

2015

Het basisexamen inburgering in het buitenland

Een onderzoek naar de verenigbaarheid van het inburgeringsvereiste met de Gezinsherenigingsrichtlijn

in·te·gra·tie

1 het maken van of opnemen in een groter geheel

maat·re·gel

1 handeling of ingreep met een bepaald doel: *maatregelen nemen* (of: *treffen*)

voor·waar·de

1 voorafgaande beperking; beding: *voorwaarden stellen; op voorwaarde dat* mits

Afstudeerorganisatie

Advocatenkantoor mr. I.K. Kolev

Opdrachtgever

Mr. I.K. Kolev

Opleiding

Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg

Afstudeerdocenten:

Mr. G.W.J.M. Kipping

Mr. M.A.A.E.J. Lemmens

Auteur

C.J.M. Kieneker

Studentnummer

2057533

Hapert, mei 2015

Het basisexamen inburgering in het buitenland

*Een onderzoek naar de verenigbaarheid van het inburgeringsvereiste met de
Gezinsherenigingsrichtlijn*

Afstudeerorganisatie

Advocatenkantoor mr. I.K. Kolev

Opdrachtgever

Mr. I.K. Kolev

Opleiding

Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg

Afstudeerdocenten:

Mr. G.W.J.M. Kipping

Mr. M.A.A.E.J. Lemmens

Auteur

C.J.M. Kieneker

Studentnummer

2057533

Hapert, mei 2015

VOORWOORD

Met trots presenteer ik u mijn afstudeerscriptie voor de opleiding HBO Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. In opdracht van Advocatenkantoor Kolev heb ik onderzoek gedaan naar de verenigbaarheid van het Nederlandse inburgeringsvereiste met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Mr. I.K. Kolev heeft mij verzocht onderzoek te doen in hoeverre het behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor afgifte van een mvv voor gezinshereniging in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het doel van het onderzoek is een duidelijk beeld te krijgen op welke punten het inburgeringsvereiste al dan niet in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat opdrachtgever cliënten beter kan adviseren en hij eventueel de begeleiding in aanvraagprocedures kan aanpassen.

Sinds 1998 ben ik werkzaam op het kantoor van opdrachtgever, waarvan ik de laatste jaren onder andere aanvraagformulieren voor het verblijfsdoel 'familie en gezin' voor cliënten invul en beoordeel of alle vereiste documenten aanwezig zijn. Een goede basis dacht ik in het begin. Toch merkte ik al snel dat ik de basiskennis van het migratierecht en EU-recht miste. Tijdens de opleiding zijn deze vakken helaas niet aan bod gekomen. Enthousiast ben ik de materie ingedoken en zie hier het resultaat.

Graag wil ik voordat u mijn afstudeerscriptie leest, van de gelegenheid gebruik maken iedereen te bedanken die mij heeft bijgestaan dit onderzoek te verrichten. Ik bedank mr. I.K. Kolev voor zijn intensieve begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Ondanks zijn drukke werkschema was hij altijd bereid antwoord te geven op mijn vragen en mij feedback te geven. Ook wil ik mijn afstudeerdocenten Gerdjan Kipping en Mark Lemmens bedanken voor hun begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Hun kritische blik en feedback hebben mij erg geholpen bij de totstandkoming van deze afstudeerscriptie.

Tot slot wil ik mijn familie bedanken. Iedereen stond altijd klaar om op de kinderen te passen, het huis schoon te maken, de dieren te verzorgen, noem het maar op. Zonder hun steun had ik deze studie nooit kunnen afronden.

Het was een leerzame reis.

Catelijne Kieneker

Hapert, mei 2015.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

Afkortingen en begrippenlijst

Hoofdstuk 1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Probleembeschrijving	12
1.3 Doelstelling	13
1.4 Centrale vraag	13
1.5 Methoden van onderzoek	14
1.6 Verantwoording	14
1.7 Afbakening	15
1.8 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Europese Unie	16
2.1 Europese Unie	16
2.2 Het institutionele karakter van de Europese Unie	17
2.3 Wetgeving EU	18
2.4 Wetgevingsprocedures	19
2.5 Rechtsbeginselen Europese Unie	19
Hoofdstuk 3 Gezinsherenigingsrichtlijn	22
3.1 Inleiding	22
3.2 De Gezinsherenigingsrichtlijn	22
3.3 Integratievoorwaarden	23
3.4 Werkingssfeer Gezinsherenigingsrichtlijn	24
3.5 Implementatie Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland	24
3.6 Evaluatie implementatie Gezinsherenigingsrichtlijn	25
Hoofdstuk 4 Wet inburgering in het buitenland	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Doelstellingen van de Wib	28
4.3 Juridisch kader	29
4.4 Verzwaring exameneisen inburgeringsexamen	31
4.5 Wet inburgering in het buitenland in de praktijk	32

4.6 Het effect van de Wib in de praktijk	33
Hoofdstuk 5 Jurisprudentieanalyse	35
5.1 Imran	35
5.2 De zaken K. en A.	36
5.3 Dogan	38
5.4 Oruche	39
5.5 Ayalti	39
Hoofdstuk 6 Dossieranalyse	40
6.1 Dossier A	40
6.2 Dossier B	42
6.3 Dossier C	42
6.4 Dossier D	44
6.5 Dossier E	46
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	47
7.1 Eindconclusies	47
7.2 Aanbevelingen	50
Literatuurlijst	51
Bijlage A	55
Bijlage B	56

SAMENVATTING

Op 3 oktober 2003 is Richtlijn 2003/86/EG¹ inzake het recht op gezinshereniging (hierna: Gezinsherenigingsrichtlijn) in werking getreden. Artikel 7 lid 2 van deze richtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid integratievoorwaarden vast te stellen voor gezinshereniging. Nederland heeft deze bepaling in de nationale wetgeving geïmplementeerd door middel van invoering van de Wet inburgering in het buitenland (hierna: Wib)². Op 15 maart 2006 werd de Wib ingevoerd en vanaf dat moment is het inburgeringsvereiste opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Deze wettelijke regeling is uitgewerkt in artikel 16 lid 1 sub h Vw en artikel 16 lid 3 Vw, artikel 3.71a, 3.98.a tot en met 3.98d Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb) en hoofdstuk 4.7.B1 Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc). Dit betekent dat wanneer een vreemdeling naar Nederland wil komen voor gezinshereniging men eerst het basisexamen inburgering in het buitenland moet hebben behaald.

Vanaf de invoering van het inburgeringsexamen is het toetsingsniveau diverse malen aangescherpt. Naar aanleiding van de invoering van het basisexamen inburgering in het buitenland is er discussie ontstaan over de rechtmatigheid van het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde. Inmiddels zijn er verschillende kritische artikelen en onderzoeksrapporten over het basisexamen inburgering verschenen³. Ook heeft rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch⁴ in 2012 al geoordeeld dat het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze zaak is thans aanhangig bij het Hof van Justitie naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de hoger beroepszaak.

Opdrachtgever meent dat het inburgeringsexamen het doel van de Wib voorbijschiet. Het doel van de Wib is mensen goed voor te bereiden op hun komst naar Nederland, maar in de praktijk van opdrachtgever belemmert het gezinsmigratie echter. Aanleiding van dit onderzoek is een stijging in het aantal afwijzende beslissingen op aanvragen gezinshereniging, omdat het certificaat inburgering niet kan worden overgelegd. Onderzocht is of het Nederlandse inburgeringsvereiste strijdig is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat cliënten goed kunnen worden geïnformeerd en de begeleiding in de aanvraagfase eventueel kan worden aangepast.

Het doel van onderhavig onderzoek is op 1 juni 2015 een onderzoeksrapport aan te leveren waarin wordt onderzocht hoe de Nederlandse staat invulling geeft aan het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging en of dit vereiste verenigbaar is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat het voor opdrachtgever duidelijk is in hoeverre de begeleiding in de aanvraagfase aangepast moet worden. Op basis van de conclusies die uit dit onderzoek voortvloeien, zullen concrete aanbevelingen worden gedaan.

De centrale vraag van dit onderzoeksrapport is:

¹ PbEU 2003, L 251/12.

² Stb. 2004, 496. (transponeringstabel)

³ o.a. het rapport van het College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn*, september 2014; en het rapport 'Inburgering in het buitenland' van de Nationale Ombudsman, oktober 2013; en K. de Vries, 'Inburgeringseisen getoetst door de Europese rechters', *A&MR* 2014, 7, p. 261-268

⁴ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171, JV 2013/57.

'In hoeverre is het behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor afgifte van een mvv in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn?'

Voor het onderzoek van het recht is gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. De huidige bepalingen met betrekking tot het inburgeringsvereiste voor gezinshereniging worden geanalyseerd en vergeleken met de bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn en Unierechtelijke beginselen. Er is gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse van bestaande rechtsbronnen, literatuur, jurisprudentie en artikelen uit vakbladen.

Voor het praktijkonderzoek is gebruik gemaakt van een empirisch kwalitatief onderzoek. De werkwijze van het kantoor met betrekking tot gezinsherenigingszaken is onderzocht in de vorm van een casestudy. Bestaande documenten uit dossiers van opdrachtgever zijn geanalyseerd teneinde het praktijkprobleem in beeld te kunnen brengen.

Voor wat betreft het stellen van integratievoorwaarden als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging heeft de Europese Commissie in het evaluatieverslag met betrekking tot de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn, het groenboek en richtsnoeren invulling gegeven aan de term integratievoorwaarden uit artikel 7 lid 2 van deze richtlijn. De Europese Commissie benadrukt dat het doel van integratiemaatregelen het bevorderen van integratie van gezinsleden moet zijn en dat deze maatregelen niet in strijd mogen zijn met het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast dient bij de beoordeling van aanvragen voor gezinshereniging in alle gevallen individuele omstandigheden zoals analfabetisme en medische aandoeningen te worden meegewogen. Uit de richtsnoeren is gebleken dat indien integratievoorwaarden worden ingezet om gezinshereniging te beperken, dit in strijd is met het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Tevens dient de Nederlandse staat in nationale wet- en regelgeving vrijstellings- en vrijstellingsmogelijkheden op te nemen. Uit de onderzochte jurisprudentie is gebleken dat gezinshereniging toestaan de algemene regel is, daarvan afwijken is een uitzondering en dat daarnaast een evenwichtige en redelijke belangenafweging en individuele beoordeling dient plaats te vinden.

Uit het praktijkonderzoek is gebleken dat bepaalde groep vreemdelingen nooit kan voldoen aan het inburgeringsvereiste. De staatssecretaris legt de standpunten van de Europese Commissie en jurisprudentie naast zich neer. Ter motivering van de beschikking wordt steeds verwezen naar artikel 3.71a lid 1 en 2 Vb, artikel 3.98a Vb en hoofdstuk B1/4.7 Vc. Een beroep op ontheffing van het inburgeringsvereiste slaagt nooit, omdat er geen sprake is van een combinatie van bijzondere omstandigheden. Rapporten van Significant en Ministerie van Veiligheid en Justitie bevestigen het bovenstaande.

Geconcludeerd kan derhalve worden dat:

- het doel van het basisexamen inburgering in het buitenland is in strijd met het doel van de richtlijn.
Het doel van de Wib is namelijk selectie van gezinsmigranten en kansloze migratie te voorkomen en niet het bevorderen van integratie van gezinsmigranten, zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft en de Europese Commissie in het evaluatieverslag, groenboek, richtsnoeren en schriftelijke opmerkingen in de zaak Imran heeft verduidelijkt.
- de Wet inburgering in het buitenland is strijdig met het evenredigheidsbeginsel. Cijfers over toepassing van de hardheidsclausule in vergelijking met het aantal ingediende mvv-aanvragen gezinshereniging laten zien dat er geen sprake is van een richtlijnconforme beoordeling van individuele omstandigheden van het geval, die eventueel tot ontheffing van het basisexamen inburgering leiden.
- het effect van de Wib is uitsluiting van bepaalde groepen vreemdelingen, terwijl dit het bevorderen van integratie moet zijn.

Uit de dossieranalyse en de rapporten van Significant en Ministerie van Veiligheid en Justitie is op te maken dat een aantal examenkandidaten nooit het basisexamen inburgering in het buitenland succesvol kan afleggen. Deze groepen worden belemmerd in de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.

- de toepassing van de Nederlandse hardheidsclausule is niet verenigbaar met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Uit de rapporten van Significant en het dossieronderzoek blijkt dat de staatssecretaris de toepasselijke beleidsregels strikt hanteert, hetgeen betekent dat er sprake moet zijn van meerdere (bijzondere) omstandigheden om tot toepassing van de hardheidsclausule over te gaan. De Commissie stelt in het groenboek en richtsnoeren dat één omstandigheid zoals analfabetisme, medische aandoeningen, beperkte cognitieve vaardigheden, de kwetsbare positie van betrokkene, het niet beschikbaar zijn van oefenmateriaal en te hoge examenkosten al voldoende kan zijn een geslaagd beroep te kunnen doen op de hardheidsclausule.

- de hoge examenkosten zijn strijdig met de Gezinsherenigingsrichtlijn

Deze vraag staat thans nog ter beoordeling aan het Hof van Justitie, maar op grond van de standpunten van de Europese Commissie in het evaluatieverslag 2008, groenboek, richtsnoeren en het standpunt van Kokott in de prejudiciële procedure K. en A. wordt de hoogte van de examenkosten in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn geacht. Uit deze stukken is op te maken dat te hoge examenkosten een belemmering kunnen vormen op het recht op gezinshereniging, wat in strijd is met het doel en het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

- het Nederlandse basisexamen inburgering is een resultaatsverplichting, geen inspanningsverplichting.

Het basisexamen inburgering in het buitenland moet succesvol worden afgelegd, anders wordt de aanvraag afgewezen. Volgens het standpunt van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle in de zaak Imran is dit in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn.

- automatische afwijzing van de aanvraag volgt als niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste en geen beroep is gedaan op de hardheidsclausule, hetgeen in strijd is met de rechtsregel, die voortvloeit uit het arrest Chakroun.

Aanbeveling op kortere termijn is aanvragen en bezwaarschriften dusdanig te onderbouwen dat een solide fundament wordt gelegd voor een beroepsprocedure bij de rechtbank. Daarbij wordt aanbevolen de volgende punten in de onderbouwing mee te nemen.

- uitgebreide toelichting van een beroep op vrijstelling c.q. ontheffing van het inburgeringsvereiste.
- een expliciet onderbouwd beroep doen op hardheidsclausule.
- expliciet verwijzen naar standpunten Europese Commissie evaluatieverslag 2008, groenboek, richtsnoeren, uitspraak rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle Imran, rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch in de zaken K. en A., de conclusie van advocaatgeneraal Kokott in de zaak Imran, de conclusie van advocaatgeneraal Mengozzi in de zaak Dogan.
- expliciet verwijzen naar de rechtsregels die voortvloeien uit de arresten Chakroun, Dogan en Parlement tegen Staat.

Een aanbeveling op de langere termijn is een verzoek aan de Europese Commissie te richten een inbreukprocedure te starten tegen de Nederlandse staat.

BEGRIPPENLIJST

Derdelander

Vreemdeling die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat heeft.

Europese Richtlijn

Europeesrechtelijke regeling die voor wat betreft het te bereiken doel voor aangesloten lidstaten bindend is, en door deze lidstaten moet worden geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving.

Gemeenschapsrecht

Dit is het recht van de Europese Unie. Dit recht omvat verdragen, verordeningen, richtlijnen en jurisprudentie die gelden binnen de Europese Unie.

Gezinshereniging

Verblijfsrecht op grond van een reeds gesloten huwelijk toen beide echtgenoten nog in het buitenland verbleven.

Gezinsvorming

Verblijfsrecht op grond van een huwelijk dat wordt gesloten op het moment dat één van de echtgenoten al in Nederland verbleef.

Groenboek

Een groenboek is een rapport waarin de de Europese Commissie de stand van zaken omtrent een probleem of onderwerp beschrijft, en aanbevelingen doet voor te ontwikkelen beleid.

Hardheidsclausule

Dit betreft een mogelijkheid om in bijzondere individuele omstandigheden te kunnen afwijken van wet- en regelgeving ten gunste van de belanghebbende.

Implementatie

Omzetten in nationale wet- en regelgeving.

Inbreukprocedure

Wanneer de Europese Commissie van oordeel is dat een lidstaat in strijd handelt met het gemeenschapsrecht, kan de commissie deze procedure aanhangig maken bij het Europese Hof van Justitie.

Lidstaten

Landen die zijn aangesloten bij de Europese Unie.

NTSC

Amerikaanse analoge televisiestandaard

PAL

Duitse analoge televisiestandaard.

Richtsnoeren

Richtsnoeren zijn niet bindende besluiten van de EU en zijn bedoeld om het beleid van alle lidstaten op elkaar af te stemmen.

SECAM

Franse analoge televisiestandaard

Vreemdeling

Ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

LIJST MET AFKORTINGEN

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor atoomenergie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GVBB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
PJSS	Politiële en Justitiële Samenwerking in Strafzaken
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
JV	Jurisprudentie vreemdelingenrecht
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
NTSC	National Television Standards Committee
NvT	Nota van toelichting
PAL	Phase Alternating Line
Rb	Rechtbank
RCEC	Research Centre voor Examinering en Certificering
SECAM	Séquentiel Couleur à Mémoire
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast –
natuurwetenschappelijk	onderzoek
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vv	Vreemdelingenvoorschrift
Vw	Vreemdelingenwet
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VwEU	Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wi	Wet Inburgering
Wib	Wet Inburgering in het buitenland
Win	Wet inburgering nieuwkomers
Zp	Zittingsplaats

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt kort de aanleiding van dit onderzoek beschreven. Vervolgens zullen de probleemstelling en doelstelling van deze scriptie aan bod komen. De centrale vraag vloeit voort uit de aanleiding en doel van het onderzoek. De centrale vraag zal worden beantwoord aan de hand van de deelvragen.

1.1 Aanleiding

Aanleiding van dit onderzoek is een stijging in het aantal afwijzende beslissingen op aanvragen gezinshereniging, omdat het certificaat inburgering niet kan worden overgelegd. De opdrachtgever wil thans een onderzoek laten verrichten naar eventuele strijdigheid van het inburgeringsvereiste met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat cliënten goed kunnen worden geïnformeerd en de begeleiding in de aanvraagfase eventueel kan worden aangepast.

1.2 Probleembeschrijving

Het migratierecht is naast nationale wet- en regelgeving tevens geregeld in twee Europeesrechtelijke regimes namelijk die van het EU-recht en die van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).⁵ Het Europese migratierecht omvat niet één uniform pakket regels en voorwaarden, maar bestaat uit verschillende bepalingen voor verschillende gezinssituaties en nationaliteiten⁶. De toepasselijke wettelijke bepalingen zijn opgenomen in het Verdrag inzake de werking van de EU en in EU-richtlijnen. Ingevolge artikel 288 VwEU is een richtlijn verbindend voor wat betreft het te bereiken resultaat, maar wordt aan de lidstaten de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn moet worden omgezet in nationale wetgeving⁷. Op welke wijze lidstaten dit doen, mogen de lidstaten gedeeltelijk zelf bepalen.

