

Vergaderjaar 2015–2016

34 079

Voorstel van wet van het lid Voortman houdende vastlegging in de Vreemdelingenwet 2000 van rechten die vreemdelingen ontleen aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, het Aanvullend Protocol bij die Overeenkomst, Besluit nr. 2/76 of Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE

Algemeen

1. Inleiding

De verblijfsrechtelijke positie van Turkse burgers en hun familieleden in Nederland wordt sterk beïnvloed door het associatierecht EEG-Turkije. Het associatierecht – bestaande uit de Associatieovereenkomst EEG-Turkije,¹ het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst² en de Besluiten nrs. 2/76, 1/80 en 3/80 van de Associatieraad EEG-Turkije³ – dient ter geleidelijke totstandbrenging van vrij verkeer van Turkse werknemers en de opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging en dienstverrichting door Turkse burgers. Het doel van de associatieregels die betrekking hebben op Turkse werknemers is de bevordering van hun integratie en die van hun gezinsleden in de Nederlandse samenleving.⁴ Vanaf 1987 heeft het Europese Hof van Justitie in meer dan 60 arresten de betekenis van het associatierecht en de rechten die Turkse burgers en andere vreemdelingen daaraan ontleen verduidelijkt.

¹ Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, *Pb. EEG* 1964, 3687/64.

² Associatie EEG-Turkije, Aanvullend Protocol ondertekend te Brussel op 23 november 1970, *Pb. EEG*, L 293/3.

³ Besluit van de Associatieraad nr. 1/80 betreffende de ontwikkeling van de associatie en Besluit van de Associatieraad nr. 3/80 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, in: *Associatieovereenkomst en Protocollen EEG-Turkije en andere basisteksten*, blz. 327–346, resp. 349–379.

⁴ Zie arresten *Kurz* (HvJ EG 19 november 2002, zaak C-188/00, *Jur.* 2002, blz. I-10691, r.o. 40 en 45); *Wählergruppe Gemeinsam* (HvJ EG 8 mei 2003, zaak C-171/01, *Jur.* 2003, blz. I-4301, r.o. 78); *Derin* (HvJ EG 18 juli 2007, zaak C-325/05, *Jur.* 2007, blz. I-6495, r.o. 53) en *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 29).

Het associatierecht en de uitleg daarvan in de Europese jurisprudentie komen echter gebrekkig tot uitdrukking in het Nederlandse recht. Het associatierecht is thans neergelegd in diverse bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) en Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000).⁵ Deze verankering van het associatierecht in de Nederlandse wet- en regelgeving is echter onvolledig en op een aantal punten onjuist. Zo bevat de verankering van het associatierecht in de Vc 2000 een aantal principiële onjuistheden, die ook in de meest recente versie van juni 2013 zijn blijven bestaan. De volgende principiële onjuistheden kunnen worden geconstateerd:

1. De vastlegging van het associatierecht in de Vc 2000 strookt niet met het karakter van het associatierecht als bindend Unierecht. Aan het begin van B10/4 Vc 2000 wordt ten onrechte gesteld dat deze paragraaf de beleidsregels bevat voor vreemdelingen die op grond van het associatierecht in Nederland verblijven. Dat is onjuist, de meeste in die paragraaf genoemde regels zijn immers de overheid bindende regels van primair Unierecht. Bovendien is de Vc 2000 niet het juiste instrument om de codificatie van het associatierecht in Nederland te realiseren. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet het Unierecht in wettelijke voorschriften en juist niet in circulaire worden vastgelegd.
2. In paragraaf B10/4.1 Vc 2000 staat dat het verblijfsrecht ontleend aan Besluit nr. 1/80 van rechtswege vervalt. Dit is onjuist. Het verblijfsrecht kan uitsluitend, en op limitatieve gronden, worden beëindigd door een schriftelijk besluit van Onze Minister.
3. Paragraaf B10/4.4 Vc 2000 stelt dat het verblijfsrecht ontleend aan Besluit nr. 1/80 altijd wordt ontzegt of beëindigd indien sprake is van één van de in die paragraaf genoemde gronden. Hier wordt miskend dat het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel steeds in acht moet worden genomen bij een besluit tot verblijfsbeëindiging.
4. Verschillende gronden voor de ontzegging of beëindiging van het verblijf in paragraaf B10/4.4 Vc 2000 zijn ten onrechte geformuleerd overeenkomstig de Nederlandse bepalingen inzake verblijfsbeëindiging en niet overeenkomstig de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie inzake beëindiging van het verblijfsrecht ontleend aan Besluit nr. 1/80.
5. De standstill-bepalingen van het associatierecht worden in het geheel niet genoemd in de Vc 2000. Een aantal concrete effecten van deze standstill-bepalingen vinden hun uitwerking in bepalingen in het Vb 2000, het VV 2000 en de Vc 2000, maar die effecten zijn daar thans verre van volledig verwerkt. Hetzelfde geldt ten aanzien van het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit.

Zonder een verankering van de hoofdlijnen van het associatierecht in de wet, zijn de bepalingen die deze hoofdlijnen nader uitwerken, zoals de bepalingen in het Vb 2000 die het associatierecht toepassen, praktisch onvindbaar.

Door deze gebrekkige en onsystematische nationale verankering is de inhoud van het associatierecht voor alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk niet te overzien. Deze onoverzichtelijkheid leidt tot onjuiste toepassing van het associatierecht. Regelmatig stellen nationale

⁵ Het associatierecht komt momenteel tot uitdrukking in de volgende bepalingen:

- Vreemdelingenwet 2000: artikel 8, onder l;
- Vreemdelingenbesluit 2000: artikel 3.15, lid 3 onder b; artikel 3.31b; artikel 3.51, lid 8; artikel 3.71, lid 2; artikel 3.86, leden 15 en 16; artikel 6.5, lid 2 onder g en artikel 8.26, onder d;
- Voorschrift Vreemdelingen 2000: artikel 3.34a; artikel 3.34 g, leden 3 en 4; artikel 3.34h, lid 2; artikel 3.34j, lid 4 sub c en d en artikel 3.34k, lid 3.

rechters vast dat Nederlandse wettelijke bepalingen of beleidsregels strijdig zijn met het associatierecht. Ook het Hof van Justitie heeft zulks bij herhaling vastgesteld. In het verleden is strijdigheid met het associatierecht door rechters vastgesteld ten aanzien van onder meer – en dit is geenszins een uitputtende lijst – de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering⁶, de intrekking van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht anders dan bij fraude⁷, de aanscherping en afschaffing van het driejarenbeleid⁸, de afschaffing van het zoekjaar na breking van de huwelijksband⁹, de invoering van het puntensysteem bij toelating van zelfstandigen¹⁰, de aanscherpingen sinds de invoering van de «glijdende schaal»¹¹ en de hoge leges voor verblijfsvergunningen.¹²

De onduidelijkheid over de rechtspositie van de begunstigden van het associatierecht, die leidt tot onjuiste toepassing van dat recht, heeft echter niet alleen betrekking op de standstill-bepalingen. Uit de gepubliceerde Nederlandse rechtspraak blijkt dat in de praktijk ook over de andere bepalingen van het associatierecht die in dit wetsvoorstel worden gecodificeerd, onduidelijkheid bestaat; vreemdelingen worden bijvoorbeeld ten onrechte niet als Turkse werknemer behandeld of rechten van gezinsleden van een Turks werknemer worden genegeerd.¹³ Dat houdt ook verband met de omstandigheid dat de omschrijving in de Vreemdelingen-circulaire van de begrippen «Turkse werknemer» en «gezinslid van een Turkse werknemer» en van de gronden waarop deze vreemdelingen hun verblijfsrecht op grond van het associatierecht kunnen verliezen, onvolledig en niet altijd juist is.¹⁴

De huidige situatie maakt het voorts vrijwel onmogelijk voor begunstigden van het associatierecht om een helder overzicht te krijgen van hun rechtspositie. Deze groep begunstigden is niet gering: in 2013 verbleven ongeveer 385.000 personen met de Turkse nationaliteit in Nederland, waarvan 82.000 met uitsluitend de Turkse nationaliteit.¹⁵ Deze groep is aanzienlijk groter dan andere groepen vreemdelingen uit landen buiten de EU waarvan het verblijfsrecht wél in de Vreemdelingenwet 2000 is geregeld, zoals vluchtelingen en houders van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene burgers van derde landen. De verblijfsrechtelijke positie van laatstgenoemde groep is sinds maart 2014 geregeld in de artikelen 45a t/m 45h Vreemdelingenwet 2000.¹⁶ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de verblijfspositie van begunstigden van het associatierecht eveneens in de Vreemdelingenwet 2000 verankerd. Dit wetsvoorstel beoogt de doelstelling van het associatierecht, de bevoor-

⁶ CRvB 16 augustus 2011, *JV* 2011/416.

⁷ Arresten *Pehlivan* (HvJ EU 16 juni 2011, zaak C-484/07, *Jur.* 2011, blz. I-5203); *Baris Unal* (HvJ EU 29 september 2011, zaak C-187/10, n.n.g.) ABRvS 13 juli 2011, *JV* 2011/376 en VK Rb Rotterdam 26 mei 2011, *LJN*: BQ6229.

⁸ VK Rb Amsterdam 23 augustus 2011, *LJN*: BR5639.

⁹ ABRvS 16 maart 2011, *JV* 2011/187 en 88; ABRvS, 5 december 2011, *LJN*: BU7533; VK Middelburg, 29 augustus 2013, *JV* 2013/373 en VK Middelburg, 19 september 2013, *ECLI*:NL:RBDHA:2013:14206.

¹⁰ ABRvS 29 september 2010, *JV* 2010/459.

¹¹ ABRvS 12 juli 2011, *JV* 2011/350.

¹² Arresten *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, zaak C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465); *Commissie/Nederland* (HvJ EU 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683); VK Amsterdam, 14 december 2012, MW ve13000029 en ABRvS, 17 juli 2012, *LJN* BX2072.

¹³ VK Utrecht 9 april 2015, *JV* 2015/203, VK Middelburg 2 augustus 2012, *LJN*: BX4928 en VZr VK Rotterdam 13 maart 2012, *LJN*: BV9414.

¹⁴ K. Groenendijk en H. Oosterom-Staples, Nieuwe Vreemdelingen-circulaire: associatierecht voor Turkse burgers gebrekkig weergegeven, *Asiel- en Migrantenrecht* 2014, p. 11–21.

¹⁵ CBS Statline vermeldt per 1 januari 2014 als omvang van de totale bevolkingsgroep met herkomstland Turkije: 396.400 (Cijfers «Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomst-groepering, 1 januari»).

¹⁶ *Staatsblad* 2014, nrs. 110 en 111.

dering van de integratie van Turkse burgers en hun gezinsleden, volledig tot haar recht te laten komen.

De noodzaak van codificatie van het associatierecht in de Nederlandse wetgeving wordt versterkt door de omstandigheid dat de twee besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije, Besluit nr. 2/76 en Besluit nr. 1/80, tot nu toe niet werden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Dat leidt tot onduidelijkheid over het rechtskarakter van die besluiten en hun verhouding tot de Nederlandse wetgeving.

Het wetsvoorstel bouwt voort op de wettelijke verankering van de standstill-bepalingen van het associatierecht in het nieuwe artikel 24 Wet arbeid vreemdelingen (Wav) dat op 1 januari 2014 van kracht is geworden.¹⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde in 2012 naar aanleiding van het toen voorliggende voorstel tot herziening van de Wav om in een specifieke clausule duidelijk tot uitdrukking te brengen dat Turkse burgers die aanspraken aan het associatierecht ontlenen zijn uitgezonderd van de voorgestelde wijzigingen waar die direct of indirect de toegang tot de arbeidsmarkt belemmeren.¹⁸ Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dit proces te complementeren door de verblijfspositie van Turken die aanspraken aan het associatierecht ontlenen helder en systematisch tot uitdrukking te brengen in de Vreemdelingenwet 2000.

