



Datum van inontvangstneming : 29/07/2025



Gepubliceerd id	: C-394/25
Nummer van het stuk	: 1
Volgnummer in het register	: 1334546
Datum van neerlegging	: 16/06/2025
Datum van inschrijving in het register	: 16/06/2025
Soort stuk	: Verzoek om een prejudiciële beslissing

Referentie van de neerlegging via e-Curia	: Stuk DC225873
Nummer van het bestand	: 1
Auteur van het neergelegde stuk	: [REDACTED]

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2628
Datum uitspraak	11 juni 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 februari 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag om betrokkene een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen, afgewezen. In deze uitspraak is de vraag aan de orde of het onderscheid op grond van nationaliteit tussen vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. 1.2. De vreemdelingen in beide zaken beogen verblijf bij een in Nederland verblijvend gezinslid met de Nederlandse nationaliteit. Deze gezinsleden hebben daarom een aanvraag ingediend voor een mvv in het kader van gezinshereniging. Volgens de minister zijn vreemdelingen met een nationaliteit waardoor zij zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland

Volledige tekst

202301122/1/V1 en 202402906/1/V1.

Datum uitspraak: 11 juni 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. de minister van Asiel en Migratie,
2. [betrokkene A], mede voor haar kinderen,

appellanten,

tegen de hieronder genoemde uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen Amsterdam en Haarlem, in de gedingen tussen:

Naam betrokkene: [betrokkene B]
Datum uitspraak: 23 januari 2023
Zaaknummer: NL21.15468

Naam betrokkene: [betrokkene A], mede voor haar kinderen
Datum uitspraak: 16 april 2024
Zaaknummer: NL23.15395

en

de minister.

Procesverloop

Zaak nr. 202301122/1/V1

Bij besluit van 2 februari 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag om betrokkene een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: een mvv) te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 3 september 2021 heeft de staatssecretaris het daartegen door betrokkene gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 januari 2023, gerectificeerd op 3 februari 2023, heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Betrokkene, vertegenwoordigd door [REDACTED], advocaat in Gouda, [REDACTED] advocaat in Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en nadere stukken ingediend.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

Zaak nr. 202402906/1/V1

Bij besluit van 21 december 2021 heeft de staatssecretaris een aanvraag om betrokkene een mvv te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 22 mei 2023 heeft de staatssecretaris het daartegen door betrokkene gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 april 2024 heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben de staatssecretaris en betrokkene, vertegenwoordigd door [REDACTED] advocaat in Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

Betrokkene heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister en betrokkene hebben nadere stukken ingediend.

In beide zaken

De Afdeling heeft deze zaken op een zitting behandeld op 2 september 2024, waar

[betrokkene B], vertegenwoordigd door haar gemachtigde, en [betrokkene A], eveneens vertegenwoordigd door haar gemachtigde, en de minister, vertegenwoordigd door [REDACTED] advocaat in Den Haag, [REDACTED], zijn verschenen. Verder is [referent A] als referent verschenen in zaak nr. 202301122/1/V/1 en [referent B] als referent verschenen in zaak nr. 202402906/1/V/1.

Bij brief van 12 november 2024 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat zij voornemens is om het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaken voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Betrokkenen en de minister hebben op deze conceptvragen gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze verwijzingsuitspraak is de vraag aan de orde of het onderscheid op grond van nationaliteit tussen vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland, en vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), in overeenstemming is met artikel 3, vierde lid, aanhef en onder a, of vijfde lid, en artikel 7, tweede lid, van richtlijn 2003/86/EG (hierna: de Gezinsherenigingsrichtlijn) in het licht van de artikelen 7, 20, 21 en 52 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU Handvest).

1.1. De Gezinsherenigingsrichtlijn is van overeenkomstige toepassing op de mvv-aanvragen voor betrokkenen. Een zuiver interne situatie als hier aan de orde, gezinshereniging met een Nederlander als referent, en een door het Unierecht beheerste situatie, gezinshereniging met een derdelander als referent, worden namelijk in het Nederlands recht gelijk behandeld, voor zover het gaat om de toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland (zie de uitspraak van de Afdeling van 7 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3897](#)). Daarom is het Hof bevoegd om de prejudiciële vraag van de Afdeling over de Gezinsherenigingsrichtlijn in deze zaak te beantwoorden (zie onder meer het arrest van het Hof van 17 juli 1997, [ECLI:EU:C:1997:369](#)).

1.2. Betrokkenen in beide zaken beogen verblijf bij een in Nederland verblijvend gezinslid met de Nederlandse nationaliteit. Deze gezinsleden hebben daarom een aanvraag ingediend voor een mvv in het kader van gezinshereniging. In beide zaken heeft de bevoegde beslissingsautoriteit, nu de minister en voorheen de staatssecretaris, de aanvraag afgewezen, omdat betrokkenen niet aan het inburgeringsvereiste in het buitenland voldoen en niet voor vrijstelling of ontheffing daarvan in aanmerking komen.

1.3. De minister kan een aanvraag voor een mvv op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000 afwijzen, als een vreemdeling voor zijn komst naar Nederland niet voldoet aan het inburgeringsvereiste in het buitenland. Het inburgeringsvereiste in het buitenland is daarmee gekoppeld aan het mvv-vereiste waardoor onderdanen van landen die moeten voldoen aan het mvv-vereiste, ook moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en onderdanen van landen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, ook zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland. In deze verwijzingsuitspraak is de vrijstelling van het inburgeringsvereiste in het buitenland wegens de vrijstelling van het mvv-vereiste op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 relevant. In die bepaling wordt een onderscheid gemaakt naar nationaliteit.

1.4. Volgens de minister zijn vreemdelingen met een nationaliteit waardoor zij zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland, omdat het

tegenwerpen van het inburgeringsvereiste in het buitenland voor deze vreemdelingen tot gevolg heeft dat zij in de praktijk, hoewel zij zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, alsnog worden gebonden aan een voorafgaande toestemming door de Nederlandse overheid om toegang te krijgen tot Nederland, wat schadelijk kan zijn voor de buitenlandse en economische betrekkingen van Nederland.

1.5. De koppeling tussen het mvv-vereiste en het inburgeringsvereiste in het buitenland heeft tot gevolg dat vreemdelingen die moeten voldoen aan het mvv-vereiste, anders dan vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld, al in het buitenland moeten beginnen met inburgeren voordat zij kunnen inreizen in Nederland. Daarnaast zijn vreemdelingen die zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen in het buitenland, op dezelfde wijze inburgeringsplichtig als al in Nederland verblijvende vreemdelingen. Dit betekent dat de minister aan vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, een extra beperking oplegt in het buitenland. Door dit onderscheid in behandeling rijst bij de Afdeling de vraag of sprake is van een verboden onderscheid naar nationaliteit (zie onder 15 tot en met 24.4).

