

# ECLI:NL:RBDHA:2024:5396

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	16-04-2024
Datum publicatie	16-04-2024
Zaaknummer	NL23.15395
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	In de zaak van een Ghanese vrouw die met haar drie kinderen bij haar partner in Nederland wil verblijven, heeft de meervoudige kamer van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, geoordeeld dat het onderscheid dat de staatssecretaris maakt bij het bepalen wie wel en niet inburgeringsplichtig is, in strijd is met onder andere het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JV 2024/129 met annotatie van mr. dr. K.M. de Vries

## Uitspraak

### RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Amsterdam

Bestuursrecht

Zaaknummer: NL23.15395

V-nummers: [nummer 1]

[nummer 2]

[nummer 3]

[nummer 4]

### uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

**[eiseres]** ,

geboren op [geboortedatum 1] 1976, eiseres,

mede namens haar kinderen,

**[naam eiser 1]** ,

geboren op [geboortedatum 2] 2003,

**[naam eiser 2]** ,

geboren op [geboortedatum 3] 2011,

**[naam eiser 3]** ,

geboren op [geboortedatum 4] 2014,

allen van Ghanese nationaliteit en samen aangeduid als: eisers,

(gemachtigde: mr. J. Werner),

en

**de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**, verweerder  
(gemachtigde: mr. J.M. Sidler).

## **Procesverloop**

Bij besluit van 21 december 2021 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van 19 september 2021 van eiseres, mede namens haar kinderen, om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor het doel Verblijf bij familie- of gezinslid [naam 1] (referent) afgewezen. Het daartegen gemaakte bezwaar is bij besluit van 28 september 2022 ongegrond verklaard. Verweerder heeft dit besluit, nadat eiseres daar op 26 oktober 2022 beroep tegen had ingediend, op 31 maart 2023 ingetrokken. Vervolgens heeft verweerder met het besluit van 22 mei 2023 (bestreden besluit) het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Op 24 mei 2023 heeft de rechtbank het beroepschrift van eiseres ontvangen. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 7 maart 2024. Partijen zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigden. Ook waren ter zitting aanwezig referent en [naam 2] , tolk in de Engelse taal. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten.

## **Overwegingen**

### *Griffierecht*

1. Eiseres heeft verzocht om vrijstelling van het griffierecht. De rechtbank wijst dat verzoek toe.

### *Achtergrond*

2. Eiseres is geboren op [geboortedatum 1] 1976 en heeft de Ghanese nationaliteit. Referent is geboren op [geboortedatum 5] 1972 en heeft de Nederlandse nationaliteit. De aanvraag is mede namens de kinderen van eiseres ingediend. Eiseres heeft twee zoons, [naam eiser 2] en [naam eiser 3] , en een dochter, [naam eiser 1] . De kinderen van eiseres komen alle drie uit eerdere relaties. Eiseres woont met haar kinderen in Ghana en referent woont in Nederland. Eiseres en referent hebben elkaar in 2016 in Ghana leren kennen.

### *Besluitvorming*

3. In het primaire besluit, gehandhaafd in het bestreden besluit, heeft verweerder de aanvraag van eiseres en haar kinderen afgewezen. Verweerder heeft hieraan ten grondslag gelegd dat eiseres niet aan het inburgeringsvereiste voldoet en niet voor vrijstelling daarvan in aanmerking komt. Verweerder werpt in het bestreden besluit niet langer tegen dat eiseres en referent geen duurzame en exclusieve relatie hebben.

### *Verdragen, richtlijnen en wettelijke bepalingen*

4. Voor deze uitspraak zijn de volgende bepalingen uit verdragen, richtlijnen en wetten relevant.

## **Grondwet**

### **Artikel 1**

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

### **Artikel 93**

Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

### **Artikel 120**

De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

## **Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie 1 (IVUR)**

### **Artikel 1, eerste lid**

In dit Verdrag wordt onder rassendiscriminatie verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning, het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.

### **Artikel 2, eerste lid**

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.

### **Artikel 8, eerste lid**

Er wordt een Commissie voor de uitbanning van rassendiscriminatie ingesteld (hierna te noemen de Commissie<sup>2</sup>), die zal bestaan uit achttien deskundigen van hoog zedelijk aanzien en erkende onpartijdigheid, die door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag uit hun onderdanen worden gekozen; zij treden op in hun persoonlijke hoedanigheid, terwijl rekening wordt gehouden met een billijke geografische verdeling en met de vertegenwoordiging van de verschillende beschavingsvormen en de belangrijkste rechtsstelsels.