Op 3 oktober 2003 is Richtlijn 2003/86/EG⁸ inzake het recht op gezinshereniging (hierna: gez) in werking getreden. Artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid integratievoorwaarden vast te stellen voor gezinshereniging. Nederland heeft deze bepaling in de nationale wetgeving geïmplementeerd door middel van invoering van de Wet inburgering in het buitenland (hierna: Wib)⁹. Op 15 maart 2006 werd de Wib ingevoerd en vanaf dat moment is het inburgeringsvereiste opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Deze wettelijke regeling is uitgewerkt in artikel 16 lid 1 sub h Vw en artikel 16 lid 3 Vw, artikel 3.71a, 3.98.a tot en met 3.98d Vreemdelingenbesluit (hierna: Vb) en hoofdstuk B1/4.7 Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc). Dit betekent dat wanneer een vreemdeling naar Nederland wil komen voor gezinshereniging men eerst het basisexamen inburgering in het buitenland moet hebben behaald. Vanaf de invoering van het inburgeringsexamen is het toetsingsniveau diverse malen aangescherpt. Naar aanleiding van de invoering van het basisexamen inburgering in het buitenland is er discussie ontstaan over de rechtmatigheid van het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde. Inmiddels zijn er verschillende kritische artikelen en onderzoeksrapporten over het basisexamen inburgering verschenen¹⁰. Ook heeft rechtbank

⁵ Artikel 8 EVRM.

⁶ <http://verblijfblog.nl/2013/11/28/het-recht-op-gezinsleven-in-de-eu/>, 19 maart 2015.

⁷ Artikel 20 richtlijn 2003/86/EG.

⁸ PbEU 2003, L 251/12.

⁹ Stb. 2004, 496. (transponeringstabel)

¹⁰ o.a. het rapport van het College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn*, september 2014; en het rapport 'Inburgering in het buitenland' van de Nationale Ombudsman, oktober 2013; en K. de Vries, 'Inburgeringseisen getoetst door de Europese rechters', A&MR 2014, 7, p. 261-268

Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch¹¹ in 2012 al geoordeeld dat het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze zaak is thans aanhangig bij het Hof van Justitie naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de hoger beroepszaak.

Het probleem dat de opdrachtgever ervaart is dat cliënten in toenemende mate niet in staat zijn het certificaat inburgering te behalen. De aanvragen voor gezinshereniging die de opdrachtgever begeleidt, worden door de staatssecretaris afgewezen omdat het vereiste certificaat inburgering niet kan worden overgelegd. De staat stelt als expliciete eis dat dit certificaat bij de aanvraag wordt overgelegd, tenzij men hiervan is vrijgesteld of ontheven. Ter motivering van de beslissing verwijst de staatssecretaris naar artikel 3.71a Vb en hoofdstuk B1/4.7 Vc. De opdrachtgever verwijst in de toelichting bij deze aanvragen naar de uitspraak van de rechtbank en de discussie met betrekking tot de rechtmatigheid van het inburgeringsvereiste. Echter, opdrachtgever constateert dat de staatssecretaris van de vreemdeling blijft eisen dat hij het certificaat inburgering overlegt, voordat hij de aanvraag inwilligt. Dit betekent dat de cliënt die het basisexamen inburgering niet haalt, niet in aanmerking komt voor gezinshereniging. Opdrachtgever is van mening dat het overleggen van een certificaat inburgering als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging onrechtmatig is, omdat het voldoen aan deze eis voor sommige cliënten onmogelijk dan wel onredelijk is. Opdrachtgever meent dat het inburgeringsexamen het doel van de Wib voorbijschiet. Het doel van de Wib is mensen goed voor te bereiden op hun komst naar Nederland, maar in de praktijk van opdrachtgever belemmert het gezinsmigratie echter. Aanleiding van dit onderzoek is een stijging in het aantal afwijzende beslissingen op aanvragen gezinshereniging, omdat het certificaat inburgering niet kan worden overgelegd. De opdrachtgever wil thans een onderzoek laten verrichten naar eventuele strijdigheid van het inburgeringsvereiste met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat cliënten goed kunnen worden geïnformeerd en de begeleiding in de aanvraagfase eventueel kan worden aangepast.

‘De basisgedachte van dit rapport is dat het basisexamen inburgering in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging in strijd is met het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn.’

Met de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn is een groot aantal artikelen gewijzigd in de Vw en Vb¹². Voor dit onderzoek wordt de gewijzigde wet- en regelgeving die geen betrekking heeft op het basisexamen in het buitenland buiten beschouwing gelaten.

1.3 Doelstelling

Doel van onderhavig onderzoek is op 1 juni 2015 een onderzoeksrapport aan te leveren waarin wordt onderzocht hoe de Nederlandse staat invulling geeft aan het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging en of dit vereiste verenigbaar is met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat het voor opdrachtgever duidelijk is in hoeverre de begeleiding in de aanvraagfase aangepast moet worden. Op basis van de conclusies die uit dit onderzoek voortvloeien, zullen concrete aanbevelingen worden gedaan.

1.4 Centrale vraag

‘In hoeverre is het behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor afgifte van een mvv in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn?’

De centrale vraag zal worden beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Op welke manier werkt een Europese richtlijn door in nationale wet- en regelgeving?

¹¹ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171, JV 2013/57.

¹² Stb. 2004, 496. (transponeringstabel)

2. Wat is het Unierechtelijk kader met betrekking tot het inburgeringsvereiste met betrekking tot gezinshereniging?
3. Wat is de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn?
4. Welke nationale wet- en regelgeving is van toepassing met betrekking tot het inburgeringsvereiste?
5. Wat is het doel van de Wib en hoe wordt het basisexamen in de praktijk afgenomen?
6. Welke nationale en Europese jurisprudentie is van toepassing voor wat betreft het inburgeringsvereiste?
7. Wat zijn de politieke standpunten met betrekking tot de Wib?
8. Wat is er in de dossiers bepaald met betrekking tot het inburgeringsvereiste?

1.5 Methoden van onderzoek

Voor het onderzoek naar het recht is gebruik gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek¹³. Bij dit onderzoek worden relevante wet- en regelgeving, literatuur en documenten geanalyseerd. De huidige bepalingen met betrekking tot het inburgeringsvereiste voor gezinshereniging worden geanalyseerd en vergeleken met de bepalingen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Hierdoor wordt duidelijk of het inburgeringsvereiste in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Er is gekozen voor een inhoudsanalyse van bestaande rechtsbronnen, literatuur, jurisprudentie en artikelen uit vakbladen¹⁴.

Voor het praktijkonderzoek is gekozen voor een empirisch kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is gericht op het in kaart brengen van het probleem¹⁵. De werkwijze van het kantoor met betrekking gezinsherenigingszaken wordt onderzocht in de vorm van een casestudy. Er worden bestaande documenten met betrekking tot gezinsherenigingsaanvragen uit de dossiers van het kantoor geanalyseerd. De door opdrachtgever ter beschikking gestelde dossiers geven een goede weergave van het praktijkprobleem, omdat in alle gevallen niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste. Tevens is getracht een zitting bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank 's-Hertogenbosch bij te wonen, maar helaas werd het aanhangige beroepsschrift ingetrokken, zodat de zitting werd geannuleerd.

Schema: strategieën, bronnen en methoden.

Deel onderzoek	Strategie	Methode	Bronnen
Juridisch	Literatuur- en Rechtsbronnenonderzoek	Inhoudsanalyse	Rechtsbronnen Literatuur Documenten
Praktijk	Kwalitatief onderzoek	Casestudy	Dossiers

1.6 Verantwoording

Teneinde de betrouwbaarheid van het onderzoek te kunnen waarborgen, wordt gebruik gemaakt van betrouwbare bronnen. De verkregen informatie is afkomstig van nationale overheidsinstanties, Europese instanties en van gezaghebbende auteurs op het gebied van gezinsherenigingsrecht. De verkregen informatie zal eerst kritisch worden beoordeeld en vervolgens pas worden gebruikt als materiaal voor het onderzoek¹⁶. De betrouwbaarheid van de dossieranalyse wordt gewaarborgd, doordat onderzoeksresultaten direct worden verwerkt in een document.

¹³ Van Schaaijk 2011, p. 79.

¹⁴ Van Schaaijk 2011, p. 88.

¹⁵ Van Schaaijk 2011, p. 150.

¹⁶ Van Schaaijk 2011, p. 121.

1.7 Afbakening

Dit onderzoek is gericht op de wijzigingen met betrekking tot het inburgeringsvereiste vanaf de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn in 2004. Daarbij ligt de focus van dit onderzoek uitsluitend op aanvragen met betrekking tot gezinshereniging, waarbij de gezinsmigrant het inburgeringscertificaat niet kan overleggen. Aanvragen met betrekking tot verlenging dan wel een besluit tot intrekking van een verblijfsvergunning op grond van het gezinshereniging worden buiten beschouwing gelaten. Tevens zijn niet de aanvragen gezinshereniging van gezinsleden van asielzoekers in dit onderzoek meegenomen. Het praktijkonderzoek richt zich enkel op actuele dossiers die door de opdrachtgever ter beschikking zijn gesteld.

1.8 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderzoeksplan en de onderzoeksopzet uiteengezet. Het onderzoeksrapport bestaat uit een juridisch onderzoek en een praktijkonderzoek. Hieronder volgt de opbouw van dit rapport.

Hoofdstuk 2

Teneinde een goed beeld te krijgen van de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie. Vervolgens zullen de instellingen van Europese Unie aan bod komen met hun taken en bevoegdheden. Tevens wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe Europese wet- en regelgeving tot stand komt en hoe deze bepalingen doorwerken in de nationale rechtsorde.

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk wordt kort de totstandkoming en de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn beschreven. Vervolgens wordt de implementatie van deze richtlijn in Nederland uiteengezet en tot slot komt de evaluatie van de implementatie van de richtlijn aan bod.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk wordt de Wib behandeld. Eerst zal een korte inleiding worden gegeven over de ontstaansgeschiedenis van deze wettelijke regeling. Vervolgens wordt beschreven wat de doelstellingen zijn van de Wib. Daarna zal het juridisch kader uiteen worden gezet en wordt het basisexamen inburgering in de praktijk beschreven.

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk wordt relevante jurisprudentie met betrekking tot het basisexamen inburgering besproken.

Hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk wordt het praktijkonderzoek bij opdrachtgever besproken. Er worden vijf relevante en actuele dossiers van opdrachtgever geanalyseerd en beschreven.

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het juridisch onderzoek en praktijkonderzoek beschreven.

Hoofdstuk 8

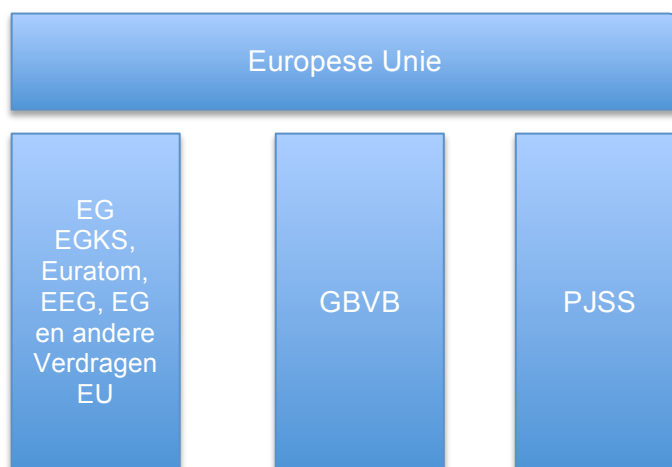
In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek omgezet naar conclusies en worden aan advocatenkantoor Kolev aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 Europese Unie.

Om een goede beeldvorming te krijgen van de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving zal eerst een korte beschrijving worden gegeven van de ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie. Vervolgens zullen de instellingen van Europese Unie aan bod komen met hun taken en bevoegdheden. Tevens wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe Europese wet- en regelgeving tot stand komt en hoe deze bepalingen doorwerken in de nationale rechtsorde.

2.1 Ontstaansgeschiedenis Europese Unie

Na de Tweede Wereldoorlog begon de Europese integratie om een einde te maken aan de talrijke en bloedige oorlogen tussen buurlanden, met als hoogtepunt de Tweede Wereldoorlog¹⁷. Het doel van deze samenwerking was samenlevingen en economieën zodanig samen te voegen dat nieuwe oorlogen en conflicten werden voorkomen. België, Nederland en Luxemburg namen het voortouw door op 5 september 1944 in Londen het Benelux-verdrag¹⁸ te tekenen, hetgeen leidde tot de oprichting van de Benelux op 1 januari 1948¹⁹. Teneinde de democratie en mensenrechten in geheel Europa verder te ontwikkelen werd in 1949 de Raad van Europa opgericht, met als doel het bevorderen van de eenheid tussen de lidstaten, met name door het sluiten van verdragen²⁰. Dit leidde tot de ondertekening van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Man en de fundamentele vrijheden (EVRM). In 1952 werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgericht door middel van ondertekening van het Verdrag van Parijs door Nederland, Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg en West-Duitsland. Vervolgens werden in 1956 de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en in 1957 de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgericht. De EEG had als hoofddoel het vormen van een gemeenschappelijke markt op het gebied van personen, diensten, goederen en kapitaal²¹. Tien jaar later werd de EEG vervangen door de EG. In 1992 werd de Europese Unie opgericht door het Verdrag van Maastricht. De Europese Unie was volgens dit Verdrag gebaseerd op drie pijlers. De eerste pijler was continuering van de EG en diens instellingen en verdragen²², de tweede pijler een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de derde pijler was een samenwerking in strafprocessen door justitie en politie²³.



¹⁷ http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_nl.htm, 19 maart 2015.

¹⁸ Stb. 1947, 282.

¹⁹ http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_nl.htm, 19 maart 2015.

²⁰ http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve, 19 maart 2015.

²¹ Vijscher 2010, p. 256.

²² Ibid.

²³ De eerste pijler had een supranationaal karakter. De tweede en derde pijler betroffen een intergouvernementele samenwerking.

2.2 Het institutionele kader van de Europese Unie

De betrokken lidstaten hebben door de inwerkingtreding van de Verdrag van Parijs en het Verdrag van Rome een nieuwe rechtsorde gecreëerd.²⁴ Daarmee hebben de betrokken landen een deel van hun soevereiniteit opgegeven aan de Europese Gemeenschap. Het werd daarom noodzakelijk instellingen aan te stellen die zich bezig gingen houden met het opstellen van wetgeving, het bestuur en rechtspraak. Deze instellingen ontleen thans hun bevoegdheden aan het Verdrag betreffende de Europese Unie.²⁵ Hieronder volgt een beschrijving van de volgende instellingen: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Hof van Justitie.

Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft zijn zetel in principe in Straatsburg, waar de plenaire zittingen plaatsvinden, maar de parlementaire commissies vinden plaats in Brussel. Het Europees Parlement bestaat op dit moment uit 750 afgevaardigden plus de voorzitter. De leden van het Europees Parlement worden sinds 1979 elke vijf jaar via rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen door de burgers van de lidstaten.²⁶ Het Parlement heeft een drietal basistaken: een controlerende taak²⁷ ten aanzien van de Europese Commissie en de Raad, meebeslissen over wetgeving samen met de Raad en Commissie²⁸ en het vaststellen van de begroting samen met de Raad²⁹.

De Raad van de Europese Unie.

De Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) heeft zijn zetel in beginsel in Brussel, maar in april, juni en oktober worden de zittingen in Luxemburg gehouden. De Raad vormt de vertegenwoordiging van de lidstaten van de Europese Unie en is samengesteld uit een vertegenwoordiger op ministerieel niveau, die is gemachtigd om de regering van zijn lidstaat te binden.³⁰ De samenstelling van de Raad bestaat niet uit één vaste groep personen, maar varieert afhankelijk van het thema dat wordt besproken. Iedere zes maanden wordt een van de lidstaten per toerbeurt aangesteld als voorzitter. Samen met het Europees Parlement is de Raad belast met de wetgevings- en begrotingstaak.³¹ Ingevolge artikel 288 jo 289 VWEU wordt wetgeving vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad samen, op voorstel van de Europese Commissie.

De Europese Commissie

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft haar zetel in principe in Brussel, maar een aantal diensten zetelt in Luxemburg. Ingevolge artikel 17 lid 4 VEU bestaat de Commissie uit één onderdaan van iedere lidstaat en telt op dit moment dus 28 leden.³² De Europese Raad draagt geschikte kandidaten voor aan de voorzitter van de Commissie door middel van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het Europees Parlement.³³ De belangrijkste taken van de Commissie zijn: het doen van wetsvoorstellen, toezicht houden op de toepassing van EU-recht, uitvoerende taken en beheerstaken, externe vertegenwoordiging van de EU.³⁴ De Commissie heeft het exclusieve recht van initiatief. Door het doen van een commissievoorstel komt EU-wetgeving tot stand. Daarnaast controleert de Commissie op inachtneming van verdragsbepalingen, maar houdt tevens toezicht op de implementatie en toepassing van het secundaire recht. De Commissie kan

²⁴ HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62, r.o. 17, 18 (Van Gend en Loos) ; HvJ EG 17 juli 1964, C-6/64 r.o. 11. (Costa-Enel).

²⁵ PbEU 2012, C 326/01 blz. 0001-0390.

²⁶ http://www.europa-nu.nl/id/vg9hjllgxmz/europees_parlement_ep, 19 maart 2015.

²⁷ Ingevolge artikel 226 VWEU jo artikel 230 VWEU jo artikel 234 VWEU.

²⁸ artikel 294 VWEU.

²⁹ artikel 314 VWEU.

³⁰ Amtenbrink 2013, p. 33.

³¹ Amtenbrink 2013, p. 14.

³² http://www.europa-nu.nl/id/vg8xdjeo1zjo/europese_commissie_ec, 19 maart 2015.

³³ Artikel 17 lid 7 VEU jo artikel 105 (2) Reglement EP

³⁴ Bakker 2010, p. 48 en p. 49.

een lidstaat dat zijn verplichtingen niet nakomt voor het Hof van Justitie brengen.³⁵ In het kort ziet zo'n procedure er als volgt uit. De Commissie kan op de hoogte worden gesteld van een incorrecte implementatie door de lidstaten zelf, maar ook door middel van klachten van onderdanen van de lidstaten of door eigen onderzoek van de Commissie. Vervolgens wordt de lidstaat door de Commissie schriftelijk in gebreke gesteld. De lidstaat heeft dan vervolgens de mogelijkheid hierop te reageren. Daarnaast brengt de Commissie een advies uit aan de betreffende lidstaat. Blijft een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomen, dan wordt de lidstaat door de Commissie gedagvaard voor het Hof van Justitie te verschijnen.³⁶

Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie (hierna: Hof) is gevestigd in Luxemburg en bestaat uit 28 rechters, één uit iedere lidstaat. Daarnaast zijn er acht advocaten-generaal aangesteld. Het Hof ziet erop toe dat de EU-wetgeving in alle lidstaten binnen de EU op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en toegepast. Het beslecht verder juridische geschillen tussen nationale regeringen en EU-instellingen, maar ook burgers, bedrijven en organisaties mogen zaken aanbrengen als er sprake is van schending van hun rechten door een EU-instelling. De advocaten-generaal voorzien de rechters van een voorzet voor de te nemen beslissing door middel van een zogenaamde conclusie. In de meeste gevallen wordt deze conclusie door de rechters gevolgd.