1.6. Betrokkenen in beide zaken hebben naar voren gebracht dat zij het onderscheid tussen vreemdelingen die moeten voldoen aan het mvv-vereiste en vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld, niet aanvechten. De vraag waarom onderdanen van bepaalde landen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, is in deze zaken daarom niet aan de orde. Gelet op het arrest van het Hof van 9 juli 2015, K.A., ECLI:EU:C:2015:453, is de toelaatbaarheid van het inburgeringsvereiste in het buitenland ook geen onderwerp van geschil.

1.7. Daarnaast speelt in zaak nr. 202402906/1/V/1 de vraag of met het genoemde onderscheid in inburgeringsplicht ook sprake is van discriminatie naar afkomst, nationale en etnische afstamming en de vraag of het toestemmingsvereiste een wettelijke grondslag heeft. De Afdeling ziet geen aanleiding om over deze punten prejudiciële vragen te stellen.

1.8. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een overzicht gegeven van de feiten en de geschillen in hoger beroep (onder 2 tot en met 10). Dan volgt het wettelijk kader. De overwegingen onder 11 tot en met 14.4 betreffen het gestelde onderscheid naar afkomst, nationale en etnische afstamming en het toestemmingsvereiste. De overwegingen onder 11 tot en met 14.4 zijn niet relevant voor de verwijzingsuitspraak. Die overwegingen hoeven dus niet te worden vertaald. De overwegingen onder 15 tot en met 24.4 betreffen het gestelde verboden onderscheid naar nationaliteit. De overwegingen onder 15 tot en met 24.4 zijn relevant voor de verwijzingsuitspraak. Die overwegingen moeten worden vertaald. Daarin licht de Afdeling toe waarom zij aanleiding ziet om een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, waarna zij die vraag formuleert en verzoekt om de zaak met voorrang te behandelen.

In zaak nr. 202301122/1/V/1

Feiten

2. Betrokkene heeft de Ethiopische nationaliteit. Zij wil verblijf bij referent, haar echtgenoot. Referent is in het bezit van de Nederlandse nationaliteit en heeft op 1 september 2020 een aanvraag ingediend om verlening van een mvv met het oog op gezinshereniging met betrokkene.

Besluit

3. Bij het besluit van 3 september 2021 heeft de minister de aanvraag afgewezen. De minister heeft aan die afwijzing ten grondslag gelegd dat betrokkene niet voldoet aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en niet in aanmerking komt voor vrijstelling. Ook

bestaat volgens de minister geen aanleiding om aan betrokkene wegens bijzondere individuele omstandigheden ontheffing te verlenen van het inburgeringsvereiste in het buitenland. Verder heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een schending van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), omdat het algemeen belang van de Nederlandse overheid zwaarder weegt dan het persoonlijk belang van referent en betrokkene. Daarnaast heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een schending van het discriminatieverbod uit artikel 14 van het EVRM in samenhang met artikel 8 van het EVRM.

Uitspraak rechtbank

4. De rechtbank heeft overwogen dat het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland in strijd is met artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat het inburgeringsvereiste in het buitenland in strijd is met artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

4.1. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat bij vreemdelingen die de minister van het inburgeringsvereiste in het buitenland heeft vrijgesteld, sprake is van een op relevante onderdelen vergelijkbare positie met vreemdelingen die daarvan niet zijn vrijgesteld. Het gaat namelijk in beide gevallen om vreemdelingen die beogen het gezinsleven, bedoeld in artikel 8 van het EVRM, in Nederland uit te oefenen. Zij worden volgens de rechtbank echter ongelijk behandeld. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het inburgeringsvereiste in het buitenland weliswaar een legitiem doel dient, namelijk het bevorderen van de integratie, maar de minister ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat het inburgeringsvereiste in het buitenland daarvoor een geschikt middel is en dus dat het onderscheid in behandeling objectief gerechtvaardigd is.

Grievens

5. Ten eerste bestrijdt de minister in de grieven de overweging van de rechtbank dat sprake is van een op relevante onderdelen vergelijkbare of analoge positie tussen vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland en vreemdelingen die daarvan niet zijn vrijgesteld, omdat het in beide gevallen gaat om vreemdelingen die beogen het gezinsleven, bedoeld in artikel 8 van het EVRM, in Nederland uit te oefenen. Volgens de minister is geen sprake van vergelijkbare gevallen, omdat vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste, anders dan vreemdelingen die daarvan niet zijn vrijgesteld, voor toelating in Nederland geen mvv nodig hebben.

5.1. Ten tweede bestrijdt de minister in de grieven de overwegingen van de rechtbank dat zij ondeugdelijk heeft gemotiveerd dat het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland objectief gerechtvaardigd is. Volgens de minister is sprake van een legitiem doel, omdat inburgering in het buitenland bijdraagt aan een betere maatschappelijke positie van een vreemdeling in Nederland. Ter rechtvaardiging van het onderscheid bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland wijst de minister erop dat dit onderscheid is terug te voeren op het al bestaande verschil tussen vreemdelingen die mvv-plichtig zijn en vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste vanwege het Nederlands economisch belang, de buitenlandse betrekkingen, de nationale veiligheid en de openbare orde. Het tegenwerpen van het inburgeringsvereiste in het buitenland aan vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, heeft volgens de minister tot gevolg dat deze categorie

vreemdelingen in de praktijk alsnog wordt gebonden aan een voorafgaande toestemming door de Nederlandse overheid om toegang te krijgen tot Nederland, en daarmee feitelijk alsnog mvv-plichtig wordt, wat schadelijk kan zijn voor de buitenlandse en economische betrekkingen van Nederland, aldus de minister. De minister stelt zich op het standpunt dat zij met de koppeling tussen het inburgeringsvereiste in het buitenland en het mvv-vereiste bovendien heeft veiliggesteld dat de overheid vóór de komst van een vreemdeling naar Nederland kan controleren of hij aan het inburgeringsvereiste heeft voldaan.

5.2. Ten derde bestrijdt de minister in de grieven de overweging van de rechtbank dat zij bij de toepassing van het inburgeringsvereiste een selectie maakt van personen op grond van nationaliteit die het recht op gezinshereniging mogen uitoefenen. Volgens de minister is de door haar gemaakte selectie gebaseerd op andere factoren dan nationaliteit, namelijk diegenen voor gezinshereniging in aanmerking laten komen die voldoende inzet en motivatie hebben getoond om na aankomst in Nederland verder in te burgeren.

In zaak nr. 202402906/1/V1

Feiten

6. Betrokkene heeft de Ghanese nationaliteit en wil verblijf bij referent, haar partner. Referent is in het bezit van de Nederlandse nationaliteit en heeft op 19 september 2021 een aanvraag ingediend om verlening van een mvv met het oog op gezinshereniging met betrokkene en haar drie kinderen, waarvan twee kinderen minderjarig zijn. De partner van betrokkene is niet de vader van de kinderen van betrokkene.