## **Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 3(EVRM)**

### **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.

## **Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 4**

### **Artikel 1, eerste lid**

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.

### **Artikel 1, tweede lid**

Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

## **Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 5**

### **Artikel 18**

Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties.

## **Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 6**

### **Artikel 21, eerste lid**

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, is verboden.

### **Artikel 21, tweede lid**

Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

## **Gezinsherenigingsrichtlijn 7**

### **Artikel 7, tweede lid**

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

### *Relevante jurisprudentie*

5.1. Voor een geslaagd beroep op artikel 14 van het EVRM moet sprake zijn van een op relevante onderdelen vergelijkbare of analoge positie. En voor zover daarvan sprake is, slaagt een beroep op artikel 14 van het EVRM alleen dan, wanneer er voor de onderscheiden behandeling geen redelijke en objectieve rechtvaardiging is.<sup>8</sup> Van een redelijke en objectieve rechtvaardiging is sprake wanneer het gekozen onderscheid:

- a. een legitiem doel dient;
- b. een geschikt en noodzakelijk middel is om het doel te verwezenlijken (proportionaliteit), en
- c. er geen minder verstreckende alternatieven zijn (subsidiariteit).

5.2. Op grond van vaste jurisprudentie van het EHRM is onderscheid in behandeling dat enkel of in beslissende mate op grond van ras of etniciteit is gebaseerd nimmer gerechtvaardigd in een democratische samenleving.<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld rechtsoverweging 176 uit het arrest D.H. and Others v. the Czech Republic van 13 november 2007, 57325/00:

*176 [ ] no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a persons ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.*

5.3. In het arrest Timishev v. Rusland<sup>10</sup> heeft het EHRM uitgelegd wat onder ras en etniciteit moet worden verstaan, namelijk:

*55. Ethnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds.*

5.4. Verder heeft het EHRM in verschillende arresten overwogen dat algemeen heersende aannames of vooroordelen over bepaalde groepen nooit als rechtvaardiging kunnen dienen voor ongelijke behandeling.<sup>11</sup> Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) is kritisch ten aanzien van het gebruik van etnische stereotypingen en vooroordelen. Een onderscheid in behandeling dat hierop gebaseerd is, is niet te rechtvaardigen.<sup>12</sup>

5.5 Een onderscheid op grond van nationaliteit is volgens het EHRM enkel gerechtvaardigd indien daar zeer zwaarwegende redenen very weighty reasons voor zijn. Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM in de zaak Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, rechtsoverweging 93:

*93. However, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference in treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention (see Gaygusuz v. Austria, 16 September 1996, § 42, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV; Koua Poirrez v. France, no. 40892/98, § 46, ECHR 2003-X; Andrejeva v. Latvia [GC], no. 55707/00, § 87, ECHR 2009; and Ponomaryovi v. Bulgaria, no. 5335/05, § 52, ECHR 2011). 13*

5.6. Tot slot kan onderscheid naar nationaliteit een direct onderscheid op grond van afkomst, nationale of etnische afstamming opleveren indien het onderscheid in werkelijkheid gericht is op etniciteit.<sup>14</sup>

## **I. Onderscheid naar afkomst, nationale of etnische afstamming**

*Standpunten van partijen en opmerking vooraf*

6.1. In het onderhavige geschil maakt verweerder een onderscheid tussen onderdanen van landen die zijn vrijgesteld van de verplichting om in het kader van gezinshereniging voorafgaand succesvol een inburgeringsexamen te behalen en onderdanen van landen die niet zijn vrijgesteld. Verweerder stelt dat dit onderscheid enkel gebaseerd is op de nationaliteit van onderdanen. Eiseres stelt dat er feitelijk (ook) sprake is van onderscheid op grond van ras en etniciteit.

6.2.

Deze uitspraak gaat niet over het doel van de Nederlandse overheid tot betere integratie in Nederland van derdelanders. Dat is niet in geschil en is naar het oordeel van de rechtbank ook volstrekt legitiem. Deze uitspraak gaat over het door verweerder gemaakte onderscheid tussen groepen mensen in het bereiken van dat doel.

