

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[vreemdeling 1] en [vreemdeling 2] (hierna gezamenlijk:  
de vreemdelingen),  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 mei 2016 in  
zaak nr. 15/20981 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

### Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2015 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdelingen om hun een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 6 november 2015 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdelingen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 mei 2016 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vreemdelingen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2017, waar de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. A.J. Eertink, advocaat te Voorburg, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R. Jonkman en mr. C.E.S. Clerx, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. De vreemdelingen, een vrouw en een minderjarig kind, hebben de Marokkaanse nationaliteit en beogen verblijf bij hun echtgenoot onderscheidenlijk vader.

De staatssecretaris heeft de aanvraag met toepassing van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) en artikel 3.77, zevende lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) afgewezen. Hij heeft hieraan ten grondslag gelegd dat vreemdeling 1 in een eerdere procedure onjuiste gegevens heeft verstrekt, dat dit heeft geleid tot intrekking van aan de vreemdelingen verleende verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht vanaf 2 februari 2011 en dat de vreemdelingen daarna weliswaar zijn vertrokken naar Marokko maar nog niet de in laatstvermelde bepaling vereiste termijn van vijf jaren buiten Nederland hebben verbleven.

3. De vreemdelingen klagen in grieven 1 en 2, in onderlinge samenhang gelezen, dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de onder 2. vermelde bepalingen niet in strijd zijn met artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van richtlijn 2003/86/EG (PB 2003 L 251; hierna: de Gezinsherenigingsrichtlijn) nu hierin is bepaald dat de lidstaten een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging kunnen afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden kunnen intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd of onwettige middelen zijn gebruikt. Zij

voeren aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het in strijd is met voormelde bepaling van de Gezinsherenigingsrichtlijn om gebruik te maken van de daarin toegekende bevoegdheid in de situatie dat een vreemdeling in een eerdere procedure informatie als bedoeld in die bepaling heeft verstrekt terwijl dit reeds heeft geleid tot afwijzing van een aanvraag, intrekking van een verblijfstitel of een weigering om de geldigheidsduur hiervan te verlengen. Voorts voeren zij aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de in artikel 3.77, zevende lid, van het Vb 2000 vermelde termijn van vijf jaren geen grondslag heeft in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

3.1. Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vw 2000 is van kracht sinds 1 juni 2013. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 3) staat onder meer:

"Tevens is een bepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd in verband met toelating na fraude (artikel I, onderdeel D), overeenkomstig een daartoe strekkende brief van 17 november 2006 van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Kamerstukken II, 2006-2007, 19 637, nr. 1104). (blz. 2).  
[...] Daaraan is het volgende ontleend. «In het verleden is het voorgekomen dat vreemdelingen die in eerdere procedures gebruik hebben gemaakt van valse c.q. vervalste documenten dan wel onjuiste gegevens hebben verstrekt, toch verblijf in Nederland hebben verkregen. Dit is een onwenselijke situatie. [...]. Mijn streven is erop gericht dergelijke situaties in de toekomst zoveel mogelijk te beperken en te voorkomen. Ik denk dat dit een belangrijk signaal is richting de samenleving, waarmee wordt benadrukt dat het belangrijk is op te treden tegen vreemdelingen die misbruik maken van onze procedures en onjuiste gegevens verstrekken. [...] Op dit moment bestaat er geen mogelijkheid om in een tweede of volgende verblijfsprocedure tegen te werpen dat in een eerdere procedure onjuiste gegevens zijn overgelegd. Indien bij de nieuwe aanvraag wel de correcte gegevens worden overgelegd en men voldoet aan de verblijfsvoorwaarden, is er thans geen rechtsgrond om de vergunning te weigeren. [...] Teneinde de in het verleden ontstane onwenselijke situaties in de toekomst te voorkomen, ben ik voornemens artikel 16 Vreemdelingenwet 2000 te wijzigen. Daarbij is het niet van belang of de gegevens in een lopende procedure zijn verstrekt, of in het kader van een eerdere procedure.»  
Het voorgestelde onderdeel i van artikel 16 strekt tot uitvoering van dat voornemen. Dit onderdeel strookt voorts met artikel 16, tweede lid, onder a, van de richtlijn nr. 2003/86/EG betreffende het recht op gezinshereniging. Daar is bepaald dat de lidstaten het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging kunnen afwijzen of de verblijfstitel van gezinsleden intrekken of weigeren te verlengen indien is vastgesteld dat er valse of misleidende informatie is verstrekt, valse of vervalste documenten zijn gebruikt, of anderszins fraude is gepleegd, of onwettige middelen zijn gebruikt. [...] Op grond daarvan wordt aan artikel 16 als afwijzingsgrond toegevoegd het al dan niet eerder verstrekt hebben van informatie die onjuist of onvolledig is gebleken, dan wel het zich niet gehouden hebben aan beperkingen of voorschriften die aan een eerder visum of een eerder verleende verblijfsvergunning waren verbonden. [...]" (blz. 8-9)