Kort samengevat is de taakverdeling tussen de drie belangrijkste organen van de Europese Unie als volgt te beschrijven: de Europese Commissie neemt initiatieven voor Europese wet- en regelgeving; het Europees Parlement debatteert hierover en kan wijzigingen voorstellen, waarna het Parlement en de Raad van de Europese Unie gezamenlijk wetgeving vaststellen. Het Europese Hof van Justitie bewaakt deze afspraken, uitspraken van dit Hof hebben voorrang boven het recht van de lidstaten.³⁷

2.3 Wetgeving EU

Het communautaire recht is het totaal van het primaire en het secundaire recht. Hieronder worden de belangrijkste bronnen van het EU-recht beschreven.³⁸

Primaire wetgeving

De belangrijkste bronnen van het Europese recht zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze verdragen vormen samen het primaire recht van de Europese Unie. Deze verdragen vormen de grondslag voor de bevoegdheden van de EU-instellingen. De instellingen kunnen zo door middel van verschillende rechtsinstrumenten³⁹ de EU-doelstellingen verwezenlijken.

Secundaire wetgeving

Ingevolge artikel 288 VWEU hebben de instellingen van de EU de volgende rechtsinstrumenten tot hun beschikking: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen.

Europese verordeningen

Europese verordeningen zijn algemeen verbindende voorschriften en zijn na hun afkondiging direct toepasselijk in de lidstaten en hoeven niet te worden omgezet in nationale wetgeving.

³⁵ Amtenbrink 2013, p. 60 en Bakker 2010, p. 49.

³⁶ <http://www.europa-nu.nl/id/vh9yn89q4ewq/inbreukprocedure>, 21 mei 2015.

³⁷ De Europese Centrale Bank, de Rekenkamer, De Europese Investeringsbank, Europese Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman en de Agentschappen van Europese Unie worden buitenbeschouwing gelaten.

³⁸ Overige secundaire wetgeving nl. besluiten, aanbevelingen en adviezen worden buiten beschouwing gelaten.

³⁹ Op welke wijze regels kunnen worden vastgesteld.

Een Europese verordening moet in alle lidstaten van de EU op een zelfde manier worden ingevoerd en overal tot hetzelfde resultaat leiden. Lidstaten zijn verplicht om verordeningen uit te voeren. Wanneer nationale wetgeving in strijd is met Europese verordeningen zal de nationale wetgeving op dit punt buiten beschouwing worden gelaten.⁴⁰

Europese richtlijnen

Europese richtlijnen bevatten doelstellingen waaraan alle lidstaten van de Europese Unie moeten voldoen. Het beoogde resultaat staat vast, maar de wijze waarop een lidstaat invulling

geeft aan de richtlijn niet. In tegenstelling tot verordeningen werken Europese richtlijnen niet rechtstreeks door in nationale wetgeving. Richtlijnen dienen eerst binnen een in de richtlijn opgenomen termijn te worden geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Als een lidstaat de richtlijn niet tijdig implementeert of als de nationale regels niet bijdragen aan de doelstelling van de richtlijn, kan deze lidstaat voor het Europees Hof van Justitie worden gedaagd. Richtlijnen die niet binnen de implementatietermijn zijn omgezet in nationale wetgeving, hebben wel directe werking.⁴¹ Hetgeen betekent dat deze bepaling door iedere onderdaan van een lidstaat dan wel iedere overheidsinstantie tegen een andere onderdaan van een lidstaat of andere instantie kan worden ingeroepen.⁴²

Voorwaarde is wel dat de bepalingen uit de richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig beschreven zijn.⁴³

2.4 Wetgevingsprocedures

Er zijn twee soorten wetgevingsprocedures te onderscheiden namelijk de gewone wetgevingsprocedure en de bijzondere wetgevingsprocedure. De standaard wetgevingsprocedure, voorheen medebeslissingsprocedure⁴⁴ is van toepassing op alle besluitvorming in de EU, tenzij in verdragen de bijzondere wetgevingsprocedure is voorgeschreven. De commissie doet een wetsvoorstel en het Europees Parlement en de Raad nemen het voorstel aan of kunnen het voorstel wijzigen. Bij toepassing van de bijzondere wetgevingsprocedure wordt het Europees Parlement eerst om advies gevraagd met betrekking tot het wetsvoorstel van de Commissie, voordat de Raad het wetsvoorstel goedkeurt of afwijst.

2.5 Rechtsbeginselen Europese Unie

Naast wet- en regelgeving spelen ook een aantal rechtsbeginselen een rol in het Europese recht zoals het loyaliteitsbeginsel, attributiebeginsel, subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Loyaliteitsbeginsel

Het loyaliteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 4 lid 3 VEU:

'Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.'

⁴⁰ <http://www.europa-nu.nl/id/vh7bhpblc5za/verordening>, 19 maart 2015.

⁴¹ Burgers kunnen dan een rechtstreeks beroep doen op Europese rechtsregel.

⁴² Barents & Brinkhorst 2001, 176.

⁴³ HvJ EG 26 februari 1986, nr. 152/ 84, p. 723 (Marshall).

⁴⁴ http://www.europa-nu.nl/id/vga3bya9max9/gewone_wetgevingsprocedure_cod, 5 april 2015.

Dit houdt dus in dat lidstaten uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen dienen op te volgen en dat lidstaten geen acties mogen ondernemen die de verwezenlijking van de EU-doelstellingen in gevaar brengen.

Het Hof van Justitie heeft het loyaliteitsbeginsel onderverdeeld in drie verschillende aspecten namelijk het constitutioneel-institutioneel loyaliteitsbeginsel, een materieel en een procedureel loyaliteitsbeginsel.⁴⁵ Het constitutioneel-institutioneel loyaliteitsbeginsel bepaalt dat alle lidstaten trouw moeten zijn aan de Europese Unie. Ze zijn verplicht de Europese wet- en regelgeving te volgen en richtlijnen op goede manier om te zetten. Verder mogen lidstaten tijdens implementatietraject geen maatregelen nemen die het behalen van de doelstelling van de richtlijn frustreren.⁴⁶ Daarnaast heeft het Hof bepaald dat lidstaten elkaar moeten helpen⁴⁷ en dat Unie-instellingen zich loyaal moeten gedragen tegenover elkaar en de lidstaten.⁴⁸

Het materieel loyaliteitsbeginsel heeft betrekking op uitspraken van het Hof, waarbij materiële EU-bepalingen zijn opgerekt.⁴⁹ Materiële regels, zoals bijvoorbeeld het kartelverbod uit artikel 101 VWEU, kunnen ook worden geïnterpreteerd in het licht van het loyaliteitsbeginsel. Indien een burger schade toebrengt of inbreuk maakt op Unierechtelijke bepalingen, is er geen sprake van een schending van Europese regels door een lidstaat. Echter als vaststaat dat een lidstaat van deze schade op de hoogte was of hieraan een bijdrage leverde, dan wordt het loyaliteitsbeginsel wel geschonden. Uit jurisprudentie van het Hof hierover is gebleken dat lidstaten met hun maatregelen het nuttig effect van een Europeesrechtelijke bepaling niet mogen frustreren.⁵⁰

Het procedureel loyaliteitsbeginsel heeft betrekking op de doorwerking van Unierecht in de afzonderlijke nationale rechtstaten. Lidstaten moeten waarborgen dat Europese wet- en regelgeving op een correcte manier doorwerken in nationale wet- en regelgeving. Het materieel en procedureel loyaliteitsbeginsel samen worden de 'nuttig-effectdoctrine' genoemd.

Attributiebeginsel

Het attributiebeginsel is opgenomen in artikel 4 lid 1 VEU en artikel 5 lid 1 en 2 VEU. Op basis van deze artikelen kan de Unie alleen optreden als daarvoor een bevoegdheid is te vinden in verdragen. Voor een optreden van de Unie moet een rechtsgrondslag aanwezig zijn.⁵¹

Subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel vindt zijn grondslag in artikel 5 lid 3 VEU.

'Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt'

Uit dit artikel volgt dat het subsidiariteitsbeginsel alleen van toepassing is op de niet-exclusieve bevoegdheden⁵² van de Unie en dat de exclusieve bevoegdheden⁵³ uitgesloten

⁴⁵ Amtenbrink 2011 p. 130-131.

⁴⁶ HvJ EG 18 december 1997, C-129/96 (Inter-Environnement) r.o. 45.

⁴⁷ HvJ EG 27 september 1988, 235/87 (Matteucci) r.o. 19 en HvJ EG 11 juni 1991 C-251/89 (Athanasopoulos) r.o. 57.

⁴⁸ HvJ EG 6 december 1990, C-2/88 (Zwartveld).

⁴⁹ HvJ EG 18 juni 1998, C-35/96 (CNSD) r.o. 53 en HvJ EG 9 december 1997, C-265/95 (Spaanse aardbeien).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Amtenbrink 2013, p. 135.

⁵² Artikel 4 VWEU.

zijn. Dit beginsel moet de garantie geven dat besluiten op een zo laag mogelijk niveau worden genomen. Een Europees besluit mag alleen worden genomen, als dat niet beter op landelijk of decentraal niveau kan gebeuren. Kortom de Europese Unie treedt alleen op wanneer dat doeltreffender is dan een besluit op landelijk of decentraal niveau.⁵⁴

Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel is opgenomen in artikel 5 VEU lid 4 VEU:

‘Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken’

Volgens het evenredigheidsbeginsel gaat de bevoegdheid tot het vaststellen van wet- en regelgeving niet verder dan voor het gestelde doel noodzakelijk. Voor toepassing van het beginsel op optreden van de Unie-instellingen wordt verwezen naar het Fedesa-arrest.⁵⁵ Uit dit arrest volgt dat voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel bestaat uit drie toetsingscriteria:

- Is de maatregel geschikt het legitieme doel te dienen.
- Is de maatregel noodzakelijk het legitieme doel te dienen.
- heeft de maatregel een excessief nadelig effect op de belangen van de individu.

Bij de eerste vraag staat de causaliteit van de maatregel centraal. Volgens deze toets is een maatregel onevenredig wanneer dit niet in causaal verband staat met het doel⁵⁶. De tweede toets betreft de vraag of de maatregel niet verder gaat dan wat noodzakelijk is het doel te bereiken⁵⁷. De derde en laatste toets betreft de vraag naar de evenredigheid van een maatregel. Het doel van de maatregel wordt afgewogen tegen een ander belang.⁵⁸

Dit hoofdstuk was een korte inleiding op het gemeenschapsrecht. De verschillende EU-instellingen en hun bevoegdheden kwamen aan bod. Tevens werd stilgestaan bij Europese wet- en regelgeving en de Europese rechtsbeginselen die in dit onderzoeksrapport een rol spelen.

⁵³ Artikel 3 VWEU.

⁵⁴ Amtenbrink 2013, p. 139 t/m p. 140.

⁵⁵ HvJ EG 13 november 1990, C-331/88 (Fedesa).

⁵⁶ HvJ EG 7 maart 2007, C-338/04, C-359/04 en C-360/04 r.o. 50-58 (Placanica).

⁵⁷ HvJEG 20 september 1988, C-302/86 r.o. 13. (Deense flessen).

⁵⁸ Amtenbrink 2013, p. 143 en HvJEG 20 september 1988, C-302/86 r.o. 13. (Deense flessen).

Hoofdstuk 3 Gezinsherenigingsrichtlijn

In dit hoofdstuk worden de ontstaansgeschiedenis en de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn beschreven. Vervolgens wordt de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland uiteengezet en tot slot komt de evaluatie van de implementatie van deze richtlijn aan bod.

3.1 Inleiding

Vanaf de eind jaren '80 was gezinshereniging één van de belangrijkste bronnen van immigratie in de EU. Deze groeiende instroom van gezinsmigranten had tot gevolg dat lidstaten afzonderlijk hun nationale migratiebeleid wijzigden, hetgeen in de meeste gevallen het doorvoeren van restrictievere bepalingen inhield.⁵⁹ Met de invoering van richtlijn 2003/86/EG betreffende het recht op gezinshereniging is getracht alle verschillende Europese wet- en regelgevingen in overeenstemming te brengen voor wat betreft gezinshereniging.⁶⁰

3.2 De Gezinsherenigingsrichtlijn

Het eerste wetsvoorstel⁶¹ voor de richtlijn werd op 1 december 1999 door de Commissie ingediend. Uitgangspunten van de Commissie voor dit voorstel waren een resolutie van de Raad uit 1993 met betrekking tot harmonisatie van het gezinsherenigingsbeleid, een discussie tussen de lidstaten over een wetsvoorstel voor een Verdrag inzake toelating en een enquête onder de lidstaten met betrekking tot gezinsherenigingsnormen.⁶² Dit voorstel werd door het Parlement grotendeels ondersteund, maar het Parlement stelde in zijn advies een aantal aanpassingen voor.⁶³ Op 10 oktober 2000 werd een tweede wetsvoorstel⁶⁴ ingediend, waarin de Commissie de aanpassingen van het Parlement had opgenomen. Na een lange onderhandelingsfase, waarin het toepassingsbereik van de richtlijn op verschillende punten fors was ingeperkt, werd in mei 2002 het derde wetsvoorstel⁶⁵ uitgebracht. In september 2003 werd de richtlijn⁶⁶ door de Raad aangenomen.

Op 3 oktober 2003 is de Gezinsherenigingsrichtlijn in werking getreden. In onderdeel (2) van de preambule bij de richtlijn is opgenomen dat met deze richtlijn de grondrechten en beginselen in acht worden genomen die worden erkend in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁶⁷ Het doel van de richtlijn is het bepalen van voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derdelanden die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.⁶⁸

Deze richtlijn bevat minimumnormen waaraan het nationale gezinsherenigings- en gezinsvormingsbeleid in ieder geval moet voldoen. Die minimumnormen geven aan welke gezinsleden voor gezinsvorming en –hereniging in aanmerking komen en welke voorwaarden de lidstaat daaraan mag stellen.⁶⁹ De in de richtlijn opgenomen voorwaarden hebben onder andere betrekking op het beschikken over huisvesting, een ziektekostenverzekering, stabiele

⁵⁹ COM (2008) 610 definitief p. 2-3.

⁶⁰ het rapport van het College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn*, september 2014 p. 6.

⁶¹ COM (1999) 638.

⁶² Strik 2011, p. 65.

⁶³ Strik 2011, p. 61 jo A5-0201/2000, Pb C 135, 7 mei 2001, p. 174.

⁶⁴ COM (2000) 624.

⁶⁵ COM (2002) 225.

⁶⁶ Pb EU L 251/12.

⁶⁷ Onderdeel (2) preambule Richtlijn 2003/86/EG.

⁶⁸ Artikel 1 Richtlijn 2003/86/EG.

⁶⁹ Raukema 2011, inleiding.

en regelmatige inkomsten en het voldoen aan integratievoorwaarden.⁷⁰ Tevens geeft de richtlijn lidstaten de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven.⁷¹

3.3 Integratievoorwaarden

Artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft lidstaten de bevoegdheid integratievoorwaarden op te leggen aan gezinsleden. Tijdens de onderhandelingsfase van het derde wetsvoorstel verzocht Oostenrijk een taalcursus op te nemen als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Nederland en Duitsland wensten een bepaling in de richtlijn dat deelname aan integratiemaatregelen⁷² als voorwaarde stelt voor verlenging van een verblijfsvergunning. De toenmalige Voorzitter⁷³ stelde vervolgens voor als toelatingsvoorwaarde in de richtlijn op te nemen dat lidstaten integratievoorwaarden mogen stellen in hun nationale wet- en regelgeving. Dit voorstel werd door Duitsland, Nederland en Oostenrijk aangenomen. België en Zweden stemden niet in met dit voorstel en maakten bezwaar. Aan het einde van de onderhandelingsfase verzocht Duitsland tevens een bepaling op te nemen om reeds toegelaten gezinsleden te kunnen onderwerpen aan integratiemaatregelen. De Commissie vond dit laatste niet nodig in verband met de horizontale werking van artikel 7 lid 2 van de richtlijn.⁷⁴ Vanaf dat moment waren alle lidstaten akkoord met de inhoud van artikel 7 lid 2 van de richtlijn.

Uit het bovenstaande blijkt dat Nederland⁷⁵ oorspronkelijk niet de intentie had integratievoorwaarden op te leggen bij toelating van een gezinslid, maar dat Nederland zich tijdens de onderhandelingsfase heeft aangesloten bij het standpunt van Oostenrijk. De roerige onderhandelingsfase en de verschillende standpunten van de lidstaten zijn een verklaring voor de discussie die is ontstaan over het toepassingsbereik en de bedoeling van artikel 7 lid 2 van de richtlijn. Dit heeft tevens tot gevolg dat in de Nederlandse vertaling het woord 'integratievoorwaarden' opgenomen en in alle andere vertalingen het woord integratiemaatregelen (integration measures, mesures d'integration, Integrationsmassnahmen).⁷⁶

De Europese Unie bestaat uit 28 lidstaten en heeft 24 officieel erkende talen.⁷⁷ Dit betekent dat EU-wetgeving wordt vertaald naar deze 24 talen. Verschillende vertalingen kunnen tot gevolg hebben dat bepalingen op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

Uit de totstandkomingsfase van de Gezinsherenigingsrichtlijn is niet duidelijk op te maken wat er precies onder 'integratiemaatregelen' of 'integratievoorwaarden' wordt verstaan.⁷⁸ Echter bij de totstandkoming van de Europese richtlijn langdurige ingezetenen⁷⁹ kwam het verschil tussen deze termen wel aan de orde. Deze toelichting werd herhaald in het Commissieverslag in 2011⁸⁰ en de conclusie van advocaatgeneraal Szpunar⁸¹, waarbij de toepassing van de richtlijn langdurige ingezetenen werd uitgelegd.

⁷⁰ artikel 7 Richtlijn 2003/86/EG.

⁷¹ artikel 3 lid 5 Richtlijn 2003/86/EG.

⁷² De Europese Commissie gaf in deze bespreking al aan dat men onder de term integratiemaatregelen verstond deelname aan een integratiecursus.

⁷³ Denemarken was in deze periode belast met het Voorzitterschap.

⁷⁴ Strik 2011, p. 109.

⁷⁵ Ook de andere lidstaten hadden deze intentie niet.

⁷⁶ Strik 2011, p. 110.

⁷⁷ http://www.europa-nu.nl/id/vh7douknndsz/talen_in_de_europese_unie, 21 mei 2015.

⁷⁸ Strik 2011.

⁷⁹ PbEU 2003, L 16/ 44.

⁸⁰ COM (2011) 585.

⁸¹ HvJ EU 28 januari 2015, C-579/13 conclusie A-G Szpunar, r.o. 28.