### *Terminologie*

- 7.1. Uit artikel 1, eerste lid, van het IVUR volgt dat het juridische begrip rassendiscriminatie een verzamelterm is voor verboden onderscheid op grond van ras, huidskleur, afkomst, nationale en etnische afstamming. Deze termen moeten ruim worden opgevat nu het IVUR ten doel heeft alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen. Uit de rechtspraak van het EHRM en het Hof volgt dat de term etniciteit (etnische afstamming) verwijst naar sociale of maatschappelijke groepen die gekenmerkt worden door met name een gemeenschappelijke nationaliteit, stam, religie, taal, culturele en traditionele afkomst en achtergrond, en gemeenschappelijke levensomstandigheden.<sup>15</sup> Volgens het Internationaal Gerechtshof duidt de term nationale afstamming op land van herkomst.<sup>16</sup> Het College voor de Rechten van de Mens ziet nationale afstamming als het hebben van een binding met een nationale staat, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie daar is geboren of opgegroeid, of omdat diens (voor)ouders in die nationale staat zijn geboren of opgegroeid.<sup>17</sup>
- 7.2. De rechtbank sluit zich in het hiernavolgende aan bij de termen uit het IVUR en volgt daarbij de hierboven weergegeven nadere uitleg van de begrippen nationale en etnische afstamming.
- 7.3. Het begrip nationaliteit betreft, anders dan de discriminatiegronden uit artikel 1, eerste lid, van het IVUR, een duidelijk afgebakend juridisch begrip. Het gaat enkel over staatsburgerschap, over de juridische band tussen een staat en (een deel van) haar inwoners.

### *A-landen en B-landen 18*

8. Verweerders standpunt is dat bij de beantwoording van de vraag welke onderdanen vrijgesteld worden van het inburgeringsvereiste, enkel onderscheid is gemaakt op grond van nationaliteit. Verweerder heeft in dit kader verwezen naar de Memorie van Toelichting (MvT)<sup>19</sup> bij de Wet inburgering in het buitenland. Daarin staat:

*Onderdanen van een beperkt aantal ontwikkelde en westers(-georiënteerd)e derdelanden als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Zwitserland zijn eveneens vrijgesteld van het mvv-vereiste [en in het verlengde daarvan het inburgeringvereiste. Toevoeging rechtbank], aangezien zij afkomstig zijn uit landen die in sociaal-economisch, maatschappelijk en politiek opzicht vergelijkbaar zijn met die van de Europese landen en mede om die reden niet leiden tot ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en wezenlijke problemen bij de integratie in de Nederlandse samenleving.*

- 9.1. Uit de door verweerder gegeven motivering leidt de rechtbank het volgende af.

- 9.1.1. Er zijn volgens verweerder ontwikkelde" en westerse dan wel westers-georiënteerde landen, met een soortgelijke sociaal-economische, maatschappelijke en politieke situatie als Europese landen. Het gaat in het bijzonder om:<sup>20</sup>

Australië;  
Canada;  
Japan;  
Monaco;  
Nieuw-Zeeland;

Vaticaanstad;  
Verenigd Koninkrijk van Groot Brittannië en Noord-Ierland;  
Verenigde Staten;  
Zuid-Korea;  
Zwitserland.

De rechtbank zal, omwille van de overzichtelijkheid, deze landen hierna aanduiden als de A-landen.

9.1.2. Er zijn landen die niet soortgelijk zijn aan Europese landen. De rechtbank zal deze landen hierna aanduiden als de B-landen.

9.1.3. Van onderdanen afkomstig uit A-landen valt geen ongewenste en ongebreidelde instroom én geen wezenlijke problemen met integratie te verwachten. Van onderdanen afkomstig uit B-landen wel.

9.2. De rechtbank stelt ten aanzien van deze motivering voorts het volgende vast.

#### De A-landen

9.2.1. In de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland staat niet wat onder ontwikkeld, westers of westers-georiënteerd moet worden verstaan. Terwijl het onderscheid in essentie daar wel op is gebaseerd. De rechtbank merkt daarbij op dat de term westers en niet-westers inmiddels ook is verlaten in verband met de onbruikbaarheid daarvan.<sup>21</sup> De rechtbank stelt daarnaast vast dat niet wordt uitgelegd wat onder de factoren sociaal-economisch, maatschappelijk en politiek moet worden verstaan. Evenmin wordt uitgelegd op grond waarvan deze factoren als Europese landen bindend kunnen worden gezien én op grond waarvan landen die als A-land zijn aangemerkt vervolgens als soortgelijk kunnen worden gezien aan Europese landen.

#### De B-landen

9.2.2. In de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland is voorts niet te achterhalen waarom landen die als B-land zijn aangemerkt niet lijken op Europese landen, als ook wat de B-landen onderling zou binden om elkaar in deze categorie te treffen.

