

TOELATINGS- EN VERBLIJFSVOORWAARDEN ONDERDANEN TURKIJE

MR. HELEN OOSTEROM-STAPLES (UVT)

MR. ALEIDUS WOLTJER (UU)

**RAPPORT GESCHREVEN IN OPDRACHT VAN HET WODC
JULI 2009**

(c) 2009 WODC, Ministerie van Justitie
Auteursrechten voorbehouden

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport Toelatings- en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) op verzoek van Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie is geschreven. Het betreft een historisch-juridische analyse van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid in het licht van de *stand still*-bepalingen in het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en het Besluit van de Associatieraad EEG-Turkije nr. 1/80.

Onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie, Prof. mr. R. Fernhout (voorzitter), mr. dr. H. Battjes, mevr. mr. dr. S. Musso-van der Velde, mr. P. Brouwer en mevr. Mr. E.C. van Ginkel, voor hun kritisch commentaar op eerdere concept-teksten.

Tilburg/Utrecht, juli 2009

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	i
Inhoudsopgave	iii
Lijst van afkortingen	vii
Inleiding	
A.1 Beleidsprobleem	1
A.2 Onderzoeksvragen	2
A.3 Onderzoeksmethode en opbouw van het rapport	3
Hoofdstuk 1 – De Associatie EEG-Turkije	7
1.1 Enkele algemene opmerkingen vooraf	7
1.1.1 <i>Achtergrond</i>	7
1.1.2 <i>Juridisch kader</i>	7
1.1.3 <i>Juridisch karakter van de Associatie EEG-Turkije</i>	8
1.2 Begunstigden van het Associatierecht	10
1.2.1 <i>Turkse werknemers en hun familieleden</i>	10
1.2.2 <i>Het vestigingsrecht en dienstenverkeer</i>	12
1.3 Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt en Turkse werknemers	13
1.3.1 <i>Tijdvakken van legale arbeid</i>	14
1.3.2 <i>Behoren tot de legale arbeidsmarkt</i>	15
1.3.3 <i>Het voorwaardelijk recht op toegang tot de arbeidsmarkt</i>	17
1.4 Familieleden van Turkse werknemers	18
1.4.1 <i>Enkele algemene opmerkingen vooraf</i>	18
1.4.2 <i>Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor alle familieleden van Turkse werknemers</i>	19
1.4.3 <i>Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor kinderen van een Turkse werknemer</i>	20
1.5 Verlies van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt	21
1.5.1 <i>Verliesgronden</i>	21
1.5.2 <i>Gevaar voor de openbare orde</i>	22
1.5.3 <i>Afwezigheid van het grondgebied voor langere duur zonder gegronde reden</i>	22
1.5.4 <i>Geen uitzicht op hervatting van arbeid door Turkse werknemer</i>	23
1.5.5 <i>Geen verlies van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt</i>	23
1.6 Voorlopige bevinding	23

Hoofdstuk 2	De <i>stand still</i>-bepalingen nader beschouwd	27
2.1	Inleiding	27
2.2	<i>Stand still</i>-bepalingen in het Europese recht	27
2.3	De <i>stand still</i>-bepalingen nader bepaald door het HvJ EG	28
2.3.1	<i>Enkele opmerkingen vooraf</i>	28
2.3.2	<i>Het juridisch karakter van de <i>stand still</i>-bepalingen</i>	29
2.3.3	<i>Implicaties voor het vreemdelingenrecht</i>	30
2.3.4	<i>Invoering vergunningplicht</i>	31
2.4	De <i>stand still</i>-verplichting en Turkse zelfstandigen en het dienstenverkeer	32
2.5	De <i>stand still</i>-verplichting en Turkse werknemers en hun gezinsleden	33
2.5.1	<i>Relatie met artikel 7 Besluit 2/76</i>	33
2.5.2	<i>Relatie met artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol</i>	34
2.5.3	<i>Verplichting ex artikel 13 Besluit 1/80</i>	35
2.6	Voorlopige bevinding	37
2.6.1	<i>Algemene uitgangspunten</i>	37
2.6.2	<i>De gevolgen van de <i>stand still</i>-bepalingen voor het door een lidstaat te voeren immigratiebeleid</i>	38
2.6.3	<i>Onbeantwoorde vragen</i>	39
Hoofdstuk 3	De <i>stand still</i>-bepalingen en de Nederlandse rechtspraak	43
3.1	Inleiding	43
3.1.1	<i>Algemeen</i>	43
3.1.2	<i>Inhoudelijk</i>	44
3.2	Onderwerpen nader beschouwd	48
3.2.1	<i>Toegang tot Nederland</i>	48
3.2.1.1	<i>Visa</i>	48
3.2.1.2	<i>Leges</i>	53
3.2.1.3	<i>Wezenlijk Nederlands belang</i>	55
3.2.2	<i>Toelating tot Nederland</i>	56
3.2.2.1	<i>Toelating voor arbeid, al dan niet in loondienst</i>	56
3.2.2.2	<i>Toelating voor studie en onderwijs</i>	61
3.2.2.3	<i>Toelating voor gezinsvorming en -hereniging</i>	62
3.2.3	<i>Verblijfsbeëindiging</i>	67
3.2.3.1	<i>Intrekking van een verblijfstitel</i>	67
3.2.3.2	<i>Openbare orde</i>	69
3.4	Rechtsbescherming	72
3.5	Internationale instrumenten	75
3.5.1	<i>Visumovereenkomsten</i>	75
3.5.2	<i>EVSMB</i>	77
3.5.3	<i>Europees Vestigingsverdrag</i>	77
3.5.4	<i>Begunstigde EEG-onderdanen</i>	77

Hoofdstuk 4	Bevindingen	79
4.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	79
4.2	Beperking van de bevoegdheid van lidstaten vanwege het Associatierecht	80
4.2.1	<i>Turkse werknemers en hun gezinsleden</i>	80
4.2.2	<i>Zelfstandigen en het dienstenverkeer</i>	82
4.3	De Nederlandse rechtspraak en het Associatierecht	83
4.3.1	<i>Maatregelen die geen wijzigingen van betekenis inhouden</i>	84
4.3.2	<i>Maatregelen waarvan (vrijwel) zeker is dat de wijziging een verslechtering betekent</i>	84
4.3.3	<i>Maatregelen die in individuele gevallen een verslechtering kunnen zijn</i>	86
4.3.4	<i>Maatregelen die als versoepeling zijn aan te merken</i>	88
Samenvatting		89
Summary		90
Bijlage I	Associatierecht	91
Bijlage II	Prof. mr. C.A. Groenendijk, Uitspraken Hof van Justitie EG en aanhangige zaken Associatieovereenkomst EEG-Turkije	101
Bijlage III	Glijdende schaal	105
Bijlage IV	Visa kort verblijf	109
Bibliografie		111

Lijst met afkortingen

AbRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Abw	Algemene Bijstandswet
ACVZ	Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken
AGBRS	Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State
ARRS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BuiZa	Buitenlandse Zaken
DIA	Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen
DVZ	Directie Vreemdelingenzaken
ECieRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EEG	Europese Economische Gemeenschappen
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EVSMB	Europees Verdrag inzake Sociale en Medische Bijstand
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
hpp	hoofden van de plaatselijke politie
HvB	Huis van Bewaring
HvJ EG	Hof van Justitie EG
IVRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
Jur.	Jurisprudentie HvJ EG
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
MvJ	Minister van Justitie
m.nt.	met noot
MR	Migrantenrecht
mvv	machtiging tot voorlopig verblijf
NAV	Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
n.n.g.	nog niet gepubliceerd
OvJ	Officier van Justitie
O&W	Onderwijs en Wetenschappen
Pb.EG	Publikatieblad van de Europese Gemeenschap
PGA	prioriteitgenietend aanbod
REK	Rechtseenheidskamer
RV	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
RWW	Rijksregeling werkloze werknemers
S&J	Schuurmans en Jordans
Stb.	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
SUO	Schengen Uitvoeringsovereenkomst
SvJ	Staatssecretaris van Justitie
TBV	Tussentijdsbericht Vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer
TWV	Tewerkstellingsvergunning
Vb.	Vreemdelingenbesluit
vbvb	voor beroep vatbare beschikkingen
Vc	Vreemdelingencirculaire
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
Vtv	vergunning tot verblijf
Vtvest	vergunning tot vestiging
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vw.	Vreemdelingenwet
WABW	Wet arbeid buitenlandse werknemers
WAV	Wet arbeid vreemdelingen

Wet Arob	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Wet BAB	Wet beroep administratieve beschikkingen
WED	Wet Economische Delicten
WIN	Wet inburgering nieuwkomers
WML	Wet minimumloon
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWV	Wet werkloosheidsvoorzieningen
z.p.	zittingsplaats

Inleiding

A.1 Beleidsprobleem

Met enige regelmaat worden – op nationaal en Europees niveau - vragen opgeworpen over de stand van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid ten aanzien van onderdanen uit Turkije die rechten kunnen ontlenuen aan de Associatieovereenkomst met Turkije. Een aantal van die vragen heeft betrekking op veranderingen in recht en beleid in relatie tot de *stand still*-bepalingen in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol (zelfstandigen en het dienstenverkeer), artikel 13 van het Besluit van de Associatieraad EEG-Turkije nr. 1/80 of diens rechtsvoorganger, artikel 7 van het Besluit van de Associatieraad EEG-Turkije nr. 2/76 (werknemers en hun familieleden).

Het Hof van Justitie EG (verder te noemen: HvJ EG) heeft in een viertal zaken uitspraak gedaan waarin het Hof de uit de *stand still*-bepalingen voor lidstaten voortvloeiende verplichtingen nader heeft bepaald.¹ Hoewel aan geen van deze uitspraken prejudiciële vragen van Nederlandse rechters ten grondslag lagen, kan, op grond van de rechtsregel die het HvJ EG in deze uitspraken formuleert, de Nederlandse situatie getoetst worden aan de verplichting die uit het Associatierecht voortvloeit en aldus beoordeeld worden op de verenigbaarheid met dat recht, waarbij rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de Nederlandse situatie en de rechtsstelsels die aanleiding waren voor prejudiciële vragen aan het HvJ EG. De in deze uitspraken geformuleerde rechtsregels hebben tot procedures voor de Nederlandse vreemdelingenrechter geleid waarin de vraag centraal stond of het Nederlandse vreemdelingenrecht c.q. -beleid verenigbaar is met de *stand still*-bepalingen in het Associatierecht EEG-Turkije. In de jurisprudentie van de nationale rechters is de tendens zichtbaar dat de verhoging van de legesbedragen² en de invoering van het mvv-vereiste³ in strijd zijn met de *stand still*-bepalingen. Andere zaken hadden betrekking op de verplichting om bij arbeid in loondienst te beschikken over een tewerkstellingsvergunning,⁴ het begrip 'wezenlijk Nederlands belang' en de toelating van zelfstandigen,⁵ de aanscherping van de 'glijdende schaal',⁶

¹ HvJ EG zaak C-37/98, *The Queen en Secretary of State, ex parte A. Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927 (RV 2000, 91, en JV 2000/172, beide m.nt. C.A. Groenendijk), gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Eran Abatay e.a., Nadi Sahin en Bundesanstalt für Arbeit*, *Jur.* (2003) blz. I-12301 (RV 2003, 95, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2004/2, m.nr. C.A. Groenendijk), zaak C-16/05 *The Queen*, op verzoek van: *Veli Tum, Mehmet Dari t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* (2007) blz. I-7415 (RV 2007, 35, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/494, m.nt. C.A. Groenendijk) en zaak C-228/06, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli t. Bundesrepublik Deutschland, in tegenwoordigheid van: Bundesagentur für Arbeit*, 19 februari 2009, n.n.g. (JV 2009/144, m.nt. C.A. Groenendijk).

² AbRvS, 21 juni 2006, 200601475/1, Migratieweb ve06000857, JV 2006/345, m.nt. C.A. Groenendijk, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Gravenhage, 23 mei 2008, AWB 07/29633, LJN: BD3231, Migratieweb ve08001004 (beroep op: Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht (mk), 23 januari 2006, AWB 05/26907, Migratieweb ve08001063), Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 30 mei 2005, AWB 04/455792, LJN: AT8641.

³ AbRvS, 6 maart 2008, 200409217/1-A, LJN: BC6595, JV 2008/148, AbRvS, 19 juli 2005, 200409217/1, RV 2005, 97 en JV 2005/331, AbRvS, 20 mei 2005, 200410256/1, JV 2005/261, m.nt. P. Boeles, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 28 oktober 2008, AWB 05/53543 en AWB 05/53544, LJN: BG3917, Migratieweb ve08001873, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 5 november 2007, AWB 05/32130/AWB 05/53284, Migratieweb ve07002201, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Arnhem, 21 oktober 2007, AWB 05/37163, LJN: BB6009, Migratieweb ve07001963, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Haarlem, 18 juni 2006, AWB 07/12726/AWB07/12714, LJN: BB2656, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 26 mei 2005, AWB 03/13510, LJN: AT6721.

⁴ Rechtbank 's-Gravenhage z.p. 's-Hertogenbosch 5 januari 2009, nr. AWB 08/18778 VRWET, LJN: BG9606, Migratieweb ve09000089, JV 2009/101.

⁵ AbRvS, 20 mei 2005, 200410256/1, JV 2005/261, m.nt. P. Boeles. Zie ook: AbRvS, 11 maart 2004 in zaak nr. 200307900/1, JV 2004/189, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht (mk), 24 juni 2008, AWB 07/40213, LJN: BF0126, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 25 september 2008, AWB 06/57333, LJN: BG1902, Migratieweb ve08001809, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 24 december 2007, AWB 07/18417, 06/35614, LJN: BC5097, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Haarlem, 27 augustus 2007, AWB 06/30937, 06/30941, LJN: BB2856, Migratieweb ve07001624, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Hertogenbosch, 6 maart 2007, AWB06/40344. LJN: BA2120, Migratieweb ve07000677, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 16 februari 2007, AWB 06/57872, LJN: BA0001, Migratieweb ve0700464.

voortgezet verblijf⁷ en gezinshereniging.⁸ Zo werd de aanscherping van de glijdende schaal in strijd met de *stand still*-bepaling geacht. De invulling van de open norm 'wezenlijk Nederlands belang' zoals toegepast bij de toelating van zelfstandigen werd, daarentegen, niet in strijd met de *stand still*-bepaling bevonden.

De lijn in de Europese en nationale jurisprudentie volgend, zou het zo kunnen zijn dat de Nederlandse overheid wordt verplicht om de situatie met betrekking tot de toelating, het verblijf en de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse onderdanen die hier als werknemer, familielid, zelfstandige of in het kader van het dienstenverkeer een economische activiteit verrichten, terug te brengen naar de situatie die bestond ten tijde van het in werking treden van het Aanvullend Protocol (1 januari 1973), het Besluit nr. 1/80 (1 december 1980) dan wel het Besluit nr. 2/76 (20 december 1976). Dit betekent dat er duidelijkheid dient te worden geschapen ten aanzien van het toelatingsbeleid anno 1 januari 1973 respectievelijk 1 december 1980, dan wel 20 december 1976, op welke punten dit beleid nadien is gewijzigd en of deze wijzigingen geen daadwerkelijke aanscherping van het nationale vreemdelingenrecht of -beleid behelzen waarmee Nederland in strijd handelt met de *stand still*-bepalingen. Bij het in kaart brengen van de voorwaarden voor toelating en verblijf alsmede de toegang tot de arbeidsmarkt voor eerder vermelde groepen, vereisen de volgende terreinen in ieder geval nader onderzoek: leges, visa, inburgeringseisen, gezinsvorming/hereniging (te denken valt aan de feitelijke gezinsband en het verlies van de zogenoemde 10 lid 2-status onder de Vw 1965), de aanscherping van het openbare orde beleid (de glijdende schaal bij uitzetting van art. 3.86 Vb), de toelating tot de arbeidsmarkt in gevolge de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en diens voorganger, de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW) en de regels die betrekking hebben op arbeid anders dan in loondienst en diensten.

Het voorliggende onderzoek is bedoeld om de stand van het recht ten tijde van het inwerkingtreden van de onderscheiden *stand still*-bepalingen in het Associatierecht EEG-Turkije in kaart te brengen zodat voor alle partijen duidelijk is waarop kan worden teruggegrepen, zodat deze vraag niet pas hoeft te worden beantwoord wanneer Nederland wordt geconfronteerd met uitspraken van het HvJ EG waarin het nationale recht in strijd wordt geoordeeld met het Associatierecht. Bovendien wordt onder de noemer 'bevindingen', bij wijze van risicoanalyse, de vraag opgeworpen of een specifieke wijziging in het Nederlandse vreemdelingenrecht of -beleid verenigbaar is (geweest) met de *stand still*-verplichtingen die op Nederland rusten op grond van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.

A.2 Onderzoeksvragen

Op grond van het voorafgaande zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Hoe luiden de voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland van onderdanen van Turkije ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en het Besluit nr. 1/80 en hoe werden deze voorwaarden destijds toegepast?
2. Welke wijzigingen zijn tot stand gebracht in het stelsel van voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland voor onderdanen van Turkije sinds de inwerkingtreding van het

⁶ AbRvS, 29 april 2005, 200406039/1, JV 2005/249, m.nt. C.A. Groenendijk, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 10 september 2008, AWB 06/33344, LJN: BF4615, JV 2008/434.

⁷ Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Gravenhage, 31 maart 2008, AWB 07/13422, LJN: BD0956, JV 2008/258, Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 15 december 2006, AWB 06/5757, LJN: AZ7192, Migratieweb ve07000200.

⁸ Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 19 november 2008, AWB 07/38395, LJN: BG8125.

Aanvullend Protocol en het Besluit nr. 1/80 en wanneer zijn deze wijzigingen tot stand gebracht?

3. Zijn de onder de tweede onderzoeksvraag beschreven wijzigingen aan te merken als aanscherping van het beleid, als versoepeling daarvan, of als een aanscherping nadat een versoepeling heeft plaatsgehad?

Om tot een antwoord op de eerste onderzoeksvraag te komen, zal eerst de volgende subvraag moeten worden beantwoord:

Welke formele regels golden ten aanzien van de toelating tot en het verblijf in Nederland van onderdanen van Turkije ten tijde dat het Aanvullend Protocol in werking trad en ten tijde dat het Besluit nr. 1/80 van kracht werd? Op welk niveau (formele wetgeving, gedelegeerde wetgeving, beleidsregels, of eventueel jurisprudentie) waren toelating tot en verblijf in Nederland geregeld en hoe werden deze regels toegepast?

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag vereist de volgende subvraag een antwoord:

Op welk niveau (formele wetgeving, gedelegeerde wetgeving of beleidsregels) en op welke wijze deden deze wijzigingen zich voor en wanneer?

A.3 Onderzoeksmethode en opbouw van het rapport

Het antwoord op de onderzoeksvragen vereist een historisch-juridisch onderzoek van het nationale vreemdelingenrecht en -beleid sinds 1973. Hoewel juridische informatie thans redelijk goed toegankelijk is, geldt voor dit onderzoek dat een aanzienlijk deel een periode betreft waarin geen sprake was van ontsluiting van officiële documenten via digitale media. Inmiddels is de oude regelgeving digitaal beschikbaar via Statengeneraal.nl en heeft het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen op diens website oude bijgewerkte teksten van de Vreemdelingencirculaire geplaatst.⁹ Verder heeft de IND voor dit onderzoek inzage gegeven in een bijgewerkte tekst van de Vreemdelingencirculaire 1966. Desalniettemin is niet mogelijk gebleken om alle tussentijdse wijzigingen van het beleid volledig te achterhalen. Voor dit onderzoek is niet gekeken naar de rechtspraak van de nationale rechters, noch naar de individuele beschikkingen praktijk. Hoewel dit een schat aan informatie zou kunnen opleveren, is, gelet op de hoeveelheid werk die dat met zich zou meebrengen en de tijd die er voor stond, ervoor gekozen om slechts gebruik te maken van de algemeen toegankelijke bronnen; de voor dit onderzoek beschikbare tijd stond een intensieve zoektocht naar verdere bronnen in de weg. Om mogelijke lacunes te ondervangen, is gebruik gemaakt van de handboeken over het Nederlandse vreemdelingenrecht van Swart¹⁰ en Loeb.¹¹

In dit rapport zal eerst worden onderzocht waartoe het Associatierecht EEG-Turkije lidstaten verplicht. Op wie hebben de regels betrekking, welke rechten ontnemen de belanghebbende aan het Associatierecht en welke beperkingen brengt het Associatierecht voor de bevoegdheden van lidstaten met zich mee? Deze vragen zullen in hoofdstuk 1 aan bod komen. Hoofdstuk 2 geeft een analyse van de *stand still*-bepalingen in de Associatie EEG-Turkije. Voor een goed begrip van de werking van een *stand still*-bepaling zal in dit hoofdstuk niet alleen worden gekeken naar de rechtspraak van het HvJ

⁹ <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/vc/>, 18 mei 2009.

¹⁰ A.H.J., Swart, *De toelating en uitzetting van vreemdelingen* (Deventer, Kluwer, 1978).

¹¹ R.W.L. Loeb, *Inleiding vreemdelingenrecht* (Nijmegen, Ars Aequi, 1983) en R.W.L. Loeb, P. van der Beek-Gillessen en A. Beumer, *Inleiding vreemdelingenrecht* (Nijmegen, Ars Aequi, 1987, tweede druk).

EG inzake de *stand still*-bepalingen in het Associatierecht, maar ook naar de rechtspraak waarin dat rechtscollege zich buigt over de uitleg die aan andere communautaire *stand still*-bepalingen is gegeven. De stand van het Nederlandse vreemdelingenrecht is het onderwerp van hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de beleidsregels in de Vreemdelingen- en Grensbewakingscirculaires zoals die van kracht waren ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en de latere wijzigingen, voor zover beschikbaar. Verder zal aandacht worden besteed aan de voorwaarden voor het verrichten van arbeid in de Wet Arbeid Vreemdelingen en diens voorloper, de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Het doel van dit hoofdstuk is om duidelijkheid te krijgen over de positie van werknemers en hun gezinsleden respectievelijk zelfstandigen en het dienstenverkeer onder het vreemdelingenrecht en -beleid zoals dat gold op het moment van inwerkingtreding van de *stand still*-bepalingen en de relevante wijzigingen in wetgeving, beleid en jurisprudentie sindsdien.

Vooruitlopend op de analyse in hoofdstuk 1, geldt dat er in dit onderzoek niet zal worden gekeken naar het sociale zekerheidsrecht. Aan deze keuze ligt ten grondslag het feit dat sociale zekerheid onderwerp is van Besluit van de Associatieraad nr. 3/80.¹² Dit besluit, dat regels geeft over de coördinatie van tijdvakken van arbeid verricht door werknemers en hun gezinsleden in verschillende lidstaten,¹³ bepaalt in artikel 3 lid 1:

Personen die op het grondgebied van een der lidstaten wonen en op wie de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, hebben de rechten en verplichtingen voortvloeiende uit de wetgeving van elke lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat, behoudens bijzondere bepalingen van dit besluit'.

Hoewel artikel 32 van Besluit nr. 3/80 vereist dat Turkije en de Gemeenschap ieder voor zich nadere regels vaststellen en dit tot op de dag van vandaag voor de toepassing van dit besluit binnen de Europese Unie nog niet is gebeurd, bepaalde het HvJ EG in het arrest *Sürül* dat artikel 3 lid 1 Besluit nr. 3/80 directe werking heeft.¹⁴ Daarmee staat vast dat een Turkse werknemer en/of diens gezinsleden in rechte deze bepaling kan inroepen en dat met het beginsel van gelijkheid van behandeling strijdig nationaal recht, ongeacht de datum van vaststelling, door de nationale rechter buiten beschouwing moet worden gelaten. Eenzelfde verplichting tot gelijke behandeling kan voor zelfstandigen en het dienstenverkeer worden afgeleid uit artikel 9 van de Associatieovereenkomst. Deze bepaling luidt:

De Overeenkomstsluitende Partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 [thans 12] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.

Hoewel artikel 39 van het Aanvullend Protocol enkel ziet op de bevoegdheid van de Associatieraad om regels vast te stellen ter zake van sociale zekerheid en Turkse werknemers en hun familieleden, kan worden gesteld dat sociale zekerheid 'binnen de werkingssfeer van de overeenkomst' valt en daarmee onder het algemene verbod van discriminatie in artikel 9 van de Associatieovereenkomst.

¹² Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, *Pb. EG* 1983, C110/60.

¹³ Artikelen 2 en 4 van Besluit nr. 3/80.

¹⁴ HvJ EG zaak C-262/96, *Sema Sürül en Bundesanstalt für Arbeit*, *Jur.* (1999) blz. I-268, (RV 1999, 77 en JV 1999, 218) r.o. 74.

Een zelfde overweging ligt ten grondslag aan de beslissing om de voorwaarde waaronder kinderen van Turkse onderdanen toegang hebben tot het onderwijs en de regels die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden buiten beschouwing te laten. Het eerste wordt geregeld door artikel 9 van Besluit 1/80 dat bepaalt

Turkse kinderen die legaal in een lidstaat van de Gemeenschap wonen bij hun ouders die aldaar legaal tewerkgesteld zijn of zijn geweest, hebben in die lidstaat toegang tot het algemeen onderwijs, opleiding in het kader van een leerlingstelsel en beroepsopleiding op basis van dezelfde toelatingseisen ter zake van genoten onderwijs en opleiding als kinderen van onderdanen van die lidstaat. Zij kunnen in die lidstaat de door de nationale wetgeving op dit gebied geboden voordelen genieten.

Voor werknemers volgt de verplichting tot gelijke behandeling uit artikelen 36 van het Aanvullend Protocol en artikel 10 lid 1 van Besluit 1/80.¹⁵ Deze verplichting omvat niet alleen de lonen en arbeidsvoorwaarden, maar ook, blijkens het tweede lid van artikel 10 Besluit 1/80 'hulpverlening door de arbeidsbureaus bij het zoeken naar werk'. Volgens de rechtspraak van het HvJ EG hebben artikel 9 en artikel 10 van Besluit 1/80 directe werking en kunnen in een geschil voor de nationale rechter worden ingeroepen en de nationale rechter die oordeelt dat een regel van nationaal recht in strijd met een van deze bepalingen is, dient deze buiten toepassing te laten.¹⁶

In dit rapport is het asielrecht eveneens buiten beschouwing gelaten. Deze keuze is ingegeven door de overweging dat de twee *stand still*-bepalingen zien op werknemers en hun gezinsleden (artikel 13 van besluit nr. 1/80) en zelfstandigen en het dienstenverkeer (artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol). Een asielzoeker die met toestemming arbeid in loondienst verricht, wordt voor de toepassing van Besluit nr. 1/80 aangemerkt als werknemer en valt daarmee binnen de personele werkingssfeer van artikel 13 van dat besluit. Uit de analyse van de rechtspraak van het HvJ EG in hoofdstuk 2 zal blijken dat een beroep op artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol ook openstaat voor Turkse onderdanen van wie het asielverzoek is afgewezen en de uitzetting is gelast.

Tot slot betreft dit een historisch onderzoek naar de stand van het recht ten tijde van de inwerkingtreding van het Associatierecht en wordt bovendien gekeken naar de verenigbaarheid van het bestaande Nederlandse recht met de *stand still*-bepalingen in het Associatierecht. Om die reden zal geen aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van een Modern migratiebeleid. Dit laat onverlet dat de bevindingen in dit rapport ook hun nut kunnen hebben voor de ontwikkeling van dit beleid.

¹⁵ De tekst van deze bepaling is opgenomen in Bijlage I.

¹⁶ HvJ EG zaak C-374/03, *Gaye Gürol t. Bezirksregierung Köln*, Jur. 2005, blz. I-6199, RV 2005, 90, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2005/342, m.nt. C.A. Groenendijk (artikel 9 Besluit 1/80) en C-171/01, *Wählergruppe Gemeinsam/Berlike Alternative und Grüne GewerkschaterInnen/EG*, Jur. 2003, blz. I-4301, RV 2003, 91, m.nt. C.A. Groenendijk (artikel 10 Besluit 1/80).

Hoofdstuk 1 De Associatie EEG-Turkije

1.1 Enkele algemene opmerkingen vooraf

1.1.1 Achtergrond

Op 1 december 1964 is de Associatie tussen de Europese Economische Gemeenschappen (EEG) en Turkije tot stand gekomen. Het doel van deze Associatie is om een verbetering van de levensomstandigheden in zowel Turkije als de Europese Gemeenschappen zeker te stellen door een versnelde economische vooruitgang en een harmonische uitbreiding van het handelsverkeer. De samenwerking beoogt het verschil in de economische ontwikkeling tussen Turkije enerzijds en de (lidstaten van de) Europese Gemeenschappen anderzijds te verkleinen en om de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap op termijn mogelijk te maken.¹

1.1.2 Juridisch kader

De Associatieovereenkomst EEG-Turkije is op 12 september 1963 in Ankara gesloten en op 1 december 1964 in werking getreden.² In deze overeenkomst zijn bepalingen opgenomen voor een geleidelijke realisatie van het vrije verkeer van werknemers en een geleidelijke opheffing van de beperkingen voor vestiging (zelfstandigen) en het dienstenverkeer (artikelen 12-14). Daarbij hebben de verdragsluitende partijen afgesproken 'zich te laten leiden' door de gemeenschapsrechtelijke bepalingen uit het EG-verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers (artikel 39 EG), het vestigingsrecht (artikel 43 EG) en het dienstenverkeer (artikel 49 EG).

De Associatieovereenkomst heeft een nadere uitwerking gekregen in, onder meer, het Aanvullend Protocol dat op 23 november 1970 werd ondertekend en op 1 januari 1973 in werking trad.³ Daarnaast is een Associatieraad EEG-Turkije ingesteld, bestaande uit leden van de regeringen van de lidstaten van de EG, de Raad en de Commissie en leden van de Turkse regering.⁴ Artikel 22 van de Associatieovereenkomst, dat de rechtsbasis is voor de oprichting van de Associatieraad, geeft in algemene bewoordingen een bevoegdheid aan de Associatieraad EEG-Turkije om besluiten te nemen die leiden tot de verwezenlijking van de Associatie.⁵ Voor het personenverkeer is deze algemene bevoegdheid nader uitgewerkt in artikelen 36 en 41 lid 2 van Aanvullend Protocol. In artikel

¹ Zie artikel 28 Associatieovereenkomst en de volgende overweging uit de preambule: 'Erkende, dat de steun van de Europese Economische Gemeenschap bij het streven van het Turkse volk naar verbetering van zijn levensstandaard in een later stadium de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap zal vergemakkelijken'. Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van: C.A. Groenendijk, Betekenis Associatie EEG-Turkije voor Turkse werknemers in Nederland; Hoe soft law hard wordt gemaakt? 9 *Migrantenrecht* (1994-10) blz. 199-208 H. Staples, De associatieovereenkomst EEG-Turkije; Een leidraad voor de rechtshulp, 14 *Migrantenrecht* (1999-7) blz. 179-187, H. Oosterom-Staples, Associatieovereenkomst EEG-Turkije; Update leidraad voor de rechtspraak, 19 *Migrantenrecht* (2006-4) blz. 128-140 en de noten van beide auteurs in de RV.

² *Trb.* 1963, 184 en *Trb.* 1964, 171. De tekst van de voor dit rapport relevante bepalingen is opgenomen in bijlage I.

³ *Pb. EG* 1972, L 293/3. De tekst van de voor dit rapport relevante bepalingen is opgenomen in bijlage I.