2. Kern van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel dient ter verankering van de kernbepalingen van het associatierecht in de Vreemdelingenwet 2000. Het voorstel beoogt de codificatie van de rechten die Turkse burgers en andere vreemdelingen ontlenen aan het associatierecht. Ook corrigeert het voorstel de onjuistheden en vult het de lacunes op in de huidige nationale verankering van het associatierecht. Het wetsvoorstel brengt geen uitbreiding van rechten, maar biedt een overzichtelijke codificatie van de reeds bestaande rechten op grond van de bepalingen van het associatierecht, de rechtspraak van het Hof van Justitie en de gunstiger Nederlandse wettelijke bepalingen en beleidsregels die in verband met de standstill-bepalingen niet meer mogen worden aangescherpt. Thans voorziet de Vreemdelingenwet 2000 in artikel 8, onder I dat een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft als hij dat ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Uit de wet blijkt verder nergens welke vreemdelingen een verblijfsrecht aan het associatierecht ontlenen. Het onderhavige voorstel voorziet onder meer in die lacune.

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe afdeling in de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerd, waarin het verblijfsrecht op grond van het associatierecht op heldere en overzichtelijke wijze wordt weergegeven. Deze nieuwe afdeling beperkt zich tot de kernbepalingen van het associatierecht. Het is beperkt tot de omschrijving van de betrokken categorieën vreemdelingen, de voorwaarden voor het van rechtswege verkrijgen van rechtmatig verblijf, de beëindiging van rechtmatig verblijf, de standstill-bepaling en de non-discriminatiebepaling. Met andere woorden, het wetsvoorstel codificeert de hoofdregels van het associatierecht, die thans onvolledig zijn neergelegd in de wetgeving en de Vc 2000. Deze hoofd-

¹⁷ Wet inzake herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (*Staatsblad* 2013, nrs. 499 en 556). De tekst van artikel 24 Wav luidt: «De artikelen van deze wet zien slechts op vreemdelingen die rechten ontlenen aan het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand gebracht wordt tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije of het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije van toepassing, voor zover ze geen nieuwe beperkingen als bedoeld in artikel 41 van dat protocol en artikel 13 van dat besluit opleveren.»

¹⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 475, nr. 4, pp. 4 en 5.

regels kunnen vervolgens nader worden uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000. Het gebruik van het begrip «verblijfsrecht» in het wetsvoorstel sluit aan bij hetzelfde begrip in artikel 8, onder I Vreemdelingenwet 2000.

Het wetsvoorstel is beperkt tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000. Een nadere uitwerking in lagere wet- en regelgeving blijft noodzakelijk. Het associatierecht reikt echter verder dan enkel de toelating en verblijf van begunstigen op grond van het associatierecht. Ook op andere beleidsterreinen, zoals de sociale zekerheid waarop Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van toepassing is, zijn problemen bij de naleving van het associatierecht gerezen. Eventueel vereiste aanpassingen van wetgeving op deze terreinen worden echter, gelet op de beperking van de reikwijdte van dit wetsvoorstel tot de Vreemdelingenwet 2000, niet in dit wetsvoorstel behandeld.

De wettelijke verankering van het associatierecht zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel is om de volgende redenen van groot belang:

1. Het wetsvoorstel verhoogt de rechtszekerheid en transparantie wat betreft de rechtspositie van de betrokken vreemdelingen.
2. Het associatierecht is bindend Unierecht, zoals het Hof van Justitie reeds in 1987 heeft vastgesteld in arrest *Demirel*.¹⁹ Alle bepalingen van het associatierecht waarop dit wetsvoorstel gebaseerd is, hebben rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde en dienen met voorrang boven bepalingen van het nationale recht te worden toegepast. Gelet op het karakter van het associatierecht als bindend Unierecht, is ondubbelzinnige en kenbare vastlegging in nationale wetgeving vereist. Zoals hierna verder wordt toegelicht, strookt de huidige vastlegging van het associatierecht in de Vc 2000 daarom niet met het karakter van het associatierecht.
3. Op grond van artikel 7 van de Associatieovereenkomst zijn de overeenkomstsluitende partijen gehouden om alle algemene of bijzondere maatregelen te nemen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst in gevaar kunnen brengen. Uit deze bepaling vloeit een verplichting tot loyale uitvoering van het associatierecht voort. Met dit wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan deze verplichting.
4. De wettelijke verankering van het associatierecht, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, verkleint de kans op niet-naleving van het associatierecht in de uitvoeringspraktijk.
5. Dit wetsvoorstel brengt een vermindering van de administratieve lasten, aangezien het de toepassing van het associatierecht in de praktijk vereenvoudigt en onnodige bezwaarschrift- en beroepsprocedures voorkomt.

2.1 Mogelijke tegenargumenten en Unierecht

Tegen wettelijke verankering zijn vijf argumenten denkbaar. Het *eerste* argument is dat de rechtspraak van het Hof van Justitie over het associatierecht nog niet is uitgekristalliseerd. Dat kan geen argument zijn om de hoofdlijnen van die rechtspraak, die al jarenlang vaststaan, niet vast te leggen. Het *tweede* tegenargument is de voorkeur voor een voorafgaande codificatie van die rechtspraak op Unieniveau. Een dergelijke codificatie zal nog zeer lang op zich laten wachten. Sinds 1980 is er op dit punt geen overeenstemming meer geweest in de Associatieraad EEG-Turkije. Juist daarom is de rechtspraak van het Hof van Justitie zo belangrijk geworden.

¹⁹ HvJ EG 30 september 1987, zaak C-12/86, *Jur.* 1987, blz. 3719, r.o. 7–11.

Het is niet te verwachten dat op afzienbare termijn op dit punt wel unanimititeit van alle EU-lidstaten en Turkije wordt bereikt. Het *derde* tegenargument is dat Nederland het nationale recht alleen in overeenstemming hoeft te brengen met het associatierecht nadat het Hof van Justitie de strijdigheid van het nationale recht met het associatierecht expliciet heeft vastgesteld. Dit standpunt is kennelijk in strijd met zowel artikel 7 van de Associatieovereenkomst als met de overeenkomstige bepaling in artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU).

Een *vierde* tegenargument is dat het Unierecht, evenals bij bepalingen in verordeningen, mogelijk niet toelaat bepalingen van associatierecht vast te leggen in nationale wetgeving. Dit argument wordt door de Afdeling advisering besproken in het advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het verbod om bepalingen uit verordeningen om te zetten in nationaal recht vloeit rechtstreeks voort uit de tekst van artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Over de doorwerking van (bepalingen in) internationale overeenkomsten en besluiten van door een overeenkomst ingesteld orgaan zwijgt het VWEU echter. Dit geldt ook voor de Associatieovereenkomst EEG-Turkije. Uit dit stilzwijgen volgt niet dat het Unierecht lidstaten verbiedt om bepalingen uit internationale overeenkomsten te implementeren in nationale wetgeving. Tegen een dergelijk verbod spreekt dat lidstaten ingevolge artikel 291(1) VWEU verplicht zijn om alle maatregelen van intern recht te treffen die nodig zijn ter uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie.

Lidstaten zijn verplicht richtlijnen in hun nationale wetgeving om te zetten. Toch kunnen ook richtlijnen, evenals bepalingen in door de EEG of EU gesloten internationale overeenkomsten, rechtstreekse werking hebben. De erkenning van die rechtstreekse werking ontslaat de lidstaat niet van de verplichting tot implementatieverplichting door de inhoud van de richtlijn correct om te zetten in nationaal recht en de Commissie hiervan op de hoogte te stellen.

Het Hof van Justitie leidt het leerstuk van de directe werking van richtlijnbe­palingen af uit het beginsel van Unieloyaliteit. Dit beginsel is neergelegd in artikel 4, lid 3 VEU. Het houdt onder meer in dat lidstaten alle maatregelen moeten treffen om de volle werking van het Unierecht zeker te stellen en zich moeten onthouden van maatregelen die aan de realisatie van met het Unierecht nagestreefde doelstellingen in de weg staan. Een vergelijkbare verplichting is opgenomen in het eerdergenoemde artikel 7 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije dat overeenkomstsluitende partijen verplicht tot «het treffen van alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om nakoming te verzekeren van verplichtingen in de Associatieovereenkomst en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de met deze overeenkomst nagestreefde doelstellingen in de weg staat».

Het Hof van Justitie heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over de vraag of bepalingen in door de EEG of de EU gesloten overeenkomsten met derde landen die volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie directe werking hebben, in het nationale recht moeten of mogen worden omgezet. Ook artikel 288 VWEU, dat een opsomming bevat van de verschillende wetgevingshandelingen waarover de Uniewetgever de beschikking heeft en voor de daar genoemde instrumenten bepaalt hoe zij effect sorteren in de nationale rechtsorde, geeft geen antwoord op de vraag hoe een bepaling in een internationale overeenkomst doorwerkt in de nationale rechtsorde. De vraag is derhalve welke implicaties dit stilzwijgen heeft voor de doorwerking van internationale overeenkomsten en besluiten van een door die internationale overeenkomst ingesteld orgaan in het nationale recht.

Aansluiting bij de integrale toepassing van verordeningen in de nationale rechtsorde en het daarmee samenhangend verbod om deze te implementeren, ligt bij het associatierecht EEG-Turkije niet voor de hand. Met name niet gezien artikel 29 van Besluit nr. 1/80 dat luidt: «De overeenkomstsluitende partijen treffen elk voor zich de maatregelen ter uitvoering van dit besluit». Deze verplichting heeft het Hof van Justitie gekwalificeerd als «de verplichting om een internationale overeenkomst te goeder trouw uit te voeren, welke verplichting overigens reeds wordt genoemd in artikel 7 van de overeenkomst zelf».²⁰ Bovendien bepaalt artikel 6, derde lid, van Besluit nr. 1/80 dat de wijze van toepassing van de eerste twee leden «wordt geregeld in de nationale voorschriften». Nu het associatierecht zelf geen duidelijkheid biedt over de aard van die nationale voorschriften moet de uitleg die het Hof van Justitie heeft gegeven van het beginsel van Unielyoyaliteit in relatie tot het omzetten van richtlijnen leidend zijn. Volgens de vaste rechtspraak van dit Hof moeten lidstaten vanwege het beginsel van Unielyoyaliteit bij de omzetting van richtlijnen kiezen voor een maatregel «met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid». Verder geldt dat «[e]envoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goed denken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, [niet] kunnen worden beschouwd als een correcte uitvoering ...», aldus het Hof van Justitie.²¹

Een nadere precisering van deze verplichting geeft het Hof van Justitie in het arrest *Mulligan*. Uit dit arrest volgt dat lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de verplichting tot implementatie de doelstellingen van het Uniebeleid niet in gevaar mogen brengen en dat zij bij het kiezen van het soort maatregel waarmee zij een richtlijn omzetten zich moeten laten leiden door objectieve criteria. Over het rechtszekerheidsbeginsel zegt het Hof van Justitie in dit arrest dat dit beginsel van lidstaten vereist dat zij «de krachtens het [Unie]recht op hen rustende verplichtingen uitvoeren met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan dit beginsel». Hieruit volgt, aldus het Hof van Justitie, dat «[e]envoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddenken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet [kunnen] worden beschouwd als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het [Unie]recht oplegt, aangezien zij de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid laten omtrent de omvang van hun rechten zoals die door het gemeenschapsrecht worden gewaarborgd». Aangezien het algemene beginsel van rechtszekerheid ziet op zowel de inhoud, de procedure en de aard van het door een lidstaat gekozen wetgevingsinstrument is er sprake van een schending van Unierecht daar waar niet wordt gekozen voor een maatregel met een dwingend karakter en indien deze niet adequaat is bekendgemaakt.²²

Deze rechtspraak van het Hof van Justitie is ook relevant in verband met het *vijfde* tegenargument, dat verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit het associatierecht EEG-Turkije beter in de Vreemdelingen-circulaire kunnen worden vastgelegd. Dat standpunt verwoordt de Afdeling advisering in haar advies. Uit de hierboven geciteerde rechtspraak volgt juist dat opname van de uit de Associatieovereenkomst EEG-Turkije voortvloeiende verplichtingen in de Vreemdelingen-circulaire niet volstaat. Die circulaire is immers geen maatregel met het Unierechtelijk vereiste «dwingend karakter». Verankering van de rechten die Turkse

²⁰ Zie het arrest *Sevince* (HvJ EG 20 september 1990, zaak C-192/89, *Jur.* 1990, blz. I-3451, r.o. 23).

