

### *Inleiding<sup>1</sup>*

In deze zaak ligt de vraag voor of de staatssecretaris per zaak moet beoordelen of sprake is van een gedwongen huwelijk. Wij menen, anders dan de Afdeling, dat bij het tegenwerpen van een leeftijdseis in een individueel geval altijd getoetst moet worden aan artikel 5, lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn (Gri), indien daartoe feiten en omstandigheden zijn gesteld. Dat volgt uit de Richtsnoeren voor de toepassing van de Gri, de doelstelling en de systematische uitlegging van de richtlijn, en de doelstelling van de Nederlandse wetgever.

### *Achtergrond*

Een Syrische man heeft asiel gekregen en vraagt gezinshereniging (nareis) aan voor zijn Syrische vrouw. De aanvraag wordt afgewezen, omdat de vrouw nog geen 18 jaar oud is. Uit het dossier maken wij op dat ze in 2015 zijn getrouwd. De vrouw was toen 15 jaar en de man 18 of 19 jaar. Bij het indienen van de nareisaanvraag is zij 16 jaar en hij 20 jaar. Zij stellen dat hun huwelijk ongedwongen is.

Het geschil spitst zich toe op de vraag of de staatssecretaris de aanvraag van de vrouw mocht afwijzen op basis van enkel de leeftijdseis van 18 jaar, zonder daarbij te kijken naar de individuele omstandigheden van de zaak. De staatssecretaris stelt onder verwijzing naar het arrest *Noorzia*<sup>2</sup> dat dit kan. De rechtbank volgt de staatssecretaris hierin niet en oordeelt bij uitspraak van 30 oktober 2017<sup>3</sup> dat in *Noorzia* een andere rechtsvraag voorlag dan in deze zaak: *Noorzia* gaat alleen over het moment waarop de minimumleeftijd wordt beoordeeld. De rechtbank oordeelt vervolgens onder verwijzing naar de Richtsnoeren bij de Gri dat de staatssecretaris op grond van de individuele situatie van de echtgenoten had moeten beoordelen of sprake was van een gedwongen huwelijk.

De staatssecretaris stelt zich in hoger beroep op het standpunt dat de rechtbank het arrest *Noorzia* daarmee te beperkt uitlegt. De doelstelling van het leeftijdsvereiste (te weten: betere integratie en het tegengaan van dwanghuwelijken) is geen (voorafgaande) voorwaarde die eerst moet worden vervuld en vereist daarom geen belangenafweging op grond van artikel 4, lid 5, Gri. De Afdeling vernietigt daarop de uitspraak van de rechtbank en overweegt daartoe “*dat uit [het arrest Noorzia] duidelijk blijkt dat een onderzoek naar feiten en omstandigheden in het individuele geval die zouden nopen tot afwijking van een algemene minimumleeftijd, niet is vereist*” en dat “*uit het arrest dan ook niet [kan] worden afgeleid dat artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn in dit verband aan het stellen van een leeftijdseis in de weg staat*”. De Afdeling overweegt daarbij dat hij aan de toelichting in de Richtsnoeren voorbij gaat, omdat het arrest *Noorzia* van een latere datum is.

### *Arrest Noorzia, artikel 17 Gri en evenredigheidsbeginsel*

Wij menen, anders dan de Afdeling, dat bij het tegenwerpen van een leeftijdseis in een individueel geval altijd getoetst moet worden aan artikel 5, lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn (Gri), indien daartoe feiten en omstandigheden zijn gesteld. Dat volgt uit de Richtsnoeren voor de toepassing van de Gri, de doelstelling en de systematische uitlegging van de richtlijn, en de doelstelling van de Nederlandse wetgever.

De Afdeling lijkt met de hiervoor geciteerde overweging een verkeerde invulling te geven aan het arrest *Noorzia*. *Noorzia* betrof een Afghaanse vrouw die op het moment van het gezinsherenigingsverzoek nog géén 21 jaar was, maar ten tijde van het besluit tot afwijzing van de Oostenrijkse autoriteiten wél. De Oostenrijkse rechter stelt aan het Hof de prejudiciële vraag of artikel 4, lid 5, Gri zich verzet tegen een regeling van de Oostenrijkse autoriteiten waarbij de datum van indiening van het verzoek leidend is in plaats van de datum van het besluit of de datum van daadwerkelijke hereniging.<sup>4</sup> Het Hof overweegt dat de Uniewetgever geen datum heeft opgenomen in

1 Anne Wijffelman is werkzaam als juridisch medewerker bij Prakken d’Oliveira en als jurist kinderrechten en migratie bij Defence for Children. Jo-Anne Nijland is als advocaat werkzaam bij Prakken d’Oliveira. Zij danken Mirjam van Riel en Marq Wijngaarden voor hun inzichten en Piet Bongaarts voor het ter beschikking stellen van de onderliggende stukken bij de uitspraak van 25 april 2018.

2 HvJ EU, 17 juli 2014, *Noorzia*, zaak C-338/13 (ve14001156).

3 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, 30 oktober 2017, 17/11149.