3.2. In de toelichting bij een nota van wijziging (Kamerstukken II 2009/10, 31 549, nr. 6) staat onder meer:

kan "Een en ander houdt, voor zover hier van belang, in dat de aanvraag worden afgewezen indien de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van een (eerdere) aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid. Nieuw is daarbij dat ook onjuiste gegevens bij een eerdere aanvraag omtrent een visum of een verblijfsvergunning tot afwijzing van een nieuwe aanvraag kunnen leiden, [...]." (blz. 8)

3.3. In een brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 16 mei 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 31 549, F) staat onder meer:

"Het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens bij een eerdere aanvraag met een bepaald verblijfsdoel betekent niet dat alle vervolgaanvragen – derhalve ook aanvragen met een ánder verblijfsdoel – worden afgewezen. Dit zal per geval beoordeeld moeten worden, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Er vindt dus altijd een individuele toets plaats." (blz. 2)

3.4. Ter zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris erop gewezen dat artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn de lidstaten de bevoegdheid toekent om in de hierin vermelde situaties een sanctie op te leggen, te weten dat zij weigeren een verblijfsrecht te verlenen, een verblijfsrecht intrekken of weigeren de geldigheidsduur ervan te verlengen. Voorts heeft de staatssecretaris toegelicht dat deze bepaling het voorkomen van misbruik van de Gezinsherenigingsrichtlijn als doel heeft. Daarom laat deze bepaling toe dat de lidstaten een nieuwe aanvraag, waarbij de desbetreffende vreemdeling wel de juiste gegevens verstrekt en voldoet aan de vereisten voor gezinshereniging, afwijzen reeds omdat hij in een eerdere procedure onjuiste gegevens heeft verstrekt of gegevens heeft achtergehouden. Als de lidstaten in die situatie verplicht zouden zijn een nieuwe aanvraag in te willigen, wordt het verstrekken van onjuiste informatie immers niet voorkomen, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft er voorts op gewezen dat hij een aanvraag niet op voormelde grond afwijst indien dit, gelet op de individuele omstandigheden van het geval, onevenredig zou zijn.

Voorts heeft de staatssecretaris toegelicht dat artikel 6 van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is. De vraag of vreemdeling 1 een gevaar voor de openbare orde is, is dan ook niet aan de orde.

Ten slotte heeft de staatssecretaris ter zitting erkend dat de in artikel 3.77, zevende lid, van het Vb 2000 vermelde termijn geen grondslag heeft in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

3.5. Gelet op artikel 4, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn de lidstaten verplicht om, indien aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde vereisten is voldaan, gezinshereniging van bepaalde gezinsleden toe te staan zonder een beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (zie het arrest van het Hof van Justitie (hierna: het Hof) van 27 juni 2006, Europees Parlement tegen de Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:C:2006:429, punt 60).

Omdat gezinshereniging de algemene regel is, moet artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn strikt

worden uitgelegd en mogen de lidstaten hun handelingsruimte niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, te weten de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan (vgl. het arrest van het Hof van 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:117, Chakroun tegen de minister van Buitenlandse Zaken, punt 43).

3.6. Artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn is opgenomen in Hoofdstuk VII, getiteld 'Sancties en beroepsmogelijkheden' van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Uit de tekst van deze bepaling volgt dat een lidstaat die vaststelt dat een vreemdeling een aanvraag om gezinshereniging heeft ingediend op basis van valse of misleidende informatie, valse of vervalste documenten, of anderszins fraude of gebruik van onwettige middelen, bevoegd is die aanvraag op die grond af te wijzen. Verder volgt hieruit dat een lidstaat die vaststelt dat een vreemdeling een verblijfsrecht heeft verkregen op basis van valse of misleidende informatie, valse of vervalste documenten, of anderszins fraude of gebruik van onwettige middelen, bevoegd is het verblijfsrecht van die vreemdeling op die grond in te trekken of een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning af te wijzen.

