
- 40 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat wanneer de in punt 37 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde is vervuld, zijn bevoegdheid ook kan komen vast te staan in situaties die worden bestreken door een geval dat uitdrukkelijk van de werkingssfeer van een Uniehandeling is uitgesloten (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 In deze context kan er redelijkerwijs geen verschil in de bevoegdheid van het Hof zijn naargelang de werkingssfeer van de relevante bepaling is afgebakend aan de hand van een positieve definitie dan wel door in bepaalde uitsluitingsgevallen te voorzien, daar het willekeurig is welke van deze twee wetgevingstechnieken wordt gebruikt (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 39).
- 42 Voorts zet de verwijzende rechter weliswaar uiteen dat zijn twijfels over de bevoegdheid voortkomen uit het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), doch moet worden opgemerkt dat de zaak waarin dat arrest is gewezen, werd gekenmerkt door bijzonderheden waarvan in de onderhavige hoofdgeding geen sprake is (zie naar analogie arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punten 41-43).
- 43 Uit een en ander volgt dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat het Hof uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd is om artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 uit te leggen in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de verwijzende rechter zich dient uit te spreken over een verzoek om gezinshereniging van een subsidiair beschermde, wanneer deze bepaling door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.

### ***Tweede vraag***

- 44 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een gezinshereniger die subsidiaire bescherming geniet, een verzoek om gezinshereniging heeft ingediend ten behoeve van een minderjarige van wie zij de tante is en de voogd zou zijn, en die als vluchteling en zonder familiebanden in een derde land woont, zich verzet tegen de afwijzing van dat verzoek alleen op grond dat de gezinshereniger geen officiële bewijsstukken van het overlijden van de biologische ouders van de minderjarige en dus van de feitelijke gezinsband met hem heeft overgelegd, en de uitleg die de gezinshereniger heeft verstrekt voor haar onvermogen om dergelijke stukken over te leggen door de bevoegde autoriteiten niet plausibel is geacht, alleen op grond van algemene informatie die over de situatie in het land van herkomst beschikbaar is, zonder rekening te houden met de concrete situatie van de gezinshereniger en de minderjarige alsmede met de bijzondere problemen waarmee zij vóór en na hun vlucht uit het land van herkomst volgens hun zeggen zijn geconfronteerd.

### ***Doel van richtlijn 2003/86***

- 45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat richtlijn 2003/86 het bevorderen van de gezinshereniging tot doel heeft en voorts bescherming aan onderdanen van derde landen wil verlenen, met name aan minderjarigen (zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 69).
- 46 In die context legt artikel 4, lid 1, van die richtlijn de lidstaten nauwkeurige positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden. Zij dienen in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden

van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 60, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 70).

- 47 Volgens artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/86 moet de betrokken lidstaat onder meer toestemming tot toegang en verblijf geven aan de volgende gezinsleden: „de minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen”.
- 48 Voorts kunnen de lidstaten volgens artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/86 gezinshereniging van niet in artikel 4 van die richtlijn genoemde gezinsleden toestaan indien dezen ten laste komen van de vluchteling.
- 49 De verwijzende rechter heeft in dit verband gepreciseerd dat het Nederlandse recht de gezinshereniging toestaat van pleegkinderen met wie de gezinshereniger feitelijke gezinsbanden onderhoudt, en dat de Nederlandse autoriteiten de gevraagde gezinshereniging moeten toestaan indien het bestaan van een feitelijke gezinsband tussen de gezinshereniger en zijn pleegkind is aangetoond.
- 50 Daar E. volgens A. haar pleegkind is, lijkt het verzoek om gezinshereniging dat in het hoofdgeding aan de orde is, op zijn minst onder de in artikel 10, lid 2, van richtlijn 2003/86 bedoelde situatie te vallen en zijn de Nederlandse autoriteiten, indien dat is komen vast te staan, volgens het Nederlandse recht verplicht om de gevraagde gezinshereniging toe te staan.
- 51 Om vergelijkbare redenen als in punt 38 van dit arrest uiteengezet, moet er derhalve van worden uitgegaan dat artikel 11 van die richtlijn door het Nederlandse recht van toepassing is verklaard op een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

*Onderzoek door de bevoegde nationale autoriteiten van een verzoek om gezinshereniging*