⁴ Artikel 23 van de Associatieovereenkomst.

⁵ Door de EG gepubliceerde besluiten van de Associatieraad zijn: Besluit van de Associatieraad nr. 1/64 houdende goedkeuring van het reglement van orde van de Associatieraad, Besluit van de Associatieraad nr. 3/64 tot oprichting van het Associatiecomité, Besluit van de Associatieraad nr. 1/65 betreffende de Parlementaire Commissie voor de associatie EEG-Turkije, Besluit van de Associatieraad nr. 2/69 houdende oprichting van een comité voor samenwerking op douanegebied, Besluit van de Associatieraad nr. 1/80 houdende de ontwikkeling van de associatie, (ook verschenen in: VC 1994, C 14-11) Besluit van de Associatieraad nr. 2/80 betreffende de uitzonderlijke steun van 75 miljoen Europese rekeneenheden ten gunste van Turkije 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. Al deze besluiten staan in: Associatieovereenkomst en Protocolen EEG-Turkije en andere basisteksten. Nederland heeft in de VC 1994, C14-11 de tekst van Besluit 2/76 van de Associatieraad betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Overeenkomst van Ankara, aangenomen tijdens de 23^{ste} zitting van de Associatieraad op 20 december 1967. Tekst opgenomen in bijlage I.

36 van het Aanvullend Protocol vinden we een tijdpad van 10 jaar (1976-1986) voor de realisatie van het vrije verkeer van werknemers en een machtiging voor de Associatieraad EEG-Turkije om uitvoeringsbesluiten vast te stellen. De bevoegdheid van de Associatieraad EEG-Turkije om het recht van vestiging en het dienstenverkeer nader uit te werken, is neergelegd in het tweede lid van artikel 41 van het Aanvullend Protocol. In tegenstelling tot artikel 36 van het Aanvullend Protocol geeft dit artikellid geen tijdpad voor de geleidelijke realisatie van de opheffing van beperkingen van het recht van vestiging en het dienstenverkeer, maar wordt het aan de Associatieraad overgelaten om niet alleen de wijze van tenuitvoerlegging, maar ook het ritme waarop dit moet gebeuren, vast te stellen. Van de in het tweede lid van artikel 41 van het Aanvullend Protocol neergelegde bevoegdheid heeft de Associatieraad tot op de dag van vandaag nog geen gebruik gemaakt.

In 1976 heeft de Associatieraad ter nadere uitwerking van de geleidelijke realisatie van het vrij verkeer van werknemers Besluit 2/76 vastgesteld. Dit besluit, dat nooit officieel is gepubliceerd door de EG of Nederland, is op 1 december 1980 vervangen door het op 19 september 1980, eveneens door de Associatieraad vastgestelde, Besluit 1/80 inzake rechten van Turkse werknemers en hun familieleden. Ook dit besluit is nooit gepubliceerd in het *Publicatieblad* van de EG.⁶ De inhoud van Besluit 1/80 is voornamelijk door uitspraken van het HvJ EG bekend geworden. Voor het HvJ EG was het feit dat de Besluiten van de Associatieraad nooit officieel waren gepubliceerd in het *Publicatieblad* geen reden om de bepalingen in deze Besluiten rechtstreekse werking te onthouden.⁷ Volgens het HvJ EG kan het feit dat de besluiten niet zijn gepubliceerd 'wel een beletsel zijn om particulieren verplichtingen op te leggen, maar kan het hun niet de mogelijkheid ontnemen, de rechten die deze Besluiten verlenen, tegenover een overheidsinstantie te doen gelden'.⁸

1.1.3 Juridisch karakter van de Associatie EEG-Turkije

De juridische basis voor de Associatieovereenkomst vormt het huidige artikel 310 EG (voorheen artikel 238 EG-verdrag). Deze bepaling machtigt de Europese Gemeenschap om overeenkomsten te sluiten met een of meer Staten of een internationale organisatie 'waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures'. Volgens vaste rechtspraak van HvJ EG wordt een overeenkomst die de Europese Gemeenschap met een derde staat heeft gesloten, aangemerkt als een handeling van de instellingen van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 234, onder b, EG en vormen de bepalingen vanaf het moment van inwerkingtreding een integrerend bestanddeel van de Europese rechtsorde.⁹ Zoals geldt ten aanzien van alle 'handelingen van de Gemeenschap' is het HvJ EG bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing vragen te beantwoorden over de uitleg van bepalingen in een overeenkomst gesloten met een derde staat.¹⁰ Dit betekent dat het HvJ EG zich bevoegd acht om voor de toepassing door de lidstaten het Associatierecht uit te leggen, en wel als bepalingen van gemeenschapsrecht waarop de algemene beginselen van Gemeenschapsrecht,

⁶ Beide besluiten van de Associatieraad zijn gereproduceerd in: VC 1994, C 14-11. In Vc 2000 is in B11 de rechtspraak van het HvJ EG inzake de Associatie EEG-Turkije in beleidsregels vertaald, zonder de bepalingen in Besluit 1/80 weer te geven.

⁷ HvJ EG zaak C-192/89, *S.Z. Sevince t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, RV 1990, 91, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 24.

⁸ HvJ EG C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 24. Het is geen reden geweest om lidstaten de mogelijkheid te onthouden een aan Besluit 1/80 ontleend recht te beperken op grond van de in artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 op genomen beperkingsgronden, te weten: de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

⁹ HvJ EG zaken 12/86, *Meryem Demirel t. Stadt Schwäbisch Gmünd*, *Jur.* (1987), blz. 3719, RV 1987/84, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 7, 30/88, *Commissie t. Griekenland*, *Jur.* (1989) blz. 3711, r.o. 13 en C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 8.

¹⁰ HvJ EG zaak 12/86, *Demirel*, *Jur.* (1987) blz. 3719, r.o. 7-12 en HvJ EG C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 10. In beide uitspraken verwijst het HvJ EG naar de uitspraak in de zaak HvJ EG zaak 181/73, *Haegeman t. België*, *Jur.* (1974) blz. 449.

waaronder het beginsel van gemeenschapstrouw in artikel 10 EG, het leerstuk van voorrang en directe werking en het communautaire evenredigheidsbeginsel, van toepassing zijn.¹¹

Op het moment van afronding van dit onderzoek (medio 2009) heeft het HvJ EG, hoofdzakelijk naar aanleiding van prejudiciële vragen van nationale rechters, uitspraak gedaan in 44 zaken waarin een of meer bepalingen in de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en/of aanvullende regelingen in het geding waren.¹² Deze uitspraken zijn leidend voor de uitleg van de bepalingen die betrekking hebben op de positie van Turkse onderdanen in een lidstaat, in het bijzonder voor de vaststelling van de omvang van de bevoegdheden die de lidstaten hebben behouden ten aanzien van deze groep migranten. Het HvJ EG heeft ten aanzien van een aantal bepalingen van het Associatierecht vastgesteld dat deze bepalingen 'rechtstreekse werking' hebben en met voorrang boven bepalingen van het nationale recht moeten worden toegepast. Voorts heeft het HvJ EG op de bepalingen van het Associatierecht zijn in de jurisprudentie ontwikkelde beginsel van effectieve werking toegepast (het nuttig effect, of *effet utile*).¹³ Volgens het HvJ EG, in een bestendige lijn in zijn rechtspraak, zou het recht op toegang tot de arbeidsmarkt 'elke inhoud ... verliezen, indien de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid hadden, de uitoefening van de nauwkeurig bepaalde rechten die Turkse migranten bij Besluit 1/80 rechtstreeks zijn toegekend, op enigerlei wijze aan voorwaarden te binden of te beperken'.¹⁴ Hierin schuilt een verbod voor lidstaten om het genot van een aan Besluit 1/80 ontleend recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daarvan afgeleide recht op verblijf aan andere dan de in de onderscheiden bepalingen opgenomen voorwaarden te laten afhangen.¹⁵

Het nuttig effect rechtvaardigt voor het HvJ EG dat het geleidelijk toegekende recht op toegang tot de arbeidsmarkt in artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 tevens een recht op verblijf inhoudt.¹⁶ Verder heeft het HvJ EG met een beroep op de verplichting in artikel 12 van de Associatieovereenkomst om bij de realisatie van het werknemersverkeer 'zich te laten leiden door artikelen [39, 30 en 41 EG]', bij de uitleg van de begrippen 'legale arbeid in artikel 6 van Besluit 1/80, 'familieleden' in artikel 7 van Besluit 1/80 en 'openbare orde' in art. 14 lid 1 van Besluit 1/80 het communautaire recht inzake het vrij verkeer van werknemers analoog toegepast. Artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 gaan uit van een geleidelijke opbouw van een recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat. In artikel 13 van voornoemd Besluit is de zogenoemde *stand still*-bepaling opgenomen, waarover meer in hoofdstuk 2. Artikel 14 van Besluit 1/80 geeft de enige geschreven rechtvaardigingsgrond voor een beperking van aan artikel 6 en 7 Besluit 1/80 ontleende rechten (zie paragraaf 1.5.2).

Voor een goed begrip van de *stand still*-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 wordt in paragraaf 1.3 en 1.4 een korte uiteenzetting gegeven van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80. Aldus wordt een nadere afbakening gegeven van de bevoegdheden die de lidstaten hebben behouden om voorwaarden te stellen voor de toegang tot de werkgelegenheid van legaal in een lidstaat verblijvende en werkende Turkse werknemers en hun

¹¹ Zie over de toepasselijkheid van deze beginselen op het migratierecht: A. Woltjer, *Gemeenschapsrechtelijke beginselen en het Europees migratierecht*, 23 *Migrantenrecht* (2008-1) blz. 15-20.

¹² Een overzicht van deze rechtspraak is in Bijlage II opgenomen.

¹³ Zie b.v. HvJ EG zaken C-337/07, *Ibrahim Altun t. Stadt Böblingen*, 18 december 2008, n.n.g., RV 2008, 36, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2009/43, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 21 en C-98/96, *Karim Ertanir en Land Hessen*, *Jur.* (1997) blz. I-5179, JV 1997/2, r.o. 43.

¹⁴ HvJ EG zaak C-453/07, *Hakan Er t. Wetteraukreis*, 25 september 2008, n.n.g., JV 2008/446, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 27. Met verwijzing naar: HvJ EG zaak C-329/97, *S. Ergat t. Stadt Ulm*, *Jur.* (2000) blz. I-1487, RV 2000, 88, m.nt. H. Staples en JV 2000/139, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 41.

¹⁵ HvJ EG zaak C-340/97, *Ömer Nazli e.a. en Stadt Nürnberg*, *Jur.* (2000) blz. I-957, RV 2000, 87, JV 2000/81, beide m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 34 (artikel 6) en HvJ EG zaak C-467/02, *Inan Cetinkaya en Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2004) blz. I-10895 RV 2004, 93, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2004/1, m.nt. C.A. Groenendijk (artikel 7).

¹⁶ Voor artikel 6, lid 1, van Besluit 1/80, zie: HvJ EG zaak C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 29, voor artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80, zie HvJ EG zaak C-329/97, *Ergat*, *Jur.* (2000) blz. I-1487, r.o. 40. en voor artikel 7, tweede alinea, van Besluit 1/80, zie: HvJ EG zaak C-210/97, *H. Akman en Oberkreisdirektor des Rheinischen-Kreises*, *Jur.* (1998) blz. I-7519, RV 1998, 93 en JV 1999/2, r.o. 24.

familieleden. Daarmee wordt tevens de reikwijdte bepaald van het in artikel 13 Besluit 1/80 neergelegde verbod. In paragraaf 1.2 zal worden stilgestaan bij de begunstigden van het Associatierecht. In paragraaf 1.5, tot slot, passeren de beperkingsgronden de revue.

1.2 Begunstigden van het Associatierecht¹⁷

1.2.1. Turkse werknemers en hun familieleden

In artikel 12 van de Associatieovereenkomst hebben de overeenkomstsluitende partijen zich gecommitteerd om 'onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen' waarbij zij zich laten leiden door de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers in het EG-verdrag, te weten, de (huidige) artikelen 39, 40 en 41 EG. Het HvJ EG heeft aan deze bepaling (artikel 12) geen rechtstreekse werking willen toekennen met het oog op artikel 36 van het Aanvullend Protocol. Daarin is het kader bepaald waarin de realisatie van het werknemersverkeer moet plaatsvinden. Volgens het HvJ EG hebben beide bepalingen een programmatisch karakter.¹⁸ Zij kunnen daarom niet met succes door een Turkse werknemer voor de nationale rechter worden ingeroepen.

De bepalingen in de Besluiten die de Associatieraad EEG-Turkije ter nadere uitwerking van artikel 12 van de Associatieovereenkomst en artikel 36 van het Aanvullend Protocol heeft vastgesteld, hebben daarentegen wel rechtstreekse werking. Voor de beantwoording van de vraag of een bepaling in een Besluit van de Associatieraad EEG-Turkije rechtstreekse werking heeft, gelden, aldus het HvJ EG, dezelfde voorwaarden als voor de bepalingen in de overeenkomst zelf.¹⁹ In het arrest *Sevince* redeneert het HvJ EG dat het programmatische karakter van artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend Protocol 'er niet aan in de weg [staan], dat de Besluiten van de Associatieraad, die op bepaalde punten de in de overeenkomst bedoelde programma's verwezenlijken, rechtstreekse werking kunnen hebben'.²⁰ Het HvJ EG benadrukt in dit arrest dat het doel van Besluit 1/80, blijvende uit de derde overweging van zijn considerans, is om 'op sociaal gebied de voor werknemers en hun familieleden geldende regeling te verbeteren ten opzichte van de bij Besluit 2/76 ingevoerde regeling'.²¹ Dat het HvJ EG familieleden noemt, is opvallend, aangezien Besluit 2/76, in tegenstelling tot Besluit 1/80, geen bepaling bevatte die rechten toekende aan familieleden van Turkse werknemers.

- Turkse werknemers -

Bij de uitleg van artikel 6 van Besluit 1/80 heeft het HvJ EG met een beroep op de woorden 'zich laten leiden door ..' in artikel 12 van de Associatieovereenkomst gebruik gemaakt van de definitie van werknemer zoals het die heeft ontwikkeld voor onderdanen van de lidstaten die hun recht op vrij verkeer van werknemers aan artikel 39 EG ontleen. Een Turkse werknemer in de zin van artikel 6 Besluit 1/80 moet aldus reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, die niet louter marginaal en bijkomstig van aard is (een economische activiteit verrichten), voor een ander en onder diens leiding

¹⁷ Bij het schrijven van deze paragraaf is gebruik gemaakt van: H. Luijendijk, *Nederlandse gemeenten en het Europese personenverkeer; Een onderzoek naar de consequenties van het personenverkeer voor de beleidsterreinen burgerzaken en ruimtelijke ordening en huisvesting* (diss. UU, 2005) blz. 142-145 en H. Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union* (Den Haag: Kluwer Law International, 1999) blz. 54-68.

¹⁸ HvJ EG zaak 12/86, *Demirel*, *Jur.* (1987) blz. 3719, r.o. 23.

¹⁹ HvJ EG C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 14.

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

²¹ HvJ EG zaak C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 21.

(gezagsverhouding) een prestatie verrichten waarvoor een beloning wordt betaald.²² Deeltijd arbeid, waarbij het inkomen wordt aangevuld door eigen middelen²³ of uit de openbare kas,²⁴ arbeid op oproepbasis²⁵ arbeid in het kader van een opleiding,²⁶ uit openbare middelen gefinancierde werkplekken²⁷ en werkzaamheden als *au pair*²⁸ zijn voorbeelden van arbeidsrelaties waarvan het HvJ EG oordeelde dat zij vallen binnen de werkingssfeer van artikel 39 EG, dat aldus een zeer ruime invulling heeft. Niet beschermd door artikel 39 EG is arbeid op therapeutische basis.²⁹ Dit is tot op de dag van vandaag de enige uitzondering die in de rechtspraak van het HvJ EG is te vinden. Uit de rechtspraak van het HvJ EG blijkt verder dat beloning in natura noch onregelmatige uitbetaling van de beloning reden zijn om een persoon de bescherming van artikel 39 EG te onthouden.³⁰ Dit is niet anders wanneer de beloning afkomstig is van een derde, dat wil zeggen een andere dan degene ten behoeve waarvan de prestatie is verricht.³¹

- *Familieleden van Turkse werknemers* -

Voor de invulling van het begrip familielid in artikel 7 Besluit 1/80 heeft het HvJ EG de definitie van familielid van een onderdaan van een lidstaat in het toenmalige artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 gebruikt.³² Deze bepaling is in 2006 vervangen door artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG. Volgens de daar gebruikte definitie worden tot 'familielid' gerekend: de echtgenoten, geregistreerde partners - voor zover de nationale wetgeving een gelijkstelling kent met echtgenoten -, familieleden in neergaande lijn onder de 21 jaar of ten laste (kinderen en eventueel kleinkinderen) en familieleden in opgaande lijn ten laste ((schoon)ouders en eventueel grootouders). In het arrest *Ayaz* heeft het HvJ EG bepaald dat de kinderen van de Turkse werknemer en (voor zover die niet gezamenlijk zijn) de kinderen van de echtgenoot of partner rechten kunnen ontleen aan artikel 7 van Besluit 1/80.³³ In de zaak *Cetinkaya* besliste het HvJ EG dat ook de in de ontvangende lidstaat geboren kinderen van een Turkse werknemer aan artikel 7 Besluit 1/80 rechten kunnen ontleen.³⁴ Indien rechten worden ontleend aan artikel 7 Besluit 1/80, dan gaan deze niet verloren wanneer een kind meerderjarig wordt of niet langer samenwoont met zijn ouder aan wie deze rechten worden ontleend.³⁵ Het afgeleide recht op verblijf dat familieleden ontleen aan artikel 7 van Besluit 1/80 is een zelfstandig verblijfsrecht dat slechts verloren gaat bij langdurige afwezigheid van het grondgebied

²² HvJ EG zaak C-98/96, *Ertanir*, *Jur.* (1997) blz. I-5179, r.o. 43.

²³ HvJ EG zaak 53/81, *D.M. Levin t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1982, blz. 1035.

²⁴ HvJ EG zaak 139/85, *R.H. Kempft t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1986, blz. 1741.

²⁵ HvJ EG zaak C-357/89, *Raulin t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, *Jur.* 1992, blz. I-1027.

²⁶ HvJ EG zaken 66/85, *Lawrie-Blum t. Land Baden Württemberg*, *Jur.* 1986, blz. 2121 en C-3/90, *Bernini t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, *Jur.* 1992, blz. 1071. Voor Turkse onderdanen zie: HvJ EG zaken C-36/96, *F. Günaydin e.a. v. Freistaat Bayern*, *Jur.* (1997) blz. I-5143, RV 1997, 89, m.nt. C.A. Groenendijk, JV 1997/1 en C-188/00, *Bülent Kurz geboren Yüce en Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2002) blz. I-10691, RV 2002, 95, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 48-50.

²⁷ HvJ EG zaak C-1/97, *Mehmet Birden en Stadtgemeinde Bremen*, *Jur.* (1998) blz. I-7747, RV 1998, 94 en JV 1999/1.

²⁸ HvJ EG zaak C-294/06, *Ezgi Payir, Burhan Akyuz, Biror Ozturk t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* (2008) blz. I-203, RV 2008, 35 m.nt. A. Woltjer en JV 2008/32, m.nt. C.A. Groenendijk.

²⁹ HvJ EG zaak C-344/89, *Betray t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1989, blz. 1621.

³⁰ HvJ EG zaken 196/87, *Udo Steymann t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1988, blz. 6159 en 3/87, *The Queen t. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, exparte Agregate Ltd.*, *Jur.* 1989, blz. 4459.

³¹ HvJ EG zaak 300/84, *Van Roosmalen*, *Jur.* 1986, blz. 3097. Zie ook: HvJ EG zaken 293/83, *Françoise Gravier t. Stad Liège*, *Jur.* 1985, blz. 593 en 352/85, *Bond van Adverteerders e.a. t. Nederland*, *Jur.* 1988, blz. 2085 en (beide zaken betreffen het dienstenverkeer).

³² HvJ EG zaak C-275/02, *Engin Ayaz t. Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2004) blz. I-8795, RV 2004, 89, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2004/445, r.o. 45.

³³ HvJ EG zaak C-275/02, *Jur.* (2004) blz. I-8795, r.o. 39.

³⁴ HvJ EG zaken C-467/02, *Cetinkaya*, *Jur.* (2004) blz. I-10895, r.o. 23.

³⁵ HvJ EG zaken C-467/02, *Cetinkaya*, *Jur.* (2004) blz. I-10895, r.o. 34, C-373/03, *Ceyhun Aydinli t. Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2005) blz. I-6181, RV 2005, 89, m.nt. C.A. Groenendijk en JV 2005/341, r.o. 22-23 (beide arresten zien op artikel 7, eerste alinea, Besluit 1/80) en C-502/04, *Ergün Torun t. Stadt Augsburg*, *Jur.* (2006) blz. I-1563, RV 2006, 36, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2006/92, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 26-28 (artikel 7, tweede alinea, Besluit 1/80).

van de ontvangende lidstaat of een inbreuk op de openbare orde.³⁶ Het niet deelnemen aan de arbeidsmarkt of een beroep op publieke middelen zijn geen redenen om een aan artikel 7 Besluit 1/80 ontleend recht op verblijf in te trekken.³⁷ Ook het verlies van het recht van verblijf van de Turkse werknemer wegens fraude is geen reden om een door de familieleden aan artikel 7 eerste alinea van Besluit 1/80 ontleend recht in te trekken.³⁸ In het geval van rechten die aan de tweede alinea rechten worden ontleend, vereist het nuttig effect van die alinea dat de aanwezigheid van de ouder in de ontvangende lidstaat niet is vereist op het moment dat er rechten worden ontleend aan deze alinea.³⁹

1.2.2 Het vestigingsrecht en dienstenverkeer

In artikel 13 van de Associatieovereenkomst committeren de overeenkomstsluitende partijen zich om de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen waarbij 'zij zich laten leiden door de artikelen [43 tot en met 46 en door artikel 48] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap'. Net zoals artikel 12 van de Associatieovereenkomst oordeelde het HvJ EG dat deze bepaling geen directe werking heeft.⁴⁰ Over de vraag of artikel 14 van de Associatieovereenkomst dat de liberalisering van het dienstenverkeer voor ogen heeft, waarbij de artikelen 45, 46 en 49-54 EG leidend zijn, directe werking heeft, heeft het HvJ EG zich nog niet uitgelaten.

Gelijk artikel 36 van het Aanvullend Protocol voorziet artikel 41 lid 2 van dat Protocol in de bevoegdheid van de Associatieraad om een nadere uitwerking te geven aan het in artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst neergelegde voornemen. Anders dan artikel 36 Aanvullend Protocol heeft de Associatieraad van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt. Daardoor is de meerwaarde van de Associatieovereenkomst voor Turkse zelfstandigen en het dienstenverkeer beperkt tot de *stand still*-bepaling in het eerste lid van artikel 41 van het Aanvullend Protocol die in hoofdstuk 2 zal worden uitgewerkt.

Het HvJ EG heeft tot op de dag van vandaag geen nadere invulling gegeven aan het recht van vestiging en het dienstenverkeer. De identieke formulering van artikelen 12, 13 en 14 van de Associatieovereenkomst ('zich laten leiden door'), rechtvaardigen het standpunt dat het HvJ EG, desgevraagd, zal bepalen dat de communautaire invulling van het vestigingsrecht en het begrip diensten *mutatis mutandis* van toepassing zijn op artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst.⁴¹ Dit zou betekenen dat voor de uitoefening van het vestigingsrecht en dienstverlening sprake moet zijn van een economische activiteit in de zin van artikel 2 EG; met andere woorden dat het reële en daadwerkelijke, niet slechts louter marginale en bijkomstige activiteiten moet betreffen.⁴²

Het begrip vestiging of zelfstandige wordt niet in het EG-verdrag gedefinieerd. Uit de rechtspraak van het HvJ EG volgt dat er sprake is van vestiging als een persoon een economische activiteit uitoefent 'zonder gezagsverhouding'.⁴³ Aldus onderscheidt het recht van vestiging zich van het recht op vrij verkeer van werknemers, waar wel sprake is van een gezagsverhouding. Verder moet

³⁶ HvJ EG zaken C-325/05, *Ismail Derin t. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, *Jur.* (2007) blz. I-6495, RV 2007, 34, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/438, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 57 en C-249/06, *Murat Polat t. Stadt Rüsselsheim*, *Jur.* (2007) blz. I-8167, RC 2007, 36, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/494, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 2. Zie verder: paragraaf 1.5.

³⁷ HvJ EG zaak C-453/07, *Er*, 25 september 2008, r.o. 22, 34-35. Zie verder paragraaf 1.5.1 van dit hoofdstuk.

³⁸ Zie ook: HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 58-60.

³⁹ HvJ EG zaak C-210/97, *Akman*, *Jur.* 1998, blz. I-7519, r.o. 47.

⁴⁰ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 41-45.

⁴¹ Zie: C.A. Groenendijk noot bij: HvJ EG zaak C-228/06, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli t. Duitsland*, JV 2009/144, punt 2 en ILPA, *Soysal: The European Court of Justice holds that the visa requirement for Turkish nationals is unlawful*, ILPA European Update March 2009, blz. 16.

⁴² HvJ EG gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97, *Christelle Delière t. Ligue Francophone de Judo et Disciplines Associées ASBL.e.a.*, *Jur.* 2000, blz. I-2549, r.o. 53-54.

⁴³ HvJ EG zaak C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany e.a. en Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 2001, blz. I-8615, r.o. 34. Met verwijzing naar: HvJ EG zaak C-107/94, *Asschert. Staatssecretaris van Financiën*, *Jur.* 1996, blz. I-3089, r.o. 25-26.

degene die als zelfstandige in de zin van artikel 43 EG wil worden aangemerkt in de ontvangende lidstaat duurzaam aanwezig zijn. Hiervoor is vereist dat er een bijkantoor, agentschap of een eenvoudig bureau is van waaruit de economische activiteit voor onbepaalde tijd wordt verricht.⁴⁴

In tegenstelling tot het werknemersverkeer en het vestigingsrecht voorziet het EG-verdrag wel in een definitie van diensten. Artikel 50 EG bepaalt dat als diensten zijn te beschouwen: 'dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voorzover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn'. Deze bepaling geeft tevens een niet-limitatieve opsomming van werkzaamheden die als diensten worden aangemerkt. Het betreft: werkzaamheden van industriële en commerciële aard, ambachten en de vrije beroepen. Het gemeenschapsrecht verplicht lidstaten om op degene die in een lidstaat anders dan de lidstaat van vestiging werkzaamheden op tijdelijke basis verricht, dezelfde voorwaarden toe te passen. Het dienstenverkeer onderscheidt zich van de twee andere vrijheden door het tijdelijke karakter van de aanwezigheid in de ontvangende lidstaat.⁴⁵ Hierbij dient te worden aangetekend dat het HvJ EG nog niet heeft aangegeven wanneer niet langer sprake is van 'tijdelijke aanwezigheid' in een andere lidstaat. Verder bepaalde het HvJ EG dat de aanwezigheid van een vaste inrichting in de ontvangende lidstaat, kenmerkend voor het vestigingsrecht, geen reden is om aan te nemen dat er geen sprake is van het verlenen van grensoverschrijdende diensten.⁴⁶ Voor onderdanen van de lidstaten bepaalde het HvJ EG verder dat, niettegenstaande de bewoordingen van artikel 50 EG, onder dienstenverkeer zowel de dienstverlening als het ontvangen van diensten moet worden verstaan. Het HvJ EG voert ter rechtvaardiging aan dat het recht van vrij verkeer van de dienstontvanger het noodzakelijk gevolg is van het recht om in een andere lidstaat diensten te verlenen en bijdraagt aan de realisatie van de liberalisering van het vrije verkeer van personen.⁴⁷ Voor een analoge toepassing van deze rechtspraak op de Turkije Associatie pleiten Groenendijk en de Britse *Immigration and Legal Practitioners Association* in hun commentaar bij *Soysal*.⁴⁸

1.3 Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse werknemers

Artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 voorziet in een geclausuleerd recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse werknemers. Artikel 6 van Besluit 1/80 luidt:

1. *Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort:*
- *na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;*
 - *na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die Lid-Staat;*
 - *na vier jaar legale arbeid in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.*

⁴⁴ HvJ EG zaken 205/84, *Commissie t. Duitsland*, *Jur.* 1986, blz. 3755, r.o. 20-21 en C-221/89, *R. t. Secretary of State for Transport ex parte Factortame* (Factortame II) *Jur.* 1990, blz. I-2433, r.o. 20 en C-55/94, *Gebhard t. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, *Jur.* 1995, blz. I-4165, r.o. 25.

⁴⁵ Dit volgt uit de woorden: 'voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn' in artikel 50 EG.

⁴⁶ HvJ EG zaak C-55/94, *Gebhard*, *Jur.* 1995, blz. I-4165, r.o. 27.

⁴⁷ HvJ EG zaak 186/87, *Ian William Cowan t. Tesoro Public*, *Jur.* 1989, blz. 195, r.o. 17. Zie ook: gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *Luisi en Carbone t. Ministero del Tesoro*, *Jur.* 1984, blz. 377, r.o. 10 en 16.

⁴⁸ C.A. Groenendijk noot bij: HvJ EG zaak C-228/06, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli t. Duitsland*, JV 2009/144, punt 2 en ILPA, *Soysal: The European Court of Justice holds that the visa requirement for Turkish nationals is unlawful*, ILPA European Update March 2009, blz. 16.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekten worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.

3. De wijze van toepassing van leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.

Het is vaste rechtspraak van het HvJ EG dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat, dat aan artikel 6 van Besluit 1/80 wordt ontleend, de Turkse werknemer geen recht geeft om zich te begeven op de arbeidsmarkt van de andere lidstaten.⁴⁹ Dit volgt uit het feit dat deze bepaling de bevoegdheid van een lidstaat om te beslissen over de eerste toelating tot het grondgebied en de eerste toegang tot de arbeidsmarkt, ongemoeid laat.⁵⁰ Het uitgangspunt is dat eerst aan de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke voorwaarden inzake toelating tot het grondgebied en toegang tot de arbeidsmarkt die van kracht zijn in de ontvangende lidstaat moet zijn voldaan alvorens aanspraken kunnen worden opgebouwd op grond van deze bepaling.⁵¹ Hierbij geldt dat het aanvankelijke doel waarvoor toegang is verleend, niet relevant is voor de opbouw van rechten ex artikel 6 van besluit 1/80; enkel het legaal verrichten van arbeid na rechtmatige binnenkomst.⁵²

Voor de toepassing van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 zijn twee punten essentieel: de duur van de arbeid (sub-paragraaf 1.3.1) en de vaststelling of een Turkse werknemer 'behoort tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat' (sub-paragraaf 1.3.2).