²¹ HvJ EG zaak C-159/99, *Commissie/Italië*, *Jur.* 2001, blz. I-4027, r.o. 22.

²² HvJ EG zaak C-313/99, *Jur.* 2002, blz. I-5750, r.o. 47–48.

burgers aan deze verplichtingen ontlelen in de Nederlandse wetgeving is vereist om te voldoen aan de eisen die het Unierecht aan lidstaten stelt. De Europese Commissie verwijst naar bovengenoemde rechtspraak in twee recente inbreukprocedures tegen Oostenrijk en Duitsland betreffen de omzetting van het associatierecht EEG-Turkije in nationale wetgeving. In die procedures stelt de Commissie dat nationale voorschriften, volgens welke bindende bepalingen in de nationale wetgeving op grond van het associatierecht niet kunnen worden toegepast op Turkse burgers, dienen te worden vastgelegd in nationaal recht van gelijke rang als het voorschrift waarvan wordt afgeweken, en niet in circulaire of aanwijzingen aan uitvoerende instanties. De Europese Commissie heeft dat standpunt ingenomen in de procedure tegen Oostenrijk die begin 2015 bij het Hof van Justitie aanhangig is gemaakt, dus kort voordat de Afdeling advisering haar advies uitbracht over het onderhavige wetsvoorstel.²³ Deze inbreukprocedure betreft een rondschriven van het Oostenrijkse Ministerie van Binnenlandse Zaken waarin het de autoriteiten belast met uitvoering van het vreemdelingenrecht opdraagt er voor te zorgen dat het nationale vreemdelingenrecht conform de standstill-verplichting wordt uitgelegd indien en voor zover het nationale recht in strijd is met die verplichting. De Europese Commissie verwijt Oostenrijk dat een ministerieel rondschriven geen geëigend instrument is om aan Unierechtelijke verplichtingen te voldoen. Dat standpunt heeft de Europese Commissie eveneens ingenomen in de officiële ingebrekestelling van Duitsland naar aanleiding van de Duitse reactie op het arrest *Naime Dogan*.²⁴ Dat arrest betreft de omzetting van artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst. In die ingebrekestelling van 27 maart 2015 stelt de Commissie dat een «Erlas» niet de status van algemeen verbindend rechtsvoorschrift heeft, niet in het Bundesgesetzblatt wordt gepubliceerd en daarom niet als voldoende omzetting van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen kan gelden. «Vielmehr sei zur Herstellung der Unionsrechtskonformität verbindliches innerstaatliches Recht erforderlich – das änderende Recht müsse denselben Rang haben wie die zu änderenden Bestimmungen.»²⁵ De Commissie baseert haar standpunt op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de onverenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met rechtstreeks toepasselijke bepalingen van primair Unierecht enkel definitief kan worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen.²⁶ Een Nederlandse voorbeeld kan dit verduidelijken. Artikel 18 Vreemdelingenwet 2000 noemt de negen gronden waarop verlenging van een verblijfsvergunning kan worden geweigerd. Op een gezinslid van Turkse werknemer, die een recht op voortgezet verblijf ontleend aan artikel 7 van besluit 1/80, mogen op grond van het associatierecht zes van die negen gronden niet worden toegepast. Op dit moment blijkt dat deels uit bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000, deels uit de Vreemdelingen-circulaire en voor sommige gronden helemaal nergens. In het voorgestelde artikel 45m, derde lid wordt op dit punt in de Vreemdelingenwet 2000 de duidelijkheid, volledigheid en rechtszekerheid verschaft op het niveau van wetgeving dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie en volgens de Europese Commissie in beide genoemde inbreukprocedures is vereist. Die situatie kan door opname van een soortgelijke beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire niet worden bereikt.

²³ Zaak C-1/15, Commissie/Oostenrijk, Pb EU 2015 C 73/19.

²⁴ HvJEU 10 juli 2014, zaak C-138/13, ECLI:EU:C:2014:2066.

²⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4980, nr. 19, antwoord op parlementaire vragen van Abgeordnete Sevim Dagdelen.

²⁶ HvJEU 7 maart 1996, zaak C-334/94, Commissie/Frankrijk, ECLI:EU:C:1996:90, punt 28 en 30 en HvJEU 15 oktober 1986, zaak C-168/85, Commissie t. Italië, ECLI:EU:C:1986:381, punt 13.

Er bestaat dus geen Unierechtelijk verbod om direct werkende bepalingen uit door de Gemeenschap of de Unie gesloten verdragen in nationale wetgeving om te zetten. Integendeel. Er is een Unierechtelijk gebod om dergelijke bepalingen om te zetten in bindende nationale wetgeving. Geen van de vijf genoemde argumenten tegen wettelijke verankering van het associatierecht houdt bij nadere overweging stand.

2.2 Vreemdelingencirculaire geen geschikt alternatief

Ook afgezien van de hierboven genoemde Unierechtelijke argumenten biedt de Vreemdelingencirculaire op een viertal andere gronden geen geschikt alternatief voor vastlegging in de Vreemdelingenwet 2000.

- a) Bij vastlegging in de Vreemdelingencirculaire wordt niet duidelijk dat de regels van associatierecht voorrang hebben boven de Nederlandse vreemdelingenwetgeving.
- b) Opneming in de Vreemdelingencirculaire wekt ten onrechte de indruk dat de bepalingen door de Staatssecretaris gemaakte beleidsregels zijn, terwijl het gaat om regels van bindend Unierecht.
- c) Die oplossing staat haaks op het beleid van de regering om sinds de ingrijpende herziening van de Vreemdelingencirculaire in 2013 in die circulaire uitsluitend beleidsregels op te nemen.²⁷
- d) Die oplossing heeft de afgelopen decennia niet goed gewerkt. Het associatierecht werd niet, onvolledig of onjuist in de Vreemdelingencirculaire opgenomen. Er is geen reden om aan te nemen dat de politieke en bestuurlijke factoren die de afgelopen decennia tot die praktijk hebben geleid, in de toekomst anders zullen werken.

De Afdeling advisering wijst in haar advies op de wenselijkheid van het behoud van flexibiliteit om rechtspraak van het Hof van Justitie «onmiddellijk te kunnen incorporeren». In de Nederlandse praktijk is echter vanaf het eerste arrest van Hof van Justitie over het associatierecht uit 1987²⁸ allerminst sprake geweest van een «onmiddellijk incorporeren» van de rechtspraak van het Hof. In tegendeel, het duurde vaak jaren voordat de betekenis van de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het associatierecht EEG-Turkije werd onderkend en in het Vreemdelingenbesluit of in beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire werd opgenomen.

3. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Het is te voorzien dat dit wetsvoorstel leidt tot een verlaging van de administratieve lasten. De volledige en overzichtelijke verankering van de kernbepalingen van het associatierecht in de Vreemdelingenwet 2000 zal de toepassing van het associatierecht voor de uitvoeringspraktijk verduidelijken en vereenvoudigen. Dit wetsvoorstel verankert immers de kernbepalingen van het associatierecht en de uitleg daarvan door het Hof van Justitie en voorkomt daarmee dat de IND en andere bestuursorganen alsmede rechters zich telkens weer moet verdiepen in de uitgebreide en complexe Europese rechtspraak op dit terrein voordat zij een besluit kunnen nemen over de verblijfspositie van Turkse burgers in Nederland. Deze volledige, wettelijke verankering verkleint de kans op niet-naleving van het associatierecht en voorkomt onnodige procedures bij zowel nationale rechters als het Hof van Justitie. Deze verlaging van administratieve lasten zal leiden tot een kostenreductie.

²⁷ WBV 2013/5, Stcrt. 2013, nr. 8389; zie ook WBV 2014/32 Stcrt. 2014, nr. 35433 waar de Staatssecretaris VenJ meedeelt: «De tekst bevat een weergave van het oordeel van het HvJEU in het arrest van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09). Dit is geen beleidsregel en daarom hoort de tekst niet thuis in de Vreemdelingencirculaire.»

²⁸ HvJEG 30 september 1987, arrest *Demirel*, zaak 12/86, ECLI:EU:C:1987:400.

Het exacte aantal nationale procedures die over het associatierecht worden gevoerd, is lastig vast te stellen. Alleen al de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed in de jaren 2012 en 2013 samen 71 uitspraken betreffende het associatierecht EEG-Turkije. In 2012 werden op www.rechtspraak.nl binnen het rechtsgebied vreemdelingenrecht 38 uitspraken (in 2013: 37) gepubliceerd waarin het associatierecht aan bod kwam. Op de site Migratieweb zijn in 2012 50 uitspraken van nationale rechters over het associatierecht gepubliceerd; in 2013 weer 37 uitspraken. Deze laatste cijfers zijn slechts een fractie van het totale aantal nationale procedures die over het associatierecht worden gevoerd. Vele nationale procedures resulteren immers niet in rechterlijke uitspraken en van de rechterlijke uitspraken die wel verschijnen wordt slechts een aantal gepubliceerd op rechtspraak.nl of Migratieweb. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak zijn dus de top van een piramide van procedures over dit onderwerp.

4. Overgangsrecht

Aangezien dit wetsvoorstel enkel de reeds bestaande rechten van begunstigten van het associatierecht codificeert en geen nieuwe rechten in het leven roept, is geen regeling van overgangsrecht opgenomen bij dit wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt aan de definities in artikel 1 Vreemdelingenwet 2000 een omschrijving van het begrip «begunstigten op grond van het associatierecht EEG-Turkije» toegevoegd.

Onderdeel B

De toevoeging van deze verwijzing in de opsomming van vreemdelingen met rechtmatig verblijf in artikel 8 Vreemdelingenwet 2000 verduidelijkt dat het verblijfsrecht van de in onderdeel I van dat artikel 8 genoemde vreemdelingen wordt geregeld in de nieuwe afdeling 6 van hoofdstuk 3 van die wet.

Onderdeel C

De vrijstelling van de verplichting te beschikken over een geldige machtiging tot voorlopig is thans vastgelegd in artikel 3.71, lid 2, onder e Vreemdelingenbesluit 2000. Deze vrijstelling wordt als gevolg van onderdeel C voor begunstigten op grond van het associatierecht EEG-Turkije, verplaatst van het Vreemdelingenbesluit 2000 naar artikel 17 Vreemdelingenwet. In die laatste bepaling is immers ook de vrijstelling van Unieburgers en hun familieleden geregeld. Deze verplaatsing brengt geen wijziging aan in de kring van de mmv-plicht vrijgestelde vreemdelingen.

Onderdeel D

Artikel 45k

In dit artikel worden de vreemdelingen op wie afdeling 6 van toepassing is gedefinieerd.

Het eerste lid van dit artikel ziet op Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners die rechten ontleen aan de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst of Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Bij de uitleg van de begrippen «werknemer», «zelfstandige» en «dienstverlener» heeft het Hof van Justitie aansluiting gezocht bij de uitleg die het aan deze begrippen heeft gegeven waar het Unieburgers betreft.²⁹ Een afwijkende uitleg wordt in het associatierecht gegeven aan het begrip «dienstverlener», dat in deze context enkel ziet op dienstverrichters en niet op ontvangers van diensten.³⁰

Het tweede lid van dit artikel ziet op gezinsleden van Turkse werknemers, als bedoeld in artikel 7 Besluit 1/80. Het begrip «gezinslid» wordt door het Hof van Justitie analoog uitgelegd aan dit begrip op het gebied van het vrije verkeer van werknemers uit de lidstaten van de Unie, zoals dit was neergelegd in artikel 10, lid 1 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.³¹ Die bepaling noemde als gezinsleden die zich, ongeacht hun nationaliteit, mogen vestigen bij een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld:

1. «zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn; en
2. de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.»