- 52 Wat het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten moeten verrichten, volgt uit zowel artikel 5, lid 2, als artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 dat die autoriteiten over een beoordelingsmarge beschikken, met name bij het onderzoek van de kwestie of er al dan niet sprake is van gezinsbanden, en dat die beoordeling moet plaatsvinden overeenkomstig het nationale recht (zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 59, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74).
- 53 De lidstaten mogen de aan hen toegekende beoordelingsmarge echter niet zodanig gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel en aan het nuttig effect van richtlijn 2003/86. Bovendien volgt uit overweging 2 van die richtlijn dat deze de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde grondrechten en beginselen erkent (zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 74 en 75).
- 54 Derhalve moeten de lidstaten niet alleen hun nationale recht conform het Unierecht uitleggen, maar er ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van een tekst van afgeleid recht die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten (zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 105; 23 december 2009, Detičėk, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punt 34, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 78).
- 55 Artikel 7 van het Handvest, dat het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- of gezinsleven erkent, moet echter worden gelezen in samenhang met de verplichting van artikel 24, lid 2, van het Handvest om rekening te houden met de belangen van het kind, en met inachtneming van de in artikel 24, lid 3, van het Handvest tot uitdrukking gebrachte noodzaak dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders onderhoudt (arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 58).

- 56 Hieruit volgt dat de bepalingen van richtlijn 2003/86 tegen de achtergrond van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest moeten worden uitgelegd en toegepast, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van overweging 2 en van artikel 5, lid 5, van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten de betrokken verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken in het belang van de betrokken kinderen en teneinde het gezinsleven te begunstigen (arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 80).
- 57 De bevoegde nationale autoriteiten dienen in dit verband 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 (arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 81).
- 58 Voorts moet rekening worden gehouden met artikel 17 van richtlijn 2003/86, volgens hetwelk verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld (arresten van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 60, en 21 april 2016, Khachab, C-558/14, EU:C:2016:285, punt 43), waarbij eveneens rekening moet worden gehouden 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 en culturele of sociale banden met zijn land van herkomst (arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 64).
- 59 Mitsdien dienen de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitvoering van richtlijn 2003/86 en de behandeling van verzoeken om gezinshereniging met name een individuele beoordeling te verrichten, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante elementen van het geval en waarbij, indien nodig, bijzondere aandacht wordt besteed aan de belangen van de betrokken kinderen en aan het streven om het gezinsleven te bevorderen. Omstandigheden als de leeftijd van de betrokken kinderen, hun situatie in het land van herkomst en de mate waarin zij van verwanten afhankelijk zijn, kunnen in het bijzonder van invloed zijn op de omvang en de intensiteit van het vereiste onderzoek (zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 56). In elk geval en zoals gepreciseerd in punt 6.1 van de richtsnoeren mag een factor afzonderlijk niet automatisch tot een beslissing leiden.

*Verplichtingen van de gezinshereniger en van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid*

- 60 Wat de verplichtingen van de gezinshereniger en van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid betreft, zij eraan herinnerd dat een dergelijk verzoek volgens artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 met name vergezeld moet gaan van „documenten waaruit de gezinsband blijkt”. Artikel 11, lid 2, van deze richtlijn preciseert dat het om „officiële bewijsstukken” moet gaan en dat bij gebreke daarvan de lidstaat „andere bewijsmiddelen inzake het bestaan van een dergelijke gezinsband in aanmerking neemt”. Artikel 5, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn preciseert dat „teneinde bewijs voor het bestaan van een gezinsband te verkrijgen, de lidstaten desgewenst gesprekken [kunnen] houden met de gezinshereniger en diens gezinsleden en ander onderzoek verrichten dat nodig wordt geacht”.
- 61 Zoals de advocaat-generaal in de punten 57 en 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit deze bepalingen dat de gezinshereniger en zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid de verplichting hebben om met de bevoegde nationale autoriteiten samen te werken, met name om hun identiteit en gezinsband vast te stellen alsmede de redenen die hun verzoek rechtvaardigen, hetgeen inhoudt dat zij, voor zover mogelijk, de gevraagde bewijzen verstrekken en, in voorkomend geval, de gevraagde toelichtingen en inlichtingen verschaffen (zie naar analogie arrest van 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 38).
- 62 Deze samenwerkingsplicht impliceert derhalve dat de gezinshereniger of zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid alle relevante bewijselementen verstrekt om te beoordelen of de door hen aangevoerde gezinsband daadwerkelijk bestaat, maar ook dat zij antwoord geven op vragen en verzoeken daarover van de bevoegde nationale autoriteiten, dat zij zich ter beschikking van die autoriteiten houden voor gesprekken of andere

onderzoeken en dat zij, wanneer zij geen officiële bewijsstukken kunnen overleggen waaruit de gezinsband blijkt, uitleggen waarom zij dat niet kunnen doen.