1.3.1 Tijdvakken van legale arbeid

De noodzaak om vast te stellen hoe lang in de ontvangende lidstaat legale arbeid is verricht, volgt uit de geleidelijke opbouw van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt die aan artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 ten grondslag ligt. De perioden van legale arbeid die in het eerste lid van artikel 6 van Besluit 1/80 worden onderscheiden zijn één, drie en vier jaar. Voor de berekening van de tijdvakken waarin arbeid is verricht, zondert het tweede lid een aantal omstandigheden uit waaronder tijdelijk geen arbeid kan worden verricht en geeft aan wat de gevolgen zijn voor de berekening van de tijdvakken legale arbeid als bedoeld in het eerste lid. Volgens het HvJ EG ziet de opsomming in de eerste volzin op onderbrekingen van korte duur die zich bij elke dienstbetrekking kunnen voordoen.⁵³ Het betreft 'jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte'. Deze tijdvakken van inactiviteit moeten worden aangemerkt als tijdvakken van legale arbeid. In het geval van een in de tweede volzin opgenomen reden van inactiviteit kenmerkt de afwezigheid van de arbeidsmarkt zich door een periode van inactiviteit van langere en onvoorzienbare duur.⁵⁴ De in deze volzin opgenomen omstandigheden zijn: onvrijwillige werkloosheid die naar behoren is geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, en langdurige ziekte. Deze tijdvakken van

⁴⁹ HvJ EG zaken C-171/95, *Recep Tetik t. Land Berlin*, *Jur.* (1997) blz. I-329, RV 1997, 86, r.o. 29 (artikel 6) en C-351/95, *S. Kadiman en Freistaat Bayern*, *Jur.* (1997) blz. I-2133, RV 1997, 87, MR 1997, 100, *Jur.* (1997) blz. I-2133, r.o. 30 (artikel 7). Zie ook: AbRvS 1 augustus 2008, nr. 2008010590/1, RV 2008, 39, m.nt. H. Oosterom-Staples.

⁵⁰ HvJ EG zaak C-237/91, *Kazim Kus t. Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Jur.* 1992, blz. I-6781, RV 1992, 95, r.o. 25 (artikel 6).

⁵¹ Voor het eerst: HvJ EG zaak C-237/91, *Kus*, *Jur.* (1992) blz. I-6781.

⁵² Ter illustratie: HvJ EG zaken C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451 en C-1/97, *Mehmet Birden en Stadtgemeinde Bremen*, *Jur.* (1998) blz. I-7747 (gezinshereniging), C-188/00, *Kurz*, *Jur.* (2002) blz. I-10691 (beroepsopleiding) en C-294/06, *Payir*, *Jur.* (2008) blz. I-203 (au pair).

⁵³ HvJ EG zaak C-230/03, *Mehmet Sedef t. Freie und Hansestadt Hamburg*, *Jur.* (2006) blz. I-157, RV 2006, 35, JV 2006/91, *Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 50.

⁵⁴ HvJ EG zaak C-230/03, *Sedef*, *Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 51.

inactiviteit worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, maar leiden niet tot het verlies van rechten die worden ontleend aan reeds opgebouwde tijdvakken van legale arbeid.⁵⁵

Het doel van het tweede lid van artikel 6 Besluit 1/80 is om te voorkomen dat een tijdelijke onderbreking van de werkzaamheden wegens één van de in dat lid genoemde legitieme gronden zou betekenen dat de Turkse werknemer opnieuw moet beginnen met de opbouw van rechten.⁵⁶ Dit artikellid heeft alleen betrekking op de fase waarin rechten worden opgebouwd.⁵⁷ In deze periode moet, tenzij één van de in het tweede lid genoemde omstandigheden zich voordoet, ononderbroken arbeid worden verricht.⁵⁸ Gedurende de eerste drie jaar moet deze arbeid bij dezelfde werkgever worden verricht, omdat het recht dat in deze fase van opbouw van rechten aan artikel 6 Besluit 1/80 wordt ontleend, niet verder gaat dan het recht op verlenging van de tewerkstellingsvergunning om de voortzetting van arbeid bij dezelfde werkgever veilig te stellen.⁵⁹ Vanaf het moment dat een Turkse werknemer in de ontvangende lidstaat een onbeperkt recht op toegang tot de arbeidsmarkt geniet, heeft een onderbreking van de werkzaamheden geen gevolgen meer voor rechten die aan artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 worden ontleend, mits er binnen een redelijke termijn weer arbeid in loondienst wordt verricht.⁶⁰

1.3.2 Behoren tot de legale arbeidsmarkt

Naast de duur van de arbeid in de ontvangende lidstaat moet ook worden vastgesteld of er sprake is van een Turkse werknemer die 'behoort tot de legale arbeidsmarkt'. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EG moet er aan drie voorwaarden zijn voldaan om te kunnen spreken van behoren tot de legale arbeidsmarkt in de zin van artikel 6, lid 1, Besluit 1/80. Deze voorwaarden zijn achtereenvolgens:

- (i) de positie van de betrokkene is stabiel en niet van voorlopige aard,⁶¹
- (ii) de verrichte arbeid heeft voldoende aanknopingspunt met het grondgebied van een lidstaat,⁶² en
- (iii) er is voldaan aan de definitie van werknemer in de zin van (het huidige) artikel 39 EG.⁶³

- *Stabiel en niet van voorlopige aard* -

De eerste voorwaarde, dat de positie van de betrokkene stabiel en niet van voorlopige aard is, ziet op het rechtmatige karakter van het verblijf en de verrichte arbeid in loondienst. Het vertaalt zich in de eis dat is voldaan aan de in de ontvangende lidstaat geldende wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften.⁶⁴ Daarbij is het overigens niet noodzakelijk dat de betrokkene in het bezit is van een legale verblijfstitel.⁶⁵

Het HvJ EG besliste dat de positie op de arbeidsmarkt niet 'stabiel en van voorlopige aard is' wanneer hangende de uitkomst van een beroepsprocedure (waarin schorsende werking is verleend) arbeid in loondienst mag worden verricht, tenzij de uitkomst van de procedure in het voordeel van de

⁵⁵ Zie over onvrijwillige werkloosheid voordat er aan het derde streepje rechten worden ontleend: ABRvS, 20 mei 2008, nr. 200707672/1, RV 2008, 38, m.nt. H. Oosterom-Staples.

⁵⁶ HvJ EG zaken C-171/95, *Tetik, Jur.* (1997) blz. I-329, r.o. 39, C-230/03, *Sedef, Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 52 en C-4/05, *Hasan Güzeli tegen Oberbürgermeister der Stadt Aachen, Jur.* (2006) blz. I-10279, RV 2006, 37, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/1, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 42.

⁵⁷ HvJ EG zaak C-230/03, *Sedef, Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 54.

⁵⁸ HvJ EG zaken C-230/03, *Sedef, Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 47 en C-383/03, *Ergül Dogan t. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, Jur.* (2005) blz. I-6237, JV 2005/340, r.o. 18.

⁵⁹ Artikel 6 lid 1, eerste streepje, Besluit 1/80.

⁶⁰ HvJ EG zaak C-383/03, *Dogan, Jur.* (2005) blz. I-6237, r.o. 23.

⁶¹ HvJ EG zaak C-192/89, *Sevince, Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 30.

⁶² HvJ EG zaak C-434/93, *Bozkurt, Jur.* (1995) blz. I-1475, r.o. 23-24.

⁶³ HvJ EG zaak C-98/96, *Ertanir, Jur.* (1997) blz. I-5179, r.o. 43.

⁶⁴ HvJ EG zaak C-188/00, *Kurz, Jur.* (2002) blz. I-10691, r.o. 48-50.

⁶⁵ HvJ EG zaken C-192/89, *Sevince, Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 30 en C-188/00, *Kurz, Jur.* (2002) blz. I-10691, r.o. 36.

Turkse werknemer uitvalt (dat willen zeggen dat hij op grond van het nationale recht in de lidstaat mag verblijven). Een andere uitleg zou, aldus het HvJ EG, afbreuk doen aan de bevoegdheid van een lidstaat om te beslissen over de eerste toelating tot het grondgebied en de eerste toegang tot de arbeidsmarkt;⁶⁶ een bevoegdheid die in toenemende mate wordt beperkt door in het kader van titel IV EG vastgestelde maatregelen.⁶⁷

Arbeid, verricht op grond van een verblijfsvergunning die is verkregen op grond van een valse of vervalste verklaring van de betrokkene die terzake (strafrechtelijk) is veroordeeld, wordt ook niet aangemerkt als legale arbeid in de zin van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80, omdat er geen sprake is van een legaal verkregen verblijfsrecht.⁶⁸ Het feit dat een Turkse werknemer, die aanvankelijk heeft verzocht en ingestemd met een tijdelijk verblijf in een ontvangende lidstaat, op een later moment om verblijf voor onbepaalde duur verzoekt, brengt niet met zich mee dat zijn positie op de arbeidsmarkt wordt aangemerkt als 'niet stabiel en van voorlopige aard', als aan deze wijziging aantoonbaar legitieme redenen ten grondslag liggen, i.c. een wijziging in de persoonlijke omstandigheden.⁶⁹

- *Voldoende aanknopingspunten met de arbeidsmarkt* -

De tweede voorwaarde, namelijk dat de werkzaamheden voldoende aanknopingspunten hebben met de lidstaat, is ontwikkeld in een zaak waarin een internationale vrachtwagenchauffeur een beroep deed op artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80.⁷⁰ Zij zal in de praktijk niet vaak voor problemen zorgen, omdat in het overgrote deel van de gevallen evident aan deze voorwaarde is voldaan. In sommige uitspraken waarin het HvJ EG toetst of sprake is van legale arbeid in de ontvangende lidstaat wordt deze voorwaarde niet afzonderlijk genoemd.⁷¹ Om te kunnen vaststellen of een Turkse werknemer voldoende aanknopingspunten heeft met het grondgebied van een lidstaat, moet worden gekeken naar de plaats van aanwerving, het grondgebied waaruit de arbeid wordt verricht en het toepasselijk nationale arbeids- en sociale zekerheidsrecht.⁷² Naast de internationale transport sector, is deze voorwaarde relevant voor Turkse onderdanen die werkzaam zijn op booreilanden en vanwege detachering arbeid verrichten in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de vestiging is gelokaliseerd en verblijf wordt beoogd.

- *Analoge toepassing van het werknemerbegrip uit artikel 39 EG* -

De derde voorwaarde betreft de vraag of de betrokkene kan worden aangemerkt als werknemer.⁷³ Zoals reeds in paragraaf 1.2. is uiteengezet hanteert het HvJ EG hiertoe de definitie die het ontwikkelde in zijn jurisprudentie inzake vrij verkeer van werknemers. In die betekenis wordt een ieder aangemerkt als werknemer die voor een ander en onder diens gezag een reële en daadwerkelijke - dat wil zeggen: meer dan marginaal en louter bijkomstig - een economische activiteit verricht waarvoor als tegenprestatie een bezoldiging wordt ontvangen.⁷⁴ De bezoldiging kan uit een financiële tegenprestatie bestaan, maar ook (deels) uit loon in natura.⁷⁵ De vaste rechtspraak van het HvJ EG laat een zeer ruimhartige invulling van dit begrip zien. Daarin worden werknemers die loon, dat is verkregen uit parttime arbeid, hebben aangevuld met privé middelen of een uitkering uit de openbare

⁶⁶ HvJ EG zaken C-192/89, *Sevince*, *Jur.* (1990) blz. I-3451 en C-237/91, *Kus*, *Jur.* (1992) blz. I-6781. Zie voor de gevolgen van artikel 13 Besluit 1/80 voor deze bevoegdheid: hoofdstuk 2.5.

⁶⁷ Zie: C.A. Groenendijk, *Access of Third-country Nationals to Employment under the new EC Migration Law*, in: F. Julien-Laferrrière, H. Labayle en Ö. Edström (red.), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty* (Brussel: Bruylant, 2005) blz. 141-174.

⁶⁸ HvJ EG zaak C-285/95, *Suat Kol t. Land Berlin*, *Jur.* (1997) blz. I-2136, r.o. 26.

⁶⁹ HvJ EG zaak C-36/96, *Günaydin e.a.*, *Jur.* (1997) blz. I-5143, r.o. 59-60.

⁷⁰ HvJ EG zaken C-434/93, *A. Bozkurt t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1995) blz. I-1475, RV 1995, 91, MR 1995, 124.

⁷¹ Zie b.v. HvJ EG zaak C-294/06, *Payir*, *Jur.* (2008) blz. I-203, r.o. 28-30.

⁷² HvJ EG 6 juni 1995, zaak C-434/93, *Bozkurt*, *Jur.* 1995, blz. I-1475, r.o. 23.

⁷³ Zie ook: paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk.

⁷⁴ HvJ EG zaak C-98/96, *Ertanir*, *Jur.* (1997) blz. I-5179, r.o. 43

⁷⁵ HvJ EG zaken 196/87, *Steymann*, *Jur.* 1988, blz. 6159 en 3/87, *Agregate*, *Jur.* 1989, blz. 4459

kas,⁷⁶ of arbeid hebben verricht in het kader van een (beroeps)opleiding of een re-integratie programma voor werklozen dat uit de algemene middelen is gefinancierd,⁷⁷ of arbeid dat is verricht naast een studie of als *au pair*⁷⁸ onder de werkingssfeer van artikel 39 EG, dan wel artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 geschaard.

In verschillende zaken heeft het HvJ EG zich uitgelaten over de vraag of een Turkse werknemer nog behoort tot de legale arbeidsmarkt. De casusposities betreffen een internationale vrachtwagenchauffeur die ten gevolge van een beroepsongeval 80-100% arbeidsongeschikt was geworden,⁷⁹ afwezigheid van de arbeidsmarkt wegens detentie⁸⁰ en werkloosheid.⁸¹ Het criterium dat uit deze jurisprudentie is te destilleren, is dat een Turkse werknemer niet langer tot de legale arbeidsmarkt behoort wanneer hij 'objectief gezien geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt of niet binnen een redelijke termijn na het einde van zijn tijdelijke inactiviteit een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden'.⁸² Het afgeleide karakter van het recht op verblijf dat aan artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80 wordt ontleend, brengt met zich mee dat dit recht verloren gaat wanneer een Turkse werknemer niet langer kan worden aangemerkt als 'behorende tot de legale arbeidsmarkt van de gastlidstaat'.⁸³

Vooruitlopend op hetgeen in paragraaf 1.5.3 hierover zal worden gezegd, past hier de opmerking dat artikel 6 van Besluit 1/80 enkel het recht geeft op toegang tot de arbeidsmarkt om arbeid in *loondienst* te verrichten. Hoewel het HvJ EG zich hier over nog niet heeft uitgelaten, kan worden gesteld dat een Turkse werknemer die zijn arbeid in loondienst wil verruilen voor arbeid als zelfstandige zich hiervoor niet kan beroepen op artikel 6 Besluit 1/80. Zijn positie als zelfstandige wordt bepaald door artikel 13 van de Associatieovereenkomst en artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol. Echter, dit betekent niet dat de rechten die op grond van het arbeidsverleden aan artikel 6 van Besluit 1/80 worden ontleend, verloren gaan, nu het HvJ EG heeft bepaald dat getoetst moet worden of betrokkene 'objectief gezien geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt of niet binnen een redelijke termijn na het einde van zijn tijdelijke inactiviteit een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden (cursivering toegevoegd)'.⁸⁴ Immers in het geval van een werknemer die als zelfstandige aan de slag wil, kan niet worden volgehouden dat er 'objectief gezien geen enkele kans [is] op re-integratie op de arbeidsmarkt', omdat betrokken weliswaar in een andere hoedanigheid, actief blijft op de arbeidsmarkt van de lidstaat. Of het HvJ EG deze zienswijze deelt, zal pas duidelijk zijn wanneer het uitspraak doet over deze problematiek.

1.3.3 Het voorwaardelijk recht op toegang tot de arbeidsmarkt

Wanneer een Turkse werknemer door zijn arbeid 'behoort tot de legale arbeidsmarkt' van de ontvangende lidstaat, ontleent deze werknemer aan het eerste lid van artikel 6 van Besluit 1/80 een recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst. De inhoud van dit recht is afhankelijk van het arbeidsverleden van een Turkse werknemer. Na één jaar legale arbeid, verplicht het eerste streepje van artikel 6 lid 1 Besluit 1/80 de lidstaat om de tewerkstellingsvergunning te verlengen, als de werkgever nog werkgelegenheid heeft voor de Turkse werknemer. Na drie jaar

⁷⁶ Voor artikel 39 EG zie: HvJ EG zaak 53/18, *Levin*, Jur. (1982) blz. 1035 en 139/85, *Kempf*, Jur. (1986) blz. 1741.

⁷⁷ HvJ EG zaken 36/96, *Günaydin*, Jur. (1997) blz. I-5143 en C-1/97, *Birden*, Jur. (1998) blz. I-7747.

⁷⁸ HvJ EG zaak C-294/06, *Payir*, Jur. (2008) blz. I-203.

⁷⁹ HvJ EG zaak C-434/93, *Bozkurt*, Jur. (1995) blz. I-1475.

⁸⁰ HvJ EG zaken C-340/97, *Nazli*, Jur. (2000) blz. I-957 en C-325/05, *Dogan*, Jur. (2007) blz. I-6495.

⁸¹ Voor vrijwillige werkloosheid zie: HvJ EG zaak C-171/95, *Tetik*, Jur. (1997) blz. I-329 en voor onvrijwillige werkloosheid ten gevolge van faillissement, zie: HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 26.

⁸² HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 25.

⁸³ HvJ EG zaak C-434/93, *Bozkurt*, Jur. (1995) blz. I-1475.

⁸⁴ HvJ EG, zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 25.

legale arbeid mag een Turkse werknemer van werkgever veranderen. Dit recht is onder voorbehoud van voorrang van werknemers uit de andere lidstaten en beperkt tot de uitoefening van hetzelfde beroep. Pas na vier jaar legale arbeid heeft een Turkse werknemer recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze in de ontvangende lidstaat. Het recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt wordt alleen verkregen als achtereenvolgens aan de voorwaarden in het eerste en het tweede streepje is voldaan.⁸⁵ Gezien het doel van het eerste streepje, blijkens de toevoeging 'indien deze nog werkgelegenheid heeft', dat de voortzetting van tewerkstelling bij dezelfde werkgever mogelijk maakt, mag in de eerste drie jaar legale arbeid niet van werkgever worden gewisseld. Wordt voor het verstrijken van de periode van drie jaar van werkgever gewisseld, dan begint de periode van opbouw van rechten opnieuw. Dit is niet anders wanneer de werknemer die arbeid bij een tweede of derde werkgever heeft verricht, weer terugkeert naar zijn eerste werkgever.⁸⁶ Overigens maakt het HvJ EG een uitzondering voor verandering van werkgever vanwege bedrijfsopvolging of –overgang waarbij de Turkse werknemer feitelijk bij hetzelfde bedrijf of dezelfde onderneming zijn werkzaamheden blijft verrichten.⁸⁷ Onder deze omstandigheden is er sprake van 'dezelfde werknemer' in de zin van artikel 6 van Besluit 1/80.⁸⁸

Zodra een Turkse werknemer aan artikel 6 van Besluit 1/80 het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat ontleent, geniet hij of zij een op communautaire leest geschoeid recht op verblijf⁸⁹ dat alleen op grond van door het communautaire recht bepaalde gronden beperkt mag worden.⁹⁰ De verblijfskaart die door de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven, heeft declaratoire werking.⁹¹

1.4 Familieleden van Turkse werknemers

1.4.1 Enkele algemene opmerkingen vooraf

Familieleden van Turkse werknemers ontleen aan artikel 7 van Besluit 1/80 een recht op toegang tot de arbeidsmarkt en een daarvan afgeleid recht op verblijf.⁹² Dit artikel luidt:

Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- *hebben het recht om -onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang- te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert tenminste 3 jaar aldaar legaal wonen;*
- *hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.*

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe zij in de betreffende Lid-Staat wonen, in die Lid-Staat op ieder

⁸⁵ HvJ EG zaak C-230/03, *Sedef, Jur.* (2006) blz. I-157, r.o. 43.

⁸⁶ HvJ EG zaak C-355/93, *Hayriye Eroglu t. Land Baden-Württemberg, Jur.* (1994) blz. I-5113, r.o. 13-15. Zie ook: HvJ EG zaak C-4/05, *Güzeli, Jur.* (2006) blz. I-10279, r.o. 34

⁸⁷ HvJ EG zaak C-4/05, *Güzeli, Jur.* (2006) blz. I-10279, r.o. 30.

⁸⁸ Zie in dit verband: H. Oosterom-Staples, *Waarom uitzendwerk wel aangemerkt kan worden als arbeid in de zin van artikel 6 besluit nr.1/80 EEG-Turkije*, 22 *Migrantenrecht* (2007-9) blz. 360-363 en *id.* Noot bij Rechtbank 's-Gravenhage zittingsplaats 's-Hertogenbosch, 25 april 2008, nr. AWB 07/38779 VRWET, JV 2008/321.

⁸⁹ HvJ EG zaak C-192/89, *Sevince, Jur.* (1990) blz. I-3451, r.o. 29.

⁹⁰ Zie: paragraaf 1.5 van dit hoofdstuk.

⁹¹ Voor artikel 6, lid 1, van Besluit 1/80, zie: HvJ EG zaak C-434/93, *Bozkurt, Jur.* (1995) blz. I-1475, r.o. 29-30, voor artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80, zie: HvJ EG zaak C-351/95, *Kadiman, Jur.* (1997) blz. I-2133, r.o. 51 en voor artikel 7, tweede alinea, van Besluit 1/80, zie HvJ zaak C-355/93, *Eroglu, Jur.* (1994) blz. I-5133, r.o. 17.

⁹² HvJ EG zaak C-329/97, *Ergat, Jur.* 2000, blz. I-1487, r.o. 40.

arbeidsaanbod reageren op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken Lid-Staat heeft gewerkt.

Artikel 7 van Besluit 1/80 maakt een onderscheid tussen familieleden in het algemeen en kinderen van Turkse werknemers. Alle familieleden ontleen rechten aan de eerste alinea van artikel 7 Besluit 1/80. Kinderen van Turkse werknemers die in de ontvangende lidstaat een beroepsopleiding hebben afgerond, kunnen hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt ook aan de tweede alinea van deze bepaling ontleen. Beide alinea's hebben rechtstreekse werking.⁹³

Het uitgangspunt dat aan beide alinea's ten grondslag ligt, is dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de lidstaat van ontvangst niet een recht op toegang tot de arbeidsmarkt van andere lidstaten geeft.⁹⁴ Hierin wijkt artikel 7 niet af van artikel 6 Besluit 1/80; de bevoegdheid van lidstaten om te beslissen over eerste toelating tot het grondgebied blijft ongemoeid.⁹⁵ In het geval van artikel 7 Besluit 1/80 moet bij het besluit tot eerste toelating wel rekening worden gehouden met richtlijn 2003/86/EG (gezinsherenigingsrichtlijn) dat de bevoegdheid van lidstaten inzake de toelating van familieleden van derdelanders in algemene zin beperkt.⁹⁶ Aan het aan artikel 7 Besluit 1/80 ontleende recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst heeft het HvJ EG, met een beroep op het nuttig effect van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt, een recht op verblijf in die lidstaat gekoppeld.⁹⁷ Verder bepaalde het HvJ EG dat de verblijfskaart die wordt afgegeven ter staving van het aan artikel 7 van Besluit 1/80 afgeleide recht op verblijf declaratoire werking heeft.⁹⁸

1.4.2 Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor alle familieleden van Turkse werknemers

Het doel van artikel 7, eerste alinea van Besluit 1/80 is om bij te dragen aan de integratie van de Turkse werknemer in de ontvangende lidstaat door de hereniging met familieleden te faciliteren. Alle familieleden van een Turkse werknemer ontleen een recht op toegang tot de arbeidsmarkt aan de eerste alinea van artikel 7 Besluit 1/80 als zij (i) gedurende een periode van drie jaar legaal samenwonen met (ii) een Turkse werknemer die behoort tot de legale arbeidsmarkt.⁹⁹

Na drie jaar genieten familieleden een recht op toegang tot de arbeidsmarkt 'onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang'. Het recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt – en het eveneens daaraan verbonden zelfstandig verblijfsrecht – ontstaat na vijf jaar. In tegenstelling tot Turkse werknemers geldt voor familieleden die aan artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 rechten ontleen dat zij voor het behoud van hun recht op verblijf, dat uit het recht op arbeid voortvloeit, geen arbeid hoeven te verrichten.¹⁰⁰

Familieleden dienen gedurende de eerste drie jaar, als zij nog geen rechten ontleen aan artikel 7, eerste alinea, Besluit 1/80 bij de Turkse werknemer in te wonen. De samenwoningeis volgt uit het doel waarvoor familieleden zijn toegelaten, te weten gezinshereniging.¹⁰¹ De verplichting om samen te wonen, lijdt slechts uitzondering indien er objectieve omstandigheden zijn die tot afwijking van deze eis nopen. Daarvan kan sprake zijn wanneer de afstand tussen de woonplaats van de Turkse werknemer en de plaats waar een familielid werkt of studeert dusdanig groot is dat de

⁹³ HvJ EG, zaken C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 28 (eerste alinea) en C-355/93, *Eroglu*, *Jur.* 1994, blz. I-5113, r.o. 17 (tweede alinea)

⁹⁴ HvJ EG zaken C-171/95, *Tetik*, *Jur.* (1997) blz. I-329, RV 1997, 86, r.o. 29 (artikel 6) en C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* (1997) blz. I-2133, r.o. 30 (artikel 7).

⁹⁵ HvJ EG zaak C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* (1997) blz. I-2133, r.o. 31 (artikel 7).

⁹⁶ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinshereniging, *Pb. EU* 2003, L 251/12.

⁹⁷ HvJ EG zaak C-328/97, *Ergat*, *Jur.* (2000) blz. I-1487, r.o. 37-39.

⁹⁸ HvJ EG zaken C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 51 (eerste alinea) en C-355/93, *Eroglu*, *Jur.* 1994, blz. I-5113, r.o. 17 (tweede alinea)

⁹⁹ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 22 en 33.

¹⁰⁰ HvJ EG zaken C-325/05, *Derin*, *Jur.* (2007) blz. I-6495, r.o. 56 en C-453/07, *Er*, 25 september 2008, n.n.g., r.o. 31.

¹⁰¹ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 31.

samenwoningeis tot onevenredige complicaties leidt.¹⁰² Als de verblijfsvergunning van de Turkse werknemer, van wie de familieleden hun rechten aan artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 ontlene, gedurende deze periode van drie wordt ingetrokken vanwege een fraudeleuze handeling van die werknemer, dan heeft dit gevolgen voor de verblijfspositie van de familieleden.¹⁰³ Dit is anders als familieleden op de datum waarop de verblijfsvergunning van de Turkse werknemer wordt ingetrokken vanwege de duur van hun verblijf rechten ontlene aan artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80. Het behoud van een aan artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 ontleende aanspraak rechtvaardigt het HvJ EG met een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel dat 'onder meer verlangt dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen'.¹⁰⁴

In het arrest *Altun* heeft het HvJ EG zich uitgesproken over de tweede voorwaarde, namelijk dat een Turkse werknemer moet 'behoren tot de legale arbeidsmarkt'. Allereerst stelt het HvJ EG vast dat 'behoren tot de legale arbeidsmarkt' in artikel 7 van Besluit 1/80 een andere betekenis heeft dan het identieke begrip in artikel 6 van dat Besluit.¹⁰⁵ Toch gebruikt het HvJ EG de uitleg van dit begrip zoals het dat ontwikkelde in het kader van artikel 6 Besluit 1/80 bij de uitleg van artikel 7 van Besluit 1/80.¹⁰⁶ Voor de toepassing van artikel 7 van Besluit 1/80 is er sprake van 'behoren tot de legale arbeidsmarkt' als de Turkse werknemer heeft voldaan aan de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de lidstaat van ontvangst.¹⁰⁷ Het doel waarvoor de Turkse werknemer aanvankelijk is toegelaten, is niet relevant (in het geval van vader *Altun* betrof het de toelating als vluchteling). Verder bepaalde het HvJ EG dat tijdelijke onderbrekingen van de arbeid geen reden zijn om voor de toepassing van artikel 7 Besluit 1/80 aan te nemen dat niet langer sprake is van een 'Turkse werknemer die behoort tot de legale arbeidsmarkt', mits er weer een nieuwe dienstbetrekking wordt gevonden. In het geval van de vader van *Altun* was er sprake van onvrijwillige werkloosheid gedurende de laatste zes maanden van de periode van drie jaar waarin door de familieleden rechten werden opgebouwd.¹⁰⁸

1.4.3 Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt voor kinderen van een Turkse werknemer

Kinderen van Turkse werknemers ontlene, wanneer zij in de ontvangende lidstaat een beroepsopleiding hebben afgerond, aan de tweede alinea van artikel 7 van Besluit 1/80 een recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt indien één van hun ouders in de ontvangende lidstaat drie jaar legaal arbeid in loondienst heeft verricht. Daarvoor is niet vereist dat die ouder nog op de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat actief is of op het grondgebied van die lidstaat verblijft op het moment dat het kind dit recht wil uitoefenen.¹⁰⁹

Of een kind dat in een lidstaat is geboren en daar gedurende een aantal jaren heeft verbleven om vervolgens met zijn ouders naar Turkije terug te keren, een beroep kan doen op artikel 7, tweede alinea Besluit 1/80 wanneer het na enige tijd terugkeert naar de lidstaat waar het is geboren en waar één van zijn ouders minimaal drie jaar legale arbeid heeft verricht, om daar een beroepsopleiding te volgen en deze met succes afrondt, is momenteel onderwerp van een prejudiciële verwijzing aan het HvJ EG.¹¹⁰

¹⁰² HvJ EG zaak C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* 1997, blz. I-2133, r.o. 42.

¹⁰³ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 58-59.

¹⁰⁴ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 60.

¹⁰⁵ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 22.

¹⁰⁶ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 27.

¹⁰⁷ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 23.

¹⁰⁸ HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, 18 december 2008, n.n.g., r.o. 24-26.

¹⁰⁹ HvJ EG zaak C-210/97, *Akman*, *Jur.* (1998) blz. I-7519, r.o. 47.

¹¹⁰ Zaak C-462/08, *Bekleyen*, 27 oktober 2008, *Pb. EUC* 19/12.

1.5 Verlies van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt

1.5.1 Verliesgronden

Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EG gaat het aan artikel 6 van Besluit 1/80 ontleende recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daaruit voortvloeiend recht op verblijf verloren wanneer

- (i) het gedrag van betrokkene een maatregel ex artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 (gevaar voor de openbare orde) rechtvaardigt (paragraaf 1.5.2)
- (ii) de betrokkene gedurende langere tijd zonder gegronde reden buiten het grondgebied van de ontvangende lidstaat heeft verbleven (paragraaf 1.5.3),¹¹¹ en als
- (iii) de arbeidsmarkt definitief is verlaten (paragraaf 1.5.4).¹¹²

Hierin ligt een belangrijk verschil met het recht van communautaire werknemers op (voortgezet) verblijf nadat zij in een andere lidstaat arbeid hebben verricht en vrijwillig de arbeidsmarkt hebben verlaten om te gaan rentenieren of vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.¹¹³ Voor Turkse werknemers bestaat een dergelijke aanspraak op (voortgezet) verblijf niet. Wanneer zij de arbeidsmarkt verlaten, bijvoorbeeld om ander werk te zoeken, dan moeten zij binnen een redelijke termijn een andere werkkring vinden en kunnen zij worden verplicht om zich als werkzoekende te laten registreren bij de bevoegde autoriteiten.¹¹⁴

Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt dat familieleden van Turkse werknemers aan artikel 7, eerste en tweede alinea van Besluit 1/80 ontleen, gaat volgens vaste rechtspraak van het HvJ EG slechts verloren indien zij een gevaar vormen voor de openbare orde (paragraaf 1.5.2) of gedurende langere tijd zonder gegronde reden buiten het grondgebied van de ontvangende lidstaat hebben verbleven (paragraaf 1.5.3).¹¹⁵ Aangezien het aan artikel 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 ontleende recht op toegang tot de arbeidsmarkt geen verplichting met zich meebrengt om daadwerkelijk arbeid te verrichten, kan het niet deelnemen aan de arbeidsmarkt geen grond zijn voor het verlies van het recht dat wordt ontleend aan voornoemde bepaling.¹¹⁶ Dit geldt zelfs wanneer in het verleden feitelijk nooit arbeid in loondienst is verricht en de betrokkene voor zijn levensonderhoud afhankelijk is van de sociale bijstand en er geen enkele uitzicht is op arbeidsdeelname door de betrokkene.¹¹⁷ Het HvJ EG rechtvaardigt deze ruime uitleg van artikel 7 Besluit 1/80 als volgt: 'het is van belang hem niet dit recht te ontnemen, zonder hetwelk hij geen toegang zou hebben tot ... arbeid [in loondienst] en hij het hem [lees: een kind van een Turkse werknemer] door deze bepaling verleende recht niet zou kunnen uitoefenen, om beter in de lidstaat van ontvangst te integreren'.¹¹⁸ Het recht op verblijf wordt daarmee een waarborg voor de uitoefening van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt. Voor de tweede alinea van artikel 7 besluit 1/80 besliste het HvJ EG dat het een *lex specialis* van de eerste alinea is en de aan de tweede alinea ontleende rechten om die reden alleen verloren gaan.¹¹⁹

¹¹¹ HvJ EG zaak C 329/97, *Ergat*, *Jur.* (2000) blz. I-1487, r.o. 45, 46 en 48.