Ingevolge artikel 5 lid 2 en artikel 15 lid 3 van deze richtlijn mag een lidstaat eisen dat een langdurig ingezetene aan integratievoorwaarden voldoet, tenzij die langdurige ingezetene in de eerste lidstaat aan integratievoorwaarden heeft voldaan.⁸² In de Nederlandse vertaling is het woord 'integratievoorwaarden' opgenomen, maar in andere vertalingen niet. Uit het Commissieverslag 2011 blijkt dat begrip 'integration measures' uit artikel 15 lid 3 een andere betekenis heeft dan het begrip 'integration conditions' uit artikel 5 lid 2 van deze richtlijn. Onder de term integratiemaatregel wordt bijvoorbeeld verstaan het verplicht deelnemen aan een cursus.⁸³ De voorwaarden die zijn genoemd in artikel 5 lid 2 van de deze richtlijn, zijn integratievoorwaarden ('conditions') waaraan een derdelander zal moeten voldoen.⁸⁴

3.4 Werkingssfeer Gezinsherenigingsrichtlijn

Zoals hierboven reeds beschreven, heeft de richtlijn betrekking op de uitoefening van het recht op gezinshereniging tussen derdelanders. Derdelanders zijn vreemdelingen die niet de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Unie hebben. Ingevolge artikel 3 lid 3 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is de richtlijn niet van toepassing op burgers van de Unie. Echter bij de omzetting van de Gezinsherenigingsrichtlijn werd in de inleiding van hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire⁸⁵ opgenomen dat de richtlijn overeenkomstig van toepassing werd verklaard op gezinshereniging met Nederlanders. Hier kwam op 23 november 2006 een einde aan naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling)⁸⁶, die in haar uitspraak oordeelde dat de betreffende bepaling in de Vreemdelingencirculaire in strijd was met het Vreemdelingenbesluit 2000⁸⁷. Per 1 januari 2007 werd de inleiding van hoofdstuk B2 aangepast en werd deze alinea uit de inleiding weggelaten.

In de reactie van de staatssecretaris Teeven van 29 oktober 2014 op het rapport 'Gezinnen gezien' en de richtsnoeren van de Europese Commissie nam hij het volgende standpunt in⁸⁸:

'De toelatingsvoorwaarden voor gezinsleden van Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, zijn overigens inhoudelijk identiek aan de toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging met een derdelander. Van een achterstelling van Nederlanders is dan ook geen sprake.'

Inmiddels hebben de Afdeling⁸⁹ en rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam⁹⁰ geoordeeld dat uit deze opmerking van de staatssecretaris volgt dat de Gezinsherenigingsrichtlijn analoog toegepast dient te worden op Nederlandse burgers die gezinshereniging wensen.

3.5 Implementatie Gezinsherenigingsrichtlijn in Nederland

Op 12 oktober 2004 is de Gezinsherenigingsrichtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving door middel van een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000.⁹¹ De regering heeft tijdens het implementatietraject de inhoud van het richtlijn zo geïnterpreteerd dat nationale wetgeving maar op enkele punten hoefde te worden gewijzigd.⁹² Tevens werden met de implementatie van de richtlijn de toelatingsvoorwaarden voor

⁸² Ibid., p. 8.

⁸³ COM (2011) 585 p. 8.

⁸⁴ Ibid., p. 8.

⁸⁵ B2/1 Vc 2000 (oud), Stcrt. 2004, 207.

⁸⁶ ABRvS 23 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4215, JV 2007/39.

⁸⁷ Artikel 3.22 lid 1 sub a Vb jo artikel 3.22 lid 1 Vb jo artikel 3.74 lid 1 sub a Vb.

⁸⁸ Kamerstukken II 2014-2015, 30 573, 127, 3.

⁸⁹ ABRvS 17 december 2014, nr. 201400027/1/V3 en JNVR 2015 nr. 1, p. 49.

⁹⁰ Rb. Den Haag (zittingsplaats Rotterdam) 22 december 2014, Awb 13/10856.

⁹¹ Stb. 2004, 496.

⁹² Strik 2011, p. 198.

gezinshereniging/-vorming aangescherpt. In het Hoofdlijnenakkoord⁹³ was opgenomen dat om gezinsvorming en een goede integratie te combineren, maatregelen werden ingesteld waaronder de eis van het behalen van basisexamen inburgering in het buitenland. Op 15 maart 2006 is de Wet inburgering in het buitenland (hierna: Wib) in werking getreden.⁹⁴ Met inwerkingtreding van deze wettelijke regeling werden artikel 16 lid 1 onder h Vw 2000, artikel 16 lid 3 Vw 2000, artikel 3.71a Vb 2000 en artikel 3.98a tot en met artikel 3.98d Vb 2000 toegevoegd.

3.6 Evaluatie implementatie Gezinsherenigingsrichtlijn

Op grond van artikel 19 van de Gezinsherenigingsrichtlijn heeft de Commissie de taak de omzetting en toepassing van de richtlijn te evalueren en zo nodig wijzigingsvoorstellen te doen.

*Evaluatieverslag Commissie 2008*⁹⁵

Op 8 oktober 2008 heeft de Commissie een evaluatieverslag uitgebracht met een analyse van nationale wetgeving tot omzetting en toepassing van de richtlijn.⁹⁶ De Commissie concludeert in dit verslag dat de richtlijn in verschillende lidstaten onjuist is omgezet of verkeerd wordt toegepast en dat lidstaten een (te) grote beslissingsbevoegdheid hebben bij de toepassing van facultatieve bepalingen zoals het stellen van integratiemaatregelen. De Commissie benadrukte in dit verslag:

'het doel van die integratiemaatregelen is de integratie van de gezinsleden te bevorderen. Of deze maatregelen volgens de richtlijn toelaatbaar zijn, hangt af van de vraag of zij tot dat doel bijdragen en het evenredigheidsbeginsel naleven. De aanvaardbaarheid van de maatregelen kan worden betwist op grond van de toegankelijkheid van de cursussen of de tests, de opzet en/ of organisatie ervan (testmateriaal, examengelden, plaats enz.) en de vraag of die maatregelen of het effect ervan ook een ander doel dan integratie dienen (bijvoorbeeld hoge examengelden die gezinnen met een laag inkomen uitsluiten). Ook de procedurele waarborg die het recht om beroep in te stellen garandeert, moet worden geëerbiedigd'

In de slotbepaling van het verslag kondigde de Commissie aan een Groenboek over gezinshereniging uit te brengen.

*Groenboek*⁹⁷

Op 15 november 2011 heeft de Commissie het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging voor derdelanders die in de Europese Unie verblijven uitgebracht. Dit document is een beleidsinstrument voor de Commissie om een openbaar debat over gezinshereniging te houden en om standpunten en inzichten van lidstaten en maatschappelijke organisaties over dit onderwerp te peilen.⁹⁸ Naar aanleiding van de uitkomsten uit dit debat besluit de Commissie of het beleid dan wel herzien moet worden of dat richtsnoeren dienen worden opgesteld.

Ten eerste merkt de Commissie in het groenboek op dat de Gezinsherenigingsrichtlijn na de vaststelling ervan, door verschillende ngo's en academici is bekritiseerd vanwege de beperkte mate van harmonisatie van wet- en regelgeving van betrokken lidstaten. Ten tweede herhaalt de Commissie de conclusies uit het evaluatieverslag uit 2008. Tot slot constateert de Commissie dat een aantal lidstaten beperkende regels voor gezinshereniging

⁹³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, 19, p. 14.

⁹⁴ *Stb.* 2006, 28.

⁹⁵ COM (2008) 610 definitief.

⁹⁶ COM (2008) 610 definitief.

⁹⁷ COM (2011) 735 definitief.

⁹⁸ Lodder 2012, p. 5.

hebben doorgevoerd en dat er is aangedrongen op wijziging van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De commissie verwijst in dit verband specifiek naar de Position paper⁹⁹ dat door Nederland werd ingediend, waarin Nederland een aantal maatregelen voorstelde die bedoeld waren integratie en emancipatie te verbeteren.

Voor wat betreft het stellen van integratievoorwaarden merkt de Commissie op dat lidstaten deze bevoegdheid ontleen aan artikel 7 lid 2 van Gezinsherenigingsrichtlijn, maar dat de wijze waarop lidstaten invulling dienen te geven aan het stellen en de toepassing van integratievoorwaarden niet duidelijk is vastgelegd. De Commissie benadrukt nogmaals dat voor wat betreft de vraag of integratiemaatregelen toelaatbaar zijn, afhangt van de vraag of deze maatregelen integratie bevorderen en of zij niet in strijd zijn met het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast dient bij de beoordeling van aanvragen voor gezinshereniging waarbij een examen moet worden gehaald, rekening te worden gehouden met de omstandigheid of er geschikt lesmateriaal beschikbaar is, dat voor iedereen toegankelijk is. En dat in alle gevallen individuele omstandigheden zoals analfabetisme en medische aandoeningen dienen te worden meegewogen.¹⁰⁰

*Richtsnoeren*¹⁰¹

Naar aanleiding van het Groenboek werd een openbaar debat gehouden door de Commissie over de Gezinsherenigingsrichtlijn. Een van de uitkomsten van dit debat was dat er richtsnoeren moesten worden opgesteld. Op 3 april 2014 heeft de Commissie mededeling gedaan aan de Raad en het Parlement met betrekking tot richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁰² Het doel van richtsnoeren is het beleid van de lidstaten te harmoniseren en een uniform beleid van lidstaten te creëren. Lidstaten zijn bij hun beleidsvorming verplicht rekening te houden met deze richtsnoeren, maar zij hebben veel ruimte bij de invulling ervan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld uitspraken van het Europese Hof van Justitie die lidstaten verplichten hun beleid conform een arrest aan te passen. Lidstaten zijn dus niet gebonden aan deze richtsnoeren, maar zij vormen wel het referentiekader van de Commissie bij de beoordeling van de vraag of lidstaten de Gezinsherenigingsrichtlijn naleven. Indien een lidstaat in strijd handelt met deze richtsnoeren kan de Commissie de lidstaat ter verantwoording roepen en indien nodig een inbreukprocedure starten.¹⁰³ De richtsnoeren geven het standpunt van de Commissie weer met inachtneming van jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot het stellen van integratiemaatregelen als toelatingsvoorwaarde.¹⁰⁴ De Commissie erkent dat lidstaten een beoordelingsmarge hebben, maar dat het doel altijd het bevorderen van integratie van gezinsleden moet zijn. De commissie merkt in dit kader het volgende op:

*‘De toelaatbaarheid van het stellen van integratievoorwaarden hangt af van de vraag of zij het doel van de richtlijn dienen en of zij niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. De toelaatbaarheid is afhankelijk van de toegankelijkheid, het ontwerp en de organisatie van de voorwaarden en of dergelijke voorwaarden dan wel het effect daarvan een ander doel hebben dan integratie’.*¹⁰⁵

Worden integratievoorwaarden ingezet om gezinshereniging te beperken dan is dit in strijd met het doel en het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Gezinshereniging

⁹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 30 573, 65. (Position paper- Nederlandse inzet EU migratiebeleid).

¹⁰⁰ COM (2011) 735 definitief, p. 5.

¹⁰¹ COM (2014) 210 final.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Strik 2014, p. 393.

¹⁰⁴ Ibid., p. 2.

¹⁰⁵ Ibid., p. 15.

toestaan is de algemene regel, de mogelijkheid daarvan af te wijken dient strikt te worden geïnterpreteerd.¹⁰⁶

Vervolgens merkt de Commissie op dat lidstaten ervoor moeten zorgdragen dat in een bijzondere individuele situatie zoals bijvoorbeeld analfabetisme en het niet beschikbaar zijn van oefenmateriaal ook gezinshereniging mogelijk is door vrijstellings- en ontheffingsgronden op te nemen in nationale wet- en regelgeving. Dit betekent dat lidstaten aanvragen voor gezinshereniging niet mogen afwijzen enkel vanwege het feit dat het inburgeringsexamen niet succesvol is afgelegd.¹⁰⁷ De invulling die de Commissie geeft aan de term integratievoorwaarden is het gratis dan wel tegen geringe kosten aanbieden van taal- en integratielessen, die voor iedereen bereikbaar zijn.

Tot slot verduidelijkt de Commissie de behandelwijze van aanvragen. Daarbij wordt verwezen naar een tweetal uitspraken van het Hof waarin werd geoordeeld dat een evenwichtige en redelijke belangenafweging dient plaats te vinden¹⁰⁸ en dat artikel 5 lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten de verplichting oplegt iedere aanvraag individueel te beoordelen.¹⁰⁹ Bij deze verplichte individuele belangenafweging dienen de belangen van het kind te worden betrokken. Deze belangen dienen zwaar mee te wegen in de beoordeling op de aanvraag voor gezinshereniging.¹¹⁰ Tevens dienen lidstaten expliciet in de beslissing op een aanvraag aan te geven waarom de aanvraag niet wordt ingewilligd.¹¹¹

In dit hoofdstuk is het Unierechtelijke kader geschetst voor wat betreft de bevoegdheid tot het stellen van integratievoorwaarden als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. In het volgende hoofdstuk wordt het nationaal rechtelijk kader beschreven en zal nader worden ingegaan op de door de Nederlandse Staat gehanteerde integratievoorwaarde, het behalen van het basisexamen inburgering in het buitenland. Ter illustratie van de relevante ontwikkelingen in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt verwezen naar bijlage A.

¹⁰⁶ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun) r.o. 43.

¹⁰⁷ COM (2014) 210 final, p. 17.

¹⁰⁸ HvJ EU 26 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O., S. en L), JV 2013/87 r.o. 81.

¹⁰⁹ HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03 (Parlement tegen de Raad).

¹¹⁰ HvJ EU 6 juni 2013, C-648/11 (MA e.a. tegen Secretary of State for the Home Department).

¹¹¹ artikel 5 lid 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Hoofdstuk 4 Wet inburgering in het buitenland

In dit hoofdstuk wordt de Wet inburgering in het buitenland (hierna: Wib) behandeld. Eerst zal een korte inleiding worden gegeven op de ontstaansgeschiedenis van deze wettelijke regeling. Vervolgens wordt beschreven wat de doelstelling is van de Wib. Daarna zal het juridisch kader uiteen worden gezet en wordt het basisexamen inburgering in de praktijk beschreven. Tot slot wordt gekeken naar de effecten van de invoering van het basisexamen op het aantal mvv-aanvragen en naar de slagingspercentages voor het inburgeringsexamen.

4.1 Inleiding

Het wetsvoorstel van de Wib vloeit voort uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende III, waarin was opgenomen:¹¹²

‘Wie zich duurzaam in Nederland wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van Nederlandse waarden en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op basis van vrijwilligheid naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet inburgering nieuwkomers, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Een maal in Nederland aangekomen, moet hij of zij zich dan nog verdiepen in de Nederlandse maatschappij’

Deze nieuwe toelatingsvoorwaarde was een onderdeel van een aantal maatregelen ter bevordering van de inburgering van vreemdelingen in Nederland, zoals opgenomen in de nota van 23 april 2004 over de herziening van het inburgeringsstelsel.¹¹³ Met de invoering van deze maatregel werden tevens twee aanvaarde Kamermoties uitgevoerd. De regering werd door de motie-Blok¹¹⁴ verzocht met voorstellen te komen om de aanvrager al in het land van herkomst te wijzen op het belang van de essentiële Nederlandse waarden, normen en grondrechten. De motie-Sterk¹¹⁵ verzocht de regering concrete voorstellen te maken om al in het land van herkomst met de inburgering van nieuwkomers in het kader van gezinsvorming-/hereniging te starten.

4.2 Doelstellingen van de Wib.

In de Memorie van Toelichting bij de Wib wordt integratie omschreven als een tweezijdig proces. Enerzijds mogen nieuwkomers van de Nederlandse samenleving verwachten dat zij kansen krijgen. Anderzijds mag van nieuwkomers verwacht worden dat zij inspanning leveren en bijdragen aan de Nederlandse samenleving.¹¹⁶ Hieruit volgt dat van nieuwkomers verwacht mag worden dat zij zich reeds in het land van herkomst voorbereiden op een leven in Nederland.

Het doel van Wib is het integratieproces van gezinsleden na aankomst in Nederland efficiënter en effectiever te laten verlopen.¹¹⁷ Ook wil men met de Wib gezinsmigranten meer bewust maken van hun eigen verantwoordelijkheid om te integreren.¹¹⁸ Hiermee wordt bedoeld dat gezinsmigranten zelf verantwoordelijk zijn voor een goede voorbereiding op het basisexamen en de kosten hiervan. Daarnaast was het ook de bedoeling dat het inburgeringsvereiste als een selectie criterium zou gaan werken.¹¹⁹ Vreemdelingen die voor hun reis naar Nederland er niet in slagen het basisexamen inburgering te halen, krijgen geen

¹¹² Kamerstukken II 2003/04, 28 637, 19, p. 14.

¹¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 543, 2.

¹¹⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, 60.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2002/03, 27 083, 25.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 4.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 4.

¹¹⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 6.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 11.

toestemming zich in Nederland te vestigen. De regering dacht met deze maatregel een verlaging van de instroom van migranten van wie te verwachten is dat zij niet of onvoldoende zouden integreren in Nederland verlichting van het inburgeringsprobleem te bewerkstelligen.¹²⁰ Tot slot heeft minister Asscher in juni 2013 aangegeven dat het inburgeringsvereiste tevens tot doel heeft kansloze migratie te voorkomen.¹²¹

4.3 Juridisch kader

Op 15 maart 2006 is de Wib in werking getreden.¹²² Vanaf dat moment is inburgeringsvereiste opgenomen in de Vw 2000 als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Met inwerkingtreding van deze wet werden artikel 16 lid 1 onder h Vw 2000, artikel 16 lid 3 Vw 2000, artikel 3.71a Vb 2000 en artikel 3.98a tot en met artikel 3.98d Vb 2000 toegevoegd.

Op grond van artikel 16 lid 1 sub h Vw kan de minister een verblijfsvergunning afwijzen als een vreemdeling niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en Nederlandse maatschappij, tenzij men is vrijgesteld van het inburgeringsvereiste. De categorie vreemdelingen die het basisexamen inburgering in het buitenland moet afleggen zijn vreemdelingen die een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) nodig hebben voor hun komst naar Nederland en die ingevolge artikel 3 Wi jo artikel 5 Wi inburgeringsplichtig zijn.

Ingevolge artikel 3.71a lid 1 Vb 2000 beschikt de vreemdeling over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij als hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om een mvv het basisexamen inburgering, als bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.

Vrijstellingsgronden.

De Wib eist van mvv-plichtige¹²³ vreemdelingen tussen de 18 en 65 jaar dat zij het basisexamen inburgering in het buitenland afleggen. Niet alle vreemdelingen die gezinshereniging beogen zijn verplicht het basisexamen inburgering af te leggen. Vreemdelingen die afkomstig zijn uit Turkije¹²⁴ of Suriname zijn vrijgesteld¹²⁵ van het inburgeringsvereiste. Daarnaast geeft artikel 3.71lid 2 Vb 2000 een opsomming van degenen die eveneens zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste.