Artikelen 10 en 11 van Verordening 1612/68 zijn vervangen door richtlijn 2004/38/EG. Deze gezinsleden worden thans genoemd in artikel 2, lid 2 van richtlijn 2004/38/EG.

De gezinsleden genoemd in artikel 45k, lid 2 worden ook genoemd in paragraaf B10/4.1 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000. In deze paragraaf is als volgt bepaald: «Onder «gezinsleden» verstaat de IND de echtgenoot of geregistreerd partner van de Turkse werknemer, hun bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn en de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot of geregistreerd partner, die te hunnen laste zijn». Deze opsomming komt overeen met artikel 2, lid 2, richtlijn 2004/38/EG dat thans de kring van gerechtigde familieleden van burgers van de Unie bepaalt. Omdat het begrip gezinsleden volgens paragraaf B10/4.1 van de Vc 2000 ook geregistreerde partners omvat kan Nederland vanwege de uitleg van het Hof van Justitie van artikel 13 Besluit nr. 1/80 in het arrest *Toprak en Oguz* deze groep gezinsleden niet meer uitsluiten.³² In dit arrest is overwogen dat aanscherpingen van bepalingen die zijn aangenomen sinds de inwerkingtreding van Besluit 1/80 – ongeacht of deze bepalingen zijn opgenomen in een wettekst, besluit of circulaire – verboden «nieuwe beperkingen» zijn in de zin van de standstill-verplichting in artikel 13 Besluit 1/80.³³

De opname in artikel 45k, lid 2 punten (c) en (d) van de bloedverwanten van de echtgenoot of partner is voorts noodzakelijk gezien de arresten *Ayaz*³⁴ en *Dülger*³⁵ van het Hof van Justitie. In deze arresten is

²⁹ Zie arresten *Savas* (HvJ EG 11 mei 2000, zaak C-37/98, *Jur.* 2000, blz. I-2927, r.o. 47 t/m 50), *Abatay/Sahin* (HvJ EG 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Jur.* 2003, blz. I-12301, r.o. 101), *Birden* (HvJ EG 26 november 1998, zaak C-1/97, *Jur.* 1998, blz. I-7747, r.o. 24 en 25), *Genc* (HvJ EU 4 februari 2010, zaak C-14/09, *Jur.* 2010, blz. I-931, r.o. 17 t/m 20) en *M. Dogan* (HvJ EU 10 juli 2014, zaak C-138/13, n.n.g., r.o. 31).

³⁰ Zie arrest *Demirkan* (HvJ EU 24 september 2013, zaak C-221/11, n.n.g., r.o. 63).

³¹ Zie arresten *Ayaz* (HvJ EG 30 september 2004, zaak C-275/02, *Jur.* 2004, blz. I-8765, r.o. 45) en *Dülger* (HvJ EU 19 juli 2012, zaak C-451/11, n.n.g., r.o. 49).

³² HvJ EU 9 december 2010, gevoegde zaken C-300/09 en C-301/09, *Jur.* 2010, blz. I-12845.

³³ *Ibid.*, r.o. 30, 31 en 60.

³⁴ HvJ EG 30 september 2004, zaak C-275/02, *Jur.* 2004, blz. I-8765.

overwogen dat artikel 7, eerste alinea Besluit 1/80 niet vereist dat het gezinslid dezelfde nationaliteit heeft als de Turkse werknemer en dat het begrip «gezinsleden» niet beperkt is tot de bloedverwanten van de werknemer, maar ook de stiefkinderen van de werknemer omvat.³⁶

Artikel 45I

Artikel 45I codificeert de rechtspraak van het Hof van Justitie waarin is vastgesteld dat het recht op voortgezet verblijf noodzakelijkerwijs voortvloeit uit het recht op toegang tot de arbeidsmarkt, zoals vastgelegd in artikelen 6 en 7 Besluit nr. 1/80. Het uitgangspunt van deze bepalingen, zoals het Hof van Justitie keer op keer vaststelt, is dat de lidstaten bevoegd blijven ten aanzien van eerste toelating van Turkse burgers tot het grondgebied en hun arbeidsmarkt.³⁷ Uiteraard dient deze bevoegdheid te worden uitgeoefend in overeenstemming met de standstill-bepalingen van het associatierecht en met verplichtingen die voortvloeien uit andere maatregelen van Unierecht. Artikel 6 Besluit nr. 1/80 regelt het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse werknemers en wordt gecodificeerd in artikel 45I, lid 1. Artikel 7 Besluit nr. 1/80 regelt dit voor gezinsleden van Turkse werknemers. Die bepaling wordt gecodificeerd in artikel 45I, leden 3 en 4. Het nuttig effect rechtvaardigt, volgens het Hof van Justitie, dat het in deze bepalingen geleidelijk toegekende recht op toegang tot de arbeidsmarkt tevens een recht op verblijf inhoudt. Het gaat hierbij om een voortgezet verblijfsrecht, dat ontstaat wanneer de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Het voortgezet verblijfsrecht ontstaat ongeacht het verblijfsdoel bij de eerste toelating of eventuele beperkingen die aan dat, aan het nationale recht ontleend, verblijfsrecht waren verbonden.³⁸ Dit geldt enkel voor de Turkse werknemer als bedoeld in artikel 45I, leden 1 en 3; het in Nederland geboren gezinslid als bedoeld in artikel 45I, lid 3 of het kind als bedoeld in artikel 45I, lid 4. Voor de overige gezinsleden bedoeld in artikel 45I, lid 3 geldt dat gezinshereniging het verblijfsdoel bij eerste toelating moet zijn.³⁹

Artikel 45I, lid 1 punt (a) en (b) vindt grondslag in artikel 6, lid 1, eerste en tweede streepje Besluit 1/80, dat volgens het Hof van Justitie nuttig effect zou verliezen als het niet eveneens een recht van verblijf zou impliceren.⁴⁰ In punt (c) van het eerste lid is de gunstiger beleidsregel van paragraaf B10/4.2 Vc2000 gecodificeerd.⁴¹ Artikel 45I, lid 1 punt (d) is gebaseerd op artikel 6, lid 1, derde streepje Besluit 1/80 dat een in de tijd onbeperkt

³⁵ HvJ EU 19 juli 2012, zaak C-451/11, n.n.g.

³⁶ HvJ EG 30 september 2004, zaak C-275/02, *Jur.* 2004, blz. I-8765, r.o. 46 en 48 en HvJ EU 19 juli 2012, zaak C-451/11, n.n.g, r.o. 65.

³⁷ Zie bijvoorbeeld arresten *Kus* (HvJ EG 16 december 1992, zaak C-237/91, *Jur.* 1992, blz. I-6781, r.o. 25); *Eroglu* (HvJ EG 5 oktober 1994, zaak C-355/93, *Jur.* 1994, blz. I-5113, r.o. 10) en *Payir* (HvJ EG 24 januari 2008, zaak C-294/06, *Jur.* 2008, I-203, r.o. 36).

³⁸ Dit kan met betrekking tot het verblijfsrecht op grond van artikel 6, lid 1 Besluit 1/80 worden afgeleid uit arresten *Günaydin* (HvJ EG 30 september 1997, nr. C-36/96, *Jur.* 1997, I-05143, r.o. 48, 51, 54) en *Payir* (HvJ EG 24 januari 2008, nr. C-294/06, *Jur.* 2008, I-203, r.o. 43–45). Dit is voorts met betrekking tot het verblijfsrecht van de Turkse werknemer bij wie een gezinslid als bedoeld in artikel 7, eerste alinea, Besluit 1/80 wil verblijven vastgelegd in de arresten *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, nr. C- 337/07, *Jur.* 2008, I- 10323, r.o. 43) en *Ergat* (HvJ EG 16 maart 2000, nr. C-329/97, *Jur.* 2000, I-1487, r.o. 40). Voor het verblijfsrecht ontleend aan artikel 7, tweede alinea Besluit 1/80 zij verwezen naar arrest *Eroglu* (HvJ EG 5 oktober 1994, nr. C-355/93, *Jur.* 1994, I-5113, r.o.22).

³⁹ Zie arresten *Kadiman* (HvJ EG 17 april 1997, zaak C-351/95, *Jur.* 1997, blz. I- 2133, r.o. 33 en 40) en *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, nr. C- 337/07, *Jur.* 2008, I-10323, r.o. 31).

⁴⁰ Zie arrest *Kus* (HvJ EG 16 december 1992, zaak C-237/91, *Jur.* 1992, blz. I-6781, r.o. 30).

⁴¹ Deze beleidsregel in B10/4.2 Vc2000 luidt: «De IND gaat ervan uit dat na drie jaar onafgebroken legale arbeid bij dezelfde werkgever het bepaalde in artikel 6, eerste lid, derde gedachte-streepje, Besluit 1/80 van toepassing is».

verblijfsrecht meebrengt.⁴² De coherentie van het stelsel van geleidelijke integratie van de Turkse werknemer in de arbeidsmarkt van de gastlidstaat, neergelegd in artikel 6, lid 1 eerste t/m derde streepje Besluit nr. 1/80, vereist dat het verblijfsrecht enkel kan worden opgebouwd in de volgorde zoals uitgedrukt in dat artikel.⁴³ Het verblijfsrecht op grond van dit artikel wordt volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie verleend wanneer sprake is van een werknemer, die tot de legale arbeidsmarkt behoort en legale arbeid verricht.⁴⁴ Het begrip «werknemer», dat een unirechtelijke inhoud heeft en niet restrictief mag worden uitgelegd, omvat personen die reële en daadwerkelijke arbeid verrichten voor een ander en onder diens gezag en tegen een vergoeding, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken.⁴⁵ Het gaat hier om een algehele beoordeling van de arbeidsrelatie, waarbij zaken als de aard van de rechtsbetrekking, de hoogte van de vergoeding, de herkomst van de middelen waaruit de vergoeding betaald wordt of het feit dat de vergoeding niet alle behoeften dekt, geen gevolgen hebben voor de hoedanigheid van «werknemer».⁴⁶ De werknemer «behoort tot de legale arbeidsmarkt» wanneer de arbeidsverhouding op het grondgebied van de lidstaat kan worden gelokaliseerd dan wel een voldoende nauwe aanknoping met dit grondgebied vertoont. Van voldoende nauwe aanknoping is sprake als op de arbeidsovereenkomst het recht van de gastlidstaat van toepassing is.⁴⁷

Het vereiste dat de Turkse werknemer behoort tot de legale arbeidsmarkt wordt uitgelegd overeenkomstig artikel 6 Besluit 1/80, wat meebrengt dat een werknemer niet alleen tot de legale arbeidsmarkt behoort wanneer hij legale arbeid verricht, maar ook wanneer hij tijdelijk afwezig is van de arbeidsmarkt van de lidstaat, bijvoorbeeld door tijdelijke arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of hechtenis.⁴⁸ Het begrip «legale arbeid» veronderstelt niet noodzakelijkerwijs het bezit van een legale verblijfstitel, maar wel dat de situatie van de werknemer op de arbeidsmarkt stabiel en niet voorlopig van aard is.⁴⁹ De tijdvakken van legale arbeid genoemd in dit lid sub (a),(b) en (c) dienen in beginsel ononderbroken te zijn.⁵⁰ De aanhef van het eerste lid maakt duidelijk dat de werknemer moet behoren tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Een Turkse werknemer die werkzaam is voor een in een andere EU lidstaat gevestigde werkgever en voor deze werkgever tijdelijk in Nederland diensten verleent, valt niet onder de werking van deze bepaling en bouwt dus in Nederland geen verblijfsrecht op.⁵¹

Artikel 45I, lid 2 is een codificatie van artikel 6, lid 2 Besluit nr. 1/80. Dit artikel is van toepassing op de berekening van de tijdvakken van legale arbeid genoemd in de drie onderdelen van artikel 45I, lid 1 in het geval dat een Turkse werknemer zijn activiteiten tijdelijk staakt, waarbij onderscheid

⁴² Zie arresten *Sevince* (HvJ EG 20 september 1990, zaak C-192/89, *Jur.* 1990, blz. I-3451, r.o. 28 en 29); *Nazli* (HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 28) en *Tetik* (HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, r.o. 26, 30 en 31).