¹¹² HvJ EG zaken C-434/93, *Bozkurt*, *Jur.* (1995) blz. I-1475, r.o. 39.

¹¹³ Artikel 7, lid 3, Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2003 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *Pb. EU* 2004, L 229/35. Ook gepubliceerd in: Boeles, Vos, De Vries (2009) blz. 376.

¹¹⁴ HvJ EG C-171/95, *Tetik*, *Jur.* (1997) blz. I-329, r.o. 48.

¹¹⁵ HvJ EG zaak C-453/07, *Er*, 25 september 2008, n.n.g., r.o. 30.

¹¹⁶ Zie echter: Vc 2000, B11.3.3.2. waar de indruk wordt gewekt dat het niet deelnemen aan de arbeidsmarkt in het geval van familieleden van Turkse werknemers ook tot verlies van aan artikel 7 Besluit 1/80 ontleende rechten kan leiden.

¹¹⁷ HvJ EG zaak C-453/07, *Er*, 25 september 2008, n.n.g., r.o. 22 en 34.

¹¹⁸ HvJ EG zaak C-453/07, *Er*, 25 september 2008, n.n.g., r.o. 34.

¹¹⁹ HvJ EG zaak C-502/04, *Ergün Torun t. Stadt Augsburg*, *Jur.* (2006) blz. I-1563, RV 2006, 36, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2006/92, m.nt. C.A. Groenendijk, r.o. 24.

1.5.2. Gevaar voor de openbare orde

Ingevolge artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 behouden de lidstaten de bevoegdheid om bij de uitvoering van hoofdstuk II van Besluit 1/80 maatregelen te treffen die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. De beperkingsgrond 'openbare orde' heeft in de rechtspraak van het HvJ EG dezelfde invulling gekregen als de openbare orde-norm die geldt voor migrerende Unieburgers en hun familieleden.¹²⁰ Dit betekent dat een verwijderingsmaatregel die rechtstreeks aan Besluit 1/80 ontleende rechten beperkt, zijn rechtvaardiging moet vinden in het persoonlijk gedrag van de betrokkene en dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene een reële en daadwerkelijke - actuele - bedreiging inhoudt van een fundamenteel belang van de samenleving.¹²¹ Voor gerechtigden van richtlijn 2004/38/EG voorzien het tweede en derde lid van artikel 28 van die richtlijn in bijzondere regels voor houders van een recht op duurzaam verblijf ('ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid'), na verblijf gedurende minimaal 10 jaar in de gastlidstaat en voor minderjarigen ('dwingende redenen van openbare veiligheid')¹²². Op het moment van schrijven is een prejudiciële vraag aanhangig bij het HvJ EG waarin dat Hof wordt gevraagd of de bijzondere regels in het tweede en derde lid van artikel 28 van richtlijn 2004/38/EG ook gelden voor Turkse onderdanen die rechten ontleen aan Besluit 1/80.¹²³

Naast deze beoordeling van het persoonlijk gedrag van de betrokkene moet bij het nemen van een besluit over de beëindiging van een aan Besluit 1/80 ontleend recht een evenredigheidstoets worden uitgevoerd. De omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden, worden opgesomd in het eerste lid van artikel 28 van richtlijn 2004/38/EG, te weten: de duur van het verblijf in de ontvangende lidstaat, de leeftijd van de betrokkene, zijn gezondheidstoestand, zijn gezins- en economische situatie, de sociale en culturele integratie – geworteldheid – in de ontvangende lidstaat en de mate waarin betrokkene bindingen heeft met zijn land van oorsprong.

Het HvJ EG heeft niet alleen bepaald dat dezelfde materiële norm geldt voor de invulling van het begrip openbare orde, maar dat een lidstaat die een aan Besluit 1/80 ontleend recht wil beperken op grond van de openbare orde, dezelfde communautaire procedurele waarborgen moet bieden aan een Turkse werknemer en diens familieleden.¹²⁴ Deze staan thans in de artikelen 30-33 van richtlijn 2004/38/EG en betreffen, onder meer, de wijze van kennisgeving, het recht op administratief beroep en beroep op de rechter en de verplichting om te voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede de aan het besluit ten grondslag liggende feiten en omstandigheden. Verder schrijft artikel 32 van richtlijn 2004/38/EG voor dat er de mogelijkheid moet zijn om binnen een redelijke termijn, dat niet langer mag zijn dan drie jaar na tenuitvoerlegging van het verwijderingsbesluit, herziening van het besluit aan te vragen. De eis dat het persoonlijk gedrag een 'actuele bedreiging' van een fundamenteel belang van de samenleving moet zijn, behelst een verplichting tot *ex nunc* toetsing van het gedrag van betrokkenen.¹²⁵

1.5.3 Afwezigheid van het grondgebied voor langere duur zonder gegronde reden

Naast de in artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 genoemde gronden voor verlies van rechten, gaan de aan artikel 6 en 7 van dit Besluit ontleende rechten ook verloren wanneer de betrokkene gedurende

¹²⁰ HvJ EG zaak C-340/97, *Nazli*, *Jur.* (2000) blz. I-957.

¹²¹ Artikel 27, lid 2, tweede alinea, Richtlijn 2004/38/EG.

¹²² Het Verwaltungsgericht Baden-Württemberg stelde op 24 april 2009 prejudiciële vragen over de toepassing van artikel 28, lid 3 van richtlijn 2004/38/EG aan het HvJ EG (zaak C-145/09, *Panagiotis Tsakouridis*, www.curia.europa.eu).

¹²³ Verwaltungsgericht Berlin, 23 september 2008, C-420/08, *Erdil*, *Pb. EU* 2008, C 327/12 en Verwaltungsgericht Baden-Württemberg, 14 augustus 2008, C-371/08, *Örnek*, *Pb. EU* 2008, C 285/24.

¹²⁴ HvJ EG zaak C-136/03, Georg *Dörr* t. *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten en Ibrahim Ünal* t. *Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, *Jur.* (2005) blz. I-4759, *RV* 2005, 89, m.nt. H. Oosterom-Staples en *JV* 2005/276, m.nt. C.A. Groenendijk.

¹²⁵ HvJ EG zaak C-136/03, *Dörr en Ünal*, *Jur.* (2005) blz. I-4759, r.o. 67.

langere tijd zonder gegronde redenen buiten het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft. Deze verliesgrond heeft het HvJ EG geformuleerd in het arrest *Kadiman*. In die zaak moest het Hof zich een oordeel vormen over de gevolgen van een niet-vrijwillig verblijf in het land van herkomst gedurende een periode van vier maanden voor de opbouw van rechten ex artikel 7, eerste alinea, Besluit 1/80 dat van familieleden eist dat zij in die periode met de Turkse werknemer samenwonen. Het heeft zich sindsdien ontwikkeld tot een verliesgrond voor aan artikel 7 en artikel 6 van Besluit 1/80 ontleende rechten. De rechtspraak van het HvJ EG geeft geen uitsluitel wanneer sprake is van 'langere duur' dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt verloren doet gaan.¹²⁶

1.5.4 Geen uitzicht op hervatting van arbeid door Turkse werknemer

Het recht op toegang tot de arbeidsmarkt dat Turkse werknemers ontleen aan artikel 6 van Besluit 1/80 gaat ook verloren als de Turkse werknemer niet langer behoort tot de legale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.¹²⁷ In verschillende zaken heeft het HvJ EG zich uitgelaten over de vraag of een Turkse werknemer nog behoort tot de legale arbeidsmarkt. De casusposities betreffen een internationale vrachtwagenchauffeur die ten gevolge van een beroepsongeval 80-100% blijvend arbeidsongeschikt was geworden,¹²⁸ detentie¹²⁹ en werkloosheid.¹³⁰ De rechtsregel die zich uit deze jurisprudentie laat destilleren, is dat een Turkse werknemer niet langer tot de legale arbeidsmarkt behoort als hij 'objectief gezien geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt of niet binnen een redelijke termijn na het einde van zijn tijdelijke inactiviteit een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden'.¹³¹ Het HvJ EG geeft in de zaak *Bozkurt* als voorbeelden: het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd en blijvende en volledige arbeidsongeschiktheid.¹³²

1.5.5 Geen verlies van het recht op toegang tot de arbeidsmarkt

Het niet-tijdig indienen van een verzoek om verlenging van de verblijfskaart mag, volgens het HvJ EG in de zaak *Ergat*, geen reden zijn om een verlengingsverzoek af te wijzen. Lidstaten hebben, aldus het HvJ EG, niet de bevoegdheid om 'beperkingen te stellen aan het door het gemeenschapsrecht aan Turkse onderdanen rechtstreeks verleende recht van vrije toegang tot elke beroepsactiviteit'.¹³³ Een overtreding van een dergelijke administratieve verplichting mag gesanctioneerd worden, zo lang de sanctie het aan Besluit 1/80 ontleende verblijfsrecht niet belemmert. Hiervan is sprake wanneer de overtreding leidt tot de oplegging van een gevangenisstraf of uitzetting van betrokkene.¹³⁴

1.6 Voorlopige bevinding

Sinds 1986 heeft het HvJ EG in een gestage stroom uitspraken de positie van Turkse werknemers en hun familieleden die rechten ontleen aan Besluit 1/80, verduidelijkt. Het uitgangspunt is de

¹²⁶ Zie echter: Vc 2000, B11/3.5 waar wordt uitgegaan van een periode van zes maanden of langer, tenzij militaire dienst de reden voor de afwezigheid is.

¹²⁷ HvJ EG 6 juni 1995, zaak C-434/93, *Bozkurt*, *Jur.* 1995, blz. I-1475 (r.o. 39-40).

¹²⁸ HvJ EG 6 juni 1995, zaak C-434/93, *Bozkurt*, *Jur.* 1995, blz. I-1475.

¹²⁹ HvJ EG 10 februari 2000, zaak C-340/97, *Nazli*, *Jur.* 2000, blz. I-957 en 7 juli 2005, zaak C-383/03, *Dogan*, *Jur.* 2005, blz. I-6495.

¹³⁰ HvJ EG 23 januari 1997, zaak C-171/95, *Tetik*, *Jur.* 1997, blz. I-329 (vrijwillig) en 18 december 2008, zaak C-337/07, *Altun*, n.n.g. (onvrijwillig).

¹³¹ HvJ EG 18 december 2008, zaak C-337/07, *Altun*, n.n.g., r.o. 25.

¹³² Zo ook: Vc 2000, B11/3.5.

¹³³ HvJ EG 16 maart 2000, zaak C-329/97, *Ergat*, *Jur.* 2000, blz. I-1487, r.o. 58.

¹³⁴ HvJ EG 16 maart 2000, zaak C-329/97, *Ergat*, *Jur.* 2000, blz. I-1487, r.o. 56-57.

verplichting in artikel 12 van de Associatieovereenkomst om zich 'te laten leiden door het communautaire recht op vrij verkeer van werknemers' die door het HvJ EG is gebruikt om waar mogelijk de positie van Turkse werknemers en hun familieleden in te vullen naar analogie van de positie die Unieburgers en hun familieleden in een gastlidstaat genieten. Voorts past het HvJ EG de algemene beginselen van gemeenschapsrecht toe op het Associatierecht, zoals het nuttig effect, rechtszekerheid, evenredigheid en doelmatigheid, en betreft het in zijn oordeel het doel van de Associatieovereenkomst: de toetreding op termijn van Turkije tot de Europese Gemeenschappen, thans de Europese Unie.

Het resultaat is vooralsnog dat Turkse werknemers en hun familieleden een (aanvankelijk beperkt en geleidelijk) recht op toegang tot de arbeidsmarkt hebben en een daarvan afgeleid recht op verblijf. Hoewel de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 de bevoegdheid van lidstaten om de eerste toelating tot het grondgebied en (in het geval van werknemers) de arbeidsmarkt ongemoeid laten (paragraaf 1.3), is dit niet meer het geval wanneer aan één van deze bepalingen rechten kunnen worden ontleend. De beperking van de nationale bevoegdheid om regels te stellen betreft enerzijds het toepasselijke materiële recht, te weten de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt en de voortzetting van het verblijf en, anderzijds, de procedurele voorschriften, zoals de declaratoire werking van de verblijfskaart, en de procedurele waarborgen waarmee een besluit tot beëindiging van aan Besluit 1/80 ontleende rechten moet worden omkleed. Voor dit onderzoek is verder van belang dat daar waar rechten worden ontleend aan artikel 6 en of artikel 7 van Besluit 1/80 de lidstaten niet langer bevoegd zijn om aanvullende of andere eisen te stellen.

Hoewel de invulling van de kernbegrippen 'behoren tot de legale arbeidsmarkt' in artikel 6 van Besluit 1/80, 'familielid' in artikel 7 van Besluit 1/80 en 'openbare orde' in artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80 inmiddels zijn uitgekristalliseerd, betekent dit niet dat alle vragen die betrekking kunnen hebben op deze of andere begrippen die in deze bepalingen zijn gebruikt, zijn beantwoord. Ter illustratie. Aanhangig is thans de vraag of de bijzondere bescherming voor EU-burgers die langer dan 10 jaar in hun gastlidstaat verblijven ontlenen aan artikel 28 lid 3, onder a, Richtlijn 2004/38/EG ook geldt voor Turkse werknemers en hun familieleden die zich kunnen beroepen op artikel 14 lid 1 van Besluit 1/80.¹³⁵ Een andere vraag die het HvJ EG binnen afzienbare tijd zal moeten beantwoorden, betreft de rechten van kinderen van Turkse werknemers die na een verblijf in een lidstaat met hun ouder(s) naar Turkije zijn teruggekeerd en later terugkeren naar de lidstaat waar zij reeds verblijf hadden en daar een beroepsopleiding voltooien.¹³⁶ Ook de gevolgen van echtscheiding voor een aan artikel 7 eerste alinea van Besluit 1/80 ontleend recht zijn onderwerp van een geschil waarin vragen aan het HvJ EG zijn voorgelegd.¹³⁷

Tot slot, en vooruitlopend op hoofdstuk 2, mag niet onvermeld blijven dat het HvJ EG heeft vastgesteld dat het doel van artikel 13 van Besluit 1/80 (*stand still*-verplichting) niet kan zijn 'de bescherming van de rechten van Turkse onderdanen op het gebied van het verrichten van arbeid (in loondienst) uit te breiden, aangezien die rechten reeds volledig zijn geregeld in artikel 6 van dit Besluit'.¹³⁸ Dit betekent dat een belangrijke beperking van de reikwijdte van de *stand still*-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 is gelegen in de uitleg die het HvJ EG heeft gegeven aan de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80. Verder bepaalt artikel 59 van het Aanvullend Protocol dat

Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de Lid-Staten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.

¹³⁵ Verwaltungsgericht Berlin, 23 september 2008, C-420/08, *Erdil*, Pb. EU 2008, C 327/12 en Verwaltungsgericht Baden-Württemberg, 14 augustus 2008, C-371/08, *Örnek*, Pb. EU 2008, C 285/24.

¹³⁶ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, 27 oktober 2008, zaak C-462/08, *Bekleyen*, Pb. EU 2009, C19/12.

¹³⁷ Bundesverwaltungsgericht, 8 juli 2008, zaak C-303/08, *Metin Bozkurt*, Pb. EU 2008, C 247/6.

¹³⁸ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay en Sahin*, Jur. 2003, blz. I-12301, r.o. 79. Zie ook: Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Hertogenbosch, 29 januari 2009, AWB 07/44453, LJN: BH4595.

In deze bepaling schuilt een verdere beperking van de reikwijdte van de rechten die onderdanen van Turkije aan het Associatierecht ontleen; namelijk de bovengrens dat te vinden is in de reeds genoemde richtlijn betreffende het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (richtlijn 2004/38/EG) zoals uit te leggen door het HvJ EG.

Hoofdstuk 2 De stand still-bepalingen nader beschouwd

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden gezien wat de aard en de omvang is van de *stand still*-verplichting in respectievelijk artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol (paragraaf 2.4) en artikel 13 van Besluit 1/80 (paragraaf 2.5). Deze paragrafen worden vooraf gegaan door een uitzetting van de gemeenschappelijke kenmerken van deze bepalingen in paragraaf 2.3. In deze paragrafen staat de rechtspraak van het HvJ EG centraal. Om de betekenis te (kunnen) duiden van de *stand still*-bepalingen als een verbod op het invoeren van nieuwe beperkingen, zal eerst aandacht worden besteed aan de uitleg door het HvJ EG van 'beperkingen' als bedoeld in de artikelen 53 en 62 EG-verdrag (paragraaf 2.2). Beide bepalingen zijn weliswaar met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam ingetrokken, maar het HvJ EG heeft in zijn rechtspraak inzake de in het Associatierecht opgenomen *stand still*-bepalingen gebruik gemaakt van de aan deze artikelen gegeven uitleg¹ die ook een tot de lidstaten gericht verbod behelzden om nationale maatregelen vast te stellen die *de facto* een nieuwe beperking vormen voor het vestigingsrecht in artikel 52 en het dienstenverkeer in artikel 59 EG-verdrag.

Het doel van dit hoofdstuk is om vast te stellen waartoe de *stand still*-bepalingen volgens het HvJ EG verplichten en hoe de *stand still*-bepalingen zich tot elkaar verhouden. Aldus kan worden bepaald welke begrenzings de *stand still*-bepalingen stellen aan de bevoegdheid van lidstaten om nationale regelingen te maken of te wijzigen die (mede) betrekking hebben op de toelating tot en het verblijf in een lidstaat alsmede de voorwaarden waaronder in een lidstaat een economische activiteit kan worden ontplooid door Turkse onderdanen die rechten ontleen aan het Associatierecht. Spiegelbeeldig is evenzeer van belang om vast te kunnen stellen op welke vragen de rechtspraak van het HvJ EG in dit verband vooralsnog geen antwoord geeft. Deze lacunes in de rechtspraak van het HvJ EG zullen in de voorlopige conclusie in kaart worden gebracht (paragraaf 2.6).

2.2 Stand still-bepalingen in het Europese recht

In de onderbouwing van zijn uitspraak in de zaak *Savas* en de gevoegde zaken *Abatay* en *Sahin* gaat het HvJ EG te rade bij zijn vaste rechtspraak inzake beperkingen van het vestigingsrecht en het dienstenverkeer in de (voormalige) artikelen 53 en 62 EG-verdrag. Het is daarom nuttig om te onderzoeken of deze summier jurisprudentie concretere aanwijzingen geeft voor de beantwoording van de vraag wat onder een beperking van het vestigingsrecht en het dienstenverkeer moet worden verstaan.

Voor het vestigingsrecht was de met artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol vergelijkbare bepaling artikel 53 EG-verdrag. Deze bepaling, die met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam uit het EG-verdrag is geschrapt, luidde

De lidstaten voeren geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vestiging op hun grondgebied van onderdanen der andere lidstaten, voorzover in dit Verdrag niet anders is bepaald.

¹ Zie: HvJ EG zaak C-37/98, *The Queen en Secretary of State, ex parte A. Savas, Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 47.

De relevante bepaling voor het dienstenverkeer was artikel 62 EG-verdrag. Deze bepaling, die eveneens met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam uit het EG-verdrag is geschrapt, luidde:

De lidstaten voeren geen nieuwe beperkingen in op de vrijheid tot het verrichten van diensten zoals deze feitelijk is bereikt bij de inwerkingtreding van dit Verdrag voor zover daarin niet anders is bepaald.

In het arrest *Costa vs. E.N.E.L.*² kenschetste het HvJ EG de *stand still*-verplichting in artikel 53 EEG-verdrag als 'een verplichting die 'zich juridisch oplost in een verplichting om iets na te laten'. Een dergelijk verbod waarbij geen voorbehoud is gemaakt en die voor de uitvoering of werking geen nadere maatregelen van een lidstaat vereist, is rechtens perfect en heeft bijgevolg directe werking. Dit brengt met zich mee dat het verbod niet alleen door de justitiabelen kan worden ingeroepen, maar ook door de nationale rechters kan worden gehandhaafd

In de zaak *Thieffry* benadrukt het HvJ EG vervolgens dat 'artikel 53 het onherroepelijke karakter van de op een gegeven moment te dier zake bereikte liberalisatie onderstreept, door te bepalen dat de lidstaten geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot [het recht van vestiging]³ als bedoeld in artikel 52 EEG-verdrag. De inhoudelijke invulling van het verbod in artikel 53 EG-verdrag wordt mede bepaald door artikel 52 EEG-verdrag. In het licht van laatst genoemde bepaling is het voor de naleving van de *stand still*-clausule in artikel 53 EEG-verdrag 'derhalve voldoende ... dat de vestiging van de onderdanen der andere lid-staten niet door nieuwe voorschriften aan strengere bepalingen wordt onderworpen dan voor de eigen onderdanen gelden, zulks ongeacht het op de ondernemingen toepasselijke recht', aldus het HvJ EG in *Costa t. E.N.E.L.*⁴ In de zaak *Royer* voegt het HvJ EG hier aan toe dat de *stand still*-verplichting in artikelen 53 en 62 EEG-verdrag 'niet alleen het verbod inhouden om nieuwe beperkingen in te voeren ten opzichte van de toestand op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag, maar ook om terug te komen op door de lidstaten genomen liberalisatie-maatregelen, welke dienen ter uitvoering van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen [vastgelegd in een richtlijn].⁵ De *stand still*-bepalingen werken daarentegen niet 'in gevallen waarin vaststaat dat de door een lidstaat aan de onderdanen van andere lidstaten toegekende voordelen geen uitvoering vormen van een in het gemeenschapsrecht omschreven verplichting', aldus het HvJ EG in rechtsoverweging 68 van het arrest *Royer*.

Uit deze rechtspraak volgt dat een *stand still*-bepaling lidstaten verplicht om niet te handelen, tenzij dit in het voordeel van de begunstigten van het vestigingsrecht en het recht op het verrichten van grensoverschrijdende diensten is. Nationale maatregelen die bijdragen aan de realisatie van deze vrijheden zijn derhalve toegestaan, terwijl nieuwe maatregelen die de uitoefening van deze rechten moeilijker maken, of reeds gerealiseerde liberaliseringsmaatregelen te niet doen, in strijd zijn met de *stand still*-verplichting en daarmee het EG-recht.

2.3 De *stand still*-bepalingen nader bepaald door het HvJ EG

2.3.1 Enkele opmerkingen vooraf

Het HvJ EG heeft in een viertal uitspraken een nadere invulling gegeven aan de *stand still*-bepalingen. Het betreft de arresten in de zaken *Savas*,⁶ *Abatay en Sahin*,⁷ *Tum en Dari*⁸ en de zaak *Soysal*.⁹ Deze

² HvJ EG zaak 6/64, *Jur.* (1964) blz. 1203.

³ HvJ EG zaak 71/76, *Jean Thieffry t. Orde van advocaten bij het Hof van Parijs*, *Jur.* (1977) blz. 765, r.o. 10.

⁴ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 47, met verwijzing naar: HvJ EG zaak 6/64, *Costa t. E.N.E.L.*, *Jur.* (1964) blz. 1203.

⁵ HvJ EG zaak 48/75, *Jur.* (1976) blz. 497, r.o. 65.

⁶ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927.

uitspraken betreffen allen de *stand still*-verplichting in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol. Over artikel 13 Besluit 1/80 heeft het HvJ EG zich alleen uitgelaten in de gevoegde zaken *Abatay en Sahin* en de zaak *Tum en Dari*. Op het moment van afronding van het onderzoek is nog een tweetal zaken waarin de *stand still*-verplichtingen aan de orde zijn, aanhangig bij het HvJ EG, te weten de zaak *Sahin*¹⁰ en een inbreukprocedure tegen Nederland.¹¹ In beide zaken gaat het om de leges die in Nederland voor de afgifte van een verblijfsdocument moeten worden betaald. *Sahin* ziet enkel op artikel 13 Besluit 1/80, terwijl de verenigbaarheid van leges met artikel 13 Besluit 1/80 en artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol inzet is van de inbreukprocedure. In de zaak *Sahin* zal het HvJ EG tevens een antwoord moeten geven op de vraag of in het geval van een niet-tijdige aanvraag voor verlenging van de verblijfsvergunning - waardoor volgens het nationale recht niet langer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland – de betrokkene een beroep kan doen op artikel 13 van Besluit 1/80 terzake van het verblijf en het recht op toegang tot de arbeidsmarkt.¹²

Uit de arresten van het HvJ EG blijkt dat dit rechtscollege bij de uitleg van de *stand still*-bepalingen kijkt naar het doel – de bevordering van de ontwikkeling van de commerciële en economische betrekkingen tussen partijen door de geleidelijke realisatie van het vrije verkeer van werknemers, vestiging en dienstverlening¹³ - van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije. Verder kan uit deze rechtspraak worden afgeleid dat het uitgangspunt van het HvJ EG bij de vaststelling van de betekenis van de *stand still*-bepalingen is dat Turkse onderdanen aan het Associatierecht geen rechtstreeks aan een communautaire regeling ontleend recht op binnenkomst en verblijf hebben, noch een recht op circulatie. Deze bevoegdheid komt exclusief toe aan de lidstaten, die volgens hun nationale recht de toegang tot hun grondgebied mogen regelen.¹⁴ Hieraan kan worden toegevoegd dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend met inachtneming van de in het kader van titel IV EG tot stand gekomen regelingen.

2.3.2 Het juridisch karakter van de stand still-bepalingen

In de zaak *Savas* oordeelt het HvJ EG in navolging van diens rechtspraak inzake artikelen 53 en 62 EG-verdrag, dat de *stand still*-bepaling in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol 'voldoende werkbaar is om door de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat [deze] derhalve de rechtspositie van particulieren kan bepalen'.¹⁵ Daarmee staat vast dat deze bepaling directe werking heeft. Tot dezelfde conclusie, zij het in iets andere bewoordingen, komt het HvJ EG voor artikel 13 van Besluit 1/80.¹⁶ Met deze erkenning kan de Turkse zelfstandige, dienstverlener, werknemer en gezinslid van een Turkse werknemer die voor zijn situatie relevante *stand still*-bepaling inroepen in een geschil tegen een overheidsinstantie om de verenigbaarheid van een nationale regeling met de *stand still*-verplichting aan de kaak te stellen. Als de nationale rechter vervolgens vaststelt dat de

⁷ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Eran Abatay e.a., Nadi Sahin en Bundesanstalt für Arbeit*, Jur. (2003) blz. I-12301, RV 2003, 95 m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2004/2, Jur. (2003) blz. I-12301.

⁸ HvJ EG zaak C-16/05, *The Queen*, op verzoek van: *Veli Tum, Mehmet Dari t. Secretary of State for the Home Department*, Jur. (2007) blz. I-7415, RV 2007, 35 en JV 2007/494, Jur. (2007) blz. I-7415

⁹ HvJ EG zaak C-228/06, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli tegen Bundesrepublik Deutschland*, in tegenwoordigheid van: *Bundesagentur für Arbeit*, 19 februari 2009, n.n.g.

¹⁰ Zaak C-242/06, *T. Sahin en Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, Pb. EG 2006, C 212/10 (verwijzende rechter: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 11 mei 2006, 200505721/1, JV 2006/251).

¹¹ Zaak C-92/07, *Commissie EG t. Koninkrijk der Nederlanden*, Pb. EG. 2007, C-95/23.

¹² Uit de weergave van de vragen in het *Publicatieblad* is niet duidelijk wanneer deze regeling is ingevoerd. Het HvJ EG is tevens gevraagd of het uitmaakt of in het geval van een niet-tijdig ingediende aanvraag om verlenging wordt getoetst aan de vereisten, gesteld voor toelating voor voortgezet verblijf en de vreemdeling de beslissing op die aanvraag hier te lande mag afwachten als de aanvraag binnen zes maanden na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is ontvangen.

¹³ Zie voor vestiging: HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, Jur. (2000) blz. I-2927, r.o. 52.

¹⁴ Zie; hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 (Turkse werknemers) en paragraaf 1.4 (familieleden Turkse werknemers).

¹⁵ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, Jur. (2000) blz. I-2927, r.o. 54

¹⁶ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, Jur. (2003) blz. I-12301, r.o. 58.

nationale regeling inderdaad onverenigbaar is met een van de twee *stand still*-verplichtingen dan moet hij/zij de strijdige maatregel van nationaal recht buiten toepassing laten.¹⁷

In de zaak *Sevince* omschrijft het HvJ EG in algemene bewoordingen een *stand still*-bepaling als een bepaling 'welke een door de overeenkomstsluitende partijen aangegane verplichting inhoudt die juridisch gezien erop neerkomt dat zij niet mogen ingrijpen'.¹⁸ Met het arrest *Soysal* weten we dat dit verbod niet alleen geldt voor lidstaten die hun nationale recht zelfstandig wijzigen, maar ook als de wijziging voortvloeit uit een door de Gemeenschapswetgever vastgestelde wettelijke norm.¹⁹ Uit de zaak *Tum en Dari* blijkt verder dat een *stand still*-bepaling

*niet [werkt] als een materieel voorschrift, door het relevante materiële recht, in de plaats waarvan zij zou treden, buiten toepassing te stellen, maar als een quasi procedurele regeling die ratione temporis voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging in een lidstaat, moet worden beoordeeld.*²⁰

De *stand still*-bepaling laat zodoende de bevoegdheid van lidstaten om hun eigen beleid te voeren onverlet, met dien verstande dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend met in achtneming van de *stand still*-bepaling.²¹ Dit brengt voor aanvragen voor eerste toelating met zich mee dat zij niet zonder meer zijn gevrijwaard van de werking van deze *stand still*-bepaling.

2.3.3 Implicaties voor het vreemdelingenrecht

In hoofdstuk 1, paragrafen 1.3 en 1.4 zagen we dat het HvJ EG bij de uitleg van artikelen 6 en 7 Besluit 1/80 niet aan de bevoegdheid van lidstaten ten aanzien van eerste toelating tot het grondgebied en de arbeidsmarkt komt. Over het recht op vestiging zegt het HvJ EG in rechtsoverweging 64 van het arrest *Savas* dat artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol aan Turkse onderdanen niet een recht van vestiging en een daaruit voortvloeiend recht op verblijf toekent en voegt hier in rechtsoverweging 65 aan toe dat eerste toelating is voorbehouden aan lidstaten.