#### Wezenlijke problemen met integratie met onderdanen afkomstig uit B-landen

9.2.3.1. In de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland wordt gewezen op wezenlijke problemen met integratie van onderdanen afkomstig uit B-landen, ter rechtvaardiging van het onderscheid met onderdanen van de landen op de A-lijst. Daarbij wordt verwezen naar diverse Kamerstukken en rapporten. De rechtbank stelt vast dat deze Kamerstukken en rapporten een niet eenduidig beeld laten zien wat betreft de integratie van migranten. Ter illustratie moge de Kabinetsreactie<sup>22</sup> op het rapport Bruggen Bouwen van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (commissie Blok) dienen. Het kabinet geeft aan de hoofdconclusie van dit rapport dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd weliswaar te onderschrijven, maar geeft vervolgens aan dat van andere grote groepen allochtonen moet worden geconcludeerd dat hun integratie nog niet geheel of geheel niet is geslaagd en dus mislukt is. Ook wordt in de Kabinetsreactie verwezen naar een jaarlijkse stroom aan wetenschappelijke informatie over de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden en over de migratie, waarna wordt gesteld dat deze informatie de actuele beeldvorming over etnische minderheden en hun integratie nuanceert, maar het bestaan van grote maatschappelijke achterstand en sociale en culturele scheidslijnen niet tegenspreekt. In de

verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft de rechtbank evenmin een eenduidige, wetenschappelijke onderbouwing kunnen vinden van de in de MvT geschetste wezenlijke integratieproblemen met onderdanen uit de B-landen afgezet tegen een geslaagde integratie van onderdanen uit de A-landen. Zo wordt in de Nota naar aanleiding van het eindverslag bijvoorbeeld opgemerkt dat er een divers beeld is wat betreft nieuwe etnische migrantengroepen uit Afghanistan, Irak, Iran, Somalië en voormalig Joegoslavië, zowel qua opleidingsniveau als inter-etnische contacten en deelname aan de arbeidsmarkt.<sup>23</sup>

9.2.3.2. De rechtbank stelt voorts vast dat in de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland vooral wordt ingegaan op migranten met een Marokkaanse of Turkse achtergrond. Over migranten uit Peru, Angola, Mongolië en Jemen om maar een paar landen uit de B-landenlijst te noemen is niets te vinden, ook niet in de Kamerstukken en rapporten waar in de MvT naar wordt verwezen.<sup>24</sup> Toch geldt de conclusie van wezenlijke problemen met integratie voor alle B-landen, dus ook voor mensen uit deze bij wijze van voorbeeld genoemde landen.

#### *Onderscheid op grond van afkomst, nationale - of etnische afstamming*

10. Het door verweerder gekozen onderscheid tussen A- en B-landen komt aldus niet verder dan onduidelijke aannames, negatieve stereotyperingen en/of niet concludent onderbouwde stellingen over onderdanen afkomstig uit westerse of westers-georiënteerde landen die geen ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en integratieproblemen veroorzaken en onderdanen afkomstig uit niet-westerse of niet-westers-georiënteerde landen die wel ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en wezenlijke integratieproblemen veroorzaken.

11. De rechtbank is van oordeel dat nationaliteit in de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland aldus niet wordt gebruikt als vorm van staatsburgerschap, maar wordt gekoppeld aan veronderstelde kenmerken en gedrag van een groep mensen met eenzelfde herkomst, afgeleid uit nationaliteit. Nationaliteit is daarmee gebruikt als indicator van een groepsidentiteit, en aldus wordt er in werkelijkheid een onderscheid gemaakt op grond van afkomst, nationale of etnische afstamming.

#### *Voorbeelden*

12.1. Het door verweerder gekozen onderscheid verschilt in de kern niet van een restaurant waar iedereen die zich netjes gedraagt welkom is, maar waar op grond van niet onderbouwde aannames en negatieve stereotyperingen een deurbeleid wordt gehanteerd dat onderdanen van een aantal specifieke landen eerst moeten laten zien dat ze zich netjes kunnen gedragen, terwijl de rest gewoon kan doorlopen.