*Onderzoek van de verstrekte bewijselementen en van de afgelegde verklaringen*

- 63 Wat het onderzoek betreft dat de bevoegde nationale autoriteiten instellen naar de bewijskracht of de plausibiliteit van de bewijselementen en de verklaringen of uitleg die de gezinshereniger of het bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid heeft verstrekt, verlangt de vereiste individuele beoordeling dat die autoriteiten rekening houden met alle relevante elementen, daaronder begrepen de leeftijd, het geslacht, de opleiding, de herkomst en de sociale positie van de gezinshereniger of van het betrokken gezinslid alsmede met de specifieke culturele aspecten, zoals eveneens gepreciseerd in punt 6.1.2. van de richtsnoeren.
- 64 Zoals de advocaat-generaal in de punten 65, 66, 77, 79 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat deze elementen, verklaringen en uitleg ten eerste objectief moeten worden beoordeeld aan de hand van zowel algemene als specifieke relevante, objectieve, betrouwbare, precieze en bijgewerkte informatie over de situatie in het land van herkomst, daaronder begrepen met name de wettelijke bepalingen en de wijze waarop deze worden toegepast, het functioneren van de administratieve diensten en eventueel het bestaan van tekortkomingen in bepaalde plaatsen of voor bepaalde groepen personen.
- 65 Ten tweede moeten de nationale autoriteiten ook rekening houden met de persoon van de gezinshereniger of van zijn bij het verzoek om gezinshereniging betrokken gezinslid, met de concrete situatie waarin zij zich bevinden en de bijzondere problemen waarmee zij worden geconfronteerd, zodat de eisen die kunnen worden gesteld aan de bewijskracht of de plausibiliteit van de elementen die de gezinshereniger of het gezinslid verstrekt, met name om aan te tonen dat het niet mogelijk is om officiële bewijsstukken van de gezinsband over te leggen, evenredig moeten zijn en moeten afhangen van de aard en het niveau van de problemen waaraan zij blootstaan.
- 66 Volgens overweging 8 van richtlijn 2003/86 vraagt de situatie van vluchtelingen en personen die een subsidiaire bescherming genieten, immers bijzondere aandacht wegens de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hun beletten aldaar een normaal gezinsleven te leiden. Zo wordt in punt 6.1.2 van de richtsnoeren eveneens gepreciseerd dat de bijzondere situatie van vluchtelingen betekent dat het voor hen vaak onmogelijk of gevaarlijk is om officiële documenten in te dienen of contact op te nemen met de diplomatieke of consulaire instanties van hun land van herkomst.
- 67 Bovendien volgt uit de voorgaande overwegingen dat die nationale autoriteiten, indien de gezinshereniger de op hem rustende samenwerkingsplicht overduidelijk niet nakomt of indien op basis van objectieve elementen waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, duidelijk blijkt dat het om een frauduleus verzoek om gezinshereniging gaat, zijn verzoek mogen afwijzen.
- 68 Is echter geen sprake van dergelijke omstandigheden, dan moet het ontbreken van officiële bewijsstukken waaruit de gezinsband blijkt en het eventuele gebrek aan plausibiliteit van de daarover gegeven uitleg, eenvoudigweg worden aangemerkt als elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de individuele beoordeling van alle relevante elementen van het geval en zijn de bevoegde nationale autoriteiten niet vrijgesteld van de in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 opgenomen verplichting om rekening te houden met andere bewijzen.
- 69 Zoals eveneens in herinnering gebracht in punt 6.1.2 van de richtsnoeren, bepaalt artikel 11, lid 2, van die richtlijn immers expliciet, zonder dat daarbij sprake is van een beoordelingsmarge, dat het ontbreken van bewijsstukken niet de enige reden mag zijn voor de afwijzing van een verzoek en dat de lidstaten in dergelijke gevallen verplicht zijn om rekening te houden met andere bewijzen van het bestaan van een gezinsband.