Besluit

7. De minister heeft de aanvraag afgewezen, omdat betrokkene niet voldoet aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en niet in aanmerking komt voor vrijstelling. Ook bestaat volgens de minister geen aanleiding om aan betrokkene wegens bijzondere individuele omstandigheden ontheffing te verlenen van het vereiste om het basisexamen inburgering te halen. Verder heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een verboden onderscheid op grond van artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM. Daarnaast heeft de minister naar voren gebracht dat zij niet kan uitsluiten dat de vader van de twee minderjarige kinderen het gezag over hen heeft en daarom toestemmingsverklaringen van de vader nodig zijn voor het vertrek van die kinderen naar het buitenland. Ook heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de belangenafweging in het kader van artikel 8 van het EVRM in het nadeel van betrokkene uitvalt.

Uitspraak rechtbank

8. Naar het oordeel van de rechtbank is het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland in werkelijkheid een bewust en grofmazig onderscheid op grond van afkomst, nationale en etnische afstamming. Een dergelijk onderscheid is niet gerechtvaardigd gelet op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, artikel 1, eerste lid, van het 12e Protocol bij het EVRM en artikel 21, eerste lid, van het Handvest, aldus de rechtbank.

8.1. Verder heeft de rechtbank overwogen dat de minister met het inburgeringsvereiste in het buitenland een verboden onderscheid maakt op grond van nationaliteit in het kader van artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM. Naar het oordeel van de rechtbank is geen sprake van een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid tussen vreemdelingen die van het inburgeringsvereiste in het buitenland zijn

vrijgesteld en vreemdelingen die daarvan niet zijn vrijgesteld, omdat de koppeling tussen het mvv-vereiste en het inburgeringsvereiste in het buitenland een politieke keuze is geweest vanuit het al bestaande onderscheid tussen mvv-plichtige landen en niet-mvv-plichtige landen. De rechtbank heeft overwogen dat het inburgeringsvereiste in het buitenland geen legitiem doel dient, omdat dat doel niet alleen is om de integratie te bevorderen, maar ook om ongewenste en ongebreidelde migratiestromen uit de mvv-plichtige landen tegen te gaan. In het kader van de proportionaliteit heeft de rechtbank overwogen dat de minister ten onrechte niet met stukken heeft onderbouwd waaruit blijkt dat onderdanen van niet-mvv-plichtige landen makkelijk in de Nederlandse samenleving integreren dan wel waaruit blijkt dat onderdanen van mvv-plichtige landen wezenlijke problemen bij het integreren ondervinden. In het kader van de subsidiariteit heeft de rechtbank overwogen dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat er geen minder verstrekkende alternatieven zijn dan de koppeling tussen het mvv-vereiste en het inburgeringsvereiste in het buitenland om de integratie te bevorderen.

8.2. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat het inburgeringsvereiste in het buitenland in strijd is met artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, omdat sprake is van een verboden selectiemechanisme.

8.3. Tot slot heeft de rechtbank overwogen dat de wettelijke grondslag voor het verlangen van ouderlijk gezag is gelegen in artikel 16 van de Vw 2000 en artikel 3.14, aanhef en onder c, van het Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb 2000) en dat het onderzoek van de minister naar de vraag of betrokkene eenhoofdig gezag heeft over haar twee minderjarige kinderen onvolledig is geweest.

Grievens van de minister

9. In de eerste grief bestrijdt de minister de overwegingen van de rechtbank dat het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland, in werkelijkheid een onderscheid is op grond van afkomst, nationale en etnische afstamming. Volgens de minister is het gebruik van de termen 'westers' en 'niet-westers' in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Vw 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland), Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 3, (hierna: de memorie van toelichting) niet ongebruikelijk, omdat politieke, sociaaleconomische en culturele verschillen tussen landen een feit zijn. De minister licht toe dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet inburgering in het buitenland niet heeft bedoeld dat alle niet vrijgestelde vreemdelingen ongewenste en ongebreidelde migratiestromen met zich brengen of wezenlijke problemen opleveren bij integratie in de Nederlandse samenleving. Met 'westers' en 'niet-westers' heeft de wetgever geduid op het onderscheid tussen vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste en vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, aldus de minister. De minister merkt op dat de rechtbank niet heeft gespecificeerd wat de precieze etnische samenstelling is van de landen waaruit de vrijgestelde vreemdelingen komen. Los daarvan is het volgens de minister evident dat in ieder geval Japan, Zuid-Korea, Australië, Nieuw-Zeeland, Canada en de Verenigde Staten in de politieke verhoudingen en op economisch terrein bevriende naties zijn van Nederland en het onderscheid daarom gemaakt is op basis van buitenlandse betrekkingen en niet op basis van afkomst, nationale of etnische afstamming.

9.1. In de tweede grief bestrijdt de minister de overwegingen van de rechtbank dat het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de

Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland verboden is. Volgens de minister is geen sprake van vergelijkbare gevallen, omdat bij van het inburgeringsvereiste in het buitenland vrijgestelde vreemdelingen geen sprake is van een vereiste toestemming vooraf bij hun komst naar Nederland. Voor zover wel sprake is van vergelijkbare gevallen, betoogt de minister dat sprake is van een legitiem doel en een gerechtvaardigd onderscheid, gelet op de buitenlandse betrekkingen en economische belangen van Nederland.

9.2. In de derde grief bestrijdt de minister de overwegingen van de rechtbank dat het onderscheid naar nationaliteit op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland een verboden selectiemechanisme is in de zin van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Volgens de minister selecteert zij bij het onderscheid tussen vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland en vreemdelingen die daarvan niet zijn vrijgesteld, niet wie wel en geen gebruik kan maken van een recht op gezinshereniging op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar selecteert zij op grond van voldoende inzet en motivatie.

9.3. In de vierde grief bestrijdt de minister de overweging van de rechtbank over het ontbreken van een toestemmingsverklaring. Volgens de minister heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het onderzoek van de minister naar de vraag of betrokkene eenhoofdig gezag heeft over haar minderjarige kinderen, onvolledig is geweest en zij daarom in gesprek moet gaan met betrokkene en haar minderjarige kinderen. De minister voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat een gesprek met betrokkene en haar kinderen niet bepalend of doorslaggevend kan zijn voor beantwoording van de vraag of sprake is van eenhoofdig gezag, maar dat betrokkene objectief bewijs had moeten leveren en dit niet heeft gedaan.

Grief van betrokkene

10. In de enige grief bestrijdt betrokkene de overwegingen van de rechtbank dat de wettelijke grondslag voor het verlangen van gezag gelegen is in artikel 16 van de Vw 2000 en artikel 3.14, aanhef en onder c, van het Vb 2000. Betrokkene voert aan dat de rechtbank ten onrechte is ingegaan op de wettelijke grondslag voor het verlangen van gezag, terwijl het geschil gaat over de wettelijke grondslag voor het toestemmingsvereiste. Volgens betrokkene heeft de rechtbank niet onderkend dat het toestemmingsvereiste niet volgt uit artikel 3.14 van het Vb 2000. Weliswaar staat het toestemmingsvereiste in paragraaf B7/3.2.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc 2000), maar dat is een beleidsregel en die kan niet zelfstandig vereisten stellen voor de verlening van een mvv of verblijfsvergunning, aldus betrokkene.