12.2. Dat nationaliteit niet het werkelijke onderscheidende criterium is, wordt ook duidelijk wanneer er sprake is van onderlinge migratie tussen onderdanen van A- en B-landen. Een in Japan geboren en getogen accountant met de Ghanese nationaliteit zal een inburgeringsexamen moeten doen voordat zij in het kader van gezinsvorming naar Nederland kan komen. Haar Japanse buurvrouw en collega hoeft dit echter niet. Beide vrouwen wonen en werken in een A-land, waarvan de overheid zegt dat daardoor geen problemen met integratie te verwachten zijn. Toch zal de vrouw met de Ghanese nationaliteit een inburgeringsexamen moeten doen. Niet vanwege haar nationaliteit de nationaliteit zegt immers niets over het land waar zij is geboren en getogen maar omdat haar afstamming in Ghana ligt. Het werkelijke onderscheid tussen deze burens is dus waar iemand oorspronkelijk vandaan komt.

#### *Ongebreidelde migratiestromen en wezenlijke integratieproblemen*



13. Het werkelijke onderscheid is ook uitdrukkelijk door de wetgever bedoeld.<sup>25</sup> In de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland staat namelijk dat van onderdanen afkomstig uit A-landen geen *ongewenste en ongebreidelde migratiestromen* en *wezenlijke integratieproblemen* te verwachten zijn. Met andere woorden, van onderdanen afkomstig uit de B-landen wel, hetgeen iets negatiefs is en met een inburgeringsexamen moet worden voorkomen.

*Conclusie: onderscheid op grond van afkomst, nationale- en etnische afstamming*

14. Naar het oordeel van de rechtbank gaat het aldus om een bewust en dermate grofmazig gehanteerd onderscheid tussen **[a]** onderdanen van A-landen, waarbij ook opvalt dat het overgrote deel van de A-landen een bevolking heeft met een witte huidskleur, en **[b]** onderdanen van B-landen de rest van de wereld<sup>26</sup> dat het door verweerder gebruikte onderscheidend criterium naar nationaliteit in werkelijkheid een onderscheid is op afkomst, nationale en etnische afstamming.

15. Gelet op artikel 2, eerste lid, onder a, van het IVUR, artikel 14 van het EVRM, artikel 1, eerste lid van het 12e Protocol bij het EVRM, artikel 21, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de vaste rechtspraak van het EHRM is een dergelijk onderscheid nimmer gerechtvaardigd. Deze beroepsgrond van eiseres slaagt en het bestreden besluit wordt reeds om die reden vernietigd.

## **II. Onderscheid naar nationaliteit**

16. Ook indien, zoals verweerder heeft betoogd, het onderscheid tussen A- en B-landen louter zou zijn terug te voeren op nationaliteit, dan is er naar het oordeel van de rechtbank niet gebleken van een objectieve en redelijke rechtvaardiging.

17. Op grond van vaste jurisprudentie moeten voor een onderscheid naar nationaliteit very weighty reasons worden aangedragen.<sup>27</sup> Met andere woorden de ongelijke behandeling moet strikt noodzakelijk zijn om het gestelde doel te kunnen verwezenlijken. Verweerder meent dat uitgaande van een zekere margin of appreciation, van deze very weighty reasons sprake is.

*Redelijke en objectieve rechtvaardiging*

18.1. Zoals hiervoor is overwogen, zijn in de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland, noch tijdens de verdere parlementaire behandeling, objectieve gegevens verstrekt die het gekozen onderscheid tussen A- en B-landen als gevolg van gestelde integratieproblematiek voldoende onderbouwen. Verweerder heeft desgevraagd ter zitting die onderbouwing evenmin kunnen geven. Reeds daarom kan niet van een *objectieve* rechtvaardiging worden gesproken.

18.2. Voorts kan de in de MvT, en verdere parlementaire behandeling<sup>28</sup>, gemaakte koppeling van het inburgeringsvereiste aan het mvv-vereiste evenmin als rechtvaardiging worden gezien. Deze koppeling is immers een politieke keuze vanuit het bestaande onderscheid tussen mvv-plichtige landen en niet-mvv-plichtige landen. Als strikte noodzaak voor het gemaakte onderscheid om de integratie te bevorderen, kan deze koppeling niet worden gezien. En de tijdens de parlementaire behandeling geuite zorg dat het hanteren van een inburgeringstoets voor onderdanen van A-landen schadelijk is voor de buitenlandse en economische betrekkingen met die landen<sup>29</sup>, kan tot slot evenmin als een strikte noodzaak voor het gemaakte onderscheid worden gezien.