⁴³ Zie arresten *Eroglu* (HvJ EG 5 oktober 1994, nr. C-355/93, *Jur.* 1994, I-5113, r.o. 12 t/m 15), *Eker* (HvJ EG 29 mei 1997), zaak C-386/95, *Jur.* 1997, ECR I-2697, r.o. 23, 24, 30 en 31), en *Sedef* (HvJ EG 10 januari 2006, zaak C-230/03, *Jur.* 2006, blz. I-157, r.o. 37 t/m 44).

⁴⁴ Zie arrest *Genc* (HvJ EG 4 februari 2010, zaak C-14/09, *Jur.* 2010, blz. I-931, r.o. 16).

⁴⁵ Zie arrest *Birden* (HvJ EG 26 november 1998, zaak C-1/97, *Jur.* 1998, blz. I-7747, r.o. 24 en 25).

⁴⁶ Zie arresten *Birden* (HvJ EG 26 november 1998, zaak C-1/97, *Jur.* 1998, blz. I-7747, r.o. 25 en 28) en *Genc* (HvJ EG 4 februari 2010, zaak C-14/09, *Jur.* 2010, blz. I-931, r.o. 20 t/m 28).

⁴⁷ Zie arrest *A. Bozkurt* (HvJ EG 6 juni 1995, zaak C-434/93, *Jur.* 1995, blz. I-1475, r.o. 22).

⁴⁸ Zie arresten *Tetik* (HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, r.o. 30, 31, 41, 46 en 48); *Nazli* (HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 38 en 40) en *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 19, 20 en 23).

⁴⁹ Zie arrest *Sevince* (HvJ EG 20 september 1990, zaak C-192/89, *Jur.* 1990, blz. I-3451, r.o. 30).

⁵⁰ Zie arrest *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 18).

⁵¹ Zie arrest *Essent* (HvJ EU 11 september 2014, zaak C-91/13, n.n.g., r.o. 24–30).

wordt gemaakt naar het soort en de duur van deze tijdvakken van inactiviteit.⁵² Dit lid is alleen van toepassing in de periode van opbouw van rechten.

Het derde lid van artikel 45I geeft toepassing aan artikel 7, eerste alinea Besluit nr. 1/80, dat tevens een recht van verblijf impliceert.⁵³ Artikel 7, eerste alinea Besluit nr. 1/80 is ook van toepassing op een in de betreffende lidstaat geboren gezinslid van een Turkse werknemer dat daar steeds heeft gewoond. Dit vindt uitdrukking in artikel 45I, lid 3 punt (a). Deze uitleg is door het Hof van Justitie EU gegeven in arrest *Cetinkaya*.⁵⁴

De in de aanhef van het derde lid van artikel 45I genoemde voorwaarde dat de Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort, slaat niet op het begrip «legale arbeid» in artikel 6, lid 1 Besluit 1/80, maar wordt uitgelegd overeenkomstig het begrip «behoren tot de legale arbeidsmarkt» in artikel 6, lid 1 Besluit 1/80. Dit betekent dat de werknemer niet gedurende de volledige drie jaar legale arbeid dient te verrichten alvorens het gezinslid een verblijfsrecht verkrijgt, maar dat hij ook tijdelijk werkloos kan zijn.⁵⁵ Voor de gezinsleden genoemd in het derde lid van artikel 45I is niet vereist dat zij zelf de Turkse nationaliteit bezitten.⁵⁶ De in artikel 45I, lid 3 onder punt (b) genoemde uitzondering op de voorwaarde van drie jaar onafgebroken samenwonen met de Turkse werknemer indien gescheiden wonen objectief gerechtvaardigd is, is ontleend aan het arrest *Kadiman*.⁵⁷ Het voorbeeld dat het Hof van Justitie in dit arrest geeft van objectief gerechtvaardigd gescheiden wonen, is wanneer de afstand tussen de woonplaats van de Turkse werknemer en de plaats waar een gezinslid werkzaam is of onderwijs volgt het gezinslid verplicht om een eigen woning te nemen.⁵⁸ Ook moeten korte onderbrekingen van samenleven, gedurende een redelijke termijn, om legitieme redenen, zoals vakantie in het land van herkomst of familiebezoek, en zonder de bedoeling om het samenwonen op te geven, volgens dit arrest worden gelijkgesteld met periodes gedurende welke het betrokken gezinslid werkelijk met de Turkse werknemer heeft samen geleefd.⁵⁹

Het vierde lid van artikel 45I codificeert artikel 7, tweede alinea Besluit nr. 1/80, dat eveneens noodzakelijkerwijs de erkenning van het recht van verblijf impliceert.⁶⁰ Deze alinea vereist niet dat de ouder nog in Nederland woont of de hoedanigheid van werknemer bezit op het moment dat het kind de beroepsopleiding in Nederland heeft afgerond, zo lang de ouder maar op een willekeurig moment vóór de datum waarop zijn kind in Nederland zijn beroepsopleiding voltooit, gedurende

⁵² Zie arresten *Tetik* (HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, r.o. 36, 37 en 38) en *Sedef* (HvJ EG 10 januari 2006, zaak C-230/03, *Jur.* 2006, blz. I-157, r.o. 50 t/m 53).

⁵³ Zie arrest *Ergat* (HvJ EG 16 maart 2000, zaak C-329/97, *Jur.* 2000, blz. I-1487, r.o. 37 en 38) waarin het Hof van Justitie stelde dat, als logisch gevolg van de overwegingen in arrest *Kadiman* (HvJ EG 17 april 1997, zaak C-351/95, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 33, 37, 40, 41 en 44), de lidstaten na de in artikel 7, eerste alinea, eerste streepje Besluit 1/80 genoemde periode van drie jaar geen voorwaarden meer mogen verbinden aan het verblijf van een gezinslid van een Turkse werknemer. In r.o. 40 van arrest *Ergat* is overwogen dat dit samenhangende recht van verblijf zeker geldt vanaf de in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje Besluit 1/80 genoemde periode van vijf jaar legaal wonen met de Turkse werknemer.

⁵⁴ HvJ EG 11 november 2004, zaak C-467/02, *Jur.* 2004, blz. I-10895, r.o. 34 en 37.

⁵⁵ Zie arrest *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 22).

⁵⁶ Zie arrest *Dülger* (HvJ EU 19 juli 2012, zaak C-451/11, n.n.g.).

⁵⁷ HvJ EG 17 april 1997, zaak C-351/95, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 37, 44 en 47.

⁵⁸ *Ibid.*, r.o. 42.

⁵⁹ *Ibid.*, r.o. 48.

⁶⁰ Zie arresten *Eroglu* (HvJ EG 5 oktober 1994, zaak C-355/93, *Jur.* 1994, blz. I-5113, r.o. 20) en *Bekleyen* (HvJ EU 21 januari 2010, zaak C-462/08, *Jur.* 2010, blz. I-563, r.o. 17).

tenminste drie jaar legaal daar in loondienst werkzaam is geweest.⁶¹ Dit artikel is dus ook van toepassing op een kind dat bijvoorbeeld eerst met de ouders naar Turkije is teruggekeerd en daarna weer in Nederland is toegelaten voor een beroepsopleiding die het daar heeft afgerond.⁶² Ook hier geldt dat toelating met als doel het volgen van een studie een bevoegdheid is van de lidstaat. Niet is vereist dat het kind gedurende zijn studie daadwerkelijk in gezinsverband met de Turkse werknemer samenwoont.⁶³

Met het vijfde lid van artikel 45I wordt uitdrukking gegeven aan de overweging van het Hof van Justitie dat het verblijfsrecht, ontleend aan artikelen 6 en 7 Besluit nr. 1/80, van rechtswege ontstaat, ongeacht de afgifte door de bevoegde autoriteiten van administratieve documenten.⁶⁴ Het verblijfsrecht ontstaat van rechtswege wanneer de objectieve voorwaarden daartoe zijn vervuld. Zo kan een intentieverklaring om Nederland na een bepaalde periode weer te verlaten of het feit dat een afgegeven verblijfsvergunning van tijdelijke aard was of voor een ander doel is afgegeven dan arbeid in loondienst niet afdoen aan het voortgezet verblijfsrecht ontleend aan de artikelen 6 en 7 Besluit nr. 1/80.⁶⁵

Het zesde lid van artikel 45I codificeert de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie waarin is bepaald dat het verblijfsrecht van de gezinsleden als bedoeld in artikel 45I, leden 3 en 4 zelfstandig van aard is. Eenmaal verkregen kan het niet verloren gaan wegens veranderde omstandigheden. Dit betekent bijvoorbeeld dat het eenmaal verworven verblijfsrecht van het gezinslid blijft bestaan wanneer de relatie met de Turkse werknemer wordt verbroken⁶⁶; als de Turkse werknemer niet meer de hoedanigheid van werknemer bezit of niet meer tot de legale arbeidsmarkt behoort⁶⁷; als de Turkse werknemer niet meer in Nederland woont⁶⁸; als blijkt dat de Turkse werknemer het verblijfsrecht heeft verkregen op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid⁶⁹; nadat het kind meerderjarig is geworden⁷⁰ alsmede nadat de ouder Nederlander is geworden met behoud van de Turkse nationaliteit.⁷¹

Voorts genieten gezinsleden als bedoeld in artikel 45I, leden 3 en 4 het recht om te werken, doch zij zijn daartoe niet verplicht voor het behoud van hun verblijfsrecht.⁷² Voor gezinsleden geldt immers geen verplichting om arbeid te verrichten zoals voor werknemers is voorzien in artikel 6, lid 1 Besluit nr. 1/80. De gezinsleden behouden hun verblijfsrecht dus ook als

⁶¹ Zie arrest *Akman* (HvJ EG19 november 1998, zaak C-210/97, *Jur.* 1998, blz. I-7519, r.o. 44 t/m 47).

⁶² Zie arrest *Bekleyen* (HvJ EU 21 januari 2010, zaak C-462/08, *Jur.* 2010, blz. I-563, r.o. 45).

⁶³ *Ibid.*, r.o. 26.

⁶⁴ Zie arresten *Bozkurt* (HvJ EG 6 juni 1995, zaak C-434/93, *Jur.* 1995, blz. I-1475, r.o. 30) en *Kadiman* (HvJ EG 17 april 1997, zaak C-351/95, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 51).

⁶⁵ Zie arresten *Günaydin* (HvJ EG 30 september 1997, zaak C-36/96, *Jur.* 1997, blz. I-5145, r.o. 54) en *Payir* (HvJ EG 24 januari 2008, zaak C-294/06, *Jur.* 2008, blz. I-203, r.o. 45 t/m 45).

⁶⁶ Zie arrest *Metin Bozkurt* (HvJ EU 22 december 2010, zaak C-303/08, *Jur.* 2010, blz. I-13445, r.o. 36 en 44).

⁶⁷ Zie arresten *Cetinkaya* (HvJ EG 11 november 2004, zaak C-467/02, *Jur.* 2004, blz. I-10895, r.o. 32), *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 35) en *Akman* (HvJ EG19 november 1998, zaak C-210/97, *Jur.* 1998, blz. I-7519, r.o. 44 t/m 47).

⁶⁸ Zie arrest *Akman* (HvJ EG19 november 1998, zaak C-210/97, *Jur.* 1998, blz. I-7519, r.o. 44 t/m 47).

⁶⁹ Zie arrest *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 54 t/m 59).

⁷⁰ Zie arresten *Cetinkaya* (HvJ EG 11 november 2004, zaak C-467/02, *Jur.* 2004, blz. I-10895, r.o. 34) en *Torun* (HvJ EG 16 februari 2006, zaak C-502/04, *Jur.* 2006, blz. I-01563, r.o. 27).