*Conformiteit met de eisen van richtlijn 2003/86 van het onderzoek, door de Staatssecretaris, van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek*

- 70 In casu heeft de Staatssecretaris in zijn besluiten van 12 mei 2016 en 27 oktober 2016 met name gesteld dat A. geen enkel officieel bewijsstuk had overgelegd van het overlijden van de ouders van E. en van het feit dat zij de voogdij over het minderjarige kind uitoefende, en dat zij evenmin een plausible verklaring had gegeven voor haar onvermogen om dergelijke bewijsstukken over te leggen, terwijl het volgens hem mogelijk was om in Eritrea dergelijk documenten te verkrijgen.
- 71 Vast staat echter dat de Staatssecretaris tijdens de terechtzitting van 13 september 2017 voor de verwijzende rechter zijn bezwaar tegen het ontbreken van officiële bewijsstukken over het voogdijschap van A. over E. heeft opgegeven, nadat was vastgesteld dat een dergelijk voogdijschap naar Eritrees recht van rechtswege werd toegekend.
- 72 Hieruit volgt dat het besluit tot afwijzing van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek om gezinshereniging thans uitsluitend berust op het ontbreken van overlijdensakten van de biologische ouders van E. en op het feit dat de daarover door A. gegeven uitleg niet plausibel was.
- 73 Ter terechtzitting voor het Hof heeft de Nederlandse regering betoogd dat het noodzakelijk was om het overlijden van de biologische ouders van E. vast te stellen, teneinde gevallen van kinderontvoering of zelfs mensenhandel uit te sluiten.
- 74 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, moet in de eerste plaats echter worden vastgesteld dat uit het dossier waarover het Hof beschikt, niet blijkt dat A. de op haar rustende samenwerkingsplicht niet is nagekomen. Vast staat immers dat zij in de loop van de administratieve procedure alle vragen van de Staatssecretaris heeft beantwoord en op al zijn verzoeken is ingegaan, en dat zij met name heeft uiteengezet waarom het haars inziens voor haarzelf en E. niet mogelijk was om de door die autoriteiten gevraagde officiële bewijsstukken over te leggen waaruit die gezinsband bleek.
- 75 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, heeft A. ten eerste gesteld dat de afgifte van overlijdensakten in Eritrea niet onder de bevoegdheid van de diensten van de burgerlijke stand te Asmara (Eritrea) viel, maar onder die van de plaatselijke overheden, en dat de procedure voor de afgifte daarvan overigens sterk varieerde afhankelijk van de plaats. Voorts heeft zij betoogd dat zij nooit in het bezit was geweest van dergelijke akten omdat zij afkomstig was uit een klein dorp, dat zij het huis alleen verliet wanneer dat noodzakelijk was en dat het bezit van overlijdensakten ongebruikelijk was. Ten slotte zou het thans onmogelijk zijn om die akten te verkrijgen aangezien zij en E. op illegale wijze uit Eritrea waren vertrokken, zodat het verzoek om dergelijke documenten door bemiddeling van plaatselijke kennissen te verkrijgen hen zou hebben blootgesteld aan eventuele „diasporahandelingen“, waardoor hun in Eritrea achtergebleven familie gevaar zou lopen en mogelijk een „diasporabelasting“ zou moeten betalen.
- 76 In de tweede plaats blijkt uit datzelfde dossier dat de Staatssecretaris bij het onderzoek van de plausibiliteit van de door A. gegeven uitleg weliswaar rekening heeft gehouden met algemene informatie over de situatie in Eritrea, doch niet duidelijk is dat hij rekening heeft gehouden met de wijze waarop de relevante wettelijke regeling wordt toegepast of met het feit dat het functioneren van de diensten van burgerlijke stand van dat land mogelijk afhangt van verschillende plaatselijke omstandigheden. Bovendien biedt dat dossier evenmin de mogelijkheid om na te gaan of en, eventueel, in welke mate hij rekening heeft gehouden met de persoon en de concrete situatie van A. en E. alsmede met de bijzondere problemen waarmee zij volgens hun zeggen vóór en na de vlucht uit hun land van herkomst zijn geconfronteerd.
- 77 In de derde plaats blijkt uit geen enkel element van het dossier waarover het Hof beschikt dat de Staatssecretaris rekening heeft gehouden met de leeftijd van E., met zijn situatie als vluchteling in Soedan, het land waarin hij volgens A. in een pleeggezin zonder enige familiebanden is geplaatst, of met het hoger belang van dat kind waarvan in dergelijke omstandigheden sprake is. Indien de beweringen van A. waar blijken te zijn, zou de inwilliging van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek om gezinshereniging het enige middel kunnen zijn om te verzekeren dat E. de mogelijkheid heeft om binnen de familiekring op te groeien. Zoals in punt 59 van dit arrest is opgemerkt, kunnen dergelijke omstandigheden van invloed zijn op de omvang en de intensiteit van het vereiste onderzoek.