Toepasselijk wettelijk kader in beide zaken

Het recht van de Europese Unie

Handvest

Artikel 7

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 20

Eenieder is gelijk voor de wet.

Artikel 21

1. Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbepelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.
2. Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

Artikel 52

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.
2. De door dit handvest erkende rechten waaraan de communautaire verdragen of het Verdrag betreffende de Europese Unie ten grondslag liggen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij die verdragen zijn gesteld.
3. Voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

Gezinsherenigingsrichtlijn

Artikel 3

4. Deze richtlijn laat gunstiger bepalingen in de volgende overeenkomsten onverlet:
 - a) bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds, of
 - b) het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961, het gewijzigd Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1987 en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers van 24 november 1977.
5. Deze richtlijn laat de mogelijkheid van lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven onverlet.

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, met inbegrip van kinderen die zijn geadopteerd overeenkomstig een beslissing van de bevoegde autoriteit in de betrokken lidstaat, dan wel overeenkomstig een beslissing die van rechtswege

uitvoerbaar is uit hoofde van internationale verplichtingen van die lidstaat of die in overeenstemming met internationale verplichtingen moet worden erkend;

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 lidstaten kunnen gezinshereniging toestaan voor kinderen die onder gedeeld gezag staan, mits degene die mede het gezag heeft, daarmee heeft ingestemd;

d) de minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen. De lidstaten kunnen gezinshereniging toestaan voor kinderen die onder gedeeld gezag staan, mits degene die mede het gezag heeft, daarmee heeft ingestemd.

[...].

Artikel 7

2. De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

Internationaal recht

Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen rassendiscriminatie en nemen de verplichting op zich onverwijld en met alle daarvoor in aanmerking komende middelen een beleid te zullen voeren dat erop is gericht alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen en een goede verstandhouding tussen alle rassen te bevorderen en, met het oog daarop:

a. neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich, noch incidenteel, noch in het algemeen rassendiscriminatie toe te passen met betrekking tot personen, groepen personen of instellingen en erop toe te zien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en plaatselijk niveau, in overeenstemming met deze verplichting handelen;

[...].

EVRM

Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 14

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal,

godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Twaalfde Protocol bij het EVRM

Artikel 1

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Nationaal recht

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 14

1. Onze Minister is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;

[...].

Artikel 16

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

a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;

[...]

h. de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de artikelen 3 en 4 van de Wet inburgering 2021 en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij;

[...].

Artikel 17

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 wordt niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, indien het betreft:

a. de vreemdeling die de nationaliteit bezit van één der door bij regeling van Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Buitenlandse Zaken aan te wijzen landen;

[...].

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.71

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig

verblijf.

Artikel 3.71a

1. Een vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de Wet, indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de machtiging tot voorlopig verblijf het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf B1/4.7

Inburgering in het buitenland

Voor de beoordeling of het inburgeringsvereiste buitenland een voorwaarde is, zijn de volgende artikelen van toepassing:

- artikel 16, eerste lid, onder h, Vw; en
- artikel 3 Wet inburgering.

In aanvulling op artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, Vw wijst de IND de mvv-aanvraag af als de vreemdeling het basisexamen inburgering in het buitenland niet heeft behaald of niet heeft afgelegd, tenzij de vreemdeling hiervan vrijgesteld of ontheven is.

[...]

Vrijstellingen

Voor het beoordelen van vrijstelling van het inburgeringsvereiste buitenland zijn de volgende artikelen van toepassing:

- artikel 16, eerste lid, onder h, Vw juncto artikel 17, eerste lid, Vw;
- artikel 16, derde lid, Vw juncto artikel 3.13 VV;
- artikel 3.71a, tweede lid, Vb;
- artikelen 3, eerste lid, aanhef en onder a, en 5 Wet inburgering; en
- artikelen 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 Besluit inburgering.

[...].

Beoordeling niet relevant voor het stellen van de prejudiciële vraag

11. Alvorens toe te komen aan de te stellen prejudiciële vraag, beoordeelt de Afdeling een aantal grieven in zaak nr. 202402906/1/V1 die niet relevant zijn voor het stellen van de prejudiciële vraag. Deze overwegingen hoeven niet te worden vertaald.

Beoordeling van grief 1 van het hogerberoepsschrift

11.1. Uit artikel 20 en 21 van het Handvest volgt dat iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, verboden is.

Directe discriminatie op grond van afkomst, nationale en etnische afstamming

11.2. De Afdeling ziet bij het gemaakte onderscheid op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in het kader van het inburgeringsvereiste in het buitenland, geen direct onderscheid naar afkomst, nationale en etnische afstamming. Voor dit oordeel vindt de Afdeling steun in de bewoordingen van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000. In die bepaling heeft de wetgever bij de toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland strikt aansluiting gezocht bij het al bestaande onderscheid tussen vreemdelingen bij de toepassing van het mvv-vereiste, neergelegd in artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000.

11.3. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, gaat het bij het op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 gemaakte onderscheid tussen vreemdelingen bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland, niet om een onderscheid tussen vreemdelingen uit 'westerse' landen die makkelijk in de Nederlandse samenleving zouden integreren en vreemdelingen uit 'niet-westerse' landen die problemen zouden ondervinden bij het integreren. Het gaat niet om bepaalde kenmerken en bepaald gedrag van een groep mensen met dezelfde herkomst. Het gaat om een onderscheid op grond van nationaliteit, ongeacht de afkomst of nationale en etnische afstamming van de betrokken vreemdeling.

11.4. Het door de rechtbank genoemde voorbeeld onder 12.2 onderstreept het voorgaande alleen maar. Het enige onderscheidende criterium in dat voorbeeld is het hebben van de Japanse nationaliteit. Als de voorgestelde vrouw van Ghanese afkomst een Japans paspoort zou hebben verkregen, zou zij met dezelfde afkomst, nationale en etnische afstamming ook zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste en het inburgeringsvereiste in het buitenland. Net zoals een vrouw van Japanse afkomst, nationale en etnische afstamming, die alleen in het bezit is van de Ghanese nationaliteit, daarvan niet zou worden vrijgesteld.

11.5. De vraag of het onderscheid op grond van nationaliteit gerechtvaardigd is, komt aan bod bij de beoordeling die relevant is voor het stellen van de prejudiciële vraag.

Indirecte discriminatie op grond van afkomst, nationale en etnische afstamming

11.6. Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie bijvoorbeeld het arrest van 23 januari 1997, [REDACTED] ECLI:EU:C:1997:28, punt 16) omvat het verbod op het maken van onderscheid niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. Van verboden indirecte discriminatie is in dit geval sprake als de toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland, hoewel neutraal geformuleerd, in feite hoofdzakelijk mensen met een bepaalde afkomst, nationale en etnische afstamming benadeelt, tenzij die maatregel zijn rechtvaardiging vindt in objectieve factoren die geen verband houden met discriminatie. Vergelijk het arrest van het Hof van 22 november 2012, [REDACTED] ECLI:EU:C:2012:746, punten 29 tot en met 32, en het arrest van 20 oktober 2011, [REDACTED] ECLI:EU:C:2011:675, punten 56 tot en met 68.