In de zaak *Tum en Dari* maakt het HvJ EG zich echter niet het Britse standpunt eigen dat voor een geslaagd beroep op artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol sprake moet zijn van regelmatige binnenkomst ongeacht de status op het moment waarop een beroep op dit artikellid wordt gedaan.²² Ter staving stelde het HvJ EG vast dat in tegenstelling tot artikel 13 van Besluit 1/80 dat bepaalde bijzondere aspecten onttrekt aan de beschermings sfeer, 'artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol in het algemeen de nieuwe beperkingen met name 'met betrekking tot de vrijheid van vestiging' betreft.²³ Het uitblijven van nadere regelgeving vastgesteld door de Associatieraad EEG-Turkije, zoals het tweede lid van artikel 41, van het Aanvullend Protocol vereist, en het programmatisch karakter van artikel 13 van de Associatieovereenkomst dat daardoor geen rechtstreekse werking heeft, brengen, aldus het HvJ EG, met zich mee dat de '*stand still*-clausule van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend

¹⁷ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 70 en gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 59.

¹⁸ HvJ EG *Sevince* r.o. 26, zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 46, 47, 65 en 71 en gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 58.

¹⁹ HvJ EG zaak C-228/06, *Soysal*, 19 februari 2009, n.n.g., r.o. 55.

²⁰ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 55.

²¹ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 58, met verwijzing naar HvJ EG zaak C-372/04, *Watts*, *Jur.* (2006) blz. I-4325, r.o. 121.

²² Ook in *Savas* was het illegale verblijf van het echtpaar aanleiding om aan te nemen dat er geen rechtstreeks aan de communautaire regeling ontleend recht van vestiging of verblijf bestond (r.o. 67), maar geen reden om vast te stellen dat de *stand still*-verplichting niet van toepassing was op de situatie van het echtpaar *Savas*, getuige de opdracht aan de nationale rechter om te bepalen of de door de nationale autoriteiten toegepaste regeling een verslechtering was ten opzichte van de regeling die gold op het moment van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor die lidstaat.

²³ HvJ EG zaak C-16/05, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 59.

Protocol ook [dient] te worden toegepast op de regeling betreffende de eerste toelating van Turkse staatsburgers in een lidstaat op het grondgebied waarvan zij voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging in het kader van de Associatieovereenkomst'.²⁴ Het HvJ EG voegt hier in rechtsoverweging 67 aan toe dat artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol geen enkele beperking ten aanzien van de werkingssfeer bevat en daarmee wordt een afwijzing van een asielaanvraag volledig irrelevant voor de beantwoording van de vraag wanneer de *stand still*-bepaling toepassing vindt. Het subsidiaire betoog van het Verenigd Koninkrijk, dat afgewezen asielzoekers geen beroep kunnen doen op de *stand still*-bepaling, omdat dit bedrog of misbruik in de hand werkt, doet het HvJ EG af met een verwijzing naar diens vaste rechtspraak dat het Gemeenschapsrecht niet kan worden ingeroepen door justitiabelen onder deze omstandigheden en dat de nationale rechterlijke instanties in voorkomend geval een beroep op het Gemeenschapsrecht kunnen ontzeggen.²⁵

Wat een *stand still*-bepaling verbiedt, is de invoering van *nieuwe* maatregelen die de uitoefening van het recht op vrij verkeer in artikelen 12-14 van de Associatieovereenkomst belemmeren. In rechtsoverweging 116 van het arrest *Abatay* wordt 'nieuw' ingevuld als een maatregel waardoor 'de situatie ... verslechterd ten opzichte van de situatie die bestond als gevolg van de regels die in [een lidstaat] ... op hen van toepassing waren op de datum van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol ten aanzien van die lidstaat ...'.

2.3.4 Invoering vergunningplicht

Een voorbeeld van een door de *stand still*-bepalingen verboden beperking is een nationale regeling waardoor Turkse onderdanen over een vergunning moeten beschikken om de in artikel 12-14 van de Associatieovereenkomst neergelegde rechten te kunnen uitoefenen.²⁶ Volgens het HvJ EG brengt

*'[e]en nationale regeling die aldus wordt toegepast, ... niet alleen kosten en extra administratieve en economische lasten mee, maar tast ook meer in het algemeen zijn mogelijkheden om in de betrokken lidstaat diensten te verrichten aan, daar hij in die lidstaat zijn eigen personeel daarvoor niet kan inzetten.'*²⁷

In de zaak *Abatay* betrof het de invoering van de verplichting om over een tewerkstellingsvergunning te beschikken en in de zaak *Soysal* een visum voor kort verblijf. Een vergunningplicht is zeker verboden als blijkt dat na invoering van de wettelijke regeling de vergunning systematisch wordt geweigerd en in het geval van het dienstenverkeer is een tewerkstellingsvergunning geen passend middel omdat het niet de bedoeling is dat de Turkse onderdanen voor wie de verplichting geldt om over een tewerkstellingsvergunning te beschikken, niet beogen om toe te treden tot de arbeidsmarkt van een lidstaat.²⁸

Vermeldenswaard is de overweging van het HvJ EG over de werknemers van Turkse dienstverleners die in een lidstaat diensten verrichten. Volgens het HvJ EG zijn deze werknemers 'voor deze laatste [de Turkse dienstverlener] immers onmisbaar .. [om] diensten te kunnen verrichten'.²⁹ De invoering van een tewerkstellingsvergunningplicht is aldus een belemmering van het recht van hun Turkse werkgever die voor de toepassing van het Associatierecht als zelfstandige wordt aangemerkt. Met deze keuze sluit het HvJ EG aan bij het *Vander Elst* arrest, waar het oordeelde dat

²⁴ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 63.

²⁵ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 64.

²⁶ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 111 en zaak C-228/06, *Soysal*, 19 februari 2009, n.n.g., r.o. 48-49.

²⁷ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 114.

²⁸ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 115.

²⁹ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 106, met verwijzing naar HvJ EG zaak C-350/96, *Clean Car Autoservice*, *Jur.* (1998) blz. I-2521, r.o. 19-21.

een EU-burger die grensoverschrijdende diensten verleent, gebruik mag maken van zijn derdelander werknemers. Ware dit anders dan zou het recht op dienstverlening van de EU-burger belemmerd worden hetgeen artikel 43 EG juist verbiedt als voor de belemmering geen objectieve rechtvaardiging is.³⁰

2.4 De *stand still*-verplichting en Turkse zelfstandigen en het dienstenverkeer

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de Associatieraad EEG-Turkije voor Turkse zelfstandigen en het dienstenverkeer geen nadere regeling heeft vastgesteld, zoals vereist door het tweede lid van artikel 41 van het Aanvullend Protocol. Voor deze groepen Turkse onderdanen reikt de bescherming die het Associatierecht hen biedt niet verder dan een voornemen in artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst om onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten te realiseren met als uitgangspunt de huidige artikelen 43-46 en 48 EG (het vestigingsrecht) en de artikelen 45, 46 en 49-55 EG (het dienstenverkeer). De meerwaarde van het Associatierecht voor deze twee groepen Turkse onderdanen blijft daardoor beperkt tot de *stand still*-bepaling in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol, zoals uitgelegd door het HvJ EG, en het algemene verbod op discriminatie in artikel 9 van de Associatieovereenkomst. Artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol luidt:

De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.'

Ter aanvulling op hetgeen in paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk in algemene zin is gezegd over de *stand still*-verplichting in Artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol, het volgende.

Het doel van deze *stand still*-bepaling is om gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het dienstenverkeer door lidstaten te verbieden om maatregelen vast te stellen die strengere voorwaarden verbinden aan de uitoefening van een van deze vrijheden.³¹ Over de relatie tussen artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol en artikel 13 en 14 van de Associatieovereenkomst heeft het HvJ EG vastgesteld dat artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol 'het noodzakelijk complement van de artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst [is] en .. daarvoor het onmisbare middel [vormt] om te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting'.³² De *stand still*-bepaling voorkomt dat er een 'nieuwe belemmering wordt ingevoerd zodat de geleidelijke totstandkoming van een dergelijke vrijheid niet nog meer wordt bemoeilijkt'.³³ Het verzet zich derhalve er tegen

*dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of tot gevolg heeft, dat aan de vestiging en, daarmee samenhangend, aan het recht van verblijf van een Turks onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat in werking trad.*³⁴

³⁰ HvJ EG C-43/93, *Vander Elst*, Jur. (1994) blz. I-3803. Zie ook: HvJ EG zaken C-113/89, *Rush Portuguesa*, Jur. (1990) blz. I-1417.

³¹ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, Jur. (2007) blz. I-7415, r.o. 61.

³² HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, Jur. (2003) blz. I-12301, r.o. 68.

³³ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, Jur. (2007) blz. I-7415, r.o. 61.

³⁴ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, Jur. (2000) blz. I-2927, r.o. 69.

Voor Nederland, dat sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap lid is van deze organisatie, is dit de datum waarop het Aanvullend Protocol in werking trad, te weten 1 januari 1973. De *stand still*-bepaling komt aldus niet aan belemmeringen die al bestonden op het moment van inwerkingtreding van die bepaling.³⁵ Het verbod geldt ten aanzien van elke Turkse zelfstandige die zich na 1 januari 1973 in Nederland wil vestigen of hier te lande diensten verleent c.q. ontvangt, ongeacht de datum van binnenkomst. Of er sprake is van een verslechtering van de positie in vergelijking met de situatie die zich zou hebben voorgedaan op het moment dat de *stand still*-bepaling van kracht werd, is een vraag die tot een beoordeling van het nationale recht noopt en daarom door de nationale rechter moet worden beantwoord.³⁶

Het is, tot slot, vaste rechtspraak dat de *stand still*-verplichting in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol 'op zichzelf aan een Turks onderdaan niet het recht van vestiging en het daaruit voortvloeiend recht van verblijf kan verlenen.'³⁷ Dit blijft tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren die deze met inachtneming van de *stand still*-verplichting moeten uitoefenen. Dit gezegd hebbend, is het opvallend dat het HvJ EG in de zaak *Soysal* vaststelt dat een visumvoorwaarde verboden is als deze niet bestond op het moment dat het Aanvullend Protocol in werking trad, omdat deze 'op zijn minst tot gevolg [heeft dat] de uitoefening, door Turkse onderdanen zoals verzoekers in het hoofdgeding, van hun door de Associatieovereenkomst gegarandeerde economische vrijheden te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden ...' (cursivering toegevoegd).³⁸ De zinsnede 'hun door de Associatieovereenkomst gegarandeerde economische vrijheden' impliceert dat er in ieder geval een begin van een recht op vrij verkeer is.

2.5 De *stand still*-verplichting en Turkse werknemers en hun gezinsleden

2.5.1 *Relatie met artikel 7 Besluit 2/76*

De tweede *stand still*-bepaling vinden we thans in artikel 13 van Besluit 1/80. Deze bepaling verbiedt de lidstaten van de EU en Turkije om

nieuwe beperkingen in [te] voeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

Artikel 13 van Besluit 1/80 vervangt sinds 1 december 1980 de in identieke bewoordingen geformuleerde *stand still*-bepaling in artikel 7 van Besluit 2/76 waarvan Besluit 1/80 de rechtsopvolger is. Beide bepalingen beogen om gunstige voorwaarden te scheppen waarmee geleidelijk het vrije verkeer van werknemers wordt gerealiseerd door in het algemeen lidstaten te verbieden om met betrekking tot Turkse onderdanen die toegang wensen tot hun arbeidsmarkt minder gunstig te behandelen dan op het moment waarop de *stand still*-bepaling in werking trad, te weten 1 december 1980.³⁹ Een punt van onduidelijkheid is welke gevolgen moeten worden verbonden aan het feit dat voor de inwerkingtreding van artikel 13 Besluit 1/80 artikel 7 van Besluit 2/76 een in identieke bewoordingen geformuleerd *stand still*-gebod gaf. Het enige wat het HvJ EG over de

³⁵ Verwijzing: HvJ EG zaak 77/82, *Peskeloglou*, *Jur.* 1983, blz. 1085, r.o. 13 (analoge toepassing), en HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 81.

³⁶ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 70, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 59.

³⁷ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 69, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 62 en zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 54.

³⁸ Zie: HvJ EG zaak C-228/06, *Soysal*, 19 februari 2009, n.n.g., r.o. 47 voor een bevestiging van de vaste rechtspraak.

³⁹ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 72.

rechtsvoorganger van artikel 13 Besluit 1/80 heeft gezegd vinden we in rechtsoverweging 18 van het arrest *Sevince*. In dat arrest stelt het HvJ EG:

Evenzo bevatten artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80 een volstrekt duidelijke stand still-clausule, die de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen voor de toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers wier verblijf en arbeid op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staten legaal.

Door het stilzwijgen van het HvJ EG is niet duidelijk welke datum, de datum van inwerkingtreding van Besluit 2/76 (20 december 1976) of de datum van inwerkingtreding van Besluit 1/80 (1 december 1980), gehanteerd moet worden als ijkpunt voor de *stand still*-verplichting als deze wordt ingeroepen door een Turkse werknemer en/of diens gezinsleden. Het HvJ EG gaat in het arrest *Abatay* zelf uit van 1 december 1980, zonder dit nader te onderbouwen. Dat de materiële werkingssfeer van beide bepalingen identiek is, doet niet af aan het feit dat de gevolgen van een beroep op artikel 7 van Besluit 2/76 in een individueel tot een andere uitkomst kan leiden dan een beroep op artikel 13 van Besluit 1/80. Te denken valt aan een wijziging van een nationale regeling in het nadeel van de Turkse werknemer of familielid in de vier jaar die gelegen zijn tussen de inwerkingtreding van Besluit 2/76 en Besluit 1/80.

2.5.2 Relatie met artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol

In de zaak *Abatay* erkent het HvJ EG dat artikel 13 van Besluit 1/80 en artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol 'niet op alle punten exact gelijklopend zijn', maar verbindt hieraan niet de conclusie dat de twee bepalingen een andere betekenis hebben.⁴⁰ Volgens het HvJ EG is artikel 13 van Besluit 1/80 'eenzelfde soort bepaling', met hetzelfde doel, te weten

*gunstige voorwaarden ... scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.*⁴¹

Niettemin staande deze constatering stelt het HvJ EG in het arrest *Abatay* vast dat artikel 13 van Besluit 1/80, waarvan de personele werkingssfeer is gekoppeld aan legaal verblijf en arbeid, een aanscherping van de wetgeving om illegaal verblijf te bestrijden niet in de weg staat.⁴² In het licht van de eerdere opmerking dat de bepalingen hetzelfde doel hebben, is de constatering dat artikel 13 Besluit 1/80 bestrijding van illegaal verblijf niet in de weg staat, daar waar illegaal verblijf een geslaagd beroep op artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol niet in de weg staat, opmerkelijk, maar wel begrijpelijk gezien de formulering van artikel 13 Besluit 1/80. Daar waar artikel 13 van Besluit 1/80 bepaalde bijzondere aspecten onttrekt aan de beschermings sfeer, betreft artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol in algemene zin alle nieuwe beperkingen van het vestigingsrecht en dienstenverkeer, waaronder eerste binnenkomst en verblijf.⁴³

Het is spijtig dat het HvJ EG nalaat om nader te onderbouwen waarom het van mening was dat de twee bepalingen, ondanks het verschil in bewoordingen, dezelfde betekenis hebben. Het HvJ EG constateert enkel dat partijen geen argumenten hebben aangedragen 'waarom de *stand still*-

⁴⁰ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 69.

⁴¹ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 72.

⁴² HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 85.

⁴³ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 59.

bepaling voor het vrij verkeer van werknemers een geringere draagwijdte zou hebben dan voor het recht van vestiging en de dienstverrichting'.⁴⁴

2.5.3 *Verplichting ex artikel 13 Besluit 1/80*

In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat artikel 13 Besluit 1/80 niet ziet op Turkse werknemers en hun familieleden die hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daaraan gekoppelde recht op verblijf ontlenen aan artikel 6 en/of 7 van Besluit 1/80, omdat die zelf de voorwaarden geven voor de uitoefening van deze rechten.⁴⁵ De werking van artikel 13 Besluit 1/80 is daarmee beperkt in de tijd. Verder volgt uit de rechtspraak van het HvJ EG blijkt dat deze bepaling beoogt om

*een situatie te scheppen waarin de nationale autoriteiten zich onthouden van het vaststellen van bepalingen die de verwezenlijking van de doelstelling van Besluit 1/80 – invoering van het vrij verkeer van werknemers – hinderen, ook al mogen in de eerste fase van de geleidelijke totstandkoming van de vrijheid, reeds bestaande nationale beperkingen op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt blijven bestaan.*⁴⁶

De vraag die nog op een antwoord wacht, is in hoeverre artikel 13 Besluit 1/80 raakt aan de bevoegdheid van lidstaten om de eerste toelating tot hun grondgebied en hun arbeidsmarkt te regelen van zowel Turkse werknemers als hun gezinsleden.⁴⁷ Deze vraag is actueel door van de werkingssfeer van artikel 13 Besluit 1/80 tot Turkse werknemers en hun gezinsleden 'wier verblijf en arbeid op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staten legaal' is. De eis van legaal verblijf en arbeid in artikel 13 Besluit 1/80 beperkt aldus een geslaagd beroep op deze bepaling tot een Turks onderdaan die 'zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en ... zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt'.⁴⁸ Legaal betekent conform 'de regels van de lidstaat van ontvangst',⁴⁹ met andere woorden 'conform de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen'. Maar welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen worden hier bedoeld? De op 1 december 1980, het moment dat Besluit 1/80 in werking trad, geldende regels inzake toegang, verblijf en arbeid of de regels die golden op het moment dat Besluit 2/76 in werking trad, 20 december 1976? Een andere vraag is of regels inzake eerste binnenkomst – door toevoeging van de eis van legaal verblijf en arbeid - onttrokken zijn aan de werking van de *stand still*-bepalingen in een of beide Besluiten? En wat bedoelt het HvJ EG met de volgende overweging in het dictum van het arrest *Abatay*:

*Turkse onderdanen die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst niet alleen legaal maar ook lang genoeg aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren (cursivering toegevoegd).*⁵⁰

Het is spijtig dat het HvJ EG zich niet nader heeft uitgelaten over deze vragen. Hierdoor blijft in het midden in hoeverre eerste toelating binnen de werkingssfeer van artikel 13 Besluit 1/80 valt. Deze vraag zal naar aller waarschijnlijkheid in het arrest *Sahin* worden beantwoord, nu het HvJ EG een antwoord zal moeten geven op de vraag of in het geval van een niet-tijdige aanvraag voor verlenging

⁴⁴ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 73.

⁴⁵ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 75-76. Zie over deze bepalingen: hoofdstuk 1, paragraaf 1.3-1.5.

⁴⁶ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 81.

⁴⁷ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 80.

⁴⁸ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 83-84.

⁴⁹ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 84.

⁵⁰ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 117 en dictum.

van de verblijfsvergunning - waardoor volgens het nationale recht geen sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland – de betrokkene een beroep kan doen op artikel 13 van Besluit 1/80 terzake van het verblijf en het recht op toegang tot de arbeidsmarkt.⁵¹ Een verdere punt van onduidelijkheid betreft de maatregelen die het HvJ EG voor ogen heeft als het in rechtsoverweging 85 *Abatay* spreekt over de bevoegdheid van lidstaten om maatregelen ter bestrijding van illegaal verblijf aan te scherpen. Wat heeft het HvJ EG in gedachte als het spreekt over maatregelen ter bestrijding van illegaal verblijf? Valt hier ook een visum onder?

Vooruitlopend op het oordeel van het HvJ EG in *Sahin* wordt gewezen op 's Hofs uitspraken waarin het vestigingsrecht in de zogenoemde Europaovereenkomsten centraal staat. In deze uitspreken spreekt het HvJ EG zich uit over de verenigbaarheid van een reisvisum en de Nederlandse machtiging tot voorlopig verblijf als middelen om controle uit te oefenen op het rechtmatig gebruik van het recht van vestiging in de Europaovereenkomsten. In de uitspraak in de zaak *Barkoci en Malik* sanctioneert het HvJ EG een stelse van voorafgaande controle in de volgende bewoordingen:

*[d]e toepassing van een nationaal stelsel van voorafgaande controle van de juiste aard van de door de aanvrager voorgenomen werkzaamheid streeft dan ook een legitiem doel na, aangezien de uitoefening van de rechten van toelating en verblijf door Tsjechische onderdanen die zich op artikel 45, lid 3, van de associatieovereenkomst beroepen, aldus kan worden beperkt tot uitsluitend degenen die rechten aan deze bepaling kunnen ontleen.*⁵²

Controle voor vertrek streeft, aldus het HvJ EG, een legitiem doel na, nu het lidstaten in staat stelt om vooraf vast te stellen dat de betrokkene daadwerkelijk de bedoeling heeft om zich voor het toegestane doel in een lidstaat te vestigen zonder een beroep te doen op openbare middelen om het verblijf in de lidstaat te kunnen bekostigen. Het onderzoek dat vereist is om vast te stellen dat aan de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf is voldaan, is om taalkundige redenen moeilijk uitvoerbaar aan de grens en daarenboven heeft controle in het land van vertrek het voordeel dat er gemakkelijker toegang is tot de informatie over de situatie van degene die zich in een lidstaat wil vestigen.⁵³ Daarmee stond voor het HvJ EG vast dat een verplichting om over een reisvisum te beschikken waarbij in het land van herkomst of bestendig verblijf al getoetst wordt of aan de materiële voorwaarden voor verblijf is voldaan verenigbaar was met de Europaovereenkomsten.⁵⁴ Wel diende een dergelijke stelsel van controle de uitoefening van het in de Europaovereenkomst neergelegd recht van vestiging 'niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk [te maken]', aldus het HvJ EG in *Panayotova*, en moet de afgifte van een vergunning 'berusten op gemakkelijk toegankelijke procedureregels, die de betrokkenen waarborgen dat hun aanvraag binnen een redelijke termijn objectief zal worden behandeld en waarbij eventuele weigeringen bovendien in het kader van een beroep in rechte kunnen worden betwist'.⁵⁵ Dit volgt, aldus het HvJ EG, uit het algemene beginsel van gemeenschapsrecht, voortvloeiende uit het constitutionele erfgoed van de lidstaten en neergelegd in artikelen 6 en 13 van het EVRM dat 'effectief rechterlijk toezicht eist op de beslissingen die de nationale autoriteiten op grond van de toepasselijke bepalingen daarvan hebben genomen'.⁵⁶ Binnenkomst zonder voorafgaande machtiging voor het doel waarvoor verblijf is beoogd, geeft geen aanspraak op het vestigingsrecht neergelegd in de

⁵¹ Zaak C-242/06. Uit de weergave van de vragen in het *Publicatieblad* is het niet duidelijk wanneer deze regeling is ingevoerd. Het HvJ EG is tevens gevraagd of het uitmaakt of in het geval van een niet-tijdig ingediende aanvraag om verlenging wordt getoetst aan de vereisten, gesteld voor toelating voor voortgezet verblijf en de vreemdeling de beslissing op die aanvraag hier te lande mag afwachten als de aanvraag binnen zes maanden na afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is ontvangen.

⁵² HvJ EG zaak C-257/99, *The Queen en Secretary of State for the Home Department, ex parte, Julius Barkoci en Marcel Malik*, *Jur.* 2001, blz. I-6557, r.o. 62.

⁵³ HvJ EG zaak C-257/99, *Barkoci en Malik*, *Jur.* 2001, blz. I-6557, r.o. 63-65.

⁵⁴ HvJ EG zaak C-257/99, *Barkoci en Malik*, *Jur.* 2001, blz. I-6557, r.o. 66.

⁵⁵ HvJ EG zaak C-327/02, *Lili Georgieva Panayotova e.a. t. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, *Jur.* 2004, blz. I-11055, r.o. 26-27.

⁵⁶ HvJ EG zaak C-327/02, *Panayotova e.a.*, *Jur.* 2004, blz. I-11055, r.o. 27

Europaovereenkomst. Het afleggen van valse verklaringen ten einde op een andere titel toegelaten te worden of overschrijding van de toegestane duur van het verblijf dat wordt aangemerkt als illegaal verblijf is een legitieme grond om een aanvraag op grond van de Europaovereenkomst af te wijzen, aldus het HvJ EG.⁵⁷

2.6 Voorlopige bevinding

Het doel van dit hoofdstuk was om vast te stellen waartoe de *stand still*-bepalingen volgens het HvJ EG verplichten en hoe de *stand still*-bepalingen zich tot elkaar verhouden. Zoals bij elk leerstuk dat ontwikkeld is door een rechter, geldt ook hier dat het feitencomplex en de rechtsregels in de verwijzende lidstaat die aan de voorgelegde zaken ten grondslag liggen, medebepalend zijn voor de door het HvJ EG geformuleerde rechtsregels. Desalniettemin is het mogelijk om uit de vijf uitspraken waarin de werking van de *stand still*-bepaling nader is bepaald, een aantal conclusies te trekken over de aard en de omvang van de verplichtingen voor de lidstaten die het HvJ EG heeft afgeleid uit deze bepalingen (paragraaf 2.6.1 en paragraaf 2.6.2). Wel blijven er vragen waarop bij de huidige stand van zaken nog geen antwoord kan worden gegeven (paragraaf 2.6.3). De bevindingen worden puntsgewijs weergegeven.

2.6.1 Algemene uitgangspunten

Bij de uitleg van de *stand still*-bepalingen betreft het HvJ EG het doel van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, namelijk de bevordering van de ontwikkeling van de commerciële en economische betrekkingen tussen partijen door middel van het geleidelijk tot stand brengen van het vrije verkeer van werknemers, vestiging en het dienstenverkeer.⁵⁸

De *stand still*-bepalingen in artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol en artikel 13 Besluit 1/80 hebben rechtstreekse werking.⁵⁹

Een nationale rechter moet een met een *stand still*-bepaling strijdige maatregel van nationaal recht buiten toepassing laten.⁶⁰

Een *stand still*-bepaling is geen voorschrift van materieel recht, maar een quasi-procedurele regeling die *ratione temporis* voorschrijft op basis van welke bepaling(en) van nationaal recht de situatie van een Turks staatsburger moet worden beoordeeld als hij gebruik wil maken van de in de artikelen 12-14 Associatieovereenkomst bedoelde rechten.⁶¹

Een door de *stand still*-bepaling verboden 'nieuwe beperking' is de invoering of wijziging van een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel waardoor de positie van een Turks staatsburger wordt verslechterd ten opzichte van de situatie die bestond op de datum van de inwerkingtreding van het

⁵⁷ HvJ EG zaak C-327/02, *Panayotova e.a.*, *Jur.* 2004, blz. I-11055, r.o. 30-21.

⁵⁸ Zie voor vestiging: HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 52.

⁵⁹ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 54 en gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 58.

⁶⁰ HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 70 en gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 59.

⁶¹ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 55.

Aanvullend Protocol (zelfstandigen en dienstenverkeer) of Besluit 1/80/Besluit 2/76 (werknemers en familieleden).

Een *stand still*-bepaling ziet niet alleen op een wijziging van het nationale recht of beleid, maar ook op door de Gemeenschapswetgever vastgestelde wettelijke normen.⁶²

De *stand still*-bepaling is door het HVJ EG aangemerkt als het middel om het recht op vrij verkeer van werknemers, zelfstandigen en dienstverrichting, zoals neergelegd in de artikelen 12-14 van de Associatieovereenkomst, te realiseren.⁶³ Dit laat onverlet dat voor Turkse werknemers en hun gezinsleden, een nadere uitwerking van hun recht op vrij verkeer is gegeven in artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80. In het geval van werknemers die door hun arbeidsverleden rechten ontleen aan artikel 6 Besluit 1/80 en hun familieleden die rechten ontleen aan artikel 7 van dat Besluit geldt, dat de bevoegdheid van lidstaten reeds beperkt is door deze bepalingen.⁶⁴ Artikel 13 Besluit 1/80 ziet aldus op de bevoegdheid van lidstaten om de eerste toelating tot hun grondgebied en hun arbeidsmarkt te regelen van zowel Turkse werknemers als hun gezinsleden tot het moment dat zij aan artikel 6 en/of artikel 7 Besluit 1/80 rechten ontleen.⁶⁵

2.6.2 De gevolgen van de stand still-bepalingen voor het door een lidstaat te voeren immigratiebeleid

Hoewel de *stand still*-bepaling de bevoegdheid van lidstaten om hun eigen immigratiebeleid te voeren onverlet laat, moet deze bevoegdheid worden uitgeoefend met inachtneming van de verplichting die voortvloeit uit de *stand still*-bepaling. Een verdere beperking van de bevoegdheid van lidstaten vloeit voort uit de in het kader van titel IV EG vastgestelde maatregelen van secundair gemeenschapsrecht. Te denken valt aan richtlijn 2003/86/EG⁶⁶ dat de voorwaarden geeft voor de toelating en het verblijf van gezinsleden van derdelanders, dus ook Turkse onderdanen, richtlijn 2003/109/EG⁶⁷ dat derdelanders na vijf jaar legaal en ononderbroken verblijf het recht geeft om zich naar een andere lidstaat te begeven om daar arbeid in loondienst of als zelfstandige te verrichten, een studie te volgen of voor een ander doel in een tweede lidstaat te verblijven en richtlijnen 2004/114/EG⁶⁸ (toelating en verblijf van ondermeer derdelander studenten) en 2005/71/EG⁶⁹ (toelating en verblijf van derdelander wetenschappers). In de toekomst kan aan dit rijtje worden toegevoegd: de op 18 maart 2009 vastgestelde richtlijn dat de toelating van hoogopgeleiden regelt, de zogenoemde *Blue card*⁷⁰ en de andere richtlijnen die in de toekomst toelating en verblijf van economisch actieve derdelanders zullen gaan bepalen.

⁶² HvJ EG zaak C-228/06, *Soysal*, 19 februari 2009, n.n.g., r.o. 55.

⁶³ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 68, 72 en 81 en zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 61.

⁶⁴ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 75-76. Zie over deze bepalingen: hoofdstuk 1, paragraaf 1.6

⁶⁵ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 80.

⁶⁶ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *Pb. EU* 2003, L 251/12.

⁶⁷ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, *Pb. EU* 2004, L 16/44.

⁶⁸ Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, *Pb. EU* 2004, L 375/12.

⁶⁹ Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, *Pb. EU* 2005, L 289/15.

⁷⁰ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, *Pb. EG* 2009, L 155/17.

Het stilzitten van de Associatieraad EEG-Turkije brengt met zich mee dat de *stand still*-bepaling in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol ook kan worden ingeroepen door Turkse onderdanen die weliswaar rechtmatig het grondgebied van een lidstaat zijn binnengekomen, maar op het moment van hun aanvraag toelating als zelfstandige/dienstverlener c.q. ontvanger niet langer rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Een beroep op deze bepaling is ook niet uitgesloten als aanvankelijk voor een ander doel verblijf is aangevraagd en bij afwijzing van die aanvraag een beroep op artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol wordt gedaan.