- 78 Het staat de bevoegde nationale autoriteiten weliswaar vrij om stappen te ondernemen teneinde frauduleuze verzoeken om gezinshereniging, die worden gedaan in een context van kinderontvoering of zelfs mensenhandel, aan het licht te brengen, zoals de Nederlandse regering terecht betoogt, doch dit ontslaat die autoriteiten niet van de verplichting om rekening te houden met het hogere belang van een kind dat zich mogelijk in de door A. omschreven omstandigheden bevindt.
- 79 Bovendien kunnen het ontbreken van de overlijdensakten van de biologische ouders en het feit dat de daarvoor gegeven uitleg niet voldoende plausibel is, op zich niet de conclusie rechtvaardigen dat een verzoek om gezinshereniging noodzakelijkerwijs wordt gedaan in een context van kinderontvoering of mensenhandel. Dienaangaande volgt uit artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86, volgens hetwelk de betrokken lidstaat rekening houdt met andere bewijzen voor het bestaan van een gezinsband en zich niet uitsluitend kan baseren op het ontbreken van bewijsstukken, gelezen in het licht van artikel 7 en van artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, dat de nationale autoriteiten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, gehouden kunnen zijn om de nodige aanvullende verificaties te verrichten, zoals het organiseren van een onderhoud met de gezinshereniger, teneinde het bestaan van dergelijke fenomenen uit te sluiten.
- 80 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige rechtstreekse kennis heeft van het bij hem aanhangige geding, om, rekening houdend met de in de voorgaande punten uiteengezette elementen, na te gaan of het onderzoek door de Staatssecretaris van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek voldoet aan de vereisten van richtlijn 2003/86.
- 81 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een gezinshereniger die subsidiaire bescherming geniet een verzoek om gezinshereniging heeft ingediend ten behoeve van een minderjarige van wie zij de tante is en de voogd zou zijn, en die als vluchteling en zonder familieband in een derde land woont, zich verzet tegen de afwijzing van dat verzoek alleen op grond dat de gezinshereniger geen officiële bewijsstukken van het overlijden van de biologische ouders van de minderjarige en dus van de feitelijke gezinsband met hem heeft overgelegd, en de uitleg die de gezinshereniger heeft verstrekt voor haar onvermogen om dergelijke stukken over te leggen door de bevoegde autoriteiten niet plausibel is geacht, alleen op grond van algemene informatie die over de situatie in het land van herkomst beschikbaar is, zonder rekening te houden met de concrete situatie van de gezinshereniger en de minderjarige alsmede met de bijzondere problemen waarmee zij vóór en na hun vlucht uit het land van herkomst volgens hun zeggen zijn geconfronteerd.

### **Kosten**

- 82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Het Hof van Justitie van de Europese Unie is uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd om artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, uit te leggen in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de verwijzende rechter zich dient uit te spreken over een verzoek om gezinshereniging van een subsidiair beschermde, wanneer deze bepaling door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.**
- 2) **Artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/86 moet aldus worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een gezinshereniger die**

**subsidiare bescherming geniet een verzoek om gezinshereniging heeft ingediend ten behoeve van een minderjarige van wie zij de tante is en de voogd zou zijn, en die als vluchteling en zonder familieband in een derde land woont, zich verzet tegen de afwijzing van dat verzoek alleen op grond dat de gezinshereniger geen officiële bewijsstukken van het overlijden van de biologische ouders van de minderjarige en dus van de feitelijke gezinsband met hem heeft overgelegd, en de uitleg die de gezinshereniger heeft verstrekt voor haar onvermogen om dergelijke stukken over te leggen door de bevoegde autoriteiten niet plausibel is geacht, alleen op grond van algemene informatie die over de situatie in het land van herkomst beschikbaar is, zonder rekening te houden met de concrete situatie van de gezinshereniger en de minderjarige alsmede met de bijzondere problemen waarmee zij vóór en na hun vlucht uit het land van herkomst volgens hun zeggen zijn geconfronteerd.**

Arabadjiev  
Vajda

von Danwitz

Berger  
Xuereb

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 maart 2019.

De griffier

De president van de  
Tweede kamer

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

---

\* Procestaal: Nederlands.