*Legitiem doel*

19. Zoals hierboven in 10 overwogen, is het door verweerder gemaakte onderscheid tussen A- en B-landen niet gebaseerd is op wetenschappelijke onderbouwing, maar op onduidelijke aannames, negatieve stereotypingen en/of niet concludent onderbouwde stellingen over onderdanen afkomstig uit westerse of westers-georiënteerde landen die geen ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en integratieproblemen veroorzaken en onderdanen afkomstig uit niet-westerse of niet-westers-georiënteerde landen die wel ongewenste en ongebreidelde migratiestromen naar Nederland en wezenlijke integratieproblemen veroorzaken. Het doel van het inburgeringsexamen is dus niet enkel gelegen in het bevorderen van de integratie van onderdanen uit de B-landen, maar ook om ongewenste en ongebreidelde migratiestromen uit die landen tegen te gaan. Het inburgeringsexamen wordt in dat licht ook bewust gezien als selectiemechanisme.<sup>30</sup> Tijdens de parlementaire behandeling van de wet heeft toenmalig minister Verdonk dit nog eens beaamd. Het inburgeringsvereiste was niet primair gericht op beperking van de (gezins)migratie naar Nederland maar dat was wel een belangrijk effect dat redelijkerwijs te voorzien is en dat gelet op het belang van inburgering ook aanvaardbaar is<sup>31</sup>. Inperking van ongewenste migratiestromen kan naar het oordeel van de rechtbank niet als een legitiem doel met betrekking tot het gehanteerde onderscheid *ten behoeve van een betere inburgering* worden gezien.

#### *Proportionaliteit*

20. Ten aanzien van de proportionaliteit overweegt de rechtbank als volgt. Ook hier geldt dat verweerder niet heeft onderbouwd waaruit blijkt dat onderdanen van A-landen makkelijk in de Nederlandse samenleving integreren dan wel waaruit blijkt dat onderdanen van B-landen wezenlijke problemen bij het integreren ondervinden.<sup>32</sup> Reeds daardoor kan niet worden gezegd dat het inburgeringsexamen een geschikt en noodzakelijk middel is om het doel, bevorderen van de integratie, te verwezenlijken. Aan de eis van proportionaliteit is dus ook niet voldaan.

#### *Subsidiariteit*

21. Tot slot is ook niet gebleken dat er geen minder verstrekkende alternatieven zijn dan het gekozen onderscheid en middel om de integratie van onderdanen uit B-landen te bevorderen.

#### *Conclusie: een verboden onderscheid op grond van nationaliteit*

22. Gelet op wat hiervoor is overwogen, concludeert de rechtbank dat niet gebleken is van very weighty reasons die het onderscheid op grond van nationaliteit kunnen dragen. Dit betekent dat deze beroepsgrond van eiseres eveneens slaagt.

23. Voorts merkt de rechtbank nog op dat het CERD het door verweerder gekozen onderscheid op nationaliteit bij gezinshereniging- of vorming niet lijkt toe te staan. In een zaak tegen Israël oordeelde het CERD als volgt:

*states must ensure that restrictions on family reunification are strictly necessary and limited in scope, and are not applied on the basis of nationality, residency or membership of a particular community.* <sup>33</sup>

### **III. Gezinsherenigingsrichtlijn**

24. Eiseres heeft voorts aangevoerd dat het inburgeringsvereiste in strijd is met artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Volgens haar blijkt uit de MvT bij de Wet inburgering buitenland dat het inburgeringsexamen als selectie criterium wordt gebruikt. Eiseres wijst in dit kader ook op het arrest van het Hof in de zaak K. en A.<sup>34</sup> waaruit volgt dat het stellen van integratievoorwaarden gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken.

25. In het arrest K. en A. heeft het Hof onder meer overwogen dat de integratievoorwaarden van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet tot doel mogen hebben personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar mogen de voorwaarden slechts dienen om integratie in de lidstaten te vergemakkelijken.

26. Naar het oordeel van de rechtbank is voldoende gebleken dat het inburgeringsvereiste een selectiemechanisme is. Als eerder overwogen in deze uitspraak blijkt uit de MvT bij de Wet inburgering in het buitenland dat dit het geval is.<sup>35</sup> Op pagina 19 van deze MvT wordt vervolgens ter rechtvaardiging van de vrijstelling van A-landen gesteld dat vanuit die landen geen ongewenste en ongebreidelde migratiestromen en wezenlijke integratieproblemen te verwachten zijn. Zoals hierboven reeds weergegeven, heeft toenmalig minister Verdonk bevestigd dat een belangrijk neveneffect is dat migratie uit B-landen beperkt wordt.<sup>36</sup> Nu het inburgeringsvereiste dus tevens een selectiemechanisme is, slaagt deze beroepsgrond van eiseres ook.