Een verplichting om over een vergunning te beschikken om een economische vrijheid te verrichten, is volgens het HvJ EG een beperking van de rechten in artikelen 12-14 van de Associatieovereenkomst,

- vanwege de bijkomende en terugkerende administratieve en financiële lasten die gepaard gaan met de verkrijging van een dergelijke vergunning waarvan de geldigheid in de tijd is beperkt en in het geval van een weigering de uitoefening van deze vrijheid als zodanig verhindert.⁷¹
- omdat het in het geval van het dienstenverkeer in het algemeen de mogelijkheden aantast om in de betrokken lidstaat diensten te verrichten, omdat de dienstverrichter in die lidstaat zijn eigen personeel niet kan inzetten.⁷²
- als een aanvraag voor een vergunning systematisch wordt geweigerd waardoor de daadwerkelijke uitoefening van een vrijheid in de praktijk onmogelijk wordt.⁷³

Een verplichting om over een vergunning te beschikken alvorens een in artikelen 12-14 van de Associatieovereenkomst neergelegde vrijheid kan worden uitgeoefend, mag niet worden gesteld wanneer dit geen passend middel is om een legitiem doel (regulering van de toegang tot de arbeidsmarkt en/of het grondgebied van een lidstaat) te dienen.⁷⁴

2.6.3 Onbeantwoorde vragen

De rechtspraak van het HvJ EG geeft niet op alle vragen een antwoord. Dit is deels te verklaren door het casuïstische karakter en de verschillen tussen de wettelijke regelingen in de lidstaten die inherent zijn aan alle beslissingen van het HvJ EG. Een andere verklaring is dat het leerstuk nog niet volledig is uitgekristalliseerd, omdat het HvJ EG op bepaalde aspecten nog niet nader heeft uitgewerkt dan wel niet in de gelegenheid is gesteld om deze aspecten nader uit te werken. Een voorbeeld ter illustratie van dit laatste punt is dat het HvJ EG in geen enkele uitspraak stilstaat bij de problematiek van in het verleden in Turkije behaalde diploma's en de noodzaak om deze te erkennen als een familielid van een Turkse werknemer hier een opleiding wil volgen. Hieronder volgen enkele vragen die tot nu toe onbeantwoord zijn gebleven en waarop het antwoord medebepalend is voor de vaststelling of een nationale regeling in strijd is met de *stand still*-bepalingen.

De eerste onbeantwoorde vraag waarop een antwoord nodig is, betreft het moment waarop Turkse werknemers en hun gezinsleden een beroep kunnen doen op de *stand still*-verplichting; 1 december 1980, de datum die het HvJ EG gebruikt, of 20 december 1976, de datum waarop de rechtsvoorganger van artikel 13 van Besluit 1/80, artikel 7 van Besluit 2/76, van kracht werd?

⁷¹ HvJ EG zaak C-228/06, *Soysal*, 19 februari 2009, n.n.g., r.o. 55.

⁷² HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 114.

⁷³ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 114.

⁷⁴ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 115.

Een belangrijk punt van onduidelijkheid betreft de uitleg die het HvJ EG aan de woorden 'legaal verblijf' in artikel 13 van Besluit 1/80 heeft gegeven. Recapitulerend. Volgens het HvJ EG ziet artikel 13 Besluit 1/80 niet op Turkse onderdanen die hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daaraan gekoppelde recht op verblijf ontlenen aan artikel 6 en/of 7 van Besluit 1/80, omdat die zelf de voorwaarden bepalen voor de uitoefening van deze rechten.⁷⁵ Artikel 13 Besluit 1/80 ziet daarmee op de bevoegdheid van lidstaten om de positie van Turkse werknemers en hun gezinsleden te regelen totdat zij rechten ontlenen aan Besluit 1/80.⁷⁶ Hiervan is uitgezonderd de bevoegd van lidstaten om maatregelen te treffen teneinde illegaal verblijf op hun grondgebied te bestrijden.⁷⁷

- Betekent 'legaal' in artikel 13 van Besluit 1/80 dat een aanvraag voor eerste toelating tot het grondgebied en/of arbeidsmarkt gedaan door een Turks werknemer of diens familieleden getoetst moet worden aan het op 1 december 1980/20 december 1976 geldend nationaal recht of valt dit nog onder de bevoegdheid van de lidstaten?
- Hoe verhoudt zich het *dictum* van het arrest *Abatay*, waar een beroep op artikel 13 Besluit 1/80 wordt toegekend aan Turkse onderdanen die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst niet alleen legaal maar ook lang genoeg aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren,⁷⁸ met de vaststelling dat artikel 13 Besluit 1/80 niet ziet op Turkse onderdanen die hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daaraan gekoppelde recht op verblijf ontlenen aan artikel 6 en/of 7 van Besluit 1/80, omdat die zelf de voorwaarden geven voor de uitoefening van deze rechten,⁷⁹ en de vaste rechtspraak van het HvJ EG dat artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 bedoeld zijn om bij te dragen aan de inburgering in de samenleving van de ontvangende lidstaat?
- Wat verstaat het HvJ EG onder 'maatregelen om illegaal verblijf op het grondgebied te verhinderen'? Omvat dit maatregelen, zoals een visum en mvv-plicht, die beogen om te voorkomen dat een lidstaat door de aanwezigheid van een persoon voor een *fait accompli* wordt gesteld ter zake van toelating? Anders gesteld: Welke 'bijzondere aspecten' zijn onttrokken aan de beschermings sfeer van artikel 13 van Besluit 1/80?⁸⁰ Kan en zo ja in hoeverre kan 's Hof's rechtspraak inzake het communautaire vestigingsrecht in de zogenoemde Europaovereenkomsten naar analogie worden toegepast?

Een ander punt dat om opheldering vraagt betreft de zinsnede 'die voornemens zijn er een beroepsactiviteit als zelfstandig uit te oefenen' in rechtsoverweging 69 van *Tum en Dari*-arrest.⁸¹ Deze formulering wekt de indruk dat het HvJ EG hier een parallel ziet met het nuttig effect van de vrij verkeers-bepalingen in het EG-verdrag dat aan een belemmering van deze rechten in de weg staat en aldus een ruime toepassing van deze rechten waarborgt. Ter vergelijking moge de volgende motivering van het HvJ EG in rechtsoverweging 35 van het arrest *Eind* dienen.⁸² Daar brengt het HvJ EG het recht op terugkeer naar de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is en van de

⁷⁵ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 75-76. Zie over deze bepalingen: hoofdstuk 1, paragraaf 1.6

⁷⁶ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 80.

⁷⁷ HvJ EG EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 85.

⁷⁸ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 117 en dictum.

⁷⁹ HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Abatay e.a.*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, r.o. 75-76. Zie over deze bepalingen: hoofdstuk 1, paragraaf 1.6

⁸⁰ HvJ EG zaak C-16/05, *Tum en Dari*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, r.o. 59.

⁸¹ Zie ook: HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, r.o. 49.

⁸² HvJ EG zaak C-291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie t. R.N.G. Eind*, *Jur.* (2007) blz. I-10719.

familieleden die zich in de ontvangende lidstaat bij hem hebben gevoegd, als volgt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38/EG:

Een burger van een lidstaat zou ervan kunnen worden weerhouden, de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit te verlaten om op het grondgebied van een andere lidstaat betaald werk te gaan verrichten, wanneer hij niet de zekerheid had dat hij naar de lidstaat van herkomst zou kunnen terugkeren onafhankelijk van het verrichten van een economische activiteit in die laatste staat.

- Omvat een beperking in de zin van de *stand still*-bepalingen een maatregel die in de vrije verkeersrechtspraak van het HvJ EG als een belemmering van het recht op vrij verkeer van personen wordt aangemerkt en die in strijd is met het Gemeenschapsrecht, tenzij objectief gerechtvaardigd en evenredig, dat wil zeggen, geschikt om het doel te bereiken en niet verdergaand dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken?

Hoofdstuk 3 De stand still-bepalingen en de Nederlandse rechtspraak

3.1 Inleiding

3.1.1 Algemeen

Toen de *stand still*-bepaling van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije van kracht werd, namelijk 1 januari 1973¹, en de *stand still*-bepaling van artikel 7 van Besluit 2/76,² die naderhand werd vervangen door artikel 13 van Besluit 1/80, was in Nederland de Vreemdelingenwet van 1965 van kracht.

De Vreemdelingenwet (Vw) 1965³ was uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit (Vb) 1965⁴ en het Voorschrift Vreemdelingen (VV)1965.⁵ Het Vb 1965 en het VV 1965 zijn pas in 1966 in het Staatsblad gepubliceerd (en traden te samen met de Vw 1965 op 1 januari 1967 in werking), maar zullen desondanks vanwege de samenhang met de Vw 1965 in het vervolg van dit onderzoek worden aangeduid als Vb 1965 en VV 1965. Het beleid was in de relevante periode beschreven in de Vreemdelingencirculaire (Vc) van 1966⁶, die slechts voor ambtelijk gebruik was bedoeld en slechts beperkt voor derden was te raadplegen. De Vc 1966 werd in 1982 vervangen door de Vc 1982.⁷ Deze circulaire was, in tegenstelling tot de Vc 1966, ook verkrijgbaar voor ander dan ambtelijk gebruik.⁸

Daarnaast is het beleid betreffende de toegang tot Nederland te vinden in de Grensbewakingscirculaire (Gc) 1984,⁹ die naderhand is vervangen door de Grensbewakingscirculaire 1995.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling om tot een algehele herziening te komen. Zo werd midden jaren '70 gewerkt aan de uitbreiding van de rechtsbescherming en de rechtsbijstand aan vreemdelingen,¹⁰ hetgeen enkele jaren later resulteerde in een wetsontwerp tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet.¹¹ Dit wetsontwerp werd 'vervallen' verklaard (ingetrokken)¹² vanwege de indiening van een nieuw wetsvoorstel tot herziening van de Vreemdelingenwet.¹³ Dit leidde ertoe dat de Vreemdelingenwet 1965 in 1994 op een aantal punten ingrijpend is gewijzigd.¹⁴ Een aantal van die wijzigingen wordt hieronder inhoudelijk besproken. Met de herziening van de Vreemdelingenwet (en uiteraard het Vb en het VV) werd in 1994 ook een nieuwe Vc uitgegeven: de Vc 1994.

¹ Zie het juridisch kader in Hoofdstuk 1.

² Tekst opgenomen in Vc 1994, C14-11.

³ Vreemdelingenwet 1965, *Stb.* 1965, 40.

⁴ Vreemdelingenbesluit 1965, *Stb.* 1966, 387.

⁵ Voorschrift Vreemdelingen 1965, *Stcrt.* 1966, 188.

⁶ De tekst is gedeeltelijk, namelijk betreffende de wijzigingen, te vinden op de site van het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit in Nijmegen, Documentatie databank, (oude) Vreemdelingencirculaires (<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/vc/>, laatst geraadpleegd: 18 mei 2009). Voor het onderzoek is ook gebruik gemaakt van een bijgewerkte tekst van de Vc 1966 die door de IND ter inzage is gegeven.

⁷ De Vreemdelingencirculaire 1982 is van kracht sedert 1 februari 1983, zie het besluit daartoe in *Stcrt.* 28 oktober 1982, nr 208.

⁸ De Vc 1982 kostte, exclusief verzendkosten, inclusief b.t.w. Hfl. 178,- zonder en Hfl. 215,50 met drie ringbanden, zie ook persbericht van de SvJ van 27 oktober 1982, *Stcrt.* 1982, 209.

⁹ De Grensbewakingscirculaire 1984 is op 1 juni 1984 in werking getreden. Deze vervangt de instructies grensbewakingsambtenaren in de Vc 1966, zie *Stcrt.* 22 maart 1984, nr. 59. Overigens kostte de Grensbewakingscirculaire, exclusief verzendkosten, inclusief b.t.w. Hfl. 82,50 zonder en Hfl. 95,- met ringband.

¹⁰ Wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen, TK 1975-1976, 13 974, nrs. 1 en 2.

¹¹ Wetsvoorstel tot Algehele herziening Vreemdelingenwet, TK 1988-1989, 21 018 nrs. 1 en 2.

¹² Zie: TK 1992-1993, 13 974 en 21018, nr. 14.

¹³ Wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht, TK 1991-1992, 22 735 nrs. 1 en 2.

¹⁴ Wet van 23 december 1993, *Stb.* 1993, 707.

Eind jaren '90 werd gewerkt aan een volledig nieuwe opzet van de Vreemdelingenwet, waarin onder meer werd nagestreefd het bestaande beleid om te zetten in algemeen verbindende voorschriften, zodat de materiële normstelling in wettelijke regels zou zijn verankerd waardoor de rechtszekerheid zou worden vergroot. Dit leidde tot de Vreemdelingenwet 2000,¹⁵ die op 1 april 2001 in werking trad. Ondanks deze doelstelling werd, naast de Vw 2000, het Vb 2000¹⁶ en het VV 2000 als wettelijke regelingen, een omvangrijke Vc 2000 opgesteld voor de regeling van het vreemdelingenbeleid.

Voor het voorliggende onderzoek is, naast de regeling van toelating en verblijf, de regeling en de regulering van de toegang tot de arbeidsmarkt van belang. De eerste wetgeving inzake arbeid van vreemdelingen dateert van 1934.¹⁷ Deze werd in 1964 vervangen door de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen.¹⁸ Onder deze wetgeving was het uitgangspunt dat de *vreemdeling* diende te beschikken over een arbeidsvergunning. Dit veranderde met de invoering van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW)¹⁹ in een verplichting voor de *werkgever* die een vreemdeling arbeid wilde laten verrichten om te beschikken over een tewerkstellingsvergunning (TWV). De WABW is op haar beurt in 1994 vervangen door de Wet arbeid vreemdelingen (WAV)²⁰ onder handhaving van het uitgangspunt dat de werkgever dient te beschikken over een TWV wanneer hij een vreemdeling arbeid wil laten verrichten.

3.1.2 Inhoudelijk

Zowel het materiële vreemdelingenrecht als het vreemdelingenprocesrecht zijn aan ingrijpende veranderingen onderhevig geweest. Dat heeft op een aantal punten geleid tot het vervallen van eisen die werden gesteld aan toegang en verblijf en in een enkel geval werd een gunstiger regeling geschrapt of werden nieuwe voorwaarden of eisen geïntroduceerd. Alvorens daaraan afzonderlijk aandacht te schenken, wordt in deze paragraaf een korte karakterschets gegeven van de vreemdelingenwetgeving en het vreemdelingenbeleid zoals die in de periode 1973-1980 waren vorm gegeven: de periode waarin de onderscheiden *stand still*-bepalingen in de associatie EEG-Turkije van kracht werden.

- Toelatingsgronden -

Onder het regiem van de Vreemdelingenwet 1965 was toelating van vreemdelingen slechts mogelijk

- a. op grond van internationale verplichtingen,²¹
- b. wanneer daarmee een wezenlijk Nederlands belang was gediend²² of
- c. vanwege klemmende redenen van humanitaire aard.²³

Algemene voorwaarden waren dat de toe te laten vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan en geen gevaar oplevert voor de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid.²⁴

¹⁵ Vreemdelingenwet 2000, Wet van 23 november 2000, *Stb.* 2000, 495.

¹⁶ Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit van 23 november 2000, *Stb.* 2000, 497.

¹⁷ Zie: R.W.L. Loeb, *Inleiding vreemdelingenrecht*, Nijmegen: 1987, 2^e druk, blz. 30.

¹⁸ Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen, 20 februari 1964, *Stb.* 1964, 72.

¹⁹ Wet arbeid buitenlandse werknemers, Wet van 9 november 1978, *Stb.* 1978, 737, Kamerstukken 13 682 etc (zie S&J, deel 86-I, blz. 317). De WABW is op 1 november 1979 in werking getreden, KB van 26 oktober 1979, *Stb.* 567, en uitgevoerd in het Besluit WABW van 29 oktober 1979, *Stb.* 573.

²⁰ Wet arbeid vreemdelingen, Wet van 21 december 1994, *Stb.* 1994, 959, uitgevoerd in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, Besluit van 23 augustus 1995, *Stb.* 1995, 406.

²¹ Internationale verplichtingen, zoals in de Vc 1966: B4 (EEG of Benelux), B5 (Nederlands-Duits vestigingsverdrag), B9 (VS-Vriendschapsverdrag), B10 (Toescheidingsovereenkomst Suriname).

²² Vc 1966: B11 (buitenlandse werknemers), B12 (zelfstandigen).

²³ Vc 1966: B7 (vluchtelingen/asielgerechtigden), B15 (familiebezoek), B16 (medische behandeling), B17 (ex-Nederlanders), B19 (gezinshereniging en voortgezet verblijf na verbreking gezinsband), B20 (in Nederland geboren vreemdelingen of als minderjarige toegelaten voor gezinshereniging).

Onder de Vw 1965 was reeds sprake van een vergunningstelsel. Een vergunning tot verblijf (vtv) kon worden verleend wanneer sprake was van een 'wezenlijk Nederlands belang'. Daarnaast kon de vreemdeling een 'aanspraak' hebben op een vergunning tot vestiging (vtvest), bijvoorbeeld na vijf jaar hoofdverblijf in Nederland.²⁵ Een dergelijke 'aanspraak' op een vtvest hadden ook jongere vreemdelingen, die voorafgaand aan hun verzoek sinds hun 13^e levensjaar onmiddellijk onafgebroken (hoofd)verblijf in Nederland hadden gehad.²⁶

De verblijfstitels waren in de Vw 1965 geregeld in de artikelen 8-10. Opmerkelijk was daarbij het verval *van rechtswege* van de vtvest in artikel 14 lid 2 Vw 1965 bij verplaatsing hoofdverblijf van meer dan negen maanden.

De verlening van een vtv kon onder beperkingen en voorwaarden geschieden (vergelijkbaar met de huidige vergunning voor bepaalde tijd). Aan de vtvest²⁷ konden geen voorschriften of beperkingen meer worden verbonden (vergelijk de huidige vergunning voor onbepaalde tijd). Uiteraard was bij een vtvest geen (weigering van de) verlenging aan de orde, en was alleen intrekking mogelijk op de (zwaardere) gronden van art. 14 lid 1 Vw 1965 (vergelijk de intrekking van een vtv in art. 12 Vw 1965). Op het punt van de verblijfsbeëindiging en de intrekking van verblijfstitels wordt hieronder nader ingegaan.

Wanneer de vreemdeling een vtv voor een *tijdelijk* verblijfsdoel had, bijvoorbeeld voor studie of voor medische behandeling, was dit *als zodanig* geen grond voor weigering van een vtvest.²⁸ In de praktijk zou dit wel kunnen afstuiten op de middeleneis, met name omdat niet kon worden voldaan aan het duurzaamheidsvereiste. Wijziging van het verblijfsdoel was alleen mogelijk wanneer daarmee een wezenlijk Nederlands belang was gediend of vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Hier zij reeds opgemerkt dat onder de huidige Vreemdelingenwet (Vw 2000) de verkrijging van een vergunning voor onbepaalde tijd voor een regulier verblijfsdoel niet mogelijk is met een vergunning voor bepaalde tijd die is verleend onder de beperking voor een tijdelijk verblijfsdoel.²⁹

- de 10(2) status -

Onder de Vw 1965 had de vreemdeling, na vijf jaren houder te zijn geweest van een vtv, 'aanspraak' op de verlening van een vtvest. Op deze regel bestond een uitzondering, die was vervat in artikel 10 lid 2 Vw 1965³⁰ en daarom gewoonlijk de 10(2) status werd genoemd. Deze status werd reeds na één jaar verleend aan echtgenoten en (voor)kinderen tot de leeftijd van 21 jaar (naderhand, met de verlaging van de leeftijdsgrens voor meerderjarigheid op 12 januari 1988, 18 jaar), die 'feitelijk tot het gezin' behoorden van een Nederlander of een vreemdeling aan wie een vtvest was verleend. De 10(2) status kwam eveneens toe aan echtgenoten die waren gehuwd met een Nederlandse vrouw die door haar huwelijk het Nederlandschap had verloren, alsmede de in Nederland geboren kinderen van een Nederlander of vreemdeling die houder was van een vtvest en een andere vreemdeling aan wie een vtv was verleend.

De 10(2) status ging evenwel *van rechtswege* verloren bij verbreking van de gezinsband, zoals einde van het huwelijk door scheiding of de dood (echter niet door verbreking van de samenwoning

²⁴ Onder deze aanduidingen worden tevens begrepen de goede zeden, de volksgezondheid en de (goede) internationale betrekkingen, zie Vc 1982, supplement 4, januari 1988, A4/5.3.1. Zie ook de betreffende paragraaf over openbare orde. Voor de lijst ziekten en gebreken zie de Bijlage bij artikel 95 lid 5 Vb 1965, zie ook S&J 86-I, blz. 216/217.

²⁵ Artikel 13 Vw 1965.

²⁶ Vc 1984, A4/6.1.1.

²⁷ Artikel 10 lid 1, onder a, Vw 1965.

²⁸ Artikel 13 lid 3 Vw 1965, zie ook Vc 1984, suppl. 5 van april 1991, A4/6.1.3.1.

²⁹ Artikel 21 lid 1, onder b, Vw 2000 (weigeringgrond).

³⁰ Artikel 10 lid 2 Vw 1965 jo artikel 47 Vb 1965, verdere uitwerking in artikel 24a VV 1965.

als feitelijk begrip) of doordat kinderen meerderjarig werden of als minderjarige het ouderlijk huis verlieten. Bovendien ging de 10(2) status van rechtswege verloren bij het einde van de verblijfstatus als vluchteling of asielgerechtigde. Op de 10(2) status wordt in de paragraaf betreffende gezinsvorming en – hereniging nader ingegaan.

- *middeleneis* -

Onder de Vreemdelingenwet 1965 werd de vreemdeling die in aanmerking wilde komen voor verlening of verlenging van een vergunning tot verblijf (vtv) geacht te voldoen aan de middeleneis wanneer hij zelfstandig beschikte over voldoende middelen van bestaan, waarbij voldoende destijds betekende dat hij tenminste voldeed aan de norm van de Algemene bijstandwet (Abw, 'bijstandsnorm') voor de betreffende categorie (alleenstaand of gezin). Het ontbreken van voldoende middelen van bestaan was niet alleen een reden om de verlening of verlenging te weigeren, maar kon ook een grond zijn voor intrekking van een reeds verleende vtv. Het was evenwel als enkele grond onvoldoende voor de weigering van de verlenging of voor de intrekking van een vtv wanneer de vreemdeling een aanspraak kon doen op het Europees Verdrag inzake Sociale en Medische Bijstand (EVSMB).³¹ Bovendien golden bijzondere beleidscriteria bij, onder meer, voortgezet verblijf na verbreking van de gezinsband.³² Wanneer niet zeker was dat de vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikte, kon een garantstelling worden vereist. De garantstelling kende onder de Vw 1965 een ruim toepassingsbereik.³³

De eis dat de vreemdeling *duurzaam* kon beschikken over voldoende middelen van bestaan was met name van belang bij de verlening van een vtvest.³⁴ De middeleneis kon tot 10 jaar hoofdverblijf in Nederland worden tegengeworpen.³⁵ Voor de invulling van het begrip 'duurzaam' werd er van uitgegaan dat de bestaansmiddelen nog voor tenminste één jaar ter beschikking waren of, in het geval de vreemdeling een uitkering krachtens de Werkloosheidswet (WW) genoot, een uitkeringsduur van nog drie jaren. De duurzaamheid van middelen van bestaan voor buitenlandse werknemers werd geacht niet redelijkerwijs te zijn gewaarborgd wanneer de vreemdeling regelmatig wisselde van werkgever, danwel een uitkering genoot of had genoten krachtens de Algemene Bijstandswet (Abw), werkloos was zonder een WW-uitkering of geen uitzicht had op werkgelegenheid voor nog tenminste één jaar.³⁶ Hoewel het niet duurzaam kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan in de weg stond aan de verlening van een vtvest, kon eventueel een vtv worden verleend.

Naast de garantstelling was er het stelsel van waarborgsommen (ter zekerheidstelling). Omdat het beheer en de verantwoording daarvan door hoofden van de plaatselijke politie (hpp) arbeidsintensief was en er nogal eens problemen waren bij het terugstorten van waarborgsommen is dit stelsel per 1 april 1975 vervallen. De eis dat een waarborgsom moet worden gestort, werd daarna slechts incidenteel gehanteerd.

Met betrekking tot de terugbetaling van waarborgsommen aan Turkse werknemers is destijds een regeling ontworpen door de Turks-Nederlandse Commissie (op basis van artikel 22 van de Wervingsovereenkomst) dat terugbetaling kon geschieden naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek.³⁷

³¹ Zie Vc 1982, B6.

³² Zie Vc 1982, B19 onder 2 en 3.

³³ Artikel 48 lid 1, onder b, en artikel 51 Vb 1965, zie ook Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988, A4/5.2.5.2.

³⁴ Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988, A4/6.1.3.2.

³⁵ Artikel 13 lid 4 Vw 1965.

³⁶ Zie voor bijstandsverlening aan vreemdelingen: Vc 1982, C9.

³⁷ 24 januari 1976, nr. 2485/E 1536 TGV-A 304, aanvulling van de Vc 1966 bij Aanschrijving van 1 december 1977, AJZ 1334/E-633-318.

- huisvestingeis -

Het vreemdelingenbeleid op basis van de Vreemdelingenwet 1965 kende, naast de middeleneis, ook de huisvestingeis die aan de verlening van een vtv in de weg kon staan wanneer de vreemdeling niet beschikte over passende huisvesting. Hoewel de ergste woningschaarste van de naoorlogse jaren voorbij was, werd aan het eind van de jaren '70 besloten vast te houden aan de huisvestingeis om sociale spanningen en met name concentraties van vreemdelingen in zwakkere wijken (gettovorming) te vermijden.³⁸

Overigens was het toelatingsbeleid onveranderlijk restrictief vanwege de bevolkings- en de werkgelegenheidssituatie. Dat is, als uitgangspunt, door de jaren heen, gebleven.³⁹

- bevoegdheid hpp tot verlening, verlenging en intrekking verblijfsvergunningen -

Een bijzonderheid van het beleid onder de Vw 1965 was dat hoofden van plaatselijke politie (hpp) 'zelfstandig' bevoegd waren om vergunningen te verlenen, te verlengen en in te trekken en om de daaraan verbonden beperkingen te wijzigen of op te heffen.

Het indienen van aanvragen diende steeds bij de hpp te geschieden, die vervolgens 'zelfstandig' bevoegd (door middel van delegatie door de Staatssecretaris van Justitie (SvJ)) was om de aanvraag in te willigen of af te wijzen, tenzij hij daaraan voorafgaand een advies moest vragen aan de SvJ, ofwel de aanvraag diende door te geleiden aan de SvJ wanneer die alleen bevoegd was om de aanvraag in te willigen of af te wijzen.⁴⁰ Afhankelijk van het soort vergunning, bijvoorbeeld ten aanzien van 'begunstigde EEG-onderdanen', waren de hpp niet zelfstandig bevoegd, maar gebonden aan een aanwijzing van de SvJ of moesten zij de SvJ terzake een voorstel doen.

Zo waren de hpp bevoegd om beslissingen te nemen over aanvragen voor verlening en verlenging van vtv's en verlening van een vtv. Wanneer twijfel bestond over de vraag of sprake was van klemmende redenen van humanitaire aard of wezenlijk Nederlands economisch of cultureel belang, moest hij een voorstel doen aan de SvJ.

Voor zelfstandigen waren de hpp niet bevoegd wanneer het vreemdelingen-niet EEG-onderdanen betrof, zoals Turken. Bij de vaststelling of met de toelating een wezenlijk Nederlands belang was gediend (economisch, volksgezondheid of cultureel) was veelal een advies van de minister EZ vereist, waarbij uiteraard de eis gold dat de vreemdeling beschikte over voldoende middelen van bestaan etc.

Overigens is met de invoering op 1 januari 1998 van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de gedelegeerde bevoegdheid van de hpp een mandaatbevoegdheid geworden. Aan de bevoegdheden van de hpp heeft de Vw 2000 een einde gemaakt.

Eenzijds vergroot de 'centralisatie' van de aanvragen voor verlening en verlenging van vergunningen de rechtsgelijkheid en wordt willekeur voorkomen. Anderzijds maakt het de besluitvorming mogelijk bureaucratischer en in ieder geval meer afstandelijk, zowel figuurlijk als letterlijk, doordat er langere (beslis)lijnen zijn.

- rechtspositie van Turken -

In de Vc 1966 werd aan Turken als zelfstandigen, dienstverleners, werknemers danwel hun gezinsleden geen afzonderlijke aandacht besteed. Turkse werknemers vielen onder het beleid voor

³⁸ Notitie inzake het Nederlandse vreemdelingenbeleid, TK 1978-1979, 15 649 nr. 2, blz. 9.

³⁹ Zie: Vc 1966, C IX B1, 33^e wijziging en Vc 1982, A4/1.3.4.

⁴⁰ Zie ook: Vc 1966, deel C.

buitenlandse werknemers en hun gezinsleden onder de nationale voorwaarden voor gezinsvorming en -hereniging. In de meeste gevallen betrof het Turkse werknemers die waren geworven op grond van de wervingsovereenkomst Nederland-Turkije, waardoor zij onder gunstiger voorwaarden een verblijfsvergunning konden verkrijgen en – uiteraard – toegang tot de arbeidsmarkt. Terzake werd in 1964 in Ankara een wervingsovereenkomst met Turkije gesloten. Door de oliecrisis in 1973 nam de vraag naar arbeidskrachten sterk af, waardoor vanaf 1974 een moratorium op het werven van buitenlandse werknemers van kracht werd.⁴¹ Voor dit onderzoek betekent dit dat de positie van geworven werknemers van ondergeschikt belang is.

Pas kort na het verschijnen van de Vc 1994 werden de Associatieovereenkomsten genoemd, waaronder de Associatieovereenkomst EEG-Turkije⁴² en de betekenis van Besluit 1/80 voor Turkse werknemers.⁴³

3.2 Onderwerpen nader beschouwd

Voortbouwend op deze karakterschets op hoofdlijnen zal een aantal thema's nader worden besproken, teneinde te kunnen beoordelen of sprake is (geweest) van een verandering die kan worden aangemerkt als een 'nieuwe beperking' in de zin van de *stand still*-bepalingen. Daarvoor zal ruwweg een verdeling worden gemaakt naar de voorwaarden voor toegang, voor toelating, voor voortzetting van het verblijf en de verblijfsbeëindiging.

3.2.1 Toegang tot Nederland

3.2.1.1 Visa

Om toegang te kunnen krijgen tot het grondgebied is in de regel vereist dat de vreemdeling beschikt over een geldig document grensoverschrijding, veelal in de vorm van een paspoort, al dan niet voorzien van een visum, alsmede over voldoende bestaansmiddelen en dat de vreemdeling geen gevaar oplevert voor de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid. Deze eisen waren onder de Vw 1965 niet veel anders dan onder de huidige wetgeving, maar dat betekent niet dat er geen wezenlijk andere omstandigheden gelden. Zo is het 'grondgebied' sinds de Benelux personenovereenkomst van 1960⁴⁴ al geen 'Nederlands' grondgebied meer, maar een 'Benelux' grondgebied dat sinds het Akkoord van Schengen van 1985⁴⁵ en de daarbij behorende Uitvoeringsovereenkomst van 1990⁴⁶ is uitgegroeid tot een Schengengrondgebied waarvan de

⁴¹ Zie het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, *Turken in Nederland en Duitsland/de arbeidsmarktpositie vergeleken*, (Den Haag: 2006).

⁴² Vc 1994, Aanvulling 12 van 27 december 1994, *Stcrt.* 1995, 10, waarin de verwijzing naar de Associatieovereenkomsten in A4/4.1.2. Zie ook: Vc 1994, C14-11.