⁷¹ Zie arrest *Kahveci en Inan* (HvJ EU 29 maart 2012, gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10, n.n.g., r.o. 41).

⁷² Zie arresten *Aydinli* (HvJ EG 7 juli 2005), zaak C-373/03, *Jur.* 2005, blz. I-6181, r.o. 29) en *Er* (HvJ EG 25 september 2008), zaak C-453/07, *Jur.* 2008, blz. I-7299, r.o. 31).

zij nooit hebben behoord tot of langdurig afwezig zijn van de arbeidsmarkt.⁷³ Ook het ontvangen van sociale uitkeringen biedt dus geen grond voor beëindiging van het verblijfsrecht van gezinsleden.⁷⁴

Artikel 45m

Het eerste lid van artikel 45m bevat een limitatieve opsomming van de gronden waarop het verblijfsrecht dat Turkse werknemers ontlenuen aan artikel 6 Besluit 1/80, dat is vastgelegd in artikel 45l, lid 1, kan worden beëindigd.

De grond onder a) is gebaseerd op de arresten *Nazli*⁷⁵, *Dogan*⁷⁶ en *Genc*⁷⁷ waarin het Hof van Justitie overwoog dat de rechten die Besluit nr. 1/80 toekent aan Turkse staatsburgers kunnen worden beperkt wanneer de aanwezigheid van die staatsburger op het grondgebied van de gastlidstaat wegens zijn persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, als bedoeld in artikel 14, lid 1 Besluit 1/80. Met deze uitleg van de in dat artikel opgenomen uitzondering op de bepalingen in hoofdstuk II, sectie 1 van Besluit nr. 1/80 op het gebied van de openbare orde sluit het Hof van Justitie aan bij de uitlegging van diezelfde uitzondering met betrekking tot Unieburgers.⁷⁸ Die rechtspraak is gecodificeerd in Richtlijn 2004/38/EG en ook neergelegd in artikel 8.22 Vb 2000. Het gaat bij deze beëindigingsgrond om persoonlijk gedrag dat wijst op een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde en dus niet enkel om het bestaan van (een veelvoud aan) strafrechtelijke veroordelingen.⁷⁹

De grond onder b) is ontleend aan de arresten *Tetik*⁸⁰ en *Dogan*⁸¹ van het Hof van Justitie. In deze arresten is uitgemaakt dat wanneer een Turkse werknemer, die gedurende meer dan vier jaar legaal op het grondgebied van een lidstaat heeft gewerkt, vrijwillig besluit zijn arbeid op te geven om in dezelfde lidstaat nieuw werk te zoeken en er niet in slaagt onmiddellijk een andere arbeidsverhouding aan te gaan, hij het recht heeft gedurende een redelijke termijn in die lidstaat te verblijven om nieuwe arbeid in loondienst te zoeken.⁸² Dit geldt voor zover de werknemer tot de legale arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat blijft behoren.⁸³ Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de Turkse werknemer daadwerkelijk nieuw werk zoekt en alle eventueel door de betrokken lidstaat vereiste formaliteiten vervult, bijvoorbeeld door zich als werkzoekende in te schrijven en zich ter beschikking van een arbeidsbureau te stellen.⁸⁴ De redelijke termijn waarbinnen de Turkse werknemer in de lidstaat mag

⁷³ Zie arresten *Aydinli* (HvJ EG 7 juli 2005), zaak C-373/03, *Jur.* 2005, blz. I-6181, r.o. 28) en *Derin* (HvJ EG 18 juli 2007), zaak C-325/05, *Jur.* 2007, blz. I-6495, r.o. 56).

⁷⁴ Zie arrest *Er* (HvJ EG 25 september 2008), zaak C-453/07, *Jur.* 2008, blz. I-7299, r.o. 35).

⁷⁵ HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 44 en 56–59.

⁷⁶ HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 23.

⁷⁷ HvJ EU 4 februari 2010, zaak C-14/09, *Jur.* 2010, blz. I-931, r.o. 42.

⁷⁸ Zie arrest *Ziebell* (HvJ EU 8 december 2011, zaak C-371/08, n.n.g., r.o. 52) en artikelen 27 en 28, leden 1 en 2 Verbljfsrichtlijn 2004/38. Artikel 28, lid 3 sub a Verbljfsrichtlijn 2004/38 is volgens r.o. 54 t/m 74 van arrest *Ziebell* niet analoog van toepassing op een situatie die onder artikel 14, lid 1 Besluit nr. 1/80 valt.

⁷⁹ Zie arresten *Nazli* (HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 61 en 63); *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 24) en *Polat* (HvJ EG 4 oktober 2007, zaak C-349/06, *Jur.* 2007, blz. I-8167, r.o. 35 en 36).

⁸⁰ HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329.

⁸¹ HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237.

⁸² Zie arresten *Tetik* (HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, r.o. 30, 31 en 48) en *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 19).

⁸³ Zie arrest *Tetik* ((HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, r.o. 40).

⁸⁴ *Ibid.*, r.o. 41 en 46.

verblijven om nieuwe arbeid in loondienst te zoeken, dient in ieder geval toereikend te zijn om de reële kansen van de belanghebbende om nieuwe arbeid te vinden niet in gevaar te brengen.⁸⁵ Eerst na het verstrijken van deze redelijke termijn kan het verblijfsrecht worden beëindigd. De term «redelijke termijn» dient analoog aan de invulling van die term met betrekking tot werkzoekende Unieburgers te worden uitgelegd. Voor werkzoekende Unieburgers geldt in principe een redelijke termijn van zes maanden, tenzij de belanghebbende na afloop van die termijn aantoonde dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans heeft het te vinden.⁸⁶ Bovenstaande uitleg moet gelden ongeacht de reden – bijvoorbeeld tijdelijke arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of hechtenis – waarom de betrokkene op de arbeidsmarkt van de lidstaat afwezig is, mits die afwezigheid tijdelijk is.⁸⁷ Tijdelijk houdt in dat het verblijfsrecht enkel dan kan worden beëindigd wanneer de betrokkene definitief heeft opgehouden tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat te behoren omdat hij objectief gezien geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt of omdat hij niet binnen een redelijke termijn na de tijdelijke onderbreking van zijn arbeidsverhouding een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden.⁸⁸ Pensionering of langdurige arbeidsongeschiktheid betekent dus niet altijd een definitief verlaten van de arbeidsmarkt, zolang er objectief gezien nog een kans op re-integratie op de arbeidsmarkt bestaat. Ook als de werknemer arbeid als zelfstandige verricht, kan hij niet worden geacht definitief de arbeidsmarkt te hebben verlaten dan wel vrijwillig werkloos te zijn.⁸⁹ Het verblijfsrecht eindigt enkel indien de werknemer blijvend non-actief wordt en dus niet bij arbeidsongeschiktheid van tijdelijke aard of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.⁹⁰

De grond onder c) is ontleend aan het arrest *Genc*, waarin het Hof van Justitie overwoog dat het verblijfsrecht van een Turkse werknemer kan worden beperkt wanneer deze het grondgebied van de lidstaat van ontvangst gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten.⁹¹ Indien een Turkse werknemer in strijd met artikel 6 Besluit nr. 1/80 wordt uitgezet, betekent dit niet dat de rechten die hij op grond van dat artikel geniet verloren gaan.⁹²

De grond onder d) codificeert de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat een Turkse werknemer niet voldoet aan de voorwaarde dat hij in de lidstaat legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1 Besluit 1/80 heeft verricht, wanneer hij die arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die hem enkel is verleend op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid.⁹³ De uitoefening van arbeid met een verblijfsvergunning afgegeven op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid, kan aldus geen rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1 Besluit 1/80 ten gunste van de Turkse werknemer doen ontstaan noch een gewettigd vertrouwen zijnerzijds rechtvaardigen.⁹⁴

⁸⁵ *Ibid*, r.o. 32.

⁸⁶ Zie arrest *Antonissen* (HvJ EG 26 februari 1991, zaak C-292/89, *Jur.* 1991, blz. I-745, r.o. 21).

⁸⁷ Zie arresten *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 19 en 20) en *Nazli* (HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 38 en 40).

⁸⁸ Zie arrest *Dogan* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, r.o. 19, 20 en 23).

⁸⁹ VK Rb Utrecht 24 augustus 2011, *JV* 2011/442, r.o. 2.17 en 2.22.

⁹⁰ Zie arrest *Nazli* (HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 38 en 39).

⁹¹ Arrest *Genc* (HvJ EU 4 februari 2010, zaak C-14/09, *Jur.* 2010, blz. I-931, r.o. 42).

⁹² Arrest *Kurz* (HvJ EG 19 november 2002, zaak C-188/00, *Jur.* 2002, blz. I-10691, r.o. 70).

⁹³ Zie arresten *Kol* (HvJ EG 5 juni 1997, zaak C-285/95, *Jur.* 1997, blz. I-3069, r.o. 18), *Savas* (HvJ EG 11 mei 2000, zaak C-37/98, *Jur.* 2000, blz. I-2927, r.o. 61), *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 55), *Baris Ünal* (HvJ EU 29 september 2011, zaak C-187/10, n.n.g., r.o. 45 en 47) en *Gülbahce* (HvJ EU 8 november 2012, zaak C-268/11, n.n.g., r.o. 50).

⁹⁴ Zie arrest *Kol* (HvJ EG 5 juni 1997, zaak C-285/95, *Jur.* 1997, blz. I-3069, r.o. 26 t/m 28).

Het tweede lid van artikel 45m bevat een limitatieve opsomming van de gronden waarop het verblijfsrecht dat gezinsleden van Turkse werknemers ontleen aan artikel 7 Besluit nr. 1/80, corresponderend met artikel 45l, leden 2 en 3, kan worden beëindigd. Het verblijfsrecht van gezinsleden kan op minder gronden worden beëindigd, aangezien de grond in artikel 45m, lid 1, onder b) niet op hen van toepassing is. De in artikel 45m, lid 2 genoemde gronden hebben dezelfde inhoud als de in lid 1 van dit artikel genoemde gronden.⁹⁵ Met betrekking tot de grond onder d) is echter vastgesteld dat een frauduleuze handeling die tot de veroor- deling van een Turkse werknemer heeft geleid, niet afdoet aan het eenmaal verkregen verblijfsrecht van diens gezinslid.⁹⁶

Het verblijfsrecht van Turkse werknemers en hun gezinsleden kan uitsluitend worden beëindigd door een schriftelijk besluit van Onze Minister daartoe. Dit volgt uit het Unierechtelijk rechtszekerheidsbeginsel. De procedurele waarborgen bij de beëindiging van het verblijfsrecht van Unieburgers gelden naar analogie ook voor Turkse staatsburgers wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 en/of artikel 7 van Besluit nr. 1/80.⁹⁷ Deze waarborg is thans opgenomen in artikel 30 richtlijn 2004/38/EG.

Het derde lid van artikel 45m bepaalt dat bij het nemen van een besluit over de beëindiging op grond van artikel 45m, lid 1 onder a) van een aan Besluit nr. 1/80 ontleend verblijfsrecht een evenredigheidstoets wordt uitgevoerd. In het arrest *Nazli* heeft het Hof van Justitie overwogen dat artikel 14, lid 1 Besluit nr. 1/80 soortgelijke beperkingen oplegt als die welke gelden voor een dergelijke maatregel ten aanzien van een Unieburger.⁹⁸ Ten aanzien van verblijfsbeëindiging in het geval van Unieburgers op grond van de openbare orde is een evenredigheidstoets vereist⁹⁹, zoals is vastgelegd in artikel 28, lid 1 richtlijn 2004/38/EG en artikel 8.22 Vb 2000. Met betrekking tot de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij deze evenredigheidstoets is artikel 45m, lid 3 gelijklopend aan artikel 28, lid 1 richtlijn 2004/38/EG en artikel 8.22, lid 1 Vb 2000 dat een codificatie is van 's Hof's uitspraak in *Orfanopoulos en Oliveri*.¹⁰⁰ Voorts gelden bij beëindiging op grond van artikel 14, lid 1 Besluit nr. 1/80 (zoals verankerd in artikel 45m, lid 1 onder a) van een aan Besluit nr. 1/80 ontleend verblijfsrecht naar analogie dezelfde procedurele waarborgen als die welke gelden voor de beëin- diging van het verblijfsrecht van burgers van de Unie op grond van de openbare orde.¹⁰¹ Deze procedurele waarborgen zijn thans opgenomen in artikelen 30–32 richtlijn 2004/38/EG.