Ontheffingsgronden.

Een vreemdeling kan ontheffing van het inburgeringsvereiste vragen op grond van artikel 3.71a lid 2 Vb 2000. Dit kan op de volgende gronden:

- *de vreemdeling die in Nederland verblijf als gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 of 33 van de Wet;*
- *de vreemdeling die ingevolge de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte voldaan aan een inburgeringsvereiste om de status van een langdurig ingezetene in de zin van de richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU L16) te verkrijgen;*

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 700, 3, p. 6.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 32 824, 31, p. 15.

¹²² *Stb.* 2006, 28.

¹²³ Burgers van de EU, EER, Zwitserland, Canada, Australië, Japan, Vaticaanstad, Monaco, Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Korea zijn niet mvv-plichtig.

¹²⁴ CRvB 6 augustus 2011, *LJN* BR4959.

¹²⁵ Artikel 16 lid 3 Vw 2000 en Hoofdstuk B1/4.7 Vc 2000.

- de vreemdeling die ten genoegen van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft aangetoond door een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat te zijn het basisexamen inburgering af te leggen;
- de vreemdeling die het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag naar het oordeel van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Medische ontheffing

Zoals hierboven beschreven kan de IND de vreemdeling ontheffing verlenen voor het afleggen van het basisexamen inburgering in het buitenland. Er moet dan sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling blijvend niet in staat is het basisexamen inburgering af te leggen als gevolg van een ernstige blijvende geestelijke of lichamelijke belemmering. Hieronder valt blindheid, doofheid, doofstomheid, het syndroom van Down en een ernstig spraakgebrek.¹²⁶ Is er sprake van een tijdelijke belemmering dan wordt de vreemdeling geacht het afleggen van basisexamen inburgering uit te stellen. Om voor medische ontheffing in aanmerking te komen dient de vreemdeling bij de aanvraag expliciet een onderbouwd beroep te doen. De mogelijkheid om (gedeeltelijke) ontheffing te krijgen voor één van de examenonderdelen is niet mogelijk.¹²⁷

Hardheidsclausule.

Op 1 april 2011 is de zogenaamde hardheidsclausule toegevoegd aan artikel 3.71a lid 2 sub d Vb 2000.¹²⁸ In de Nota van Toelichting wordt beschreven dat het afleggen van het basisexamen inburgering in het buitenland niet zal worden gesteld in situaties waarin een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de vreemdeling niet in staat is¹²⁹ de toets Geletterdheid en begrijpend lezen (hierna: GBL) met goed gevolg af te leggen. De vreemdeling dient echter wel aanmerkelijke inspanningen te hebben geleverd, waaronder wordt verstaan het één of meermalen afleggen van het basisexamen inburgering, waarbij wel een positief resultaat is behaald voor de Toets Gesproken Nederlands (hierna: TGN) en de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving (hierna: KNS) maar geen positief resultaat is behaald voor de toets GBL.¹³⁰

Uit de beleidsregels¹³¹ blijkt dat de vreemdeling in dat geval dient te bewijzen inspanningen te hebben verricht, die in redelijkheid verwacht mogen worden. Dit kan blijken uit het één of meerdere keren afleggen van het examen, waarbij de vreemdeling voor twee onderdelen wel is geslaagd en het andere onderdeel niet. De enkele omstandigheid dat men één of meerdere keren het examen heeft afgelegd kan echter niet leiden tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule. Onderstaande situaties worden niet als bijzondere omstandigheid beschouwd:¹³²

- de vreemdeling niet beschikt over voldoende tijd;
- de vreemdeling niet beschikt over voldoende financiële middelen;
- de vreemdeling niet beschikt over voldoende technische middelen;
- de vreemdeling niet beschikt over voldoende cursusmateriaal;
- het cursusmateriaal niet beschikbaar is in de taal van de vreemdeling;
- de vreemdeling niet beschikt over geschikte begeleiding of ondersteuning bij de voorbereiding van het examen;
- de vreemdeling analfabeet is;

¹²⁶ IND-werkinstructie 2013/9 Wet inburgering in het buitenland, p. 6.

¹²⁷ IND-werkinstructie 2013/9 Wet inburgering in het buitenland p. 7.

¹²⁸ Stb. 2010, 679.

¹²⁹ Op 1 juli 2014 is het woord 'blijvend' geschrapt zie besluit 18 juni 2014, WBV 2014/19.

¹³⁰ Stb. 2010, 679, p. 14.

¹³¹ IND-werkinstructie 2013/9 Wet inburgering in het buitenland.

¹³² IND-werkinstructie 2013/9 Wet inburgering in het buitenland p. 7 t/m 10.

- de vreemdeling een drukke baan heeft;
- de vreemdeling zwanger is;
- de vreemdeling tijdelijk ziek is;
- de vreemdeling zorg heeft voor het gezin en kinderen;
- de vreemdeling een gezinslid is van een (voormalige) asielzoeker aan wie een reguliere verblijfsvergunning is verleend;
- de vreemdeling een gezinslid is van een voormalige verdragsvluchteling of andere asielmigrant, die door naturalisatie het Nederlanderschap heeft verkregen;
- de vreemdeling een gezinslid is van een (voormalige) asielzoeker aan wie een verblijfsvergunning is verleend voor medische behandeling of klemmende redenen van humanitaire aard;
- de vreemdeling problemen op het gebied van reizen en andere belemmeringen van dien aard ervaart.

Indien zich meerdere hierboven omschreven omstandigheden voordoen, kan dit wel leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Inherente afwijkingsbevoegdheid

Op grond van artikel 4:84 Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb) kan de vreemdeling een beroep doen op de inherente afwijkingsbevoegdheid van de minister als men niet in aanmerking komt voor vrijstelling of ontheffing van het inburgeringsvereiste. De minister kan afwijken van geldende beleidsregels, als dat voor een vreemdeling gevolgen zou hebben die in verband met bijzondere omstandigheden onevenredig zou zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen¹³³. Het kabinet heeft er destijds uitdrukkelijk voor gekozen geen expliciete hardheidsclausule toe te voegen aan het Vreemdelingenbesluit. Men was van mening dat de invoering van een dergelijke bepaling slechts op verantwoorde wijze kon plaatsvinden, nadat de nodige praktijkervaring was opgedaan met het nieuwe inburgeringsvereiste en voldoende inzicht was verkregen in de gevallen waarin artikel 4:84 Awb was toegepast op grond van artikel 8 EVRM dan wel op andere gronden.¹³⁴

4.4 Verzwaring exameneisen inburgeringsexamen.

Sinds de invoering van het basisexamen inburgering in 2006 tot en met 31 maart 2014 toetst het examen twee onderdelen namelijk kennis van de Nederlandse taal (TGN) en van de Nederlandse samenleving (KNS).¹³⁵ Naar aanleiding van een onderzoek van RCEC en TNO waarin werd vastgesteld dat de zak-/slaaggrens te soepel was ingesteld¹³⁶ werd op 15 maart 2008 het niveau van het examen verhoogd van niveau A1min naar niveau A1 van het Europese Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Daarnaast werd de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen ingevoerd.¹³⁷ Per 1 april 2011 is naar aanleiding van wetsevaluatie van de Wib in 2009 wederom een tweetal aanpassingen gedaan namelijk verhoging exameneisen A1min naar A1 en invoering van de toets Geletterdheid en begrijpend lezen.¹³⁸ Met ingang van 1 november 2014 bestaat het basisexamen inburgering uit drie onderdelen Spreekvaardigheid, Leesvaardigheid en Kennis van de Nederlandse samenleving. De toets TGN werd vervangen door Spreekvaardigheid.¹³⁹

¹³³ Artikel 4:84 Awb.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 700, 3, p. 10 en p. 11.

¹³⁵ *Significant* 2013-I, p. 14.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 700, 49.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 700, 49.

¹³⁸ *Stb.* 2010, 679, blz. 3.

¹³⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/05/21/per-1-november-2014-verandert-het-basisexamen-inburgering-in-het-buitenland.html>, 5 april 2015.

4.5 Wet inburgering in het buitenland in de praktijk.

Voorbereiding basisexamen inburgering in het buitenland.

Een vreemdeling dient zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de kennis op het basisniveau van de Nederlandse taal en maatschappij. 'Naar Nederland' is het officiële door Rijksoverheid samengestelde zelfstudiepakket ter voorbereiding op het basisexamen en bestaat uit de volgende onderdelen:¹⁴⁰

- dvd film *Naar Nederland* (per pakket twee dvd's: PAL/SECAM en NTSC);
- fotoboek *Naar Nederland* met audio-cd;
- werkboek *Naar Nederland*, Nederlands voor anderstaligen met 4 audio-cd's;
- handleiding zelfstudie in het Nederlands met vertaling in de hulptaal (ook op audio-cd);
- woordenlijst in de hulptaal (ook op audio-cd);
- dvd met digitaal oefenprogramma;
- inlogcode voor online oefenprogramma.

Dit pakket is verkrijgbaar in zeventien talen: Chinees, Dari, Engels, Frans, Indonesisch, Marokkaans Arabisch, Pashto, Portugees, Russisch, Spaans, Somalisch, Thai, Urdu, Vietnamees, Koerdisch, Standaard Arabisch, Tarifit Berber.¹⁴¹ De kosten voor dit zelfstudiepakket bedragen € 99,50.

Examenkosten¹⁴²

Na de voorbereiding op het examen kan men zich aanmelden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs voor het afleggen van het examen via de website www.naarnederland.nl. De kosten voor de examenonderdelen van het basisexamen inburgering in het buitenland zijn:

- spreekvaardigheid € 150,-;
- leesvaardigheid € 100,-;
- kennis van de Nederlandse taal € 100,-.

De totale kosten voor het basisexamen bedragen € 350,- exclusief de kosten die de vreemdeling moet maken voor zijn reis en verblijf van en naar de ambassade of het consulaat.

Plaats en toetsingswijze basisexamen inburgering.

De vreemdeling dient het basisexamen inburgering af te leggen op de Nederlandse ambassade of consulaat in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf.¹⁴³ Als er geen Nederlandse ambassade of consulaat in het land van herkomst aanwezig is, kan men afreizen naar een buurland. Per 1 november 2014 is de toetsingswijze veranderd. Het basisexamen wordt nu per computer afgenomen in plaats van via de telefoon.

Examenprogramma basisexamen inburgering.

Het examenprogramma omvat de volgende onderdelen:

- leesvaardigheid in het Nederlands;
- spreekvaardigheid in het Nederlands;
- kennis van de Nederlandse samenleving.

De examenstof voor het examenprogramma vloeit voort uit een advies over het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland van de Adviescommissie Normering

¹⁴⁰ <http://www.naarnederland.nl/voorbereidin>, 5 april 2015.

¹⁴¹ Koerdisch en Tarifit Berber zijn alleen ingesproken; de geschreven vertaling van het Turks dan wel het Marokkaans Arabisch is meegeleverd.

¹⁴² <http://www.naarnederland.nl/category/home>, 5 april 2015.

¹⁴³ dit is het land waar een vreemdeling langer dan 3 maanden mag verblijven op grond van enige verblijfstitel

Inburgeringseisen en de maatregelen uit de brief aan de Tweede Kamer inzake Huwelijks- en gezinsmigratie.¹⁴⁴

De examenonderdelen kunnen in één keer of afzonderlijk worden afgenomen.

*Leesvaardigheid*¹⁴⁵

Het onderdeel Leesvaardigheid bestaat uit meerkeuzevragen en duurt 35 minuten. Dit onderdeel meet of men het Latijnse schrift voldoende beheerst en geschreven Nederlands kan lezen en begrijpen.

Dit onderdeel is opgesplitst in twee categorieën:

- Technische leesvaardigheid

De kandidaat krijgt een woord, getal of zin te horen of te lezen en moet dan kiezen uit drie of vier geschreven antwoordmogelijkheden;

- Functionele leesvaardigheid

De kandidaat krijgt op het computerscherm zes teksten te zien, met als onderwerp werk, opleiding en dagelijks leven uit het Raamwerk NT2. Per tekst krijgt de kandidaat twee meerkeuzevragen met drie of vier antwoordmogelijkheden.

*Spreekvaardigheid*¹⁴⁶

Het onderdeel Spreekvaardigheid toetst in welke mate kandidaten Nederlands spreken op het niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Talen. De kandidaat moet tien vragen beantwoorden en twaalf gesproken zinnen afmaken, hiervoor krijgt men 30 minuten de tijd. Ook dit onderdeel is opgebouwd in twee onderdelen:

-Vraag en antwoord

De kandidaat krijgt een vraag te zien en moet hierop een antwoord geven.

- Zinnen afmaken;

De kandidaat krijgt een korte zin te horen, die door de kandidaat aangevuld moet worden.

Ter aanvulling krijgt de kandidaat een afbeelding te zien op het computerscherm.

*Kennis van de Nederlandse samenleving*¹⁴⁷

Het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving meet in welke mate kandidaten zich basiskennis hebben verworven over de Nederlandse Staat en Nederlandse samenleving. Op het computerschermen krijgen kandidaten foto's te zien uit de film 'Naar Nederland' van het zelfstudiepakket en daarbij hoort of ziet de kandidaat een vraag. Per vraag zijn er twee antwoordmogelijkheden. De inhoud van de vragen hebben betrekking op zeven onderwerpen:

1. Nederland: geografie, vervoer en wonen;
2. Geschiedenis;
3. Staatsinrichting, politiek en Grondwet;
4. De Nederlandse taal en het belang van het leren ervan;
5. Opvoeding en onderwijs;
6. Gezondheidszorg;
7. Werk en inkomen.

De duur van het examen bedraagt 30 minuten.

*4.6 Het effect van de Wib in de praktijk*¹⁴⁸

In de periode na de invoering van het inburgeringsexamen daalde het aantal mvv-aanvragen voor gezinshereniging/-vorming aanzienlijk. In 2005, het jaar voorafgaand aan de invoering van de Wib, werden nog 21.947 mvv-aanvragen ingediend.

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2009/10 32 175, 1.

¹⁴⁵ zie regeling Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 14 februari 2006, *Stcrt.* 2006, 5403489/06.

¹⁴⁶ zie regeling Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 14 februari 2006, *Stcrt.* 2006, 5403489/06.

¹⁴⁷ zie regeling Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 14 februari 2006, *Stcrt.* 2006, 5403489/06.

¹⁴⁸ Significanc 2013-I, p. 16.

In 2007, een jaar na de invoering, daalde het aantal mvv-aanvragen naar 12.258.¹⁴⁹ In de periode daarna nam dit aantal weer langzaam toe.

In 2011 zakte dit aantal vervolgens weer naar 18.791¹⁵⁰, vermoedelijk als gevolg van de aanscherping van het niveau van het basisexamen. In 2012 werden er 18.850 en in 2013 19.630¹⁵¹ mvv-aanvragen gezinshereniging gedaan.

Het aantal eerste examens en het slagingspercentage zijn eveneens afgenomen sinds de verhoging van het niveau van het inburgeringsexamen in 2011. In 2010 hebben 8850¹⁵² examenkandidaten het basisexamen voor de eerste keer gemaakt. In 2012 zakte dit aantal naar 4800¹⁵³ en in het eerste half jaar van 2013 naar 2174.¹⁵⁴ In 2010 slaagde 90% van de examenkandidaten de eerste keer dat zij het examen aflegde. In 2011 daalde dit aantal naar 80%, in 2012 naar 78%. In 2013 nam het slagingspercentage weer licht toe. Opvallend is dat de meeste examenkandidaten voor de GBL-toets zakken. In 2013 zakte 4% voor de KNS-toets, 12% voor de TGN-toets en 13% voor de GBL-toets. Deze percentages verschillen niet veel met de percentages van 2012. De slagingspercentages tussen mannelijke en vrouwelijk examenkandidaten zijn nagenoeg gelijk. In 2013 slaagde 78% van de mannen en 80% van de vrouwen voor het inburgeringsexamen.¹⁵⁵ Het aantal vrouwelijke examenkandidaten is wel drie maal hoger dan dat het aantal mannelijke kandidaten.

Het slagingspercentage is tevens afhankelijk van de leeftijd van de examenkandidaat.¹⁵⁶ De grootste leeftijdscategorie bestaat uit de 26-35-jarigen, daarop volgt de leeftijdscategorie 18-25 jaar en de kleinste groep wordt gevormd door de 56-65 jarigen.¹⁵⁷ Het slagingspercentage voor de groep 18-25 jarigen lag in 2013 op 81% , de groep 26-35-jarigen op 80% en de leeftijdscategorie 36 t/m 45-jarigen op 78%.

Ook is er een verschil waarneembaar in slagingspercentages tussen laag- en hooggeschoolde examenkandidaten. Het slagingspercentage neemt toe naarmate het opleidingsniveau hoger wordt. De kleinste groep wordt gevormd door de laagopgeleide examenkandidaten. Deze groep heeft ook het laagste slagingspercentage. De grootste hinderpaal voor deze groep blijkt de GBL-toets te zijn. In 2013 zakte 25% van deze groep voor deze toets tegenover 5 % van de groep hooggeschoolde examenkandidaten.

Tevens volgt uit bovengenoemd onderzoek dat de nationaliteit van een examenkandidaat van invloed is op het slagingspercentage voor het basisexamen. Het slagingspercentage varieert van 100% voor examenkandidaten uit Wit-Rusland naar 39% voor examenkandidaten met de Iraakse nationaliteit.¹⁵⁸

Tevens heeft het onderzoeksteam van Significant de toepassing van de hardheidsclausule onderzocht. Uit dit onderzoek is gebleken dat in het eerste half jaar van 2013 34 aanvragen om toepassing van de hardheidsclausule zijn ingediend, waarvan er 15 werden gehonoreerd.

In bijlage B worden de hierboven genoemde resultaten uit het rapport van Significant in tabelvorm weergegeven.

¹⁴⁹ Monitor Inburgeringsexamen Buitenland april 2008, p. 30 en p. 31.

¹⁵⁰ <https://www.ind.nl/documents/mvv2011.pdf>, 21 maart 2015.

¹⁵¹ Rapportage Vreemdelingenketen 2013, p. 13.

¹⁵² Significant 2010.

¹⁵³ Significant 2012.

¹⁵⁴ Significant 2013-I, , p. 16. Er zijn alleen gegevens bekend over de eerste periode van 2013. Over de tweede periode 2013 zijn geen gegevens bekend.

¹⁵⁵ Monitor Inburgeringsexamen Buitenland, 2013-I, p. 19.; in 2012 waren deze percentages ongeveer gelijk.

¹⁵⁶ Ibid., p. 22.

¹⁵⁷ 18 t/m 26 jaar: 26%, 26 t/m 35 jaar: 52%, 35 t/m 45 jaar: 17 %, 46-55 jaar : 4% en 56-65-jaar: 1%

¹⁵⁸ Significant 2013-I, p. 32.

Hoofdstuk 5 Jurisprudentieanalyse

Het Europese Hof van Justitie heeft zich nog niet inhoudelijk uitgelaten over de eventuele strijdigheid van het inburgeringsvereiste met Gezinsherenigingsrichtlijn. Toch valt uit de standpunten van de Europese Commissie en jurisprudentie in andere kwesties het een en ander op te maken. Hieronder volgt een weergave van de relevante zaken die aan het Hof zijn voorgelegd. Daarnaast wordt een aantal uitspraken van nationale en Europese rechters besproken.