11.7. De Afdeling ziet bij het gemaakte onderscheid op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in het kader van het inburgeringsvereiste in het buitenland ook geen indirect onderscheid naar afkomst, nationale en etnische afstamming. De Afdeling merkt op dat het inburgeringsvereiste in het buitenland op zichzelf gezien op iedereen kan worden toegepast die voor gezinshereniging in aanmerking wil komen, maar dat feitelijk alleen mvv-plichtige vreemdelingen worden geraakt. Dit maakt echter nog niet dat hoofdzakelijk mensen met een bepaalde afkomst en nationale en etnische afstamming worden geraakt door het inburgeringsvereiste in het buitenland. De Afdeling ziet geen

aanleiding om aan te nemen dat de groep mvv-plichtige vreemdelingen hoofdzakelijk bestaat uit mensen met een niet-westerse achtergrond. De opvatting van de rechtbank dat het overgrote deel van de niet-mvv-plichtige landen een bevolking heeft met een witte huidskleur, doet bovendien geen recht aan de daadwerkelijke bevolkingssamenstelling van die landen.

11.8. Betrokkenen hebben de Afdeling verzocht om prejudiciële vragen te stellen, indien er onduidelijkheid zou blijven bestaan over het antwoord op dit punt. Uit het voorgaande volgt echter dat de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof. Gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 10, en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 36, bestaat dan ook geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen.

Conclusie eerste grief

11.9. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland sprake is van een onderscheid op grond van afkomst, nationale en etnische afstamming.

11.10. De grief slaagt.

12. Zoals vanaf 15 wordt uiteengezet, zal de Afdeling een prejudiciële vraag stellen over de andere grieven om het geschil te kunnen beslechten.

Beoordeling van de enige grief van het incidenteel hogerberoep

13. Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 kan de minister een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd afwijzen, indien een vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd. Ingevolge het tweede lid heeft de regelgever de bevoegdheid om nadere regels te stellen over de vereisten met inachtneming waarvan de minister een verblijfsvergunning kan verlenen. Gelet hierop heeft de minister in artikel 3.14, aanhef en onder c, van het Vb 2000 bepaald dat zij een verblijfsvergunning verleent aan het minderjarige biologische of juridische kind van de hoofdpersoon, dat naar zijn oordeel feitelijk behoort, en al in het land van herkomst feitelijk behoorde, tot het gezin van die hoofdpersoon en dat onder het rechtmatige gezag van die hoofdpersoon staat.

13.1. Gelet op artikel 4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het vereisen van een toestemmingsverklaring toegestaan. Uit de bijlage (hierna: de transponeringstabel) bij het besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vb 2000 in verband met de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn (Stb. 2004, 496) volgt dat deze bepaling niet geïmplementeerd hoefde te worden, omdat er al bestaande regelgeving was, namelijk artikel 3.14, aanhef en onder c, van het Vb 2000. Uit het besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van het Vb 2000 (Stb. 2000, 497) volgt dat de wetgever met het vereisen van rechtmatig gezag heeft beoogd te voorkomen dat een minderjarig kind door een van de ouders aan het gezag van de andere ouder wordt onttrokken. Het verlangen van het gezag, zoals geformuleerd in die bepaling, brengt dan ook met zich dat, als niet aannemelijk is gemaakt dat dit gezag eenhoofdig is, de achterblijvende ouder moet instemmen met het vertrek van het minderjarige kind naar het buitenland. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat artikel 3.14, aanhef en onder c, van het Vb 2000, gelezen in samenhang met artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, een

wettelijke grondslag bevat voor het toestemmingsvereiste.

13.2. De grief faalt.

Beoordeling van grief 4 van het hogerberoepsschrift

14. Partijen zijn het erover eens dat betrokkene het rechtmatig gezag heeft over de twee minderjarige kinderen. Partijen zijn verdeeld over de vraag of betrokkene eenhoofdig gezag heeft.

14.1. De omstandigheid dat betrokkene als alleenstaande moeder van rechtswege het rechtmatig gezag heeft over haar minderjarige kinderen, betekent niet dat zij van rechtswege ook het eenhoofdig gezag over hen heeft. Het gezag kan in een dergelijk geval namelijk nog steeds gedeeld worden met de andere ouder.

14.2. De minister voert terecht aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het onderzoek van de minister naar het gezag van de minderjarige kinderen onvolledig is geweest. Het is in de eerste plaats aan de betrokken vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij het eenhoofdig gezag uitoefent over het kind. De rechtbank heeft niet onderkend dat betrokkene geen documenten heeft overgelegd waaruit het eenhoofdig gezag blijkt. In dit geval heeft betrokkene namelijk slechts naar voren gebracht dat zij nooit getrouwd is geweest met de vader van de kinderen, dat de vader van de kinderen lange tijd uit beeld is geweest en de minister er daarom van uit moet gaan dat zij het eenhoofdig gezag heeft, waardoor zij geen toestemmingsverklaring van de vader over hoeft te leggen.

14.3. De minister voert terecht aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zij het ontbreken van een toestemmingsverklaring mocht tegenwerpen aan betrokkene. Bij de aanvraag om gezinshereniging heeft betrokkene geboorteaktes van de minderjarige kinderen overgelegd waarop een vader staat. Omdat er blijkens de geboorteaktes sprake is van een vader, kan niet worden uitgesloten dat deze naar Ghanees recht ook gezag heeft. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:5118](#), onder 9.1 en 9.2. Het ligt op de weg van betrokkene om aannemelijk te maken dat de vader geen gezag heeft. Omdat betrokkene niet heeft voldaan aan de op haar rustende bewijslast, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het aan de minister was om nader onderzoek te doen naar het gezag over de minderjarige kinderen van betrokkene.

14.4. De grief slaagt.

Beoordeling relevant voor het stellen van de prejudiciële vraag

15. Deze overwegingen zijn relevant voor het stellen van de prejudiciële vraag en moeten dus worden vertaald.

16. Zoals onder 1.1 is overwogen, stelt de Afdeling vast dat de Gezinsherenigingsrichtlijn, hoewel referenten geen onderdaan zijn van een derde land, op grond van het Nederlands recht in deze geschillen van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn

17. Volgens artikel 4, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 7 van het Handvest, hebben de leden van het kerngezin onder voorwaarden recht op gezinshereniging, maar zijn lidstaten volgens artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn bevoegd om, in het kader van het recht op gezinshereniging, integratievoorwaarden te stellen in het buitenland.

17.1. De Afdeling heeft eerder prejudiciële vragen gesteld over het inburgeringsvereiste in het buitenland in het kader van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze vragen heeft het Hof beantwoord in het arrest K en A. Daarin heeft het Hof overwogen dat de verplichting om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen op zichzelf in beginsel geen afbreuk doet aan het met de Gezinsherenigingsrichtlijn nagestreefde doel van gezinshereniging (zie punt 55). In het verlengde daarvan heeft het Hof geoordeeld dat de integratievereisten van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet verder mogen gaan dan nodig is om het doel van vergemakkelijking van de integratie van derdelanders te bereiken (zie punt 56) en niet tot doel mogen hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen uitoefenen, maar hun integratie in de lidstaten moeten vergemakkelijken (zie punt 57). Ook moet rekening worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden (zie punt 58).