#### **IV. Ontbreken toestemmingsverklaring andere ouder**

27. Verweerder heeft in het bestreden besluit aan eiseres tegengeworpen dat toestemmingsverklaringen van [naam 7] ontbreken. Hij staat als vader op de geboorteaktes van haar nog minderjarige kinderen [naam eiser 2] en [naam eiser 3]. Volgens verweerder kan gelet hierop gezag van de vader over deze kinderen niet worden uitgesloten. Eiseres zal alsnog toestemmingsverklaringen moeten overleggen, dan wel een custody order waaruit eenhoofdig gezag van eiseres blijkt.

28. Volgens eiseres bestaat er geen rechtsgrond om een mvv-aanvraag af te wijzen vanwege het ontbreken van toestemming van de andere ouder. Bovendien is volgens eiseres het toestemmingsvereiste alleen in de Vreemdelingencirculaire 200037 neergelegd en niet in een algemeen verbindend voorschrift. Een beleidsregel kan niet zelf normen stellen, is geen uitwerking van hoger recht en dient volgens eiseres dan ook als onverbindend te worden beschouwd.

29.1. De rechtbank overweegt als volgt. Verweerders gemachtigde heeft ter zitting betoogd dat de wettelijke grondslag voor het verlangen van gezag gelegen is in artikel 16 van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.14, onder c, van het Vreemdelingenbesluit 2000. In dit laatste artikel is bepaald dat:

*De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend aan het minderjarige biologische of juridische kind van de hoofdpersoon, dat naar het oordeel van Onze Minister feitelijk behoort en reeds in het land van herkomst feitelijk behoorde tot het gezin van die hoofdpersoon en dat onder het rechtmatige gezag van die hoofdpersoon staat.*

29.2. Dit betekent dat het standpunt van eiseres geen stand houdt. De rechtbank is echter van oordeel dat het onderzoek van verweerder naar de vraag of eiseres alleen het gezag over haar minderjarige kinderen heeft, onvolledig is geweest. Er is feitelijk weinig over bekend en er zijn op de hoorzitting weinig vragen over gesteld. Op de zitting bij de rechtbank heeft referent bevestigd dat de vader van deze kinderen al lange tijd uit beeld is en eiseres altijd al voor de kinderen heeft gezorgd. Om het onderzoek volledig en zorgvuldig te maken, acht de rechtbank het aangewezen dat verweerder met eiseres en de kinderen in gesprek gaat. Voorgaande betekent dat ook deze beroepsgrond van eiseres slaagt. Het bestreden besluit is ook op dit onderdeel onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

#### **V. Conclusie**

30. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het bestreden besluit discriminatoir, want in strijd met artikel 2, eerste lid, onder a, van het IVUR, artikel 14 van het EVRM, artikel 1, eerste lid van het 12e Protocol bij het EVRM en artikel 21, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese

Unie. Daarnaast is het bestreden besluit in strijd met artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn als ook onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende deugdelijk gemotiveerd. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. Verweerder zal daarom een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van tien weken.

31. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.750,-- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 1).

### **Beslissing**

De rechtbank,

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen tien weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van 1.750,--.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.J.M. Baldinger, voorzitter, mr. R.H.G. Odink en mr. R. Hirzalla, leden, in aanwezigheid van mr. M. Belhaj, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen vier weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

- 
- <sup>1</sup> New York, 7 maart 1966.
  - <sup>2</sup> In deze uitspraak zal deze Commissie het CERD genoemd worden. Deze afkorting staat voor Committee on the Elimination of Racial Discrimination.
  - <sup>3</sup> Rome, 4 november 1950.
  - <sup>4</sup> Rome, 4 november 2000.
  - <sup>5</sup> Rome, 25 maart 1957.
  - <sup>6</sup> 26 oktober 2012.
  - <sup>7</sup> Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.
  - <sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaken: Karner v. Oostenrijk van 24 juli 2003, 40016/98, Bah v. Verenigd Koninkrijk van 27 september 2011, 56328/07, Hode en Abdi v. Verenigd Koninkrijk van 6 november 2012, 22341/09 en Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, 38590/10.