⁴³ Naar aanleiding van de uitspraak van het HvJ EG in de zaak *Bozkurt* (HvJ EG zaak C-434/93, *A. Bozkurt t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1995) blz. I-1475) is Vc 1994, B4/9 (EEG) en B11/5.2.2 (buitenlandse werknemers) aangepast voor Turkse werknemers, zie Aanvulling 25 van 10 mei 1996, *Stcrt.* 1996, 143. De Vc 1994, Aanvulling 15 van juli 1996 vermeldt in B4/9.1 dat het HvJ EG in de zaak *Kus* (HvJ EG zaak C-237/91, *Kazim Kus t. Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Jur.* 1992, blz. I-6781) heeft bepaald dat artikel 6 van Besluit 1/80 rechtstreekse werking heeft, en dat het HvJ EG in de zaak *Bozkurt* heeft bepaald, met verwijzing naar de zaak *Sevince* (HvJ EG zaak C-192/89, *S.Z. Sevince t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1990) blz. I-3451), dat artikel 6 van Besluit 1/80 ook door Turkse vrachtwagenchauffeurs kan worden ingeroepen ter verkrijging van een verblijfsvergunning. In de Vc 2000 is de regeling van de positie van Turkse werknemers, hun gezinsleden en Turkse zelfstandigen opgenomen in B11/3.

⁴⁴ De Overeenkomst tot verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux gebied van 11 april 1960, *Trb.* 1960, 40.

⁴⁵ Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, *Trb.* 1985, 102.

⁴⁶ Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, *Trb.* 1990, 145. Deze overeenkomst werd op 26 maart 1995 in werking gesteld. Naderhand zijn Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Finland, Zweden, Noorwegen en IJsland toegetreten tot de SUO. De in 2004 en 2007 toegetreten 12 EU-lidstaten (Estland, Letland, Litouwen,

'buitengrenzen' soms binnen, maar soms ook (ver) buiten het grondgebied van de Europese Unie (EU) vallen.⁴⁷

- documenten grensoverschrijding -

In het begin van de jaren '70 wordt in de Vc 1966 een passage opgenomen met de melding dat in Turkije speciale paspoorten worden verstrekt in de vorm van toeristenpassen.⁴⁸

Bij 'beroep' staat 'toerist' vermeld met de aantekening dat 'Dit paspoort slechts geldig (is) voor toeristische reizen. Daarmee mag men in het buitenland geen werk aanvaarden'. Aan houders van dergelijke paspoorten wordt slechts toegang verleend wanneer zij aan de voorwaarden voldoen, zoals het beschikken over voldoende bestaansmiddelen. In beginsel is slechts verblijf voor maximaal drie maanden (in de vrije termijn) toegestaan, voorzover zij aan de voorwaarden voldoen. Verblijf voor het zoeken van arbeid is niet toegestaan. Dat kan slechts anders zijn als het paspoort door de Turkse overheid geldig is gemaakt voor een ander doel en de betrokkene legaal is ingereisd.

- visa kort verblijf -

Bij de hierboven genoemde vereisten voor het verkrijgen van toegang en soms ook toelating is het bezit van een geldig visum genoemd. Reeds in 1918 werd in Nederland een algemeen visumstelsel ingevoerd.⁴⁹ Geleidelijk is een onderscheid ontstaan in visa voor kort verblijf, dat wil zeggen tot maximaal drie maanden, en visa voor langer verblijf, dat wil zeggen voor verblijf langer dan drie maanden. Voor toelating (toegang tot het grondgebied en verblijf) was als hoofdregel een visum vereist.⁵⁰

Voor het onderwerp visa zij hier tevens verwezen naar de afzonderlijke paragraaf in dit hoofdstuk (paragraaf 3.5.1) over dit onderwerp bij 'internationale instrumenten' betreffende het Nederlandse visumbeleid ten aanzien van Turken.

Onder de vigeur van de Vw 1965 werden voor visa voor kort verblijf de volgende visa onderscheiden:

- a. het transitvisum, met of zonder oponthoud;
- b. het reisvisum, in beginsel voor maximaal drie maanden; en
- c. het Benelux-visum, al dan niet met beperkte territoriale geldigheid.⁵¹

Een reisvisum kon eventueel worden afgegeven voor meerdere reizen, tevens was, onder omstandigheden, verlenging mogelijk. Bijzonder was het zogenoemde courtoisie-visum, waarop de aantekening op het visum werd gemaakt dat daarvoor geen leges hoefden te worden betaald.⁵²

'Zelfstandige' verlenging van een reisvisum door de hpp was mogelijk⁵³ tot drie maanden of in bijzondere gevallen tot zes maanden wegens bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld

Tsjechië, Hongarije, Polen, Malta, Slowakije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije) verkeren nog in een overgangsfase. Zwitserland werd op 12 december 2008 het 24^e 'Schengenland'. De toetreding van Liechtenstein zal eind 2009 plaatsvinden.

⁴⁷ Het Schengenacquis is niet van toepassing op het gehele grondgebied van de EU: zo zijn het Verenigd Koninkrijk en Ierland daaraan niet gebonden, zie artikel 4 van het Protocol tot opnemng vna het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, *Pb. EG* 1997, C 340/97. De landen van de Europese Economische Ruimte (EER), IJsland en Noorwegen en Liechtenstein, hebben zich bij Overeenkomst van 2 mei 1992 als niet-EU lidstaten gebonden aan het Schengenacquis.

⁴⁸ Vc 1966 deel C, eerste wijziging, Bijlage C1.

⁴⁹ R.W.L. Loeb, *a.w.*, blz. 30.

⁵⁰ Artikel 46 lid 1 Vb 1965.. Uitzonderingen visumvereiste in artikel 41 lid 2 en 3 Vb 1965, zie Delen III en IV Benelux Verzameling Voorschriften en Vc 1966 Deel C, hoofdstuk III. Vrijstelling van de visumplicht in bijlage 3a VV 1965.

⁵¹ Vc 1982, A4/2.4.2.

⁵² Vc 1982, A4/2.6.2.6.

⁵³ Vc 1982, A4/2.6.6.3.

familiebezoek.⁵⁴ In dergelijke gevallen was garantstelling verplicht wanneer de vreemdeling niet over voldoende middelen van bestaan beschikte.

Hier zij opgemerkt dat onder de Vw 2000 voor familiebezoek niet met een visum (eventueel mvv) kan worden volstaan, aangezien hiervoor thans een *verblijfsvergunning* voor maximaal zes maanden is vereist.⁵⁵

Het besluit tot het inwerking stellen van de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen (SUO) in 1995 leidt tot aanpassing van de tekst van de Vc 1994 inzake visa voor kort verblijf.⁵⁶ Per 1 september 1996 wordt de uniforme Schengen visumsticker ingevoerd.⁵⁷

Kort daarvoor was de Vc 1994 gewijzigd in die zin, dat het visumvrije verblijf op het Benelux grondgebied voor Turkse onderdanen die beschikken over een geldige verblijfstitel voor één van de lidstaten van de EU was beëindigd.⁵⁸ Vanaf 15 februari 1996 is een visumvrij verblijf van ten hoogste drie maanden mogelijk wanneer de vreemdeling in het bezit is van een geldige verblijfstitel van één van de Schengenstaten die de SUO daadwerkelijk uitvoeren, waarbij de visumvrije binnenkomst geldt voor alle betrokken Schengenlanden.⁵⁹

- verblijf in de 'vrije termijn' -

Op grond van artikel 8 Vw 1965 j° 46 Vb 1965 had de vreemdeling *van rechtswege* een recht op kort verblijf, tegenwoordig verblijf in de 'vrije termijn' genoemd, voor de duur van maximaal drie maanden, voorzover en voor zolang hij voldeed aan de daaraan gestelde voorwaarden.⁶⁰ Die voorwaarden bestonden daarin dat geen onjuiste gegevens waren verstrekt met betrekking tot doel en duur van het verblijf danwel met betrekking tot de beschikbare middelen van bestaan en dat tijdig mededeling was gedaan aan de hpp wanneer zij arbeid wilden verrichten. Voorts was vereist dat de vreemdeling geen gevaar opleverde voor de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid. Tevens konden verplichtingen worden opgelegd, zoals een identificatieplicht, een mededelingsplicht bij het zoeken of het aanvaarden van arbeid,⁶¹ en een meldingsplicht bij een voorgenomen verblijf langer dan drie maanden.⁶² Arbeid in de vrije termijn, in verband met voldoende bestaansmiddelen, was toegestaan mits niet voor langere duur dan verblijf in vrije termijn was toegestaan, òf na de mededeling en de melding dat betrokkene arbeid ging zoeken of had gevonden.

Bij de bedoeling om langer dan drie maanden te verblijven, restten van de vrije termijn nog acht dagen.⁶³ Dat gold ook voor de houder van een mvv. Immers, volgens artikel 66 Vb 1965 diende hij zich binnen acht dagen te melden bij de hpp, omdat anders de vrije termijn onmiddellijk eindigde op grond van artikel 8 lid 1, aanhef en onder a, Vw 1965.

⁵⁴ Vc 1982, B15.

⁵⁵ Artikel 3.70 Vb 2000.

⁵⁶ Vc 1994, Aanvulling 14 van 26 maart 1996, *Stcrt.* 1996, 65, aanpassing Vc 1994, A4/3.2 t/m 3.10, alsmede van de kosten daarvan in A4/3.9.4.

⁵⁷ Zie: Aanvulling 3 van oktober 1996 van A7/2.1.1 van de Grensbewakingscirculaire 1995.

⁵⁸ Vc 1994, Aanvulling 15 van 19 mei 1996, *Stcrt.* 1996, 143 (nr. 570151/96/IND), wijziging van Vc 1994, A4/2.2.2.

⁵⁹ De regeling is opgenomen in Vc 1994, C-37.

⁶⁰ Vc 1966, 13^e wijziging.

⁶¹ Artikel 62 Vb 1965 en 34 VV 1965. Zie: Vc 1982 A4/2.3.3.2.

⁶² Artikel 66 Vb en 35 VV 1965.

⁶³ Artikel 46 lid 1, onder e, Vb 1965.

- verblijf voor langer dan drie maanden –

Wanneer de vreemdeling langer wilde verblijven dan drie maanden was in beginsel⁶⁴ een bijzonder visum vereist: de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Artikel 42 Vb 1965 en 16 lid 2 VV 1965 voorzagen in de gevallen waarin ontheffing van het mvv vereiste werd verleend.⁶⁵

Op 1 maart 1969⁶⁶ is de lijst met landen wier onderdanen moeten beschikken over een geldige mvv aanzienlijk uitgebreid. Uitzonderingen op het mvv vereiste golden in het geval van

- ernstig financieel nadeel,
- klaarblijkelijke hardheid,⁶⁷ of
- wanneer met de komst van de betrokkene een aanmerkelijk Nederlands economisch of cultureel belang was gediend.

Volgens de toelichting konden de uitzonderingen van toepassing zijn in het geval van familiebezoek en de familieleden afkomstig waren uit een ver land, in het geval van studenten, in het geval van vrouwen die waren gehuwd met een Nederlander en die zich hier wilden vestigen, in het geval van spijtmigranten (oud-Nederlanders) of vreemdelingen met hoge leidinggevende functies.

Naast de aanvraag van de mvv⁶⁸ was ook de aanvraag van een vtv vanuit het buitenland mogelijk. Dat was zelfs vereist in het geval een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig was.⁶⁹ Verblifsvergunningen werden niet in het buitenland *afgegeven*.

De aanvraag, maar ook de verlening van de mvv diende in het land van herkomst (of bestendig verblijf) te geschieden, teneinde de overheid niet voor voldongen feiten te stellen.⁷⁰ Aanvragen dienden door de vreemdeling in persoon of door zijn wettelijk vertegenwoordiger (ouder, voogd of curator) te worden ingediend. De afwijzing van een aanvraag diende bij gemotiveerde beschikking te geschieden, met vermelding van openstaande rechtsmiddelen.⁷¹

Wanneer een mvv was vereist kwam de betreffende vreemdeling die niet over een mvv beschikte in beginsel niet in aanmerking voor de verlening van een vtv.⁷² Bij visumaanvragen vanuit het buitenland ten behoeve van vreemdelingen die in Nederland een referent hadden, werden voorafgaand inlichtingen en advies gevraagd aan de hpp. De referent kon bij de hpp een 'verzoek indienen ter ondersteuning van de visumaanvraag'.⁷³

⁶⁴ Vrijstelling gold destijds voor onderdanen van EEG-lidstaten, Finland, Monaco, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten, IJsland, Zweden, Zwitserland (incl. Liechtenstein) en een bijzonder regeling voor Spanje en Portugal. Als regel geldt dat een mvv is vereist in die gevallen waarin ook een visum is vereist. Is evenwel geen visum vereist, dan is voor langer verblijf soms wel een mvv vereist. Wanneer geen mvv is vereist, is nimmer een visum vereist, zie: Vc 1982, A4/2.2.3.1.

⁶⁵ Vc 1982, A4/5.6.2.3

⁶⁶ 7^e wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen. Zie ook: Vc 1966, 6^e wijziging.

⁶⁷ Vergelijk het huidige artikel 3.71 lid 4 Vb 2000: onbillijkheid van overwegende aard.

⁶⁸ De mvv wordt niet in Nederland verstrekt; aanvragen daarvoor dienen in het buitenland te geschieden, aldus Vc 1966, 35^e wijziging. Wanneer de vreemdeling naar Nederland was afgereisd zonder de beslissing op zijn aanvraag voor een vtv af te wachten, dan moest hij een nieuw verzoek indienen. Het oude verzoek bleef 'buiten beschouwing'.

⁶⁹ Vc 1982, B11.

⁷⁰ Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988, A4/3.1.

⁷¹ Vc 1982, suppl. 1 van juni 1983, A4/3.4.

⁷² Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988, A4/2.4.3. Volgens Vc 1982 A4/5.3.4 was het ontbreken van een mvv geen reden voor weigeren vergunning o.g.v. openbare orde. De mvv-plicht betekende wel dat in beginsel geen toelating plaatsvond zonder geldige mvv, dit in aansluiting op de *Notie Vreemdelingenbeleid*, TK 1978-1979, 15649 (zie de Aanschrijving van 10 juni 1980, AJZ 1334/E-633-A-360 in Vc 1966).

⁷³ De referent kon een 'ondersteuning van de aanvraag' en een 'verzoek om toelating' indienen en werd geïnformeerd wanneer het advies 'geen bezwaar' werd afgegeven, maar ook bij een negatief advies. Het advies werd ambtshalve door de hpp gegeven.

- *geworven werknemers*

Op het mvv-vereiste bestond een uitzondering voor werknemers die op grond van een wervingsovereenkomst werden geworven. Daartoe behoorden destijds ook Turken.⁷⁴

De hpp waren bevoegd een vtv te verlenen met ontheffing van het mvv-vereiste bij geworven werknemers die toestemming hadden gekregen tot het verrichten van arbeid in Nederland wanneer de mvv niet tijdig in hun paspoort kon worden aangebracht⁷⁵ wanneer de vreemdeling aan de overige toelatingsvoorwaarden voldeed. Als de hpp niet bevoegd was een vtv te weigeren, moest hij de beslissing aan de SvJ laten, bijvoorbeeld in het geval van verruimde gezinshereniging.

Een mvv was vereist voor arbeid in loondienst en als zelfstandige. Werknemers die onder de WABW (1979) vielen moesten voor hun vertrek naar Nederland een verblijfsvergunning aanvragen (vtv), die werd behandeld als een mvv-aanvraag.⁷⁶

Voorts was een mvv vereist voor familiebezoek voor maximaal zes maanden, buitenlandse studenten, gezins- en familieleden van Nederlanders of hier toegelaten vreemdelingen (ex artikel 9 en 10 Vw 1965), zijnde echtgenoten en minderjarige kinderen, alsmede partners (mits gebleken duurzame en exclusieve relatie met een vreemdeling die beschikte over een vtvest, danwel een vluchteling) en voor medische behandeling in Nederland.

In artikel 46 lid 2 Vb 1965 was geregeld dat de vreemdeling in de vrije termijn acht dagen de tijd kreeg om een verblijfstitel aan te vragen (na melding bij de hpp of de vreemdelingendienst). In beginsel betrof het houders van een mvv. Slaagde hij daarin niet, dan verviel zijn verblijfsrecht en moest hij vertrekken.⁷⁷ De bepaling van het tweede lid was bedoeld voor die vreemdelingen die niet voornemens waren om langer dan drie maanden te verblijven, maar zich naderhand bedachten en kenbaar maakten, bijvoorbeeld door werk of een woning te aanvaarden, dat zij langer wilden blijven. In die gevallen eindigde het verblijf na acht dagen.

In 1993 (met het in werking treden van EG-richtlijn 90/364/EG⁷⁸) is verblijf in de vrije termijn ook toegestaan voor economisch niet-actieven. In verband daarmee is de bepaling voor verblijf van werkzoekenden (onderdeel d) vervallen.⁷⁹ Sindsdien is de lezing dat wanneer de vreemdeling in de vrije termijn blijf geeft langer te willen blijven dan toegestaan, bijvoorbeeld door een arbeidsovereenkomst aan te gaan, door inschrijving in het gemeentelijke basisadministratie (GBA) of door een woning te kopen, zijn verblijfsrecht na acht dagen eindigt.⁸⁰

- *mvv-eis* -

De eis dat de vreemdeling een mvv had aangevraagd en verkregen alvorens naar Nederland te komen, werd in 1994 wettelijk 'gefixeerd' in het Vb.⁸¹ Daarmee werd een beleidsregel omgezet in een algemeen verbindend voorschrift.⁸²

⁷⁴ Vc 1982, suppl. 5 van april 1991, B11. Zie echter: paragraaf 3.1.2. van dit hoofdstuk.

⁷⁵ Vc 1982, A4/5.6.2.3, letter g.

⁷⁶ Vc 1973, 33^e wijziging, spiegelbeeldig aan het huidige artikel 16 lid 1, onder a, Vw 2000.

⁷⁷ Zie Nota van Toelichting bij Vb 1965, blz. 920.

⁷⁸ Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *Pb.EG* 1990, L180/26.

⁷⁹ Besluit van 30 december 1993, *Stb.* 1994, 8, blz. 17.

⁸⁰ Zie het huidige artikel 3.3 lid 2 Vb 2000, deze tekst is ongewijzigd gebleven.

⁸¹ Artikel 52 a Vb 1965/1994 jo artikel 41 lid 1, onder c, Vb 1965/199, zie Nota van Toelichting Vb, 30 december 1993, *Stb.* 1994, 8, blz. 18.

⁸² Verdere aanscherping in het mvv-wetje, zie het artikel van P. Boeles, J.J. van der Gouw, J.D.M. Steenbergen, M.J.A. Vrouwenraets, A. Woltjer, 'Herinvoering van de verscherpte MVV-eis: grote vragen bij een klein wetje', *Migrantenrecht* 1997 nr. 4, blz. 71-80.

- inburgeringsverplichting -

Met ingang van 15 maart 2006 is in artikel 16 lid 1, onder h, Vw 2000⁸³ het vereiste geïntroduceerd dat de vreemdeling was geslaagd voor zijn inburgeringstoets als verleningvoorwaarde voor een mvv. Deze eis werd ingevoerd vooruitlopend op de Wet inburgering nieuwkomers (WIN).⁸⁴ Naderhand is deze verplichting gebaseerd op de Wet inburgering en is een nieuw artikel 16a Vw 2000 ingevoegd dat in de mogelijkheid voorziet van afwijzing van de aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd indien de vreemdeling niet is geslaagd voor zijn inburgeringsexamen.⁸⁵

- gevaar voor de openbare orde -

Met het oog op de wijzigingen die de SUO noodzakelijk maakte, werden de begrippen openbare orde en openbare rust wezenlijk verruimd.⁸⁶ Aan artikel 49 Vw 1965 werd in 1993 een derde lid toegevoegd waarin werd bepaald dat onder openbare orde en gevaar voor de nationale veiligheid ook de openbare orde en de nationale veiligheid van de andere Schengen landen wordt begrepen (zie ook paragraaf 3.2.3 over verblijfsbeëindiging).

In 1996 werd, met betrekking tot de weigering van eerste toelating wegens een gevaar voor de openbare orde, de Vc 1994 aangepast⁸⁷ in die zin dat aanvaarding van een transactieaanbod ging gelden als weigeringgrond voor eerste toelating vanwege een gevaar voor de openbare orde. Naar aanleiding van een uitspraak van de Rechtseenheidskamer (REK)⁸⁸, op 8 april 1999 zou onduidelijkheid hebben bestaan over de vraag of de weigering van de eerste toelating vanwege gevaar voor de openbare orde een individuele belangenafweging toeliet. In de 'verduidelijking' van 19 augustus 1999 wordt aangegeven dat een dergelijke belangenafweging niet nodig is. Bij afwijking van het beleid hoeft slechts rekening te worden gehouden met bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 Awb. Daartoe wordt niet gerekend *het enkele* ontbreken van een gevaar voor recidive (actualiteit!); daarvoor moeten er ook andere omstandigheden zijn. Er hoeft niet te worden gekeken naar de aard van het misdrijf en de beoordeling daarvan. De vaststelling van een veroordelend strafvonnis en de hoogte van de straf zijn in de vreemdelingenprocedure voor toelating een gegeven. Datzelfde geldt voor in het buitenland oplegde straffen of wanneer een transactieaanbod is aanvaard.⁸⁹

3.2.1.2 Leges

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor de verlening van een visum of voor een verblijfsvergunning werden en worden kosten in rekening gebracht in de vorm van leges. De grondslag voor de legeskosten bij een visum verschilt echter van die voor een verblijfsvergunning.

- visa -

Onder de Vc 1966⁹⁰ waren de legeskosten voor een transitvisum, al dan niet met recht van oponthoud, nihil, voor reisvisa (aan de grens) voor één maand Hfl 7,50, een visum voor meerdere reizen voor maximaal drie maanden Hfl 15,- en voor een collectief visum Hfl 15,-. Voor de verlenging

⁸³ Besluit inburgering in het buitenland, *Stb.* 2006, 94 en *Stb.* 2006, 75. Naar aanleiding van de Wet inburgering in het buitenland, wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, 28.

⁸⁴ De WIN is maar kort van kracht geweest, zij is vervallen per 1 januari 2007.

⁸⁵ Wet inburgering, Wet van 30 november 2006, *Stb.* 2006, 625. Zie: artikel 3.80a Vb 2000 (overgangsrecht) en artikel 9.2 Besluit inburgering, Besluit van 5 december 2006, *Stb.* 2006, 645.

⁸⁶ Artikel 49 Vw 1965, zoals gewijzigd bij Wet van 23 december 1993, *Stb.* 707.

⁸⁷ Vc 1994, A4/4.3.2.1, Wijziging 14, Besluit van 26 maart 1996, *Stcrt.* 1996, 65. Verder aanpassing van de gronden om eerste verblijf te weigeren bij gezinsvorming en –hereniging in Vc 1994, B1/1.2.5.

⁸⁸ Zie over de REK: paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk.

⁸⁹ Vgl artikel 3.77 Vb 2000.

⁹⁰ Vc 1973, deel H-3.

tot één maand werd Hfl 7,50 berekend, voor verlenging tot drie maanden: Hfl 15,- en voor verlenging tot zes maanden: Hfl 30,-.

Het legesbesluit 1983⁹¹ verhoogde de tarieven voor de afgifte van een transitvisum, met of zonder oponthoud of met maximale duur van drie dagen naar Hfl 30,-, voor een transitvisum in een collectief paspoort of collectieve lijst 1/10 van de vastgestelde leges, met een minimumbedrag van Hfl 30,-, voor een reisvisum voor een of meer reizen met een geldigheidsduur van ten hoogste één maand tot Hfl 70,-, voor een reisvisum voor een of meer reizen met een geldigheidsduur van ten hoogste drie maanden tot Hfl 86,- en voor een reisvisum in collectief paspoort of collectieve lijst 1/10 van de vastgestelde leges met een minimum van Hfl 70,-.

De wijziging van 1990⁹² bewerkstelligde een verhoging van het tarief voor een transitvisum of reisvisum voor één maand naar Hfl 48,50, voor drie maanden naar Hfl 64,50 en voor een collectief visum 1/10 of minimum Hfl 48,50. Een reisvisum kostte Hfl 30,-. De verlenging van de geldigheidsduur van een reisvisum van één maand naar een reisvisum voor drie maanden kostte Hfl 64,50, de verlenging van de geldigheidsduur van een reisvisum voor drie maanden naar 12 maanden kostte Hfl 81,-. Verlenging van de geldigheidsduur van een visum zonder overschrijding van de geldigheidsduur van één maand of van drie maanden kostte Hfl 30,-. Voor een terugkeervisum met een maximale duur van 12 maanden werd Hfl 60,- berekend.

Voor de legeskosten van visa geldt als grondslag sinds 2002 de Rijkswet op de consulaire tarieven van 18 april 2002.⁹³

- verblijfsvergunningen -

De Vw 1965 kende in artikel 16 lid 2⁹⁴ een grondslag voor legesheffing voor de verlening van verblijfsvergunningen 'gelijk het bedrag dat in het land van nationaliteit aan Nederlanders wordt berekend'. Echter, het daadwerkelijk heffen van leges was vooralsnog niet de bedoeling.⁹⁵

Deze wettelijke grondslag van de Vw 1965 werd met de wijziging van de Vw in 1994 aangepast en maakte een variatie mogelijk in legesbedragen tussen de Hfl 50,- en Hfl 1.000,-. Wanneer niet aan de verplichting tot legesbetaling werd voldaan, werd de aanvraag buiten behandeling gesteld.⁹⁶

In 1994 werd de legesregeling gewijzigd met ingang van 1 januari 1995 tot 1 januari 1999 met terugwerkende kracht tot 15 februari 1994.⁹⁷ Kort daarna vond de verwerking plaats die een verlaging inhield van het legestartief voor een aanvraag vtv voor arbeid in loondienst van Hfl. 1000,- naar Hfl 125,- (d3) en de toevoeging van het legestartief voor de aanvraag van een vtvest: Hfl. 500,- (d4).⁹⁸

Voor onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie/EER werd voor de behandeling van de aanvraag voor verblijf Hfl. 50,- gerekend, voor een aanvraag voor verblijf in het kader van gezinshereniging voor personen ouder dan 12 jaar was dit bedrag Hfl 125,-, voor personen jonger dan

⁹¹ Wijziging legesbesluit 1983, *Stb.* 1983, 55, gewijzigd bij besluit van 15 februari 1988, *Stb.* 1988, 61. De inwerkingtreding daarvan was opgeschort en is bij het besluit 1990 vervallen.

⁹² Ingaande 1 september 1990 werden de leges opnieuw verhoogd, Besluit van 22 juni 1990, *Stb.* 1990, 449, zie Vc 1982, suppl. 5 van april 1991, geldig tot 1 september 1994.

⁹³ *Stb.* 2002, 251. Uitwerking in de Regelingen op de Consulaire Tarieven van de minister van Buitenlandse Zaken van 12 december 2003, *Stcrt.* 2003, 245, en laatstelijk gewijzigd op 29 mei 2007, *Stcrt.* 2007, 101, blz. 11. Over de hoogte van de legesbedragen in het licht van de *stand still*-verplichting van artikel 13 van Besluit 1/80 zal het HvJ EG naar aller waarschijnlijkheid uitspraak doen in de zaak *Sahin* (zaak C-242/06, *T. Sahin en Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, *Pb. EG* 2006, C 212/10).

⁹⁴ Uitgewerkt in artikelen 52, 53, 107 Vb 1965 en artikelen 28 en 99 VV 1965.

⁹⁵ Handelingen TK 1963-1964, 7163, blz. 9, linkerkolom, 4^e alinea.

⁹⁶ Artikel 15 d, lid 3 en onder a, Vw 1965/1994, thans geschiedt buiten behandeling stelling op de grondslag van artikel 4:5 Awb.

⁹⁷ Wijziging artikel 29a VV 1965/1994 en Vc 1994, A4/6 en B4, Regeling van 6 december 1994, *Stcrt.* 1995, 10, TBV 1994/5.

⁹⁸ Verwerking van TBV 90a en TBV 1994/7.

12 jaar Hfl. 50,-. Vanwege de vereisten van het gemeenschapsrecht (Richtlijn 68/360/EG⁹⁹) werden de legestarieven van Hfl. 50,- en Hfl. 125,- verlaagd naar Hfl. 35,-. Voor vreemdelingen die niet werden genoemd in artikel 94 Vb 1965/1994 (begunstigde gemeenschapsonderdanen, dus niet Turken) bleef het bedrag van Hfl. 50,- en Hfl. 125 gehandhaafd.¹⁰⁰

In verband met de inwerkingtreding van de Wet op de identificatieplicht op 1 juni 1994 werden meerdere identificatiebewijzen toegestaan: de identiteitskaart kostte tussen de Hfl. 30,- en Hfl. 35,-. De nieuwe en vervangende Europese identiteitskaart kostte ongeveer Hfl. 35,-.

Tot 2002 bepaalde artikel 3.34 VV 2000 dat voor de aanvraag voor een vergunning voor bepaalde tijd regulier € 56,72 moest worden betaald, voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd € 226,89 (was Hfl. 500,-). Die bedragen werden in maart 2002 verhoogd tot € 258,-, resp. € 539,-. Met ingang van 1 januari 2003 werden deze bedragen gewijzigd in resp. € 430,- en € 890,- laatstelijk met ingang van 1 juli 2005.¹⁰¹

3.2.1.3 Wezenlijk Nederlands belang

Het begrip 'wezenlijk Nederlands of algemeen belang' wordt gebruikt in de Vreemdelingenwetgeving, de WABW en de WAV (hier is het algemeen belang vervangen door: 'prioriteit genietend aanbod'). Vooruitlopend op hetgeen over dit begrip kan worden gezegd, past de opmerking dat het begrip 'Nederlands of algemeen belang' gebruikt wordt om een afweging mogelijk te maken tussen de belangen van het individu bij toelating en de Nederlandse samenleving bij de komst van de vreemdeling. Dit maakt het extreem lastig om nauwkeurig vast te (kunnen) stellen wanneer sprake is van een 'wezenlijk Nederlands of algemeen belang'. Hiertoe moet immers op individueel niveau worden vastgesteld hoe de belangenafweging uitviel en op welke gronden. Om dit te kunnen vaststellen is een onderzoek naar de beschikkingenpraktijk vereist; een onderzoek dat door de omvang buiten het bereik van dit onderzoek valt. Met de Vaste Commissie voor Justitie kan worden gesteld dat daar waar het gaat om de nadere afbakening en invulling van dit begrip, het "algemeen belang" ... niet altijd eenvoudig [is] te omschrijven'.¹⁰²

In artikel 11 lid 5 en in artikel 15 lid 2 Vw 1965 was het algemeen belang een reden om niet (langer) in te stemmen met het verblijf van een vreemdeling hier te lande. Het algemeen belang in artikel 11 lid 5 Vw 1965 was de grondslag voor het voeren van een restrictief toelatingsbeleid; de hoofdregel was 'weigering'. Voor het verblijf van een vreemdeling moesten bijzondere redenen aanwezig zijn. Door het algemeen belang in artikel 11 lid 5 Vw als weigeringsgrond voor verlening of verlenging van een verblijfsvergunning op te nemen, kon bij verandering van het doel van het verblijf opnieuw worden getoetst of met de aanwezigheid van de vreemdeling het algemene belang was gediend. Voor vreemdelingen betekende dit dat zij, tot verkrijging van een vergunning tot vestiging, bij verlenging van hun verblijfsvergunning moesten aantonen dat zij nog steeds het doel waarvoor met hun verblijf was ingestemd nastreefden dan wel, bij wijziging van het doel, opnieuw moesten aantonen dat met hun aanwezigheid een algemeen belang werd gediend.¹⁰³

In de Vw 2000 vinden we het begrip 'wezenlijk Nederlands belang' terug in artikel 13 lid 2. Het betreft een nieuw artikellid waarin de drie pijlers waarop het Nederlandse vreemdelingenbeleid sinds

⁹⁹ Richtlijn van de Raad 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, *Pb. EG* 1968, L 257/13.