17.2. De Afdeling begrijpt het oordeel van het Hof in het arrest K en A, punt 57, zo dat de integratievereisten van de inburgeringsplicht moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling wijst in dit verband op de punten 56 en 58. Met het begrip 'selecteren' in punt 57 heeft het Hof naar het oordeel van de Afdeling niet bedoeld om iedere selectie tussen personen door lidstaten te verbieden. Ieder toelatingsvereiste zal immers onderscheid maken tussen vreemdelingen die daaraan wel, en vreemdelingen die daaraan niet voldoen, en daarmee een vorm van selectie inhouden.

17.3. Artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder c, van het Vb 2000 kent een uitzondering op het uitgangspunt dat de minister een aanvraag voor een mvv moet afwijzen als de betrokken vreemdeling niet aan het inburgeringsvereiste voldoet. Zo heeft de minister de bevoegdheid om ontheffing te verlenen als een vreemdeling bij handhaving van de verplichting om het inburgeringsexamen te halen, onmogelijk of uiterst moeilijk zijn recht op gezinshereniging kan uitoefenen. Volgens paragraaf B1/4.7 van de Vc 2000 past de minister ontheffing toe als een vreemdeling bewijs heeft geleverd van zijn wil om voor het examen te slagen en de nodige inspanningen daartoe heeft verricht. De geleverde inspanningen kunnen onder meer blijken uit de behaalde scores voor een examenonderdeel. De inspanningen van de vreemdeling mogen niet zo lang duren dat uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt. De minister betreft bij een beroep op ontheffing ook de door een vreemdeling aangevoerde bijzondere individuele omstandigheden, zodat zij op basis daarvan een individuele afweging kan maken. Met dit afwegingskader voldoet het inburgeringsexamen in het buitenland naar het oordeel van de Afdeling aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel bedoeld in de punten 56 tot en met 58 van het arrest K en A. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding om hierover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

17.4. Hoewel het arrest K en A betrekking heeft op het inburgeringsvereiste in het buitenland, heeft het Hof zich in dit arrest slechts uitgelaten over de vraag of lidstaten van vreemdelingen mogen verlangen dat zij, voordat er een mvv wordt verstrekt, met goed gevolg een inburgeringsexamen afleggen. Daarmee is nog niet duidelijk of het is toegestaan om bij de toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland een onderscheid te maken op grond van nationaliteit. Daarover gaat de prejudiciële vraag.

Artikel 3, vierde en vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn

18. Op grond van artikel 3, vierde lid, aanhef en onder a, van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn bilaterale en multilaterale overeenkomsten in het kader van gunstigere bepalingen voor de verkrijging van een recht op toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging tussen de

Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds toegestaan. Het is de Afdeling echter onduidelijk of deze bepaling ook is bedoeld voor bilaterale overeenkomsten tussen een lidstaat en een derde land. De tekst van deze bepaling lijkt dit uit te sluiten, maar de Afdeling wijst, voor een andere uitleg, op punt 38 van de conclusie van de advocaat-generaal, ECLI:EU:C:2015:186. Voor zover deze bepaling niet van toepassing is op overeenkomsten van lidstaten met derde landen, staat de Afdeling voor de vraag of de gunstiger behandeling is toegestaan op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarin staat dat lidstaten de mogelijkheid hebben om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven. Zowel de toepassing van het vierde lid als de toepassing van het vijfde lid moeten worden uitgelegd in het kader van het in artikel 14 van het EVRM en de artikelen 20 en 21 van het Handvest neergelegde gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel.

Discriminatie op grond van nationaliteit

19. Met de Wet inburgering in het buitenland is aan artikel 16, eerste lid, van de Vw 2000 een onderdeel h toegevoegd. Uit artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000 volgt dat de minister een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan afwijzen, als een vreemdeling voor zijn komst naar Nederland niet beschikt over kennis op basisoniveau van de Nederlandse taal en Nederlandse maatschappij. Met andere woorden, indien een vreemdeling niet voldoet aan het inburgeringsvereiste in het buitenland. In artikel 3.71a, eerste lid, van het Vb 2000 staat dat een vreemdeling over kennis op basisoniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij beschikt, indien hij het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd. Het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a van het Vb 2000, bestaat uit de volgende onderdelen: leesvaardigheid, luistervaardigheid, spreekvaardigheid en kennis van de Nederlandse maatschappij.

19.1. De minister heeft het inburgeringsvereiste in het buitenland nader uitgewerkt in paragraaf B1/4.7 van de Vc 2000. Hierin staat dat een vreemdeling moet voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland, maar dat de minister ook ontheffing kan verlenen op grond van de hardheidsclausule. Ontheffing van het inburgeringsvereiste in het buitenland verleent de minister krachtens artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder c, van het Vb 2000 als een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van bijzondere individuele omstandigheden, die ertoe leiden dat die vreemdeling bij handhaving van het inburgeringsvereiste in het buitenland, onmogelijk of uiterst moeilijk zijn recht op gezinshereniging kan uitoefenen.

19.2. Ook kan de minister vrijstelling verlenen van het inburgeringsvereiste in het buitenland. In paragraaf B1/4.7 van de Vc 2000 is opgesomd in welke vijf gevallen de minister geen toepassing geeft aan het inburgeringsvereiste in het buitenland. Een van die vijf gevallen is de vrijstelling van het inburgeringsvereiste in het buitenland voor vreemdelingen die op grond van artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000 zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. In deze zaken gaat het om het onderscheid naar nationaliteit tussen vreemdelingen op grond van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. In artikel 2.3, derde lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000 en bijlage 2, behorend bij artikel 2.2 van het VV 2000, is bepaald welke landen zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Dat zijn: lidstaten van de Europese Unie, lidstaten van de Europese Economische Ruimte, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland.

Aanleiding voor de vraag

19.3. Vreemdelingen die op grond van hun nationaliteit zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, zijn op grond daarvan ook vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland. Daarmee is het inburgeringsvereiste in het buitenland gekoppeld aan het mvv-vereiste. Vreemdelingen die moeten voldoen aan het mvv-vereiste, moeten, anders dan vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld, al in het buitenland beginnen met inburgeren voordat zij kunnen inreizen in Nederland. Totdat deze vreemdelingen hebben voldaan aan het inburgeringsexamen in het buitenland, komen zij in beginsel niet in aanmerking voor gezinshereniging. Voor vrijgestelde vreemdelingen geldt dat zij Nederland mogen inreizen voor gezinshereniging en pas dan moeten beginnen met inburgeren. Dit geldt voor alle categorieën vreemdelingen die zijn genoemd in artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000.