5.1 *Imran*¹⁵⁹

In deze zaak werd de mvv van mevrouw Bibi Mohammad Imran van Afghaanse nationaliteit afgewezen, omdat zij het basisexamen inburgering buitenland niet had gehaald en ook niet voor vrijstelling daarvan in aanmerking kwam. In de beroepsprocedure bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle heeft zij aangevoerd dat artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn onjuist is geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving en dat het behalen van het basisexamen inburgering buitenland niet van haar mocht worden geëist. Ten aanzien van de vraag of het inburgeringsvereiste verenigbaar is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verwijst de rechtbank naar een rechtsoverweging uit het arrest Chakroun:¹⁶⁰

‘Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan’

De rechtbank is van oordeel dat deze overweging¹⁶¹ ook geldt voor artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De rechtbank diende dan ook de vraag te beantwoorden of *‘het Nederlandse beleid om gezinsleden van derdelanders te verplichten eerst in het buitenland het basisexamen inburgering af te leggen alvorens naar Nederland te kunnen komen, de Gezinsherenigingsrichtlijn niet te strikt uitlegt en afbreuk doet aan dit doel en nuttig effect van de richtlijn’*.¹⁶²

De rechtbank vindt het eveneens belangrijk dat in de vertalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn in andere lidstaten niet wordt gesproken over 'integratievoorwaarden', zoals in de Nederlandse vertaling, maar van 'inburgeringsmaatregelen' (integration measures. mesures d'integration, Integrationsmassnahmen). Hieruit leidt de rechtbank af dat van een gezinslid een bepaalde inspanning tot integratie mag worden verlangd, maar dat de eis van het slagen voor het inburgeringsexamen in het buitenland te ver gaat.¹⁶³

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle heeft vervolgens aan het Europese Hof van Justitie voorgelegd of de Nederlandse integratievoorwaarden in overeenstemming zijn met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De eerste vraag van rechtbank was of de toegang en het verblijf van een gezinslid uitsluitend geweigerd mag worden, omdat een gezinslid het basisexamen inburgering in het buitenland niet met succes heeft afgelegd.¹⁶⁴

¹⁵⁹ HvJ EU 10 juni 2011, C-115/11 PPU.

¹⁶⁰ HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08.

¹⁶¹ HvJ EU 26 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O., S. en L), JV 2013/87 r.o. 81. In deze zaken werd de overweging uit Chakroun herhaald.

¹⁶² Rb. Den Haag (zittingsplaats Zwolle) 31 maart 2011, JV 2011/224, r.o. 2.3.3.

¹⁶³ Ibid., r.o. 2.3.4.

¹⁶⁴ Ibid.

*Schriftelijke opmerkingen Europese Commissie*¹⁶⁵

Op 4 mei 2011 heeft de Europese Commissie de zaak beoordeeld en heeft schriftelijke opmerkingen ingediend met betrekking tot de beantwoording van de prejudiciële vragen. De Commissie overweegt in zijn conclusie dat artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn zo moet worden geïnterpreteerd dat het niet toelaat dat een lidstaat een gezinslid, als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, van een rechtmatig in die lidstaat wonende derdelander, de toegang en het verblijf weigert uitsluitend op de grond dat dit gezinslid niet het in de nationale wet- en regelgeving voorgeschreven basisexamen inburgering in het buitenland zonder succes heeft afgelegd.¹⁶⁶ De Commissie baseert zijn conclusie op de tekst en systematiek van de Gezinsherenigingsrichtlijn en verwijst naar de arresten Chakroun en Europees Parlement/Raad.¹⁶⁷

Nog voordat het Europese Hof van Justitie kon antwoorden op deze vragen werd aan mevrouw Imran door de staatssecretaris alsnog een mvv verstrekt op grond van de hardheidsclausule.¹⁶⁸ Het Hof heeft vervolgens beslist dat geen uitspraak gedaan hoefde te worden op de prejudiciële vragen.

*5.2 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch de zaken K. en A.*¹⁶⁹

In casu handelt het over de afwijzing van de aanvraag gezinshereniging, omdat de twee in het land van herkomst verblijvende echtgenotes, het basisexamen niet hadden behaald. Mevrouw K. met de Azerbeidjaanse nationaliteit en mevrouw A. van Nigeriaanse nationaliteit hebben een beroep op vrijstelling van het inburgeringsvereiste gedaan in verband met lichamelijk respectievelijk geestelijk lijden. De staatssecretaris heeft de aanvragen van beide vrouwen afgewezen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het basisexamen inburgering in het buitenland in strijd was met artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn. De rechtbank verwees daarbij in zijn uitspraak naar de prejudiciële procedure in de zaak Imran en naar rechtsoverweging 75 van het arrest Europees Parlement tegen de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2006.¹⁷⁰

*Prejudiciële vragen zaken K. en A.*¹⁷¹

Naar aanleiding van de gegrondverklaring van de beroepschriften heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld. De Afdeling overweegt in haar uitspraak dat uit de Gezinsherenigingsrichtlijn voortvloeit dat van echtgenoten van gezinsherenigers mag worden verlangd dat zij voor hun komst naar Nederland het inburgeringsexamen in het buitenland met goed gevolg afleggen. Met betrekking tot de afwijking in de Nederlandse taalversie van de term integratievoorwaarden overweegt zij dat er geen verschil van betekenis is tussen de termen integratiemaatregelen en integratievoorwaarden.¹⁷² Tevens merkt de Afdeling op dat uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en de in het Groenboek opgenomen evenredigheidstoets niet duidelijk is in welke mate lidstaten rekening moeten houden met persoonlijke en individuele omstandigheden van het geval bij het verplicht stellen van integratievoorwaarden. De Afdeling heeft daarom een prejudiciële procedure gestart bij het Hof van Justitie ter verduidelijking van artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn met betrekking tot een drietal aspecten van het inburgeringsexamen in het buitenland:¹⁷³ de samenstelling van het examen, de vrijstellings- of ontheffingsgronden en de voorbereidings- en examenkosten.

¹⁶⁵ HvJ EU 4 mei 2011, C-115/11 PPU, schriftelijke opmerkingen Europese Commissie.

¹⁶⁶ Ibid., r.o. 37.

¹⁶⁷ HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03, Jur. I-05769.

¹⁶⁸ Artikel 3.71 Vb.

¹⁶⁹ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171, JV 2013/57.

¹⁷⁰ HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03.

¹⁷¹ ABRvS 1 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1204.

¹⁷² Een aantal vertalingen zijn: Integration measures, mesures d' intégration, Integrationsmassnahmen.

¹⁷³ K. de Vries, 'Inburgeringseisen getoetst door de Europese rechters', A&MR 2014, 7, p. 264.

*Conclusie van Advocaat-Generaal J. Kokott*¹⁷⁴

Op 19 maart 2015 heeft advocaat-generaal J. Kokott een conclusie ingediend in verband met de beantwoording van de prejudiciële vragen van de Afdeling. Kokott gaat eerst in op de vraag of het Nederlandse basisexamen inburgering als integratievoorwaarde in de zin van artikel 7 lid 2 van Gezinsherenigingsrichtlijn mag worden beschouwd. In het Unierecht is geen definitie opgenomen van het begrip integratievoorwaarde, waaraan getoetst kan worden of het basisexamen inburgering onder de reikwijdte van het begrip valt. Het begrip integratievoorwaarden zoals in de Nederlandse vertaling is opgenomen acht zij evenmin in strijd met artikel 7 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn, aangezien hoofdstuk IV van de richtlijn eveneens de term integratievoorwaarden is opgenomen. Verder wordt voor wat betreft het begripsmatige verschil tussen integratievoorwaarde en integratiemaatregel verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de door de Centrale Raad van Beroep opgestarte prejudiciële procedure met betrekking tot de langdurig ingezetenen richtlijn.¹⁷⁵ Szpunar stelt in deze procedure dat integratiemaatregelen geen voorwaarden mogen zijn, die als instrument voor selectie van personen of controle van immigratie worden ingezet¹⁷⁶. Het Hof heeft over deze vraag nog geen uitspraak gedaan. Het bovenstaande in aanmerking nemen komt Kokott tot de volgende conclusie:

*‘Het Nederlandse inburgeringsexamen als voorwaarde voor de toegang kan derhalve, ongeacht de terminologie van de richtlijn langdurig ingezetenen derdelanders, worden opgevat als „integratievoorwaarde” in de zin van artikel 7, lid 2, van de Gezinsherenigingsrichtlijn*¹⁷⁷.

Vervolgens wordt in de conclusie ingegaan op evenredigheid van het Nederlandse basisexamen inburgering. Kokott merkt op dat het leren van de Nederlandse taal een essentiële voorwaarde is voor integratie. Het geeft derdelanders meer kansen op de arbeidsmarkt en stelt hen in staat zelfstandig hulp te zoeken in noodsituaties. Kennis van de Nederlandse samenleving zorgt ervoor dat gezinsleden van de gezinshereniger bekend raken met de Nederlandse basisregels van de samenleving.

Kokott acht het wel strijdig met Gezinsherenigingsrichtlijn indien het basisexamen inburgering ook vereist is in situaties waarin dit voor het gezinslid onredelijk is, op grond van de bijzondere omstandigheden van het individuele geval. De beoordeling hiervan is aan de nationale rechter. Als voorbeelden geeft zij: *‘de gezondheidstoestand van de betrokkene, zijn cognitieve vaardigheden en zijn opleidingsniveau, maar ook factoren als de beschikbaarheid van voor hem begrijpelijk voorbereidingsmateriaal, de ontstane kosten en de tijdsdruk in dat verband van belang zijn*¹⁷⁸.

Tot slot concludeert Kokott dat de kosten van het inburgeringsexamen van 350 euro in strijd zijn met Gezinsherenigingsrichtlijn. Zij acht de hoogte van het bedrag onevenredig. Een gezinslid van de gezinshereniger mag niet worden gehinderd in zijn recht op gezinshereniging, omdat hij de kosten niet kan betalen. De mogelijkheid vrijstelling of uitstel van betaling te krijgen, kan voor dit probleem een oplossing zijn.

¹⁷⁴ HvJ EU 19 maart 2015, C-153/14, conclusie A-G Kokott

¹⁷⁵ Richtlijn 2003/109/EG VAN DE RAAD van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PbEG* 2004, L 16/44.

¹⁷⁶ HvJ EU 28 januari 2015, C-579/13 conclusie A-G Szpunar, r.o. 28.

¹⁷⁷ HvJ EU 19 maart 2015, C-153/14, conclusie A-G Kokott ro. 31.

¹⁷⁸ HvJ EU 19 maart 2015, C-153/14, conclusie A-G Kokott ro.43.

5.3 Dogan¹⁷⁹

Deze zaak betrof een aanvraag gezinshereniging van een Turkse vrouw met haar Turkse echtgenoot, die in Duitsland gevestigd was en daar een eigen bedrijf had. De vrouw heeft bij haar aanvraag het diploma van het Goethe Instituut meegestuurd, waaruit bleek dat zij de taaltest had behaald, maar haar verzoek werd toch afgewezen. De ambassade in Ankara stelde zich op het standpunt dat mevrouw analfabete was en dat zij de antwoorden van de meerkeuzetoets had gegokt en de zinnen uit haar hoofd zou hebben geleerd. Tegen de afwijzende beslissing heeft mevrouw Dogan beroep ingesteld. Het Verwaltungsgericht Berlijn, dat de beroepszaak inhoudelijk behandelde, start een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie. Er worden twee vragen aan het Hof voorgelegd: is deze afwijzing in overeenstemming met de standstillbepaling van artikel 41 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en met artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn? Het Hof beantwoordde de eerste vraag ontkennend en kwam daarmee niet meer toe aan beantwoording van de tweede vraag.¹⁸⁰ De advocaat-generaal Mengozzi¹⁸¹ is in zijn conclusie wel ingegaan op de vraag of de afwijzing in overeenstemming is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Eerst schetst hij het kader voor de interpretatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn, wat bestaat uit het recht op gezinsleven¹⁸² en de uitgangscriteria uit het arrest Chakroun.¹⁸³ Hij merkt daarbij op dat lidstaten op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn de bevoegdheid hebben integratievoorwaarden te stellen voordat gezinsherenigers worden toegelaten. Vervolgens gaat hij in op het begripsmatige verschil tussen integratiemaatregelen en integratievoorwaarden. De Nederlandse taalversie bevat de term integratievoorwaarden en andere taalversies de term integratiemaatregelen. De advocaat-generaal is van mening dat het begrip integratievoorwaarden als zwaarder moeten worden aangemerkt dan het begrip integratiemaatregelen.¹⁸⁴ Tevens merkt hij op dat de integratievoorwaarden van artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet mogen gelden als selectiecriterium van gezinsherenigers, zij moeten juist de integratie van de gezinsherenigers bevorderen.¹⁸⁵

Het bovenstaande in acht nemende stelt hij voor deze vraag als volgt te beantwoorden: *dat de richtlijn eraan in de weg staat dat voor de aflevering van een visum tot gezinshereniging de voorwaarde wordt gesteld, zoals in casu het geval is, dat de echtgenoot die om de gezinshereniging verzoekt over elementaire kennis van de taal van de betrokken lidstaat beschikt, zonder dat wordt voorzien in de eventuele toekenning van vrijstellingen op basis van een individueel onderzoek.*¹⁸⁶

Daarbij wordt benadrukt dat bij de beoordeling van de gezinsherenigingsaanvraag alle individuele omstandigheden van het geval in aanmerking moeten worden genomen.¹⁸⁷ Daarnaast moet rekening worden gehouden met de vraag of in het land van herkomst het onderwijs en het benodigde cursusmateriaal, beschikbaar en toegankelijk is. Daarbij in aanmerking nemende de examenkosten, tijdelijke gezondheidsproblemen of problemen van persoonlijke aard.¹⁸⁸

¹⁷⁹ HvJ EU 30 april 2014, C-138/13, ECLI:EU:C:2014:287 (Dogan).

¹⁸⁰ Ook in de zaak Imran kwam het Hof niet toe aan de beantwoording van deze zaak.

¹⁸¹ conclusie van A-G Mengozzi 30 april 2014, C-138/13, ECLI:EU:C:2014:287 (Dogan).

¹⁸² Ingevolge artikel 8 EVRM en artikel 7 EU Grondrechtenhandvest.

¹⁸³ Het Hof oordeelde dat lidstaten de bevoegdheid hebben integratievoorwaarden te stellen, maar deze bevoegdheid wordt begrensd door het fundamentele recht op gezinsleven en door het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarbij de noodzakelijkheid en de evenredigheid moet worden getoetst.

¹⁸⁴ conclusie van A-G Mengozzi 30 april 2014, C-138/13, ECLI:EU:C:2014:287 (Dogan), ro. 52.

¹⁸⁵ Ibid., ro. 53.

¹⁸⁶ Ibid., ro. 62.

¹⁸⁷ Van Oers 2015.

¹⁸⁸ Bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en/ of opleidingsniveau.

*Oruche*¹⁸⁹

Ook het Verwaltungsgericht Berlin heeft op 21 november 2014 een prejudiciële procedure opgestart om antwoord te krijgen op de vraag of de Duitse taaleis¹⁹⁰ als toelatingsvoorwaarde in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze zaak is geschorst in afwachting van het arrest in de zaak K. en A.

*Ayalti*¹⁹¹

Op 25 oktober 2012 heeft het Verwaltungsgericht Berlin in het Hof van Justitie prejudiciële vragen gesteld over verenigbaarheid van de Duitse taaleis met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In casu heeft het Hof bij beschikking van 25 maart 2013 op verzoek van het Verwaltungsgericht de zaak geschrapt, omdat de betrokkene het certificaat had behaald en aan hem een visum werd verstrekt.

¹⁸⁹ HvJ EU 21 november 2014, C-527/14.

¹⁹⁰ Duitsland hanteert als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging dat men zich in eenvoudig Duits kan communiceren.

¹⁹¹ HvJ EU 13 november 2012, C-513/12.

Hoofdstuk 6 Dossieranalyse

Om inzicht te krijgen in het praktijkprobleem zijn 15 actuele dossiers geanalyseerd. Met uitzondering van één dossier hebben alle dossiers betrekking op een aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf ten behoeve van gezinshereniging, waarbij het inburgeringscertificaat niet kon worden overgelegd.

5.1 Dossier A

Aanvraag

Mevrouw T. van Marokkaanse nationaliteit verzoekt om gezinshereniging met haar partner de heer N. van Nederlandse en Marokkaanse nationaliteit. Zij zijn ongehuwd partners van elkaar. Mevrouw verblijft in Marokko en heeft het certificaat inburgering buitenland niet gehaald. Verzoekster volgde een lange periode Nederlandse les in Marokko, maar is in verband, zoals haar docenten stellen, met haar beperkte vooropleiding niet in staat het basisexamen inburgering met succes af te leggen.¹⁹²

Op 14 augustus 2013 dient zij de aanvraag voor afgifte van een mvv in. De onderbouwing van de aanvraag ziet er als volgt uit. Mevrouw Tarik voldoet aan alle voorwaarden, alleen heeft zij het basisexamen inburgering niet behaald. Verzoekster is van mening dat dit niet de enige reden mag zijn de verzochte mvv te weigeren. Verwezen wordt naar het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran. Vervolgens worden op verzoek van de staatssecretaris een relatieverklaring en een viertal getuigenverklaringen met betrekking tot de relatie overgelegd. Eind oktober meldt verzoekster zich aan voor het basisexamen inburgering in het buitenland, betaalt de leges en op 18 december 2013 legt zij het basisexamen af, echter een uitslag van het examen heeft zij nooit ontvangen. Het consulaat informeert de gemachtigde van verzoekster dat in verband met technische problemen mevrouw T. later zal worden geïnformeerd. De uitslag op het basisexamen volgt uiteindelijk nooit.

Op 18 december 2013 volgt de beschikking van de IND op de aanvraag. De aanvraag wordt afgewezen op een tweetal gronden. De eerste grond is onvoldoende aanwijzing dat er sprake is van een duurzame relatie en de tweede grond is dat verzoekster het basisexamen inburgering in het buitenland niet heeft gehaald. Daarnaast merkt IND op dat er geen bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd die recht geven op een verblijfsvergunning en dat er geen sprake is van een schending van artikel 8 EVRM, omdat er in deze zaak geen sprake is van family life.

Bezwaar

Op 13 januari 2014 wordt een bezwaarschrift ingediend tegen de beslissing van de IND. In de bezwaarprocedure wordt door de gemachtigde de volgende argumenten aangevoerd. Voor wat betreft de duurzaamheid van de relatie wordt de intensiteit van de relatie onderbouwd. Een gespreksoverzicht van de telefoonprovider van de referent, reisbescheiden en foto's van bezoeken van de partner aan klaagster worden in het geding gebracht. Voor wat betreft het inburgeringsvereiste voert klaagster aan dat de eis aan te tonen dat zij het basisexamen inburgering in het buitenland heeft behaald in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Verwezen wordt naar het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran en het arrest Europees Parlement – Raad. Op 27 maart 2014 wordt het bezwaarschrift kennelijk ongegrond verklaard. Als motivering van de beschikking stelt de staatssecretaris zich op het volgende standpunt.