4 HvJ EU, 17 juli 2014, *Noorzia*, zaak C-338/13., r.o. 10.

artikel 4, lid 5, Gri en concludeert hieruit dat de Uniewetgever aan de lidstaten een beoordelingsmarge heeft willen laten.

Anders dan de Afdeling overweegt, kan uit het arrest *Noorzia* niet worden afgeleid dat de staatssecretaris een aanvraag altijd mag afwijzen op grond van het leeftijdsvereiste zonder onderzoek te hoeven doen naar feiten en omstandigheden. In het arrest *Noorzia* geeft het Hof geen uitleg aan de relatie tussen artikel 4, lid 5, Gri enerzijds en artikel 5, lid 5 en artikel 17 Gri anderzijds. Het Hof beperkt zich in *Noorzia*, zoals de rechtbank terecht overwoog, tot een oordeel over het referentiepunt voor de beoordeling van de leeftijdseis.

De uitleg van de Afdeling is bovendien in strijd met de toelichting in de Richtsnoeren bij de Gri. Daaruit volgt immers – kraakhelder – dat de minimumleeftijd slechts als referentiekader mag fungeren en niet als een rigide minimumeis waaronder gezinsherenigingsaanvragen systematisch worden afgewezen.<sup>5</sup> Met betrekking tot de minimumleeftijd voor echtgenoten stelt de Commissie nadrukkelijk: “*Afzonderlijk kan geen van deze factoren [waaronder dus de leeftijdseis, maar bijvoorbeeld ook het inburgerings- en inkomensvereiste] automatisch tot een beslissing leiden; er dient rekening te worden gehouden met alle relevante factoren*”.<sup>6</sup> Voorts wijst de Commissie erop dat de toepassing van de leeftijdseis geen afbreuk mag doen aan het nuttig effect van de richtlijn, te weten, het bevorderen van gezinshereniging.<sup>7</sup> Kortom, in het licht van de Richtsnoeren is een individuele beoordeling op grond van artikel 5, lid 5, en artikel 17 Gri vereist indien daartoe feiten en omstandigheden zijn gesteld.

Dit volgt ook uit een systematische uitlegging van de Gri. De staatssecretaris is namelijk verplicht om te toetsen aan horizontale dwingende bepalingen zoals artikel 5, lid 5 en artikel 17 Gri.<sup>8</sup> Dit betekent dat bij de formele en inhoudelijke beoordeling van een verzoek om gezinshereniging deze twee grondbeginselen altijd in acht moeten worden genomen.<sup>9</sup> Het Hof heeft dit in het arrest *Parlement/Raad* ten aanzien van de inburgeringseis bevestigd.<sup>10</sup> Hieruit volgt ook dat de staatssecretaris altijd verplicht is een gezinsherenigingsaanvraag te beoordelen met inachtneming van artikel 5, lid 5, en artikel 17 van de richtlijn.

Die benadering lijkt ons ook vanuit het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel de juiste. Dit beginsel vereist naast een belangenafweging, ook een ‘doel-middelbeoordeling’ in elke zaak.<sup>11</sup> Het doel van de leeftijdseis in artikel 4, lid 5, Gri is om integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen. De Richtsnoeren stellen nadrukkelijk dat lidstaten de minimumleeftijd enkel en alleen mogen voorschrijven om dit doel te bereiken, naar analogie van het arrest *Chakroun*.<sup>12</sup> Dat is ook belangrijk, omdat gezinshereniging de algemene regel is en voorwaarden daaraan strikt dienen te worden uitgelegd.<sup>13</sup> Zo bezien is een rigide toepassing van de leeftijdseis in elke zaak ook in strijd met het evenredigheidsbeginsel, tenminste voor zover feiten en omstandigheden zijn gesteld die erop duiden dat het een ongedwongen huwelijk betreft. In die situatie schiet immers het middel (de leeftijdseis) zijn doel (het voorkomen van gedwongen huwelijken) voorbij.

<sup>5</sup> T Strik, Richtsnoeren Gezinshereniging en de gevolgen voor de Nederlandse praktijk, *A&MR* 2014 (10), p. 396 (ve15000069).

<sup>6</sup> Europese Commissie, 3 april 2014, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210, p. 28 (ve14000619).

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 7.

<sup>8</sup> Europese Commissie, 15 november 2011, Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG), COM(2011) 735, p. 9 (ve11002839).

<sup>9</sup> Conclusie A-G 27 juni 2018, zaak C-380/17, para 68 (ve18002476).

<sup>10</sup> HvJ EU, 28 juni 2006, *Parlement / Raad*, zaak C-540/03, r.o. 87: “Bovendien moet artikel 4, lid 6, van de richtlijn worden gelezen in het licht van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 5, lid 5, van de richtlijn, (...), en artikel 17 van de richtlijn, (...)”, *JV* 2006/313 m.nt. P. Boeles (ve06000854).

<sup>11</sup> W Hutten, De individuele beoordeling onder de Gezinsherenigingsrichtlijn: een Unierechtelijke evenredigheidsrevolutie?, *A&MR* 2017 (5), p. 209 (ve17001125).