19.4. Daarbij komt het volgende. De Afdeling heeft de minister bij brief van 27 juni 2024 onder meer gevraagd of hij wil ingaan op het verloop van het inburgeringsproces in Nederland van een vreemdeling die moet voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland. De minister heeft in een brief van 21 augustus 2024 aan de Afdeling meegedeeld dat het afleggen van een inburgeringsexamen in het buitenland een eerste stap is in de inburgering in Nederland. Na binnenkomst in Nederland is een vreemdeling die is geslaagd voor het inburgeringsexamen in het buitenland, op dezelfde wijze inburgeringsplichtig als al in Nederland verblijvende vreemdelingen, zoals vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Dit betekent dat de minister aan vreemdelingen die niet zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste, een extra beperking oplegt in het buitenland. Dit geldt niet voor de categorieën vreemdelingen die zijn genoemd in artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000.

19.5. De vraag rijst of het onderscheid op grond van nationaliteit bij toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland voldoet aan de eisen van het gelijkheidsbeginsel en non-discriminatiebeginsel vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest. Het gelijkheidsbeginsel is een algemeen beginsel van Unierecht dat in artikel 20 van het Handvest is neergelegd en waarvan het non-discriminatiebeginsel, neergelegd in artikel 21 van het Handvest, een bijzondere uitdrukking vormt.

Toepasselijkheid van de artikelen 20 en 21 van het Handvest

20. In artikel 21, eerste lid, van het Handvest staat dat iedere vorm van discriminatie is verboden. In die bepaling worden een aantal discriminatiegronden genoemd, zoals ras en etnische of sociale afkomst. Nationaliteit wordt niet genoemd. De Afdeling staat daarom voor de vraag of artikel 21, eerste lid, van het Handvest van toepassing is bij een onderscheid op grond van nationaliteit. Aan de ene kant kan een onderscheid op grond van nationaliteit ook discriminatie in de zin van artikel 21, eerste lid, van het Handvest zijn, omdat de lijst van discriminatiegronden in die bepaling niet limitatief is. Daarnaast is artikel 21, eerste lid, van het Handvest volgens de Toelichting bij het Handvest geïnspireerd op artikel 14 van het EVRM en heeft het EHRM in zijn vaste rechtspraak nationaliteit als discriminatiegrond aanvaard in het kader van artikel 14 van het EVRM. Aan de andere kant wordt in artikel 21, tweede lid, van het Handvest een onderscheid op grond van nationaliteit afzonderlijk behandeld. Dit pleit voor het oordeel dat nationaliteit als discriminatiegrond niet valt onder artikel 21, eerste lid, van het Handvest. De route langs artikel 21, tweede lid, van het Handvest zou dan voor de hand liggen.

21. In het arrest van 2 september 2021, ECLI:EU:C:2021:65, X tegen de Belgische staat, punt 52, heeft het Hof bepaald dat artikel 21, tweede lid, van het Handvest niet van toepassing is in geval van een verschil in behandeling tussen twee categorieën derdelanders. Bij de Afdeling rijst de vraag of het Hof hiermee heeft bedoeld dat discriminatie naar nationaliteit

tussen derdelanders niet verboden is, of dat het Hof de mogelijkheid heeft opengelaten dat discriminatie naar nationaliteit tussen derdelanders onder het eerste lid van artikel 21 van het Handvest valt.

21.1. De Afdeling merkt verder op dat, voor zover artikel 21 van het Handvest niet van toepassing is in deze zaken, artikel 20 van het Handvest als algemeen beginsel wel van toepassing is. De werkingssfeer van artikel 20 van het Handvest omvat immers ook derdelanders. Vergelijk bijvoorbeeld het arrest X tegen de Belgische staat, punt 54.

Toetsingskader artikelen 20 en 21 van het Handvest

22. Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie onder meer het arrest van 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop vzw e.a., ECLI:EU:C:2011:100, punt 28 en daar aangehaalde rechtspraak) vereisen het gelijkheidsbeginsel uit artikel 20 van het Handvest en het non-discriminatiebeginsel uit artikel 21 van het Handvest dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Dit toetsingskader is hetzelfde als het kader inzake artikel 14 van het EVRM, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 52, derde lid, van het Handvest volgt namelijk dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en de reikwijdte dezelfde zijn als die welke door het EVRM worden toegekend. Volgens de Toelichting bij het Handvest correspondeert artikel 21, eerste lid, van het Handvest met artikel 14 van het EVRM. Vergelijk ook het arrest van het EHRM van 24 mei 2016, [REDACTED] Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2016:0524JUD003859010, paragrafen 89 en 90.

Vergelijkbare gevallen

23. In de rechtspraak van het Hof wordt niet altijd ingegaan op de vraag wanneer sprake is van vergelijkbare gevallen. Uit de rechtspraak van het EHRM, zoals het arrest van 13 juli 2010, [REDACTED] Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2010:0713JUD000720507, paragraaf 55, volgt dat de te vergelijken groepen niet identiek hoeven te zijn aan elkaar, maar zich in een analoge of op relevante aspecten vergelijkbare situatie moeten bevinden. De vraag wanneer sprake is van vergelijkbare gevallen is in de praktijk niet altijd makkelijk te beantwoorden.

23.1. De Afdeling staat voor de vraag of vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland te vergelijken zijn met vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld. Aan de ene kant is verdedigbaar dat dat wel het geval is, omdat sprake is van overeenkomsten. In beide gevallen is namelijk sprake van vreemdelingen die beogen het gezinsleven bedoeld in artikel 8 van het EVRM en de Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland uit te oefenen. Verder moeten in beide gevallen de vreemdelingen, behoudens uitzonderingen, als zij eenmaal in Nederland zijn, inburgeren voor een periode van drie jaar. Zodra de vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland, verblijfsrecht in Nederland verkrijgen, hebben zij dezelfde rechten en plichten als vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland.

23.2. Aan de andere kant volgt uit het arrest van het EHRM van 16 maart 2010, [REDACTED] Verenigd Koninkrijk, ECLI:CE:ECHR:2008:0316JUD004218405, paragrafen 87 tot en met 90, dat de aanwezigheid van bilaterale afspraken een argument kan zijn om te concluderen dat geen sprake is van vergelijkbare gevallen. In deze zaken hoeven vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het inburgeringsvereiste in het buitenland, voor hun komst naar Nederland geen mvv aan te vragen, omdat zij uit landen komen waarmee Nederland bilaterale overeenkomsten heeft en uit landen komen die op de lijst van Schengenvrijstelling staan.

Indien het bestaan van bilaterale afspraken voor een wezenlijk verschil zorgt tussen twee groepen, zou dit kunnen betekenen dat vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland, niet te vergelijken zijn met vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld.

Objectieve rechtvaardiging

24. Voor zover sprake is van vergelijkbare gevallen, is de vraag aan de orde of het verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. Daarvoor is bepalend of is voldaan aan de criteria van artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Er moet sprake zijn van een legitiem doel en de maatregelen moeten geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn om dat doel te bereiken. Vergelijk ook het arrest van het Hof van 29 april 2015, [REDACTED] ECLI:EU:C:2015:288, punt 58.