¹⁹² Zij deed een beroep op de hardheidsclausule.

Voor wat het inburgeringsvereiste betreft wordt verwezen naar artikel 3.71a lid 1 en 2 Vb en hoofdstuk B1/4.7 Vc en artikel 3.98a Vb.

‘De mvv-aanvraag van de vreemdeling wordt afgewezen als de vreemdeling het basisexamen inburgering in het buitenland niet heeft gehaald, tenzij de vreemdeling hiervan is vrijgesteld of ontheven.’

‘Op grond van artikel 3.71a lid 2 sub d Vb 2000 wordt de aanvraag tot het verlenen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet afgewezen als er sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden, die ertoe leidt dat de vreemdeling blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen’

De staatssecretaris concludeert dat het enkele feit dat de vreemdeling één of meermalen is gezakt voor het basisexamen inburgering geen onbillijkheid van overwegende aard oplevert.¹⁹³ Het beroep op richtlijn 2003/86/EG faalt, omdat betrokkene met de ingediende aanvraag toetsing aan nationale wetgeving beoogt. En als betrokkene toetsing aan het Gemeenschapsrecht beoogt dan moet mevrouw T. een daartoe strekkende aanvraag doen.

Daarnaast blijft de staatssecretaris op het standpunt staan dat er geen sprake is van een duurzame en exclusieve relatie. De stukken die door klaagster in de bezwaarprocedure zijn overgelegd, kwalificeert de staatssecretaris als niet objectief en verifieerbare bescheiden. Er is geen sprake van family life ex artikel 8 EVRM.

Beroep

Door de gemachtigde wordt op 18 april 2014 beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch. De gemachtigde haalt in beroep de volgende argumenten aan. Inmiddels zijn mevrouw T. en de heer N. gehuwd op 7 april 2014. Teneinde de duurzame en exclusieve relatie aan te tonen wordt een kopie van de huwelijksakte met vertaling overgelegd. Voor wat het inburgeringsvereiste betreft wordt wederom verwezen naar het standpunt van de Europese Commissie in de zaak Imran en de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch van 23 november 2012 en 12 december 2013 in de zaken K. en A.. Eveneens wordt verwezen naar de prejudiciële vragen van de Raad van State aan het Europese Hof van Justitie van 1 april 2014. De rechtbank heeft op 5 november 2014 het beroep ongegrond werd verklaard. De rechtbank komt tot het oordeel dat, marginaal toetsend, de IND zich op het standpunt mocht stellen dat er geen sprake was van een duurzame en exclusieve relatie en derhalve alleen op deze grond de staatssecretaris de aanvraag mocht afwijzen. De rechtbank laat al hetgeen appellante heeft aangevoerd met betrekking tot het inburgeringsvereiste onbesproken.

Tweede aanvraag

Op 15 december 2014 heeft mevrouw T. een nieuwe aanvraag ingediend voor verblijf bij familie en gezin. De onderbouwing is hetzelfde als bij de eerste aanvraag.¹⁹⁴ Enige verschil is dat ze nu echtgenote is van de heer N.. De staatssecretaris vraagt bij brief van 6 maart 2015 aanvullende stukken te overleggen met betrekking tot ondersteuning van het beroep op de hardheidsclausule en extra informatie met betrekking tot in de eerdere bezwaarschriftprocedure gestelde bezoeken aan echtgenote. Bij brief van 30 maart 2015 zijn door de gemachtigde de gevraagde stukken overgelegd. Deze aanvraag is thans nog in behandeling.

¹⁹³ Werkinstructie 2013/9 Wet inburgering in het buitenland, p. 7.

¹⁹⁴ Ook bij deze aanvraag werd een beroep op de hardheidsclausule gedaan.

5.2 Dossier B

Aanvraag

In onderhavige zaak wenst de heer A. van Sierra Leone nationaliteit een verblijfsvergunning voor het verblijfsdoel 'familie en gezin'. De heer A. verblijft reeds in Nederland bij zijn echtgenote mevrouw A-S en beschikt niet over het certificaat inburgering in het buitenland. In de toelichting bij de aanvraag doet hij een beroep op vrijstelling. Het vrijstellingsverzoek wordt onderbouwd met de volgende argumenten. De heer A. is in 2001 naar Nederland gekomen, heeft een asielverzoek ingediend en woont omstreeks 12 jaar in Nederland. Hij heeft zich de Nederlandse taal eigen gemaakt en heeft een Nederlandstalige opleiding 'Europees Computer Rijbewijs' met succes afgerond. De heer A. kan als voldoende geïntegreerd worden beschouwd en het kan van hem niet worden verlangd dat hij zijn gezin voor een langere periode verlaat, teneinde het certificaat inburgering in het buitenland te behalen.

Op 23 maart 2015 wordt de aanvraag afgewezen door de staatssecretaris, omdat de heer A. inburgeringsplichtig is en niet in aanmerking komt voor vrijstelling, niet is gebleken van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan de aanvraag dient te worden ingewilligd en niet is gebleken dat de beslissing onevenredig nadeel oplevert voor één van de belanghebbenden. Het gezinsleven in Nederland tussen het gezin A. vindt de staatssecretaris onvoldoende zwaarwegend vrijstelling te verlenen. De staatssecretaris verwijst naar de huidige beleidsregels in dit soort zaken.¹⁹⁵

Bezwaar

Op 10 april 2015 is bezwaar ingesteld tegen deze afwijzende beslissing van de staatssecretaris. De bezwaarprocedure is thans nog aanhangig.

5.3 Dossier C

Aanvraag

Mevrouw R. van Thaise nationaliteit wenst graag gezinshereniging met haar partner de heer E. van Nederlandse nationaliteit. Zij heeft op 28 februari 2014 het basisexamen inburgering afgelegd, waarbij zij is gezakt voor de toets Gesproken Nederlands en de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. De KNS-toets heeft zij behaald. Op 24 april 2014 heeft opnieuw het basisexamen afgelegd. De KNS-toets heeft zij weer met succes afgelegd, maar zij is wederom voor de andere twee onderdelen gezakt.

Op 24 juni 2014 wordt door opdrachtgever namens mevrouw R. een mvv-aanvraag ingediend, waarbij een beroep wordt gedaan op de hardheidsclausule voor wat betreft het overleggen van het inburgeringscertificaat. Ter onderbouwing van de aanvraag wordt een drietal brieven van de Ambassade overgelegd, waaruit blijkt dat mevrouw twee keer is gezakt voor het basisexamen inburgering. Tevens heeft verzoekster een tweetal intensieve taalcursussen gevolgd bij NLB Talenschool, echter zonder resultaat.

Op 15 augustus 2014 wordt de aanvraag door de staatssecretaris afgewezen, omdat niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste. Als motivering van het besluit wordt verwezen naar hoofdstuk B1/4.7 van de vreemdelingen-circulaire. Met betrekking tot het beroep op de hardheidsclausule wordt het volgende overwogen. Er is niet gebleken van een combinatie van zeer bijzondere omstandigheden, waardoor mevrouw R. blijvend niet in staat is het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Daarnaast acht de staatssecretaris geen bijzondere omstandigheden aanwezig die een reden kunnen vormen van de regels af te wijken¹⁹⁶ en het verzoek toch in te willigen.

¹⁹⁵ Deze beleidsregels zijn opgenomen in de IND-werkinstructie 2013/9.

¹⁹⁶ Discretionaire bevoegdheid van de minister

Bezwaar

Op 8 september 2014 is door de gemachtigde van verzoekster bezwaar ingesteld tegen de negatieve beslissing. In bezwaar wordt door de gemachtigde aangevoerd dat het recht op gezinsleven een fundamenteel recht is als gewaarborgd in artikel 8 lid 1 EVRM en artikel 10 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, onder meer uitgewerkt in richtlijn 2003/86/EG en richtlijn 2004/38 EG.

De Nederlandse vereisten met betrekking tot het inburgeringsexamen zijn uitgewerkt in het vreemdelingenbesluit, vreemdelingenvoorschrift en de vreemdelingencirculaire. Het betreft hier Algemene Maatregel van Bestuur niet zijnde een Wet in formele zin. Dit betekent dat het inburgeringsvereiste toetsbaar is aan de Grondwet. Ingevolge artikel 1 Gw en artikel 20 jo 1 Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie is bepaald dat discriminatie niet is toegestaan. Klaagster dient dan ook op gelijke wijze te worden behandeld dan als ware zij gehuwd met een niet-Nederlander.

Ten aanzien van het recht op gezinshereniging verwijst gemachtigde naar de schriftelijke opmerkingen van de Europese Commissie aan het Europese Hof van Justitie in de zaak Imran uit 2011.

Tevens wordt verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch van 23 november 2012.¹⁹⁷ De rechtbank heeft geoordeeld dat het stellen van de eis het inburgeringsexamen in het buitenland te hebben behaald in strijd is met artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Vervolgens verwijst de gemachtigde naar de prejudiciële procedure die door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 1 april 2014 naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch aanhangig werd gemaakt. Tot slot wordt door de gemachtigde verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan, waarin hij stelt dat het stellen van een taaleis c.q. het halen van een taalexamen als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging in strijd is met het gemeenschapsrecht.

Gemachtigde stelt zich, het bovenstaande in aanmerking nemende, op het standpunt dat het enkel afwijzen van een aanvraag gezinshereniging op grond van het kunnen overleggen van het certificaat inburgering in strijd is met de Grondwet, Handvest voor de grondrechten en het EVRM.

Op 12 december 2014 wordt het bezwaarschrift door de staatssecretaris ongegrond verklaard. De staatssecretaris geeft in deze beslissing aan dat zij haar standpunt uit de beslissing op de aanvraag handhaaft. De staatssecretaris gaat vervolgens in op de ontheffingsmogelijkheden van artikel 3.71a lid 2 sub c Vb en constateert dat in casu geen sprake is van blindheid, doofheid, doofstomheid, slechthoortheid of hardhorendheid.

Vervolgens merkt de staatssecretaris op dat op grond van artikel 3.71a lid 2 sub d Vb een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgegeven als er sprake is van zeer bijzondere individuele omstandigheden. Het enkele feit dat de vreemdeling één of meerdere keren het basisexamen zonder succes heeft afgelegd, is niet aan te merken als onbillijkheid van overwegende aard.

Het beroep op het recht op gezinshereniging zoals neergelegd in de Grondwet, Richtlijnen en het Handvest slaagt niet. Daartoe overweegt de staatssecretaris dat de referent een EU-burger is, maar geen EU-gemeenschapsonderdaan.¹⁹⁸ Er bestaat dan ook geen aanleiding de zaak te toetsen aan de Europese Richtlijnen.

¹⁹⁷ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171, JV 2013/57.

¹⁹⁸ Als bedoeld in artikel 8 sub e Vw.

Tot slot overweegt de staatssecretaris in zijn beslissing dat er een belangenafweging is gemaakt. Afweging van de belangen leidt in dit geval niet tot een verplichting aan verzoekster een verblijf in Nederland toe te staan.

Beroep

Op 5 januari 2015 is door de gemachtigde beroep ingesteld bij de rechtbank. In beroep worden onderstaande argumenten aangevoerd. Eerst worden de gronden bij het bezwaarschrift als herhaald en ingelast beschouwd. In aanvulling daarop wordt aangevoerd dat de Nederlandse partner ongunstiger wordt behandeld dan een partner met een andere nationaliteit. Nogmaals refereert de gemachtigde aan de discriminatieverboden uit het Nederlandse en Europese wetgeving. Voor discriminatie kan een rechtvaardigheidsgrond bestaan zo stelt gemachtigde:

‘Voor discriminatie in regelgeving kan een rechtvaardigingsgrond bestaan. De enkele wens tot het handhaven van discriminerende regelgeving is dit echter niet. Handhaving van de eis van inburgering buitenland als algemeen migratie instrument kan dit evenmin zijn, daar het hoofddoel van het gemeenschapsrecht immers niet is het verschaffen van instrumenten om huwelijks- en partnERMigratie naar de Europese Unie te beperken, maar in tegendeel gezinshereniging in de Europese Unie zoveel mogelijk te bevorderen.’

Vervolgens verwijst gemachtigde nog naar de antwoorden van de staatssecretaris van Justitie naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer¹⁹⁹, waarin wordt gesteld dat dezelfde nationale regels worden toegepast op gezinshereniging met in Nederland verblijvende buitenlanders en het buitenland verblijvende buitenlanders. Appellante kan derhalve refereren aan hetgeen met betrekking tot de Gezinsherenigingsrichtlijn en de daarin vervatte inburgeringseis door rechters en gezaghebbende organen als Europese Commissie hieromtrent hebben gezegd. Bij brief van 12 maart 2015 heeft de staatssecretaris de beschikking ingetrokken en kondigt aan een binnen zes weken nieuwe beslissing te zullen nemen.

Op 13 maart 2015 wordt aan mevrouw R. een mvv afgegeven. De staatssecretaris geeft in deze beschikking geen inhoudelijke beoordeling van de aanvraag.

5.4 Dossier D

Aanvraag

In deze zaak dient de gemachtigde namens mevrouw I. van Servische nationaliteit en haar twee minderjarige kinderen een aanvraag tot afgifte van een mvv in voor gezinshereniging met haar echtgenoot van onbekende nationaliteit. Mevrouw heeft taalexamen niet afgelegd en kan derhalve het certificaat inburgering niet bij de aanvraag overleggen. Mevrouw wil hiervoor ontheffing krijgen. In de toelichting bij de aanvraag verwijst de gemachtigde naar de toepasselijkheid van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de schriftelijke opmerkingen van de Europese Commissie van 4 mei 2011 in de zaak Imran.²⁰⁰ Gemachtigde merkt op dat het standpunt van de Europese Commissie is dat het stellen van de eis tot het behalen van een taalexamen in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Verder wordt gerefereerd naar het oordeel van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch van 23 november 2012.²⁰¹

Op 13 februari 2014 wordt het bezwaarschrift ongegrond verklaard. De hoofdreden van de afwijzing is dat verzoekster het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd. De staatssecretaris verwijst naar artikel 16 lid 1 sub h Vw, artikel 17 lid 1 Vw en

¹⁹⁹ Aanhangsel *Handelingen II* 2006/07, 901, p. 1929.

²⁰⁰ HvJ EU 4 mei 2011, C-115/11 PPU schriftelijke opmerkingen Europese Commissie.

²⁰¹ Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171, JV 2013/57.

artikel 3.71a lid 2 Vb. Verzoekster komt niet in aanmerking voor vrijstelling of ontheffing, omdat dit verzoek niet is gemotiveerd dan wel met stukken is aangetoond. De staatssecretaris stelt dat er geen bijzondere individuele omstandigheden zijn aangevoerd en dat er enkel een algemeen beroep op de Gezinsherenigingsrichtlijn is gedaan.

Voorts merkt de Staatssecretaris op dat in casu sprake is van gezinshereniging met een Nederlander²⁰², zodat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is. De staatssecretaris verwijst ten deze naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 november 2006.²⁰³

Kort samengevat komt de staatssecretaris tot de conclusie dat niet is gebleken, noch is aangetoond dat mevrouw het basisexamen heeft behaald en dat niet aan het huidige beleid wordt voldaan. De aanvraag wordt reeds daarom afgewezen.

Voor wat betreft de toepassing van de discretionaire bevoegdheid constateert de staatssecretaris dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die een reden vormen van het beleid af te wijken. Daarbij heeft hij alle aan de orde komende belangen afgewogen.

Bezwaar

Op 6 maart 2014 wordt door de gemachtigde een bezwaarschrift ingediend tegen de afwijzende beslissing. De argumenten die in bezwaar worden aangevoerd zijn de volgende. Eerst merkt gemachtigde op dat alle gezinsleden de nationaliteit van een niet EU-lidstaat hebben, zodat de Gezinsherenigingsrichtlijn wel degelijk van toepassing is op de onderhavige situatie. Gemachtigde verwijst verder nog naar het uitgangspunt van de Gezinsherenigingsrichtlijn, het bevorderen van gezinshereniging.

Op 16 september 2014 wordt het bezwaarschrift ongegrond verklaard. De staatssecretaris constateert dat ten aanzien van het niet voldoen aan het inburgeringsvereiste in bezwaar geen extra argumenten zijn aangevoerd, zodat hij dit gedeelte van de beschikking op de aanvraag in stand laat²⁰⁴. Ook blijft de staatssecretaris zich op het standpunt stellen dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op de situatie van dit gezin.

Beroep

Op 10 oktober 2014 wordt door de gemachtigde een beroepschrift ingediend tegen deze ongegrondverklaring van het bezwaarschrift. Ter onderbouwing van het beroepschrift wordt door opdrachtgever verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, alsmede de schriftelijke opmerkingen van de Europese Commissie in de zaak Imran. Tevens wordt in deze zaak de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan aangehaald. Tot slot verwijst opdrachtgever naar de prejudiciële procedure in de zaken K. en A. van 1 april 2014. Thans is deze procedure nog aanhangig in afwachting van een mondelinge behandeling.

²⁰² Dit is echter een onjuiste aanname. De heer I. van Servische afkomst, en staat geregistreerd in de registers als nationaliteit onbekend.

²⁰³ ABRvS 23 november 2006, *LJN* AZ 4215. De Afdeling oordeelde in dit arrest dat inleiding Vc strijdig is met Vb.

²⁰⁴ Vervolgens wordt in de beschikking ingegaan op het middelenvereiste. Referent heeft nl. een Wajong-uitkering en voldoet volgens staatssecretaris niet aan middelenvereiste.

5.5 Dossier E

Aanvraag

In deze zaak is op 18 februari 2015 door opdrachtgever namens mevrouw H. een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf ingediend. Mevrouw H. van Armeense nationaliteit wenst gezinshereniging met haar echtgenoot van onbekende nationaliteit. Bij de aanvraag worden alle vereiste documenten overgelegd, waaronder het certificaat inburgering in het buitenland. Er wordt geen nadere toelichting gegeven in de begeleidende brief bij de aanvraag. Op 24 maart 2015 wordt aan mevrouw H. een mvv verstrekt.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit hoofdstuk zullen conclusies en aanbevelingen worden gedaan, die voortvloeien uit het onderzoek. Eerst worden op grond van de onderzoeksresultaten de eindconclusies beschreven en vervolgens worden op basis van deze conclusies aanbevelingen gedaan.

7.1 Eindconclusies

Naar aanleiding van de centrale vraag van dit onderzoek: *'In hoeverre is het behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor afgifte van een mvv in strijd de Gezinsherenigingsrichtlijn?'*, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Thans is deze vraag voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie en naar verwachting zal aan het einde van dit jaar een uitspraak volgen. Vooruitlopend op deze uitspraak kan op basis van dit onderzoeksrapport het onderstaande geconcludeerd worden.