Gelet op de tekst en de plaats van deze bepaling in de Gezinsherenigingsrichtlijn, zijn de in deze bepaling aan de lidstaten toegekende bevoegdheden bedoeld om een sanctie te kunnen opleggen in de ongewenste situatie dat een beoogd of verkregen verblijfsrecht is gebaseerd op onjuiste informatie.

3.7. Uit de tekst en de plaats van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt echter niet dat een lidstaat die reeds gebruik heeft gemaakt van een in deze bepaling toegekende bevoegdheid, tevens bevoegd is een nieuwe aanvraag van de desbetreffende vreemdeling op dezelfde grond af te wijzen, ook al verstrekt deze bij de nieuwe aanvraag wel de juiste gegevens en voldoet hij aan de vereisten voor gezinshereniging. In die situatie ontbreekt immers de onder 3.6 vermelde ongewenste situatie dat een beoogd of verkregen verblijfsrecht is gebaseerd op onjuiste informatie terwijl die ongewenste situatie is vereist om gebruik te kunnen maken van voormelde bevoegdheden om een sanctie op te leggen. Voor zover deze bepaling is bedoeld om te voorkomen dat een vreemdeling misbruik maakt van de Gezinsherenigingsrichtlijn door onjuiste gegevens te verstrekken, is dat doel in die situatie reeds bereikt. De desbetreffende vreemdeling verstrekt immers thans de juiste gegevens en voldoet aan de vereisten voor gezinshereniging.

Deze bepaling kent de lidstaten dan ook niet de bevoegdheid toe om in die situatie als sanctie een aanvraag af te wijzen. Omdat artikel 16, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vw 2000 deze bevoegdheid uitdrukkelijk toekent aan de staatssecretaris, is het niet mogelijk om deze bepaling in zoverre richtlijnconform uit te leggen.

Gelet op het voorgaande, is artikel 16, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vw 2000, voor zover hierin is bepaald dat de staatssecretaris een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan afwijzen indien een vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft

achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van een eerdere aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van een visum of een verblijfsvergunning hebben geleid, een onjuiste implementatie van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Artikel 16, eerste lid, aanhef en onder i, van de Vw 2000 is dan ook in zoverre onverbindend. Dat de staatssecretaris een individuele beoordeling maakt voordat hij een aanvraag op deze grond afwijst, maakt dit niet anders. De staatssecretaris is immers niet bevoegd om een aanvraag in die situatie op deze grond af te wijzen.

Reeds omdat artikel 3.77, zevende lid, van het Vb 2000 een uitwerking is van de in artikel 16, eerste lid, onder i, van de Vw 2000 neergelegde afwijzingsgrond, is deze bepaling eveneens een onjuiste implementatie van artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze bepaling is dus eveneens onverbindend.

De grieven slagen.

4. Het hoger beroep is gegrond. De overige grieven behoeven geen bespreking. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep alsnog gegrond verklaren. Het besluit van 6 november 2015 komt wegens strijd met artikel 16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn voor vernietiging in aanmerking.

5. De staatssecretaris moet op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 mei 2016 in zaak nr. 15/20981;
- III. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 november 2015, V-nummers [...] en [...];
- IV. veroordeelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij de vreemdelingen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.980,00 (zegge: negentienhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de vreemdelingen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 418,00 (zegge: vierhonderdachtien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.K. de Keizer, griffier.

w.g. Verheij  
voorzitter

De griffier is verhinderd de  
uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2017

716.

Verzonden: 26 april 2017

## BIJLAGE

*Recht van de Europese Unie*

## Gezinsherenigingsrichtlijn

## Artikel 4

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:

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

## Artikel 6

1. De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. De lidstaten kunnen een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

De lidstaat neemt bij zijn besluitvorming naast artikel 17 ook de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging, of het risico dat van die persoon uitgaat.

[...]

## Artikel 16

[...]

2 [...]

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;

[...]

*Nationale regelgeving*

## Vw 2000

## Artikel 16

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:  
[...]

- i. de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van een eerdere



aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van een visum of een verblijfsvergunning hebben geleid of zouden hebben geleid;  
[...]

Vb 2000

Artikel 3.77

7. De aanvraag, bedoeld in het eerste lid, kan worden afgewezen op de in artikel 16, eerste lid, onder i, van de Wet genoemde grond, tenzij de vreemdeling sinds de laatste uitzetting of het laatste gecontroleerde vertrek een ononderbroken periode van ten minste vijf jaren buiten Nederland heeft verbleven.  
[...]