- <sup>9</sup> Zie in dit verband de arresten van het EHRM in de zaken: D.H. and Others v. the Czech Republic van 13 november 2007, 57325/00 r.o. 176, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina van 22. december 2009, 27996/06 en 34836/06, en Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, 38590/10, r.o. 94.
- <sup>10</sup> Timishev v. Rusland, 13 maart 2006, 55762/00 en 55974/00.
- <sup>11</sup> Zie onder andere de arresten Lingurar v. Roemenië van 16 april 2019, 48474/14, r.o. 76, Markin v. Russia van 22 maart 2012, 30078/06, r.o. 142 en 143, Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, 38590/10, r.o. 126 en L&V v. Verenigd Koninkrijk van 9 januari 2003, EHCR 2003/18, r.o. 52.
- <sup>12</sup> CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD van 16 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:480, r.o. 82, 91, 109 en 128.
- <sup>13</sup> Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, 38590/10.
- <sup>14</sup> Zie ook de uitspraken van de Hoge Raad van 24 november 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7409, r.o. 6, en 1 juli 1986, HR:1986:AB7680, r.o. 6.2 en 6.4.
- <sup>15</sup> Zie bv. EHRM in Timishev v. Rusland van 13 december 2005, nrs 55762/00 en 55974, r.o. 55 en Hof in CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD van 16 juli 2015, zaak C-83/14, r.o. 46.
- <sup>16</sup> Internationaal Gerechtshof 4 februari 2021 in Qatar v. Verenigde Arabische Emiraten, r.o. 94.
- <sup>17</sup> College voor de Rechten van de Mens 25 april 2013, oordeel 2013-52, par. 3.3.
- <sup>18</sup> Aan onderdanen van EU- en EER-landen alsmede hun gezinsleden kan geen voorafgaande inburgeringstoets in het buitenland worden opgelegd. Hen komt immers het unierechtelijke recht op vrij verkeer toe. Van de verdere bespreking van het door verweerder gemaakte onderscheid in landen zijn de EU- en EER-landen dan ook uitgezonderd.
- <sup>19</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 3, p. 19.
- <sup>20</sup> Bijlage 2. behorend bij artikel 2.2 Voorschrift Vreemdelingen (landen van welke de onderdanen zijn vrijgesteld van de MVV-plicht).
- <sup>21</sup> Zie onder andere: Dossier Asiel, migratie en integratie, Heroverweging indeling westerse en niet-westerse migratieachtergrond, cbs.nl.
- <sup>22</sup> Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dd. 24 mei 2004, Kamerstuk 28.689 nr. 17, vergaderjaar 2003/2004, paragrafen 1 en 2.2.
- <sup>23</sup> Kamerstukken II, 2004/2005, 29 700, nr. 6 pp. 13 t/m 16.
- <sup>24</sup> Ook in de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet inburgering in het buitenland, wetsvoorstel 29 700 is niet iets te vinden over deze landen.
- <sup>25</sup> Zie in dit verband CHEZ Razpredelenie Bulgaria 16 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:480, r.o. 91.
- <sup>26</sup> Uitgezonderd EU- en EER-landen.
- <sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld Biao v. Denemarken van 24 mei 2016, 38590/10.
- <sup>28</sup> Zie bv. Memorie van Antwoord, 29 juli 2005, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken 2004-2005, 29700 nr. E, pp. 6 en 7, als ook de beantwoording van toenmalig Minister Verdonk in Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (29700), 20 januari 2006, Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken 2005-2006, nr. 13 p. 661.
- <sup>29</sup> Zie Kamerstukken II 2004/2005, 29 700, nr. 6, p. 32.
- <sup>30</sup> Zie de MvT, Kamerstukken II, 2003/04, 29 700, nr. 3, laatste alinea van pagina 6, laatste alinea van pagina 14 en laatste alinea van pagina 15.
- <sup>31</sup> Zie in dit verband Kamerstukken II 2004/2005, 29 700, nr. 6, p. 13.
- <sup>32</sup> Zie in dit verband ook rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:622.
- <sup>33</sup> CERD Committee, Consideration Of Reports Submitted By States Parties Under Article 9 Of The Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Israel, Seventieth session, 19 February-9 March 2007, CERD/C/ISR/CO/13, section 20.
- <sup>34</sup> Arrest van 9 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:453.

<sup>35</sup> Zie in dit verband de laatste alinea van pagina 6, laatste alinea van pagina 14 en de laatste alinea van pagina 15.

<sup>36</sup> Zie in dit verband Kamerstukken II 2004/2005, 29 700, nr.6, p. 13.

<sup>37</sup> Paragraaf B7/3.2.2.

---