Uit het onderzoek naar het recht is gebleken dat ingevolge artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn de Nederlandse staat de bevoegdheid heeft integratievoorwaarden te stellen als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Op welke wijze de Nederlandse Staat invulling geeft aan deze richtlijnbeeping in de nationale wet- en regelgeving is niet voorgeschreven, maar met deze maatregel moet wel het beoogde resultaat van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden bereikt, namelijk het bevorderen van integratie.

Op basis van de Gezinsherenigingsrichtlijn, het standpunt van de Europese Commissie in het evaluatieverslag 2008, groenboek, richtsnoeren en relevante jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat de Unierechtelijke vereisten voor wat betreft het stellen van integratievoorwaarden zijn:

- het stellen van integratievoorwaarden is toelaatbaar als deze voorwaarden het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn dienen, namelijk het bevorderen van integratie van gezinsleden van derdelanders;
- integratiemaatregelen mogen niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel; Dit betekent dat de maatregel geschikt en noodzakelijk moet zijn om een legitiem doel te dienen. Tevens mag de maatregel geen nadelig effect hebben op de vreemdeling die om gezinshereniging verzoekt;
- aanvaardbaarheid van de maatregel kan worden betwist op grond van toegankelijkheid van de opleiding of de test, de beschikbaarheid van een oefenexamen, examengelden et cetera;
- het effect van integratiemaatregelen mag geen ander doel dienen dan integratie;
- gezinshereniging toestaan is het uitgangspunt, daarvan afwijken is een uitzondering;
- lidstaten dienen vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden in nationale wet- en regelgeving op te nemen, die gezinshereniging toestaan in bijzondere en individuele gevallen zoals analfabetisme, medische aandoeningen, cognitieve vaardigheden, kwetsbare positie van betrokkene, het niet beschikbaar zijn van lesmateriaal en hoge examenkosten;²⁰⁵
- bij iedere aanvraag dient een evenwichtige en redelijke belangenafweging plaats te vinden;²⁰⁶

²⁰⁵ Dit volgt uit standpunten Europese Commissie Groenboek en richtsnoeren, de conclusie van A-G Kokott in de zaken K. en A. en de conclusie van A-G Mengozzi in de zaak Imran.

²⁰⁶ HvJ EU 26 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O., S. en L), JV 2013/87 r.o. 81.

- bij iedere aanvraag dient een individuele belangenafweging te worden gemaakt. Uit artikel 5 lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn blijkt dat bij deze individuele beoordeling de belangen van het kind zwaar mee dienen te wegen;²⁰⁷
- integratie is een inspanningsverplichting, maar geen resultaatsverplichting.²⁰⁸

De Nederlandse staat heeft artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving door middel van de invoering van de Wib. Vanaf dat moment geldt het basisexamen inburgering in het buitenland als toelatingsvoorwaarde voor gezinshereniging. Het doel van de Wib is meerledig. Uit de Memorie van Toelichting is op te maken dat de Wib is ingevoerd om integratie te bevorderen. Ten tweede is het de bedoeling dat het inburgeringsvereiste functioneert als selectie criterium. Vreemdelingen die het inburgeringsexamen niet halen, krijgen geen toestemming zich in Nederland te vestigen. Dat dit selectie-effect aanwezig is, blijkt uit de dossieranalyse en de resultaten uit de rapporten van Significant. Tot slot heeft minister Asscher aangegeven dat het inburgeringsvereiste tevens tot doel heeft kansloze migratie te voorkomen.

De Wib eist van mvv-plichtige vreemdelingen tussen 18 en 65 jaar dat zij het basisexamen inburgering succesvol afleggen, tenzij men hiervan is vrijgesteld of ontheven. Op grond van artikel 3.71a lid 2 Vb kan de vreemdeling medische ontheffing krijgen als zich een situatie voordoet waarin de vreemdeling blijvend niet in staat is het basisexamen inburgering af te leggen. Uit IND-werkinstructie 2013/9 volgt dat hieronder wordt verstaan blindheid, doofheid, doofstomheid, het syndroom van Down of een ernstig spraakgebrek. Daarnaast kan men ontheffing krijgen op grond van een onbillijkheid van overwegende aard. Teneinde een geslaagd beroep te kunnen doen op deze zogenaamde hardheidsclausule moet er sprake zijn van een opeenstapeling van omstandigheden, die het onmogelijk maken voor de vreemdeling het basisexamen met goed gevolg af te leggen. Het meerdere keren zonder succes afleggen van het basisexamen inburgering leidt niet tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Op grond van het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat de staatsecretaris de standpunten van de Europese Commissie in aanvraag- c.q. bezwaarprocedures naast zich neerlegt. De mvv-aanvraag wordt automatisch afgewezen, als niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste. Ter motivering van deze beslissing wordt steeds verwezen naar hoofdstuk B1/4.7 Vc. Een beroep op vrijstelling c.q. ontheffing van het inburgeringsvereiste wordt in alle onderzochte dossiers afgewezen. Tevens is gebleken dat indien bij de aanvraag geen beroep op de hardheidsclausule wordt gedaan, de aanvraag automatisch wordt afgewezen ook als aan alle overige voorwaarden is voldaan. Als standaardmotivering verwijst de staatssecretaris naar de beleidsregels. Tot slot is uit dit onderzoek gebleken dat indien het certificaat basisexamen wel wordt overgelegd, de mvv-aanvraag wel wordt ingewilligd.

Voorts is uit de rapporten van Significant en Ministerie van Veiligheid en Justitie op te maken dat een aantal examenkandidaten nooit het basisexamen inburgering in het buitenland succesvol kan afleggen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het effect van de Wib is een belemmering van bepaalde groepen op hun recht op gezinshereniging. De slagingspercentages laten zien dat het basisexamen inburgering leidt tot uitsluiting van bepaalde groepen. Het blijkt hier te gaan om laagopgeleide examenkandidaten, oudere examenkandidaten en kandidaten van bepaalde nationaliteiten. Tevens blijkt uit deze rapporten dat er in de periode 2011-2013 wel degelijk een aantal malen de

²⁰⁷ HvJ EU 27 juni 2006, C-540/03 (Parlement tegen de Raad).

²⁰⁸ Rb. Den Haag (zittingsplaats Zwolle) 31 maart 2011, JV 2011/224, r.o. 2.3.3.

hardheidsclausule is toegepast, maar dat dit in schril contrast staat tot het aantal ingediende mvv-aanvragen in diezelfde periode.

Als de Wet inburgering in het buitenland wordt getoetst aan de vereisten die voortvloeien uit de Gezinsherenigingsrichtlijn kunnen de volgende eindconclusies worden getrokken:

- het doel van het basisexamen inburgering in het buitenland is in strijd met het doel van de richtlijn.
Het doel van de Wib is namelijk selectie van gezinsmigranten en kansloze migratie te voorkomen en niet het bevorderen van integratie van gezinsmigranten, zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft en de Europese Commissie in het evaluatieverslag, groenboek, richtsnoeren en schriftelijke opmerkingen in de zaak Imran heeft verduidelijkt.
- de Wet inburgering in het buitenland is strijdig met het evenredigheidsbeginsel.
Cijfers over toepassing van de hardheidsclausule in vergelijking met het aantal ingediende mvv-aanvragen gezinshereniging laten zien dat er geen sprake is van een richtlijnconforme beoordeling van individuele omstandigheden van het geval, die eventueel tot ontheffing van het basisexamen inburgering leiden.
- het effect van de Wib is uitsluiting van bepaalde groepen vreemdelingen, terwijl dit het bevorderen van integratie moet zijn.
Uit de dossieranalyse en de rapporten van Significant en Ministerie van Veiligheid en Justitie is op te maken dat een aantal examenkandidaten nooit het basisexamen inburgering in het buitenland succesvol kan afleggen. Deze groepen worden belemmerd in de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.
- de toepassing van de Nederlandse hardheidsclausule is niet verenigbaar met de Gezinsherenigingsrichtlijn.
Uit de rapporten van Significant en het dossieronderzoek blijkt dat de staatssecretaris de toepasselijke beleidsregels strikt hanteert, hetgeen betekent dat er sprake moet zijn van meerdere (bijzondere) omstandigheden om tot toepassing van de hardheidsclausule over te gaan. De Commissie stelt in het groenboek en richtsnoeren dat één omstandigheid zoals analfabetisme, medische aandoeningen, beperkte cognitieve vaardigheden, de kwetsbare positie van betrokkene, het niet beschikbaar zijn van oefenmateriaal en te hoge examenkosten al voldoende kan zijn een geslaagd beroep te kunnen doen op de hardheidsclausule.
- de hoge examenkosten zijn strijdig met de Gezinsherenigingsrichtlijn
Deze vraag staat thans nog ter beoordeling aan het Hof van Justitie, maar op grond van de standpunten van de Europese Commissie in het evaluatieverslag 2008, groenboek, richtsnoeren en het standpunt van Kokott in de prejudiciële procedure K. en A. wordt de hoogte van de examenkosten in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn geacht. Uit deze stukken is op te maken dat te hoge examenkosten een belemmering kunnen vormen op het recht op gezinshereniging, wat in strijd is met het doel en het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn.
- het Nederlandse basisexamen inburgering is een resultaatsverplichting, geen inspanningsverplichting.
Het basisexamen inburgering in het buitenland moet succesvol worden afgelegd, anders wordt de aanvraag afgewezen. Volgens het standpunt van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle in de zaak Imran is dit in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn.
- automatische afwijzing van de aanvraag volgt als niet is voldaan aan het inburgeringsvereiste en geen beroep is gedaan op de hardheidsclausule, hetgeen in strijd is met de rechtsregel, die voortvloeit uit het arrest Chakroun.

7.2 Aanbevelingen

Rekening houdend met de resultaten die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, wordt aan opdrachtgever een aantal aanbevelingen gedaan. Enerzijds zullen aanbevelingen worden gedaan die betrekking hebben op onderbouwing van aanvragen tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf. Anderzijds worden aanbevelingen gedaan die wellicht op de langere termijn effect hebben op aanpassing van het Nederlandse beleid met betrekking tot mvv-aanvragen.

Op basis van de huidige stand van zaken in wet- en regelgeving en jurisprudentie is te verwachten dat de staatssecretaris zijn handelwijze bij de beoordeling van aanvraag- c.q. bezwaarprocedures blijft voortzetten. Dit heeft tot gevolg dat de aanvragen worden afgewezen en bezwaarschriften ongegrond worden verklaard. Opdrachtgever wordt geadviseerd bij de onderbouwing van mvv-aanvragen, waarbij het inburgeringscertificaat niet kan worden overlegd, het volgende op te nemen:

- uitgebreide toelichting van een beroep op vrijstelling c.q. ontheffing van het inburgeringsvereiste;
- een expliciet onderbouwd beroep doen op hardheidsclausule;
- expliciet verwijzen naar standpunten Europese Commissie evaluatieverslag 2008, groenboek, richtsnoeren, uitspraak rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle Imran, rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch in de zaken K. en A., de conclusie van advocaatgeneraal Kokott in de zaak Imran, de conclusie van advocaatgeneraal Mengozzi in de zaak Dogan;
- expliciet verwijzen naar de rechtsregels die voortvloeien uit de arresten Chakroun, Dogan en Parlement tegen Staat.

Met deze onderbouwing kan de staatssecretaris niet worden gedwongen de mvv-aanvraag in te willigen c.q. bezwaarschrift gegrond te verklaren, maar door deze werkwijze te hanteren wordt wel een gedegen fundament gelegd voor een te voeren beroepsprocedure bij de rechter.

Een aanbeveling op de langere termijn is een verzoek aan de Europese Commissie te richten een inbreukprocedure te starten tegen de Nederlandse staat. De Europese Commissie kan een lidstaat die een richtlijn niet tijdig implementeert of als de nationale regels niet bijdragen aan de doelstelling van de richtlijn, voor het Europees Hof van Justitie brengen. Opdrachtgever kan, al dan niet in samenwerking met andere advocatenkantoren, de Europese Commissie aandacht vragen voor de implementatie van artikel 7 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving. Men kan dan specifiek wijzen op het doel en het effect van het basisexamen inburgering in het buitenland. Wellicht dat de Europese Commissie de noodzaak inziet van het starten van een inbreukprocedure.

Literatuurlijst

Boeken

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht Juridische Onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Egter van Wissekerke 2011

H.G. Egter van Wissekerke, *Regulier verblijfsrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Visscher 2010

Y.M. Visscher, *Praktisch Staatsrecht*, Groningen/ Houten: Noordhoff Uitgevers 2010.

Bindraban e.a. 2010

M.R.M. Bindraban en B. Kratsborn, *Kernzaken Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Amttenbrink & Vedder 2013

F. Amttenbrink & H.H.B. Vedder, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013.

Strik 2011

T. Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Raukema 2011

J.A. Raukema, *Lexplicatie, De complete wetgeving toegelicht, Internationale vreemdelingenregelgeving: reguliere migratie, 3.27d-III*, Deventer: Kluwer 2011

Barents & Brinkhorst 2001

R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Tjeenk Willink 2001.

Bakker 2010

C. Bakker, *Europees recht, een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux 2010.

Vaktijdschriften

M.H.A. Strik ' Richtsnoeren gezinshereniging en de gevolgen voor de Nederlandse praktijk', *A&MR* 2014, 10, p. 392-403.

K. de Vries, 'Inburgeringseisen getoetst door de Europese rechters', *A&MR* 2014, 7, p. 261-268.

M. Klaassen & G. Lodder, 'Artikel 8 EVRM; Kroniek gezinshereniging II', *A&MR* 2014, 2, p. 106-117.

R. van Oers, 'Kroniek inburgering 2012-2013', *A&MR* 2014, 4, p. 236-245.

M. Klaassen, G. Lodder & P. Rodrigues, 'Geen herziening nodig, wel correcte implementatie', *A&MR* 2012, 1, p. 4-13.

R. van Oers, ' Inburgeringsvoorwaarden en Europees recht: the end of the Wib as we know it?' , *NtEr* 2015, nr. 1.

Rapporten

het rapport van het College voor de Rechten van de Mens, *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn*, september 2014.

Monitor inburgeringsexamen Buitenland, IND, april 2008.

Monitor inburgeringsexamen Buitenland, Significant, 2010.

Monitor inburgeringsexamen Buitenland, Significant, 2012.

Monitor inburgeringsexamen Buitenland, eerste helft 2013, Significant, oktober 2013.

Rapport 'Inburgering in het buitenland' van de Nationale Ombudsman, oktober 2013

Rapport 'Rapportage Vreemdelingenketen periode januari –december 2013' van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, april 2014.

Rapport 'Rapportage Vreemdelingenketen periode januari –december 2011' van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, maart 2012.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2014-2015, 30 573, 127, 3.

Kamerstukken II 2002/03, 28 637, 19, p. 14.

Kamerstukken II 2011/12, 30 573, 65.

Kamerstukken II 2003/04, 28 637, 19, p. 14.

Kamerstukken II 2003/04, 29 543, 2.

Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, 60.

Kamerstukken II 2002/03, 27 083, 25.

Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 4.

Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 4.

Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 6.

Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 11.

Kamerstukken II 2003/04, 29 700, 3, p. 6.

Kamerstukken II 2012/13, 32 824, 31, p. 15.

Kamerstukken II 2007/08, 29 700, 49.

Kamerstukken II 2009/10, 32 175, 1.

Aanhangsel Handelingen II 2006/07, 901, p. 1929.

Aanhangsel Handelingen I, p. 1-7.

Stb. 1947, 282.

Stb. 2004, 496.

Stb. 2006, 28.

Stb. 2010, 679, p. 14.

Stb. 2010, 679, blz. 3.

Stb. 2010, 679, Nota van Toelichting.

Stcrt. 2006, 5403489/06.

Jurisprudentie

Europees Hof van Justitie

Hof van Justitie EG 5 februari 1963, C-26/62, r.o. 17 en 18. (Van Gend – en Loos)

Hof van Justitie EG 17 juli 1964, C-6/64 r.o. 11. (Costa-Enel)

Hof van Justitie EG 26 februari 1986, nr. 152/84, p. 723. (Marschall)

Hof van Justitie EG 13 november 1990, C-331/88. (Fedesa)

Hof van Justitie EG 6 maart 2007, C-338/04, C-359/04 en C-360/04 r.o. 50-58. (Placanica)

Hof van Justitie EG 20 september 1988, C-302/86 r.o. 13. (Deense flessen)

Hof van Justitie EU 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun) r.o. 43.

Hof van Justitie EU 6 december 2012, C-356/11 en C-357/11 (O., S. en L.), JV 2013/87, r.o. 81.

Hof van Justitie EU 27 juni 2006, C-540/03 (Parlement tegen de Raad)

Hof van Justitie EU 10 juni 2011, C-115/11 PPU

Hof van Justitie EU 4 maart 2010, C-578/08.
Hof van Justitie EU 4 mei 2011, C-115/11 PPU.
Hof van Justitie EU 27 juni 2006, C-540/03, *Jur.* I-05769.
Hof van Justitie EU 19 maart 2015, C-153/14, conclusie A-G Kokott
Hof van Justitie EU 28 januari 2015, C-579/13, conclusie A-G Szpunar, r.o. 28
Hof van Justitie EU 30 april 2014, C-138/13, ECLI:EU:C:2014:287. (Dogan)
Hof van Justitie EU 21 november 2014, C-527/14 (Oruche).
Hof van Justitie EU 13 november 2014, C-513-12 (Ayalti).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 23 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4215, *JV* 2007/39.
ABRvS 17 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4650, *JV* 2015/60.
ABRvS 1 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1204.

Rechtbanken

Rb. Den Haag (zittingsplaats Zwolle) 31 maart 2011, *JV* 2011/224, r.o. 2.3.3
Rb. Den Haag (zittingsplaats Rotterdam) 22 december 2014, Awb 13/10856
Rb. Den Haag (zittingsplaats Den Bosch) 23 november
2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY4171,
JV 2013/57

Websites

<http://www.migratieweb.nl>
<http://www.ind.nl>
<http://www.rijksoverheid.nl>
<http://www.europa.eu>
<http://eur-lex.europa.eu>
<http://europa.nu.nl>
<http://www.naarnederland.nl>
<http://www.verblijfsblog.com>

Wet- en regelgeving

Wet Inburgering
Wet inburgering nieuwkomers
Wet inburgering in het buitenland
Vreemdelingenwet 2000
Vreemdelingenbesluit 2000
Vreemdelingen Voorschrift 2000
Vreemdelingencirculaire 2000
Richtlijn 2003/86/EU van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op
gezinshereniging *PbEU* 2003, L 251/ 12
Richtlijn 2003/109/EG VAN DE RAAD van 25 november 2003 betreffende de status van
langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PbEU* 2004, L 16/44.
Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Verdragen

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele
vrijheden. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Verdrag betreffende de Europese Unie
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Overig

het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging van 9 oktober 2008, COM(2008)610

het Groenboek van de Europese Commissie inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG) van 15 november 2011, COM(2011)735

Richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM (2014) 210 final

IND-werkinstructie 2013/9

Journal Vreemdelingenrecht maart 2015, nr. 1 p. 48 en 49.