<sup>12</sup> Europese Commissie, 3 april 2014, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210, p. 7; HvJ EU, 4 maart 2010, *Chakroun*, zaak C-578/08, r.o. 43, *JV* 2010/177 m.nt. C.A. Groenendijk (ve10000350).

<sup>13</sup> HvJ EU, 4 maart 2010, *Chakroun*, zaak C-578/08, r.o. 43.

Bovendien is een individuele beoordeling in lijn met de doelstelling van de Nederlandse wetgever en de Gri. De wetgever heeft bewust gekozen om voor nareis een lagere leeftijdseis van 18 jaar te stellen, in plaats van 21 jaar in reguliere zaken. De reden is dat nareizigers zich meestal in onveilige situaties bevinden in hun land van herkomst.<sup>14</sup> Deze overweging sluit aan bij de doelstellingen van de Gri, te weten het bevorderen van gezinshereniging om zo gezinsleven mogelijk te maken. Vluchtelingen hebben hier in het bijzonder belang bij aangezien zij gedwongen worden hun land te ontvluchten en daardoor worden belet aldaar hun gezinsleven uit te oefenen.<sup>15</sup> Dit is een belangrijke reden waarom de voorwaarden die de Gri aan gezinshereniging stelt (zoals de leeftijdseis) moeten worden beoordeeld in het licht van de gunstiger status die vluchtelingen hebben krachtens de richtlijn.<sup>16</sup> Bij die gunstiger status van vluchtelingen, voortvloeiende uit de richtlijn en onderschreven door de Nederlandse wetgever, past onzes inziens ook een individuele beoordeling van verzoeken indien daartoe feiten en omstandigheden zijn gesteld. Of, anders gesteld, een rigide minimumeis waaronder gezinsherenigingsaanvragen van vluchtelingen systematisch worden afgewezen zonder individuele beoordeling van de feiten en omstandigheden, staat haaks op deze doelstelling.

#### *Reikwijdte uitspraak Afdeling*

Het is ons dan ook onduidelijk waarop de Afdeling zijn oordeel baseert, dat uit het arrest *Noorzia* "duidelijk blijkt dat een onderzoek naar feiten en omstandigheden in het individuele geval die zouden nopen tot afwijking van een algemene minimumleeftijd, niet is vereist". Ten eerste blijkt dit niet uit het arrest en ten tweede is deze uitleg ook in strijd met een systematische uitleg van de richtlijn en de Richtsnoeren daarbij.

Wellicht dat de Afdeling de uitspraak minder verstrekkend heeft bedoeld dan het lijkt. In de uitspraak zien wij namelijk ook aanknopingspunten voor een interpretatie die artikel 4, lid 5, Gri loskoppelt van artikel 5, lid 5 en artikel 17 Gri. Zo kan de Afdeling ook hebben bedoeld dat de wetgever bij het *stellen* van een leeftijdseis op grond van artikel 4, lid 5, Gri mag uitgaan van een gedwongen huwelijk indien ten minste één van de echtgenoten nog geen 18 jaar (nareis) of 21 jaar (regulier) is. In dat licht is ook het oordeel van de Afdeling over artikel 17 Gri en de Richtsnoeren begrijpelijk. De Nederlandse wetgever is op grond van artikel 4, lid 5, Gri immers bevoegd om een leeftijdseis van 18 jaar te stellen en die (wettelijke) bevoegdheid staat los van de individuele beoordeling op grond van artikel 5, lid 5 en artikel 17 Gri in een specifieke zaak. Zo bezien is het oordeel van de Afdeling niet in strijd met de (toelichting in de Richtsnoeren bij de) Gri.

#### *Tot slot*

De uitspraak van de Afdeling blinkt niet uit in helderheid en kan wat ons betreft nog verschillende kanten op. Mochten wij de beperkte uitleg verkeerd zien en inderdaad blijken dat de Afdeling de staatssecretaris de ruimte heeft willen laten om aanvragen systematisch op grond van het leeftijdsvereiste af te wijzen, dan liggen prejudiciële vragen voor de hand. Uit het arrest *Noorzia* blijkt immers verre van duidelijk dat een dergelijke werkwijze toelaatbaar is op grond van de Gri. In de tussentijd zit er voor (minderjarige) echtgenoten waarschijnlijk niet veel anders op dan te wachten tot zij 18 jaar oud worden.

**Mr. A. Wijffelman, juridisch medewerker bij Prakken d'Oliveira en jurist kinderrechten en migratie bij Defence for Children**

**Mr. J.A. Nijland, advocaat bij Prakken d'Oliveira**

---

14 *Staatscourant* 2 december 2015, nr. 43131 (ve15002091).

15 Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (22 september 2003) OJ L251/12 (Gezinsherenigingsrichtlijn), considerans 4 en 8 (ve03001574).

16 HvJ EU, *K. en B.* Conclusie AG, 27 juni 2018, zaak C-380/17, para 62.