24.1. Uit de memorie van toelichting, pagina 8, volgt dat bij de toepassing van het inburgeringsvereiste in het buitenland tussen vreemdelingen een onderscheid wordt gemaakt op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, in samenhang met artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000. Het doel van dit onderscheid is om te voorkomen dat vreemdelingen die van het mvv-vereiste zijn vrijgesteld, door het inburgeringsvereiste in het buitenland feitelijk alsnog mvv-plichtig worden, wat schadelijk zou kunnen zijn voor de eigen belangen en buitenlandse betrekkingen van Nederland. Daarbij is ook relevant dat de vrijstelling van voorafgaande toestemming voor onderdanen van de betreffende landen in de regel geldt op basis van wederkerigheid. Op de zitting bij de Afdeling heeft de minister het voorgaande bevestigd. De Afdeling staat voor de vraag of het onderhouden van goede buitenlandse betrekkingen een legitiem doel is en of de vrijstelling van het inburgeringsvereiste in het buitenland daarvoor een geschikt, noodzakelijk en evenwichtig middel is.

24.2. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat bij de beoordeling van de rechtvaardiging verdragsstaten een 'margin of appreciation' hebben. Met de 'margin of appreciation' geeft het EHRM de nationale autoriteiten een beoordelingsmarge bij de uitvoering van hun verplichtingen onder het EVRM. Die 'margin' kan van geval tot geval variëren afhankelijk van de betrokken belangen en de omstandigheden. Er zijn twee uitersten. Aan de ene kant is er een ruimere 'margin' en aan de andere kant is er een beperkte 'margin'. Vergelijk bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 23 februari 2016, [REDACTED] Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD006845313, paragrafen 57 tot en met 60. Hoe ruim die 'margin of appreciation' is, is afhankelijk van de concrete omstandigheden, het onderwerp van het onderscheid en de achtergrond van de zaak.

24.3. In de beslissing van 3 april 2025, [REDACTED] Noorwegen, ECLI:CE:ECHR:2025:0311DEC001436822, paragraaf 84, heeft het EHRM gewezen op de beoordelingsmarge in het kader van economische of sociale strategieën en daarbij te kennen gegeven dat er sprake zou moeten zijn van 'very weighty reasons' om een verschil in behandeling op grond van uitsluitend nationaliteit te kunnen rechtvaardigen.

24.4. De doctrine van de 'margin of appreciation' is geen onderdeel van de rechtspraak van het Hof. Wel laat het Hof op sommige terreinen een zekere beoordelingsmarge aan de lidstaten. Zo oordeelde het Hof in het arrest van 21 december 2016, Swiss International Airlines AG tegen de Secretary of State for Energy and Climate Change, ECLI:EU:C:2016:993, punt 24, dat in het kader van de buitenlandse betrekkingen noodzakelijkerwijze politieke keuzes worden gemaakt en dat de Europese Unie in staat moet zijn om politieke keuzes te maken om derde landen van elkaar te onderscheiden en daarbij dus niet gehouden is om alle derde landen gelijk te behandelen. Het is de Afdeling niet duidelijk of dit arrest toepasbaar is

in deze zaken, omdat dit arrest betrekking heeft op de ongelijke behandeling van derde landen en niet op de onderdanen van die derde landen en omdat het gaat om handelen van de Europese Unie zelf en niet van individuele lidstaten. Wel is zowel in dit arrest als in deze zaken sprake van maatregelen op het gebied van buitenlandse betrekkingen, wat zou kunnen betekenen dat het onderscheid tussen vreemdelingen op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, in samenhang met artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 wordt gerechtvaardigd.

Prejudiciële vraag

25. In het licht van het voorgaande, ziet de Afdeling aanleiding om het Hof te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

Moeten de artikelen 3, vierde lid, aanhef en onder a, en vijfde lid, en 7, tweede lid, van Richtlijn 2003/86/EG (PB 2003 L 251; de Gezinsherenigingsrichtlijn), in het licht van de artikelen 7, 20, 21 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling als vervat in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, in samenhang met artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij op grond van bilaterale overeenkomsten in het kader van buitenlandse handelsbetrekkingen voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf een onderscheid naar nationaliteit wordt gemaakt tussen vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld?

Verzoek om voorrang

26. De Afdeling realiseert zich dat de nationale procedure bij de rechtbank en de Afdeling enige tijd heeft geduurd. De Afdeling wil het Hof niettemin in overweging geven om de zaak met enige voorrang te behandelen. In beide zaken is namelijk verzocht om gezinshereniging met minderjarige kinderen. Minderjarige kinderen verkeren tijdens de procedure in onzekerheid en zullen in de meeste gevallen gescheiden zijn van hun ouders. Vertraging in procedures heeft invloed op het recht van een kind op omgang met zijn ouders. Vertraging in procedures kan ook tot gevolg hebben dat een minderjarig kind meerderjarig wordt tijdens de behandeling van de zaak waardoor verlies kan optreden van rechten die gelden voor minderjarigen in het kader van gezinshereniging.

Schorsing behandeling

27. De Afdeling zal de behandeling van de hoger beroepen in zaken nrs. 202301122/1/V1 en 202402906/1/V1 schorsen totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

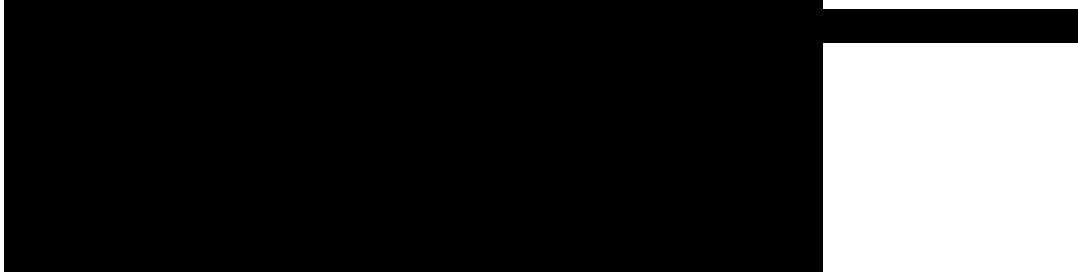
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

Moeten de artikelen 3, vierde lid, aanhef en onder a, en vijfde lid, en 7, tweede lid, van Richtlijn 2003/86/EG (PB 2003 L 251; de Gezinsherenigingsrichtlijn), in het licht van de artikelen 7, 20, 21 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een wettelijke regeling als vervat in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, in samenhang met artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij op grond van bilaterale overeenkomsten in het kader van buitenlandse handelsbetrekkingen voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig

verblijf een onderscheid naar nationaliteit wordt gemaakt tussen vreemdelingen die moeten voldoen aan het inburgeringsvereiste in het buitenland en vreemdelingen die daarvan zijn vrijgesteld?

II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.



Uitgesproken in het openbaar op 11 juni 2025