Het vierde lid van artikel 45m codificeert de rechtspraak van het Hof van Justitie dat het verblijfsrecht ontleend aan Besluit nr. 1/80 niet met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken, tenzij intrekking plaats-

⁹⁵ De grond genoemd in artikel 45 m, lid 1 onder a) is ook van toepassing op gezinsleden, zoals vastgesteld in de arresten *Ergat* (HvJ EG 16 maart 2000, zaak C-329/97, *Jur.* 2000, blz. I-1487, r.o. 45, 46, 48.), *Cetinkaya* (HvJ EG 11 november 2004, zaak C-467/02, *Jur.* 2004, blz. I-10895, r.o. 36), en *Derin* (HvJ EG 18 juli 2007, zaak C-325/05, *Jur.* 2007, blz. I-6495, r.o. 54). De grond genoemd in artikel 45m, lid 1 onder c) is met betrekking tot gezinsleden ontleend aan genoemde arresten *Ergat*, *Cetinkaya* en *Derin alsmede aan de arresten Aydinli* (HvJ EG 7 juli 2005, zaak C-373/03, *Jur.* 2005, blz. I-6181, r.o. 27) en *Torun* (HvJ EG 16 februari 2006, zaak C-502/04, *Jur.* 2006, blz. I-1563, r.o.25). De grond genoemd in artikel 45 m, lid 1 onder d) is ontleend aan de arresten *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 55) en *Kol* (HvJ EG 5 juni 1997, zaak C-285/95, *Jur.* 1997, blz. I-3069, r.o. 28).

⁹⁶ Zie arrest *Altun* (HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323, r.o. 58 en 59).

⁹⁷ Zie arrest *Dürr en Ünal* (HvJ EG 2 juni 2005, zaak C-136/03, *Jur.* 2005, blz. I-4759, r.o. 69).

⁹⁸ HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Jur.* 2000, blz. I-957, r.o. 60.

⁹⁹ HvJ EG 26 november 2002, zaak C-100/01, *Jur.* 2002, blz. I-10981, r.o. 39, 43 en 44.

¹⁰⁰ HvJ EG 29 april 2004, zaak C-482/01, *Jur.* 2004, blz. I-5257, r.o. 99.

¹⁰¹ Zie arrest *Dürr en Ünal* (HvJ EG 2 juni 2005, zaak C-136/03, *Jur.* 2005, blz. I-4759, r.o. 68.).

vindt omdat het verblijfsrecht is verkregen door frauduleus handelen waarvoor betrokkene is veroordeeld.¹⁰²

Artikel 45n

Het eerste lid van artikel 45n verwoordt de standstill-bepaling opgenomen in artikel 41, lid 1 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, dat voor Nederland op 1 januari 1973 in werking is getreden. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is een standstill-bepaling een quasi procedurele regeling die *rationemtemporis* voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regelgeving van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van het recht op vrij verkeer in een lidstaat, moet worden beoordeeld.¹⁰³ De situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting – niet zijnde het ontvangen van diensten¹⁰⁴ – dient derhalve te worden beoordeeld op basis van de bepalingen die golden ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol.¹⁰⁵ Een «nieuwe beperking» bestaat niet alleen als een lidstaat zijn nationale wet- en regelgeving wijzigt waardoor bestaande rechten restrictiever worden dan de regeling die gold op het moment van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol, zoals een visumplicht¹⁰⁶, maar kan ook voortvloeien uit een later vastgestelde nationale regeling ter uitvoering van secundair Unierecht¹⁰⁷ zoals Verordening (EG) nr. 539/2001 (visumplichtige derdelanders).¹⁰⁸

Het tweede lid van artikel 45n verwoordt de standstill-bepaling opgenomen in artikel 7 Besluit nr. 2/76, dat voor Nederland op 20 december 1976 in werking is getreden. Vanaf deze datum mochten geen nieuwe beperkingen worden ingevoerd met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid en het verblijfsrecht van Turkse werknemers wier verblijf en arbeid legaal zijn.¹⁰⁹ De werking van de standstill-bepaling in artikel 7 Besluit nr. 2/76 is gecontinueerd door de standstill-bepaling in artikel 13 Besluit nr. 1/80. Het tweede lid van artikel 45n heeft inhoudelijk dezelfde werking als het eerste lid van dit artikel.

Het derde lid van artikel 45n verwoordt de standstill-bepaling opgenomen in artikel 13 Besluit nr. 1/80, dat voor Nederland op 1 december 1980 in werking is getreden. Vanaf deze datum mogen geen nieuwe beperkingen worden ingevoerd met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid en het verblijfsrecht van (gezinsleden van) Turkse werknemers wier verblijf en arbeid legaal zijn.¹¹⁰ Deze standstill-bepaling geldt volgens

¹⁰² Zie arresten *Baris Ünal* (HvJ EU 29 september 2011, zaak C-187/10, n.n.g.), *Pehlivan* (HvJ EU 16 juni 2011, zaak C-484/07, *Jur.* 2011, blz. I-5203) en *Altun* (EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Jur.* 2008, blz. I-10323)

¹⁰³ Zie arresten *Tum en Dari* (HvJ EG 20 september 2007, zaak C-16/05, *Jur.* 2007, blz. I-7415, r.o. 55), *Oguz* (HvJ EG 21 juli 2011, zaak C-186/10, n.n.g., r.o. 28) en *Dereci* (HvJ EU 15 november 2011, zaak C-256/11, n.n.g., r.o. 89).

¹⁰⁴ Zie arrest *Demirkan* (HvJ EU 24 september 2013, zaak C-221/11, n.n.g., r.o. 63).

¹⁰⁵ Zie arresten *Savas* (HvJ EG 11 mei 2000, zaak C-37/98, *Jur.* 2000, blz. I-2927, r.o. 69 en 71, vierde streepje) en *Tum en Dari* (HvJ EG 20 september 2007, zaak C-16/05, *Jur.* 2007, blz. I-7415, r.o. 49 en 53).

¹⁰⁶ Zie arrest *Soysal* (HvJ EG 19 februari 2009, zaak C-228/06, *Jur.* 2009, blz. I-1031, r.o. 62).

¹⁰⁷ *Ibid.*, r.o. 57 en 58.

¹⁰⁸ Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van de landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, *Pb. EG* 2001, L 81/1.

¹⁰⁹ Zie arrest *Sevince* (HvJ EG 20 september 1990, zaak C-192/89, *Jur.* 1990, blz. I-3461, r.o. 18).

¹¹⁰ Zie arrest *Abatay/Sahin* (HvJ EG 21 oktober 2003, zaken C-317/01 en C-369/01, *Jur.* 2003, blz. I-12301, r.o. 74).

vaste rechtspraak van het Hof van Justitie voor Turkse burgers die (nog) geen rechten ontleen aan Besluit nr. 1/80¹¹¹ maar wel legaal en lang genoeg aanwezig zijn in de lidstaat om geleidelijk aan te kunnen inburgeren.¹¹²

Het vierde lid van artikel 45n geeft toepassing aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie waarin is opgenomen dat deze standstill-bepalingen met betrekking tot het verblijfsrecht niet alleen van toepassing zijn op (a) de materiële en procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating van Turkse staatsburgers die voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting of het vrij verkeer van werknemers, maar ook op (b) de wettelijke bepalingen en beleidsregels betreffende voortgezet verblijf van begunstigden op grond van het associatierecht.¹¹³ De toepassing van de standstill-bepalingen op de onder (a) genoemde materiële en procedurele voorwaarden inzake eerste toelating geldt met betrekking tot Turkse zelfstandigen, dienstverleners, werknemers en de gezinsleden van deze groepen.¹¹⁴ De toepassing van de standstill-bepaling op de onder (b) genoemde bepalingen en regels geldt enkel voor zover de begunstigden nog niet in aanmerking komen voor de verblijfsrechten uit hoofde van artikel 6 en 7 Besluit nr. 1/80. Zodra de begunstigden voldoen aan de vereisten voor verblijfsrecht op grond van artikelen 6 en 7 Besluit nr. 1/80, kunnen zij zich op deze bepalingen te beroepen. Het doel van artikel 13 Besluit nr. 1/80 is immers niet de bescherming van rechten die reeds volledig zijn geregeld in artikelen 6 en 7 Besluit nr. 1/80.¹¹⁵

Tenslotte voegt artikel 45n, lid 4 sub c) toe dat de in dit artikel genoemde standstill-bepalingen ook van toepassing zijn op gunstiger wettelijke of beleidsregels die zijn ingevoerd na de in dit artikel genoemde peildata. Met deze toevoeging wordt uitwerking gegeven aan het arrest *Toprak en Oguz*, waarin het Hof van Justitie overwoog dat aanscherpingen van bepalingen die zijn aangenomen sinds de inwerkingtreding van Besluit nr. 1/80 – ongeacht of deze bepalingen zijn opgenomen in een wettekst, besluit of circulaire – verboden «nieuwe beperkingen» zijn in de zin van de standstill-bepaling in artikel 13 Besluit 1/80.¹¹⁶ Aangezien de standstill-bepalingen in artikel 13 Besluit nr. 1/80 en artikel 41, lid 1 Aanvullend Protocol inhoudelijk identiek zijn, geldt dit ook voor laatstgenoemde standstill-bepaling.¹¹⁷

Het vijfde lid van artikel 45n codificeert artikel 59 Aanvullend Protocol, dat bepaalt dat de behandeling van (onderdanen van) Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie. Dit betekent dat een nieuwe beperking die op Turkse burgers op *dezelfde* wijze van toepassing is als op Unieburgers, niet strijdig is met de in artikel 45n gecodificeerde

¹¹¹ *Ibid.*, r.o.83. Zie ook: HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 51.

¹¹² HvJ EG 21 oktober 2003, zaken C-317/01 en C-369/01, *Jur.* 2003, blz. I-12301, r.o. 117 en HvJ EU 7 november 2013, zaak C-225/12, *Demir*, n.n.g., r.o. 35.

¹¹³ Zie arresten *Tum en Dari* (HvJ EG 20 september 2007, zaak C-16/05, *Jur.* 2007, blz. I-7415, r.o. 63 en 69), *Soysal* (HvJ EG 19 februari 2009, zaak C-228/06, *Jur.* 2009, blz. I-1031, r.o. 47 en 49), *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 64) en *Commissie/Nederland* (HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 49).

¹¹⁴ Zie arresten *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 63 t/m 65), *Commissie/Nederland* (HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 44 t/m 50) en *M. Dogan* (HvJEU 10 juli 2014, zaak C-138/13, r.o. 33–36).

¹¹⁵ Zie arresten *Abatay/Sahin* (HvJ EG 21 oktober 2003, zaken C-317/01 en C-369/01, *Jur.* 2003, blz. I-12301, r.o. 79) en *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 51).

¹¹⁶ Zie arrest *Toprak en Oguz* (HvJ EU 9 december 2010, zaken C-300/09 en C-301/09, *Jur.* 2010, blz. I-12845, r.o. 30, 31 en 60).