¹⁰⁰ In de bijlage is tevens voorzien in de buiten behandelingstelling ex artikel 4:5 Awb, zie ook: Vc 1994, A4/6.1.2.3.

¹⁰¹ *Stcr.* 30 juni 2005, 124, blz. 19. Vergelijk huidige Vc 2000 B1/9.6. Zie ook met betrekking tot artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80 en de legesverhogingen: Gerechtshof Amsterdam (civiel) 22 mei 2008, 05/849; 05/889, *Inspraakorgaan c.s. t. Staat der Nederlanden*, JV 2008/320 m. nt. M. Tjebbes en NAV 2008/42 m.nt. A. Woltjer.

¹⁰² Voorlopig Verslag, 1963-1964, 7 163, nr. 5, blz. 3-4.

¹⁰³ Loeb, *a.w.*, blz. 23.

de jaren zeventig is gestoeld, zijn vastgelegd.¹⁰⁴ Hoewel de formulering van artikel 13 Vw 2000 restrictiever is dan die in artikel 11 lid 5 Vw 1965, blijkt dat de woorden 'slechts wordt ingewilligd indien' geen andere betekenis hebben dan het wettelijk vastleggen van de drie pijlers'.¹⁰⁵ Uit de Nota naar aanleiding van het verslag en een brief van de staatssecretaris van Justitie uit 2000 blijkt dat 'een Nederlands belang' is gediend bij de toelating in het kader van arbeid en studie, verblijf in het kader van uitwisseling, als au pair of als niet geprivilegieerde NAVO-vreemdeling.¹⁰⁶ Bij de toelating van economisch actieve vreemdelingen was het wezenlijk Nederlands belang primair een kwestie van een belangenafweging waarbij de Nederlandse arbeidsmarkt of ruimer geformuleerd de economische situatie in Nederland centraal staat. Deze varieert van tijd tot tijd en kan zelfs op een en hetzelfde moment voor het ene deel van Nederland anders uitpakken dan voor een ander deel van Nederland. Met de invoering van het puntensysteem is bij de toelating van zelfstandigen het wezenlijk belang tot uitdrukking gebracht in een stelsel waarbij punten worden verkregen voor persoonlijke ervaring, het ondernemingsplan en de toegevoegde waarde. De vraag of op de arbeidsmarkt deze kennis aanwezig is, is niet relevant en maakt daarmee niet langer deel uit van het 'wezenlijk belang'.¹⁰⁷

Hoe het begrip 'wezenlijk belang' werd ingevuld, zal daar waar relevant, worden aangegeven. Op deze plaats wordt volstaan met de vaststelling dat de grond 'wezenlijk Nederlands belang' werd gehanteerd om geen, althans zo weinig mogelijk vreemdelingen toe te laten. In ieder geval is, volgens Swart, de bewijslast verschoven van de Staat naar de vreemdeling. Niet de Staat moet aantonen dat het Nederlands belang zich tegen toelating verzet, maar de vreemdeling moet aantonen dat met zijn toelating een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Neutraal gesteld vergt het wezenlijk Nederlands belang een afweging van het belang van de vreemdeling tegen het algemeen belang.¹⁰⁸ Aldus zou het uitgangspunt van het toelatingsbeleid zijn dat niet moet worden aangetoond dat het wezenlijk Nederlands belang zich tegen de toelating van de vreemdelingen verzette (negatief), maar dat met de toelating een wezenlijk Nederlands belang is gediend (positief). Volgens Loeb¹⁰⁹ werd in de toepassingspraktijk de regel van de wet omgekeerd: de weigering van de toelating is de regel, toelating is de uitzondering.

3.2.2 Toelating tot Nederland

3.2.2.1 Toelating voor arbeid, al dan niet in loondienst

De eerste wetgeving inzake de arbeid van vreemdelingen dateert, volgens Loeb, uit 1934.¹¹⁰ Deze wetgeving is in 1964 vervangen door de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen.¹¹¹ Onder deze wet bestonden *permanente* arbeidsvergunningen. Beschikte de betrokkene daarover, dan was dit geen grond voor het opnieuw verlenen van een vtv of een vtvest na langdurige afwezigheid of verplaatsing van het hoofdverblijf, tenzij de betrokkene zelf had besloten om een nieuwe aanvraag te doen.

De Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen werd in 1979 vervangen door de Wet arbeid buitenlandse werknemers (WABW).¹¹² Zoals reeds in het algemene deel vermeld, veranderde met de WABW het stelsel van arbeidsvergunningen voor de werknemer in een stelsel van tewerkstellingsvergunningen voor de werkgever. De WABW werd tenslotte in 1994 vervangen door de

¹⁰⁴ H. Groeneweg en J.H. van der Winden (red.), *Commentaar Vreemdelingenwet 2000* (Den Haag: SDU, 2006) blz. 114.

¹⁰⁵ Groeneweg en Van der Winden, *a.w.*, blz. 115.

¹⁰⁶ Groeneweg en Van der Winden, *a.w.*, blz. 115.

¹⁰⁷ Brief van de Minister van Economische Zaken, 1 mei 2006, TK 29 696, nr. 3.

¹⁰⁸ A.H.J. Swart, *De toelating en uitzetting van vreemdelingen* (Deventer: Kluwer, 1978) blz. 191 e.v.

¹⁰⁹ Loeb, *a.w.*, blz. 28.

¹¹⁰ Loeb, *a.w.*, blz. 30.

¹¹¹ Wet van 20 februari 1964, *Stb.* 1964, 72.

¹¹² Wet van 9 november 1978, *Stb.* 1978, 737, Kamerstukken 13 682 etc. (zie ook: S&J, deel 86-I, blz. 317), op 1 november 1979 in werking getreden, KB van 26 oktober 1979, *Stb.* 567, uitgevoerd in Besluit WABW van 29 oktober 1979, *Stb.* 573. Voor werknemers. Zie Vc 1966, G-4, naar aanleiding van de invoering WABW 1979, 37^e wijziging, zie ook Vc 1973, H-6.

Wet arbeid vreemdelingen (WAV).¹¹³ De handhaving van de WAV, dat wil zeggen de bestrijding van illegale tewerkstelling, werd in 2004 aangevuld met de mogelijkheid tot oplegging van bestuurlijke boeten, deels ter vervanging van de strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet economische delicten (WED).¹¹⁴

- de WABW 1979 -

De WABW 1979 ging er in voorzien dat de werkgever een tewerkstellingsvergunning (TWV) moest aanvragen om een werknemer arbeid te laten verrichten. Voor buitenlandse werknemers die niet uit een wervingsland afkomstig waren,¹¹⁵ bevatte artikel 8 WABW een weigeringsgrond. Een weigeringsgrond in artikel 8 WABW was bovendien dat de vreemdeling niet beschikte over passende huisvesting.

Een TWV werd volgens het systeem van artikel 7 WABW pas geweigerd wanneer blijkt een daartoe strekkende beschikking was gebleken dat de aanvraag voor een vtv was afgewezen. Een TWV kon eerst worden aangevraagd wanneer ook een aanvraag was ingediend voor een vtv. Een vtv zou worden geweigerd wanneer de betrokkene een gevaar opleverde voor de openbare orde, waaronder 'het zich op onregelmatige wijze toegang hebben verschaft tot Nederland', oftewel illegale binnenkomst. Met de invoering van de WABW werd aan de Vw 1965 in artikel 12 de grond toegevoegd dat de vtv kon worden ingetrokken wanneer arbeid was verricht in strijd met de voorschriften van de WABW.

Zolang nog niet op de aanvraag voor een TWV was beslist, kon de aanvraag voor een vtv worden afgewezen wanneer niet aan de voor verlening geldende voorwaarden was voldaan, onafhankelijk van de inwilliging van een aanvraag voor de TWV. Zo golden er de gronden aan het algemeen belang ontleend,¹¹⁶ waartoe illegale binnenkomst of verblijf werd gerekend, het niet voldoen aan een opgelegde meldingsplicht, of wanneer de betrokkene een gevaar opleverde voor de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid, danwel onjuiste gegevens had verstrekt omtrent het doel of de duur van het verblijf, of verblijf hield voor ander doel dan waarvoor verblijf was toegestaan (doelafwijking).¹¹⁷ Voorts was vereist dat de betrokkene verplicht was verzekerd voor ziektekosten (als voorschrift verbonden aan de vtv).

Was nog geen TWV aangevraagd of nog niet op de aanvraag beslist, dan werden onvoldoende middelen van bestaan niet tegengeworpen, tenzij de betrokkene een beroep deed op de openbare kas.¹¹⁸

In beginsel werden Turkse werknemers tot 1974 geworven op grond van een wervingsovereenkomst (zie paragraaf 3.1.2). De facultatieve weigeringsgronden van de WABW werden alleen tegengeworpen aan Turkse werknemers die buiten de werving om naar Nederland waren gekomen, bijvoorbeeld geschoolde of gespecialiseerde werknemers. Voor de toelating voor ongeschoolde arbeid werden leeftijdsgrenzen gehanteerd van 18-35 jaar. Voor geschoolde arbeid was de leeftijdsgrens 18-45 jaar. Voor zeelieden die zeven jaar hadden gevaren schoof de ondergrens op naar de leeftijd van 25 jaar, waardoor de leeftijdsgrenzen voor deze categorie respectievelijk 25-35 (ongeschoold) en 25-45

¹¹³ Wet van 21 december 1994, *Stb.* 1994, 959, uitgevoerd in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, Besluit van 23 augustus 1995, *Stb.* 1995, 406. Tot slot zijn er de Uitvoeringsregels WAV behorende bij het delegatie- en uitvoeringsbesluit WAV, *Stcrt.* 1995, 168.

¹¹⁴ Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, Wet van 2 december 2004, *Stb.* 2004, 705 (Kamerstukken 29523).

¹¹⁵ Nederland had destijds een wervingsovereenkomst met (onder meer) Turkije, zie verder Vc 1982, B21: buitenlandse werknemers.

¹¹⁶ Het betrof hier een invulling van het wezenlijk Nederlands belang in artikel 11 lid 5 Vw 1965.

¹¹⁷ Zie ook: Vc 1966, deel C, Hoofdstuk XI.

¹¹⁸ Vc 1966, 31^e wijziging, zie ook Vc 1966, G-4, blz. 9. Het deel G-4 betrof buitenlandse werknemers en bevatte regeling voor toelating werknemers, echtgenoten en minderjarige kinderen.

(geschoold) jaar bedroegen. Daarenboven waren deze werknemers mvv-plichtig. Gezinsleden waren eveneens mvv-plichtig; de mvv-plicht gold eveneens voor familiebezoek.¹¹⁹ Vanuit het buitenland moest geen mvv, maar een vtv worden aangevraagd, die dan werd behandeld als een aanvraag voor een mvv.¹²⁰ Bij officiële werving werd *ambtshalve* een mvv verstrekt.¹²¹

De aanvraag voor een TWV werd slechts in behandeling genomen wanneer de vreemdeling beschikte over een vtv, althans een vtv had aangevraagd.¹²² Was de vtv geweigerd, dan moest de TWV ook worden geweigerd c.q. ingetrokken.¹²³ Ook wanneer de verlenging van een vtv was geweigerd moest de TWV worden ingetrokken.¹²⁴ In het geval dat moest zijn voldaan aan de voorwaarde 'een wezenlijk Nederlands belang', bijvoorbeeld voor geschoolde of gespecialiseerde werknemers of hogere leidinggevenden, dan werd met de verlening van de vtv gewacht tot een TWV was verleend. Was eenmaal de TWV verleend, dan werd in de regel ook de vtv afgegeven.¹²⁵ Aanvragen vanuit het buitenland voor een vtv werden behandeld als een aanvraag voor een mvv (zie de voorgaande alinea).

- *verklaring WABW* -

De TWV plicht gold voor drie jaren (vergelijkbaar met de huidige WAV). Na drie jaren kreeg de vreemdeling een verklaring.¹²⁶ Een dergelijke verklaring werd ook afgegeven aan een vreemdeling die was gehuwd met een vreemdeling die over een verklaring beschikte. Hetzelfde gold voor de minderjarige kinderen, mits zij feitelijk tot het gezin behoren. Aan de verklaring (anders dan de TWV) kon geen verblijfsrecht worden ontleend.

- *toezicht WABW* -

De verantwoordelijkheid voor de opsporing van overtredingen van de WABW lag primair bij de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA).¹²⁷ Overigens waren secundair ook de bevoegde ambtenaren van de Rijks- en Gemeentepolitie aangewezen.

- *regularisatie 1974-1975* -

In de periode 1974-1975 vond een regularisatie plaats van illegale buitenlandse werknemers (geen generaal pardon!) in de gevallen dat was voldaan aan de eis dat de betrokkene uiterlijk 1 november 1974 in Nederland was binnengekomen. De regularisatie liep op 1 november 1975 (1 jaar later) af.

- *incidentele arbeid vrachtwagenchauffeurs* -

In 1979 werden bij de invoering van de WABW in het besluit tot uitvoering van de wet in artikel 1 onderdeel C vrachtwagenchauffeurs uitgezonderd: voor de toepassing van de WABW. In die bepaling werden niet als vreemdeling aangemerkt de personen die uitsluitend arbeid verrichtten op vervoermiddelen in het internationale verkeer.¹²⁸ Uit de Nota van toelichting blijkt de vrijstelling van de TWV-plicht ook te gelden ten aanzien van diegenen die hun woonplaats in Nederland hebben, waarmee niet gezegd wil zijn dat deze personen ook een aanspraak kunnen doen gelden op een vtv.

¹¹⁹ Zie Vc 1966, B2, Hoofdstuk III, zie hiervoor de paragraaf over visa.

¹²⁰ Zie: Vc 1966, deel C Hoofdstuk VI a en C Hoofdstuk IX, zie hierboven.

¹²¹ Zie ook: Vc 1982, B11/4.2.3.

¹²² Artikel 5 lid 3, onder b, WABW.

¹²³ Artikel 7 lid 1, onder b, WABW.

¹²⁴ Artikel 9 WABW.

¹²⁵ Vc 1982, B11/4.2.1, onder c.

¹²⁶ Artikel 3 lid 2 WABW.

¹²⁷ Vc 1982 B11 (buitenlandse werknemers), suppl. 5 van april 1991, zie het Besluit van 2 november 1987, *Stcrt.* 1987, 230.

¹²⁸ Besluit van 25 oktober 1979, *Stb.* 1979, 574, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 eerste lid, onder c, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers. Zie ook: Vc 1966 deel C, Bijlage C 23.

- stagiaires -

Voor stagiaires gold dat zij een vtv voor één jaar konden krijgen, met de mogelijkheid van verlenging tot maximaal zes maanden.¹²⁹ Voor Turkse stagiaires was een mvv vereist (met Turkije bestonden geen stagiaireovereenkomsten)¹³⁰ en ook een TWV. Er was evenwel geen mogelijkheid om aansluitend een vtv arbeid te verkrijgen.

- OECT leerkrachten basisonderwijs -

Voor buitenlandse onderwijzers (bijvoorbeeld voor onderwijs in eigen taal) moest eerst worden gezien of de vacature kon worden vervuld door hier legaal verblijvende vreemdelingen die daarvoor in aanmerking kwamen (vergelijkbaar met de toetsing aan het prioriteitgenietend aanbod, PGA). Zij moesten in de regel een mvv aanvragen, onder meer om te kunnen beoordelen of zij een gevaar opleverden voor de openbare orde of de openbare rust, alsmede om problemen te voorkomen die zouden kunnen voortvloeien uit culturele, politieke of religieuze tegenstellingen.¹³¹

- godsdienstleraren en geestelijke voorgangers -

De Vc 1982 ging er van uit dat godsdienstleraren hun werkzaamheden niet krachtens een arbeidsovereenkomst verrichtten. Hier te lande verblijvende godsdienstleraren hadden voorrang op toe te laten vreemdelingen die als godsdienstleraar wilden worden tewerkgesteld (soort PGA, zie leerkrachten OECT). Ook zij waren onderworpen aan een mvv-plicht (geen ontheffing mogelijk), om dezelfde redenen als bij de hiervoor genoemde OECT leerkrachten.

Voor godsdienstleraren golden als toegangsvoorwaarden dat zij beschikten over een geldige mvv en dat hun aanstelling noodzakelijk was om in een klaarblijkelijke behoefte te voorzien. Tevens dienden zij te beschikken over passende woonruimte en voldoende middelen van bestaan. Van hen werd een verklaring gevraagd dat zij geen gevaar zouden opleveren voor de openbare orde of de openbare rust of de nationale veiligheid, dat zij uitsluitend werkzaamheden zouden verrichten als godsdienstleraar voor de aangegeven duur van de werkzaamheden. Aan de vtv werd de beperking toegevoegd 'alleen voor bepaalde groepering' met daaraan verbonden het voorschrift dat zij een ziektekostenverzekering hadden afgesloten indien zij niet verplicht waren verzekerd ingevolge de Ziekenfondswet.¹³²

De mvv-plicht is gehandhaafd in Vc 1994¹³³ en is gelijkelijk van toepassing op geestelijke voorgangers. Als voorwaarde voor toelating gold naast het bezit van een mvv ook dat er door de Algemene Directie een TWV is afgegeven. De overige voorwaarden bleven ongewijzigd. In de Vc 1994¹³⁴ wordt voortgezet verblijf bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid uitgesloten. Ook de Vc 2000 hanteert de verplichting om over een TWV en een mvv te beschikken, tenzij de uitzondering van artikel 17 Vw 2000 van toepassing is. Hoewel verblijf als godsdienstleraar en geestelijke voorganger tijdelijk van aard is, is in Vc 2000¹³⁵ opgenomen dat dit uitzondering lijdt als dit is vereist door Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Ingevolge de Vc 2000¹³⁶ geldt dat het verblijfsrecht van familieleden van godsdienstleraren en geestelijke voorgangers tijdelijk van aard is en dat zij niet

¹²⁹ Verlenging is nu niet uitgesloten in artikel 3.65 en 3.69 Vb 2000. Men lette evenwel op de uitspraak van het HvJ EG van 14 januari 2008 in de zaak *Payir e.a.* (HvJ EG zaak C-294/06, *Ezgi Payir, Burhan Akyuz, Biror Ozturk t. Secretary of State for the Home Department*, Jur. (2008) blz. I-203), waarin het HvJ EG uitmaakte dat studenten en au pairs die zijn toegelaten voor een tijdelijk verblijfsdoel niettemin kunnen worden aangemerkt als werknemer en ook legaal op de arbeidsmarkt zijn en in dat verband rechten kunnen ontleenen aan Besluit 1/80.

¹³⁰ Vc 1982, B11/6.3.2.

¹³¹ Vc 1982, suppl. 5, B11/6.5. Zie ook: Circulaire van 18 april 1989 (opgenomen in Vc 1982, C33) van de Staatssecretaris voor Onderwijs en Wetenschappen betreffende de aanstelling OECT leerkrachten basisonderwijs.

¹³² Vc 1982, supplement 5, april 1991, B11/6.6

¹³³ Vc 1994, B11/5.6.

¹³⁴ Vc 1994, B11/5.6.6.

¹³⁵ Vc 2000, B5/4.1.1.

¹³⁶ Vc 2000, B5/4.1.7.

mogen deelnemen aan het arbeidsproces. Hier wordt niet vermeld dat artikel 7 van Besluit 1/80 tot een andere uitkomst kan leiden.

In 2005 adviseerde de Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)¹³⁷ om de toelating van geestelijke bedienaren niet langer onder het stelsel van de WAV te brengen en de regeling omtrent toelating op te waarderen van beleidsregels (Vc) in algemeen verbindende voorschriften (Vw, Vb en VV). Tevens bepleitte de ACVZ de mogelijkheid van toelating voor definitief verblijf, aangezien met hun toelating een 'wezenlijk Nederlands belang' kan zijn gediend.

- toelating als zelfstandige -

De toelating van zelfstandigen was geregeld in hoofdstuk B12 van de Vc 1982. Om voor toelating in aanmerking te komen, moesten zelfstandigen ten eerste voldoen aan de vereisten voor de uitoefening van een bedrijf in de Vestigingswet, de Vestigingswet Detailhandel of de Drank- en Horecawet of aan de voor het uit te oefenen beroep geldende speciale bevoegdheidsvereisten. Daarnaast dienden zij te beschikken over voldoende middelen van bestaan en mocht hun aanwezigheid geen gevaar opleveren voor de openbare orde, de openbare rust of de nationale veiligheid. Voorts moest met de komst van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang zijn gediend. Dit belang kon gelegen zijn op het terrein van de volksgezondheid, de economie, cultuur of op sociaal-economisch terrein, één en ander ter beoordeling van de Minister van Economische Zaken of de Minister van Welzijn, Volksgezondheid, en Cultuur. Aan de vergunning onder de beperking 'werkzaamheden als zelfstandige' was als voorschrift verbonden de verplichting om een voldoende ziektekostenverzekering af te sluiten. Speciale regels golden voor vreemdelingen die werkzaam waren geweest op Nederlandse schepen, boorplatformen of in het internationale wegtransport. In plaatst van een toets aan het wezenlijk Nederlands belang werd bij de beoordeling van een aanvraag voor verblijf als zelfstandige bij deze groepen gekeken naar het arbeidsverleden in de zeven jaar voorafgaand aan de aanvraag, de leeftijd (jonger dan 60 jaar) en of de aanvrager een goede conduitestaat had.¹³⁸

De algemene toelatingscriteria blijven ongewijzigd in de Vc 1994.¹³⁹ Wel werden de volgende aanvullende voorwaarden gesteld:

- er moet in Nederland een zelfstandige ondernemersactiviteit worden verricht,
- de vreemdeling de leeftijd van 60 jaar nog niet heeft bereikt,
- met de bedrijfsactiviteit een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, doordat de activiteit een duidelijk innovatieve waarde heeft en daarmee iets positiefs toevoegt aan de Nederlandse economie en als de bedrijfsactiviteit niet concurrentie-verstorend werkt in die zin dat afbreuk wordt gedaan aan een gezonde marktconcurrentie,
- niet in de beoogde functie kan worden voorzien door het aantrekken van een Nederlandse ingezetene of een vreemdeling met een geldige verblijfstitel.¹⁴⁰

De Vc 1994¹⁴¹ gaf een overzicht van ondernemingen waarvoor geen advies aan de Minister van Economische Zaken hoefde te worden aangevraagd, omdat er van uit werd gegaan dat er geen wezenlijk Nederlands belang was gediend met de toelating van de zelfstandige (4.1) of omdat er niet hoefde te worden getoetst aan het wezenlijk Nederlands belang (4.2.). Voor dit onderzoek is slechts relevant dat er geen wezenlijk Nederlands belang werd gediend in het geval van een aanvraag voor

¹³⁷ ACVZ-advies *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden* (Den Haag, 2005) met minderheidsstandpunt van A. Terlouw, advieskenmerk 16.2005, juli 2005, ISBN 90-8521-020-8.

¹³⁸ Deze uitzondering is ook opgenomen in Vc 1994, B12/4.2.2.

¹³⁹ Zie ook: Adviseringsbeleid ten aanzien van vreemdelingen die zich als zelfstandigen willen vestigen, 4 november 1992, DMO/DCM/AM92081647, *Stcrt.* 1992, 248.

¹⁴⁰ Een uitzondering is toegestaan wanneer het gaat om een langer gevestigde goed renderende bedrijf waarvan de exploitant onvoorzien door langdurige ziekte of overlijden uitvalt.

¹⁴¹ Vc 1994/B12.4.

grillrooms, pizzeria's, shoarmazaken en koffie- en eethuizen (4.1.3) of een Islamitische slagerij, Turkse bakkerij en winkels in deegspecialiteiten, confectieateliers en handel in textiel en handel in ongeregelde goederen (4.1.4). Verder golden normen ten aanzien van een maximaal aantal restaurants per gemeente en werd geen vergunning tot verblijf afgegeven voor arbeid die geheel of gedeeltelijk bestond uit seksuele handelingen (prostitutie).¹⁴² In samenspraak met de minister voor O&W gold voor kunstenaars dat met hun komst in principe geen wezenlijk Nederlands belang was gediend. In het geval van musici en artiesten die toelating als zelfstandige beoogden werd, naar analogie met het toelatingsbeleid voor musici en artiesten die in loondienst aan de slag gingen, gekeken of prioriteitgenietend aanbod aanwezig was. In het geval van schrijvers en vertalers was de bekwaamheid van de persoon bepalend voor het antwoord op de vraag of er een wezenlijk Nederlands belang met de komst van die persoon werd gediend. Doorslaggevend in het geval van topsporters was het salaris.¹⁴³ Aan de vergunning tot verblijf werden twee voorschriften verbonden: de verplichting om een voldoende ziektekostenverzekering af te sluiten en de verplichting om een tuberculose-onderzoek te ondergaan. Een aan zelfstandigen afgegeven vergunning tot verblijf gaf geen recht op het verrichten van arbeid in loondienst, tenzij de werkgever over een tewerkstellingsvergunning beschikte.¹⁴⁴

In 2008 is de leeftijdeis en de toets aan het wezenlijk Nederlands belang bij de toelating van zelfstandigen vervangen door een puntensysteem dat uitgaat van een weging van kwaliteiten en capaciteiten. Aanleiding voor deze beleidswijziging is de veranderde opvatting ten aanzien van het doel dat met het toelatingsbeleid van zelfstandigen wordt gediend. Terwijl het oude beleid was geënt op het tegengaan van concurrentievervalsing, is het puntensysteem ontwikkeld om hooggekwalificeerde migranten te kunnen aantrekken die een bijdrage kunnen leveren aan de kenniseconomie.¹⁴⁵ Zo wordt gekeken naar de persoonlijke ervaring, het ondernemingsplan en de toegevoegde waarde. Voor een positief advies van de Minister van Economische Zaken moet van de totaal 300 punten minimaal 90 punten worden gehaald (met een minimum van 30 punten per onderdeel en de mogelijkheid om binnen een categorie te compenseren).¹⁴⁶

3.2.2.2 Toelating voor studie en onderwijs

Studenten konden worden toegelaten wanneer zij beschikten over voldoende middelen van bestaan. In enkele gevallen bestond de mogelijkheid tot directe toelating tot examens, in andere gevallen gold een voorbereidende periode van zes maanden. Van studenten werd een zogenoemde 'studieverklaring' verlangd, later de 'bewustverklaring' genoemd: een verklaring dat zij zich bewust zijn van het feit dat zij slechts voor de duur van de studie zijn toegelaten.

De erkenning van in het buitenland behaalde diploma's was mogelijk op grond van het Europees Verdrag betreffende de gelijkheid van diploma's voor toelating tot universiteiten.¹⁴⁷ Voor voortgezet niet-wetenschappelijk onderwijs moest zijn voldaan aan de eis dat Nederland het meest aangewezen land was en dat de student met zijn opleiding een positieve bijdrage kon leveren aan de ontwikkeling van zijn land van herkomst. Voor praktijkopleidingen was soms een TWV vereist en eventueel een garantverklaring, almede een geldig reisdocument en altijd een (adequate) ziektekostenverzekering.

¹⁴² Brief van de Minister van Economische Zaken, 1 mei 2006, TK 29 696, nr. 3, blz. 3 en 4.

¹⁴³ E.R. Koopman, *Wezenlijk Nederlands belang en economische migratie; Nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen* (diss. UvA, 2002) blz. 229-236.

¹⁴⁴ Vc 1994, B12/5

¹⁴⁵ Brief van de Minister van Economische Zaken, 1 mei 2006, TK 29 696, nr. 3, blz. 5 en 6.

¹⁴⁶ Brief van de Minister van Economische Zaken, 1 mei 2006, TK 29 696, nr. 3, Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000 (2007/39), *Stcrt.* 2008, 1, blz. 19 en Beleidsregel advisering toelating vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland, *Stcrt.* 2008, 3, blz. 12.

¹⁴⁷ *Trb.* 1954, 101. Turkije is hierbij ook partij.

Voor gezinsleden van studenten was toelating mogelijk voor de echtgenote en minderjarige kinderen, mits de student beschikte over voldoende middelen van bestaan (norm Rijksstudietoelagen voor gehuwde studenten, Ministerie O&W) en passende huisvesting.

Voor kinderen konden worden toegelaten mits zij feitelijk tot het gezin behoorden. Verruimde gezinshereniging was mogelijk voor gezinsleden die reeds in het buitenland feitelijk tot het gezin behoorden en ten laste waren. Algemeen gold de eis dat de toe te laten vreemdeling feitelijk tot het gezin behoorde en geen ongunstige politieke of criminele antecedenten had en dat de hoofdpersoon beschikte over voldoende middelen van bestaan en passende huisvesting.

Onder de Vw 2000 regelt artikel 3.41 Vb 2000 dat voor het volgen van voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs¹⁴⁸ Nederland het meest aangewezen land moet zijn en dat de vreemdeling met het gevolgde onderwijs een positieve bijdrage kan leveren aan zijn land van herkomst. Toelating geschiedt onverminderd voor de duur van de studie of onderwijs. De student dient verder te beschikken over een (voorlopig) bewijs van inschrijving voor de studie of opleiding¹⁴⁹ en over voldoende middelen van bestaan. Deze middelen kunnen afkomstig zijn van een in of buiten Nederland gevestigde rechtspersoon of instelling (men denke aan beurzen). Bij studie geldt voor de verblijfsvergunning voor de voorbereiding op de studie een geldigheidsduur van één jaar, waarna geen verlenging mogelijk is.¹⁵⁰ Voor studenten is het verrichten van arbeid van bijkomende aard (tot maximaal 10 uren per week of seizoenarbeid) toegestaan, zij het dat daarvoor een TWV is vereist.¹⁵¹ Indien tewerkstelling als stagiair plaatsvindt in het kader van de beroepsopleiding is geen TWV vereist.¹⁵²

3.2.2.3 Toelating voor gezinsvorming en -hereniging

Onder de Vw 1965 werden verschillende vormen van gezinshereniging onderscheiden. Zo was er de gewone, de omgekeerde, de verruimde en de partiële gezinshereniging.¹⁵³

- gewone gezinshereniging -

Onder gewone gezinshereniging werd verstaan de toelating van de echtgenote (bij haar echtgenoot) alsmede de tot het gezin behorende minderjarige kinderen, onder de voorwaarden dat de echtgenoot gedurende een aaneengesloten periode van tenminste twaalf maanden had gewerkt¹⁵⁴ en legaal had verbleven en de echtgenoot beschikte over een feitelijk aanbod van werk waarmee hij voor de duur van tenminste nog één jaar in het onderhoud van zijn gezin kon voorzien en dat hij over passende huisvesting beschikte. Dat kon inhouden dat hij moest beschikken over een woonruimtevergunning danwel een woning had in de 'geliberaliseerde' gebieden.

- omgekeerde gezinshereniging -