¹¹⁷ Zie arresten *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, zaak C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 65) en *Commissie/Nederland* (HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 48).

standstill-bepalingen.¹¹⁸ De behandeling van Turkse burgers mag dan wel niet gunstiger zijn dan de behandeling van Unieburgers, maar zij mogen zich niet gesteld zien voor nieuwe beperkingen die onevenredig zijn aan die welke voor Unieburgers gelden.¹¹⁹ Dergelijke onevenredige beperkingen zijn strijdig met de non-discriminatiebepalingen in artikel 9 van de Associatieovereenkomst en in artikel 10, lid 1 Besluit nr. 1/80.¹²⁰ Tevens is in het vijfde lid van artikel 45n de andere, in de rechtspraak van het Hof van Justitie ontwikkelde, uitzondering opgenomen, namelijk dat een nieuwe beperking door een lidstaat kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Een dergelijke beperking moet wel geschikt zijn om de verwezenlijking van een legitiem doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.¹²¹ Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak inzake de interne markt en op andere terreinen zowel aan de dwingende redenen als aan de rechtvaardiging strenge eisen gesteld. In navolging van het Hof van Justitie heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de eerste keer dat het een beroep op een dwingende reden moest beoordelen die strenge toets ook toegepast. De Afdeling overwoog in die zaak onder meer dat nu het in artikel 13 van Besluit nr. 1/80 gestelde verbod op nieuwe beperkingen de algemene regel is, een rechtvaardigingsgrond, als uitzondering op deze regel, strikt dient te worden uitgelegd.¹²²

Het achterhalen van het Nederlandse beleid op de peildata van de standstill-bepalingen vormt in de praktijk een probleem. Dat is echter slechts één van de oorzaken van de bestaande onduidelijkheid bij de toepassing van deze bepalingen. Nu wordt de praktische betekenis van de standstill-bepalingen in een aantal bepalingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 expliciet duidelijk gemaakt. Ook gebeurt dat impliciet op enkele punten in de Vreemdelingencirculaire. Verder heeft zich de praktijk ontwikkeld om bij invoering van nieuwe restrictieve beleidsregels in de toelichting op de betreffende wijziging van de Vreemdelingencirculaire de volgende passage op te nemen: «Dit wijzigingsbesluit is een niet-toegestane nieuwe beperking in de zin van artikel 41, eerste lid, Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EG-Turkije en artikel 13 Besluit 1/80. De tekst zoals die gold voor het moment van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit blijft dan ook van toepassing op de vreemdeling die onder de werkingssfeer van artikel 41, eerste lid, Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EG-Turkije dan wel artikel 13 Besluit 1/80 valt.»¹²³ De rechtspositie van de betrokken vreemdelingen kan in die gevallen dus zelfs niet uit de tekst van de circulaire worden afgeleid, maar moet op basis van deze algemeen geformuleerde verwijzing in de toelichting door de uitvoeringsinstanties of betrokken burgers worden uitgezocht. Soms blijkt de betekenis van de standstill-bepalingen niet uit de wetgeving maar alleen uit een mededeling op de website van de IND. Volgens de artikelen 3.14 en 3.15 Vreemdelingenbesluit 2000 dienen beide echtgenoten bij gezinshereniging minstens 21 jaar te zijn. Voor Turkse burgers geldt echter op grond van de standstill-bepalingen 18 jaar als minimumleeftijd. Dat staat

¹¹⁸ Zie arresten *Soysal* (HvJ EG 19 februari 2009, zaak C-228/06, *Jur.* 2009, blz. I-1031, r.o. 61), *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, zaak C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 67 en 71) en *Commissie/Nederland* (HvJ EU 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 62)

¹¹⁹ Zie arresten *Sahin* (HvJ EG 17 september 2009, zaak C-242/06, *Jur.* 2009, blz. I-8465, r.o. 71) en *Commissie/Nederland* (HvJ EU 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 55).

¹²⁰ Zie arrest *Commissie/Nederland* (HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Jur.* 2010, blz. I-3683, r.o. 75).

¹²¹ Zie arresten *Demir* (HvJ EU 7 november 2013, zaak 225/12, r.o. 40–41) en *M. Dogan* (HvJ EU 10 juli 2014, zaak C-138/13, r.o. 37).

¹²² ABRvS 30 april 2014, 200805487/1/V3, JV 2014/231.

¹²³ Zie WBV 2014/10, Stcrt. 2014, nr. 8529 en WBV 2014/23, Stcrt. 2014, 18053.

nergens in de wetgeving noch in de Vreemdelingencirculaire, maar alleen op de website van de IND.

De kans dat de standstill-bepalingen in het associatierecht in Nederland correct worden nageleefd neemt toe als de kern van deze bepalingen in de Vreemdelingenwet wordt opgenomen. Daartoe dient artikel 45n. Dat artikel maakt voor uitvoeringsinstanties en andere betrokkenen duidelijk dat er drie verschillende peildata voor drie verschillende groepen zijn. Door opname van artikel 45p is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van de bepalingen van de voorgestelde nieuwe afdeling. Dergelijke regels kunnen, in aansluiting op de huidige praktijk, bij de vastlegging van de concrete effecten van de standstill-bepalingen relatief eenvoudig in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden opgenomen.

Artikel 45o

Artikel 45o codificeert de algemene non-discriminatiebepaling – de *lex generalis* – in artikel 9 van de Associatieovereenkomst. Dit artikel verbiedt binnen de werkingssfeer van de overeenkomst elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit, overeenkomstig het unierechtelijke non-discriminatiebeginsel, dat thans is neergelegd in artikel 18 VWEU. Het verbod van discriminatie is van toepassing «binnen de werkingssfeer van de overeenkomst». Dit betekent dat het ook effect heeft op andere terreinen dan die welke worden beheerst door de Vreemdelingenwet 2000. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep bepaald dat de oplegging van een inburgeringsplicht aan Turkse staatsburgers zoals voorzien in de Wet Inburgering in strijd is met artikel 9 van de Associatieovereenkomst.¹²⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bij herhaling overwogen dat de visumplicht voor Turkse zelfstandigen strijdig is met het in artikel 9 van de Associatieovereenkomst neergelegde discriminatieverbod.¹²⁵

Naast het algemene verbod in artikel 9 van de Associatieovereenkomst kent het associatierecht nog een drietal bijzondere discriminatieverboden: het verbod van discriminatie inzake de sociale zekerheid (artikel 3, lid 1 Besluit nr. 3/80); inzake lonen en verdere arbeidsvoorwaarden (artikel 37 Aanvullend Protocol en artikel 10, lid 1 Besluit nr. 1/80) en de toegang tot onderwijs (artikel 9 Besluit nr. 1/80). Deze onderwerpen vallen buiten de werkingssfeer van de Vreemdelingenwet. Ze blijven daarom in het onderhavige wetsvoorstel verder buiten beschouwing.

Artikel 45p

Artikel 45p bepaalt dat de nadere regels ter uitvoering van de wettelijke bepalingen van deze afdeling bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. De achtergrond van dit artikel wordt gevormd door artikel 7 van de Associatieovereenkomst, waarin is opgenomen dat de overeenkomstsluitende partijen alle algemene of bijzondere maatregelen nemen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Gelet op het karakter van het associatierecht als primair Unierecht dient de toepassing van dit recht in wettelijke voorschriften te worden geregeld.

De bevoegdheid tot nadere uitwerking van de wettelijke bepalingen van deze afdeling bij algemene maatregel van bestuur, zoals voorgestaan door artikel 45p, geldt ten aanzien van alle in deze afdeling neergelegde bepalingen, maar is met name vereist voor de vastlegging van de

¹²⁴ CRvB 16 augustus 2011, 10/5248, 10/5249, 10/6123, 10/6124, L/JN BR4959, JV 2011/416.

¹²⁵ ABRvS 14 maart 2012, 201102893/1/V3, JV 2012/187 en ABRvS 1 juli 2014, 201308979/1/V4, ECLI:NL:RVS:2014:2517.

noodzakelijke uitzonderingen op regels van nationaal recht ten gevolge van de werking van de in artikel 45n verankerde standstill-bepalingen. In de huidige praktijk gebeurt dit regelmatig bij algemene maatregel van bestuur. Voorbeelden hiervan zijn (i) de vrijstelling van de mvv-plicht voor personen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van Besluit nr. 1/80 of van wie de uitzetting in strijd zou zijn met het associatierecht (artikel 3.71, lid 2 onder e Vb 2000), (ii) de uitzonderingen op de «glijdende schaal» voor personen die een verblijfsrecht aan Besluit nr. 1/80 ontlenen – tenzij hun persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormt – of van wie de uitzetting in strijd zou zijn met het associatierecht (artikel 3.86, leden 15 en 16 Vb 2000) en (iii) de uitzonderingen op het stelsel van referenten dat is ingevoerd bij de Wet modern migratiebeleid. Voorbeelden waarin de uitzondering die het gevolg is van de standstill-verplichting zijn ook in lagere regelgeving dan bij algemene maatregel van bestuur of in beleidsregels te vinden. Zo is de vrijstelling van het puntensysteem voor Turkse zelfstandigen neergelegd in artikel 3.20a, lid 4 VV 2000. De leges, gelijk aan de bedragen die voor Unieburgers gelden, voor verblijfsvergunningen voor vreemdelingen die rechten aan het associatierecht ontlenen zijn neergelegd in artikelen 3.34a; 3.34g, derde en vierde lid; 3.34, tweede lid; 3.34j, vierde lid; 3.34k, derde lid; artikel 3.43b, lid 2; artikel 3.43c, leden 3 en 4 en artikel 3.51, lid 2 VV 2000. Voorts is het verbod van intrekking met terugwerkende kracht van het verblijfsrecht ontleend aan artikel 6 of 7 Besluit 1/80 anders dan bij fraude neergelegd in paragraaf B10/4.4 Vc 2000. De verhoogde meerderjarigheidsgrens van 21 jaar voor kinderen die rechten aan het associatierecht ontlenen is niet in wetgeving maar in een beleidsregel in paragraaf B10/4.1 Vc 2000 neergelegd.

Een reeks van uitzonderingen, noodzakelijk voor een correcte toepassing van de standstill-bepalingen, zijn echter nog niet wettelijk verankerd. Voorbeelden van door nationale rechters geconstateerde strijdigheden van het nationale recht met de standstill-bepalingen die thans nog niet zijn in wetgeving zijn vastgelegd zijn: (i) de afschaffing van het driejarenbeleid; (ii) het nog niet gecodificeerde verbod van verscherpingen van beleid na eerdere liberalisatie; (iii) het stellen van een middeleneis aan toegelaten gezinsleden die zelfstandig worden; (iv) het vereiste van vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf voor verlening van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier aan vreemdelingen die rechten aan het associatierecht ontlenen; en (v) de nog niet gecodificeerde uitzondering op de regeling neergelegd in artikel 3.31b Vb 2000 inzake het zoekjaar na verbreking van de huwelijksband, te weten de uitzondering dat voortgezet verblijf ook kan worden toegestaan bij een kortere huwelijksperiode indien de vreemdeling voldoet aan de vereisten voor toelating voor een ander doel. Tenslotte zijn er ook nog inbreuken op de standstillbepalingen die wel duidelijk zijn maar nog niet in een rechterlijke uitspraak zijn geconstateerd. Een voorbeeld van die categorie is de afschaffing van verruimde gezinshereniging met ouders van Turkse burgers die aan het associatierecht een verblijfsrecht ontlenen door de schrapping van het oude art. 3.25 Vb.

Derhalve kunnen met behulp van artikel 45p de concrete effecten van de standstill-bepalingen, die thans zijn neergelegd in lagere regelgeving of in het geheel nog niet zijn gecodificeerd, bij algemene maatregel van bestuur worden gecodificeerd. Ook kan dit artikel worden gebruikt om gevolg te geven aan mogelijke toekomstige gevallen van geconstateerde strijdigheid met de standstill-bepalingen.

ARTIKEL II

Omdat dit wetsvoorstel uitsluitend de vastlegging van bestaand Unierecht in de Nederlandse wetgeving regelt, kan de wet onmiddellijk in werking treden, gelet op artikel 5, aanhef en onder e van de Wet raadgevend referendum. Nadat dit wetsvoorstel is aangenomen, treedt de wet daarom in werking met ingang van de eerste dag van de eerste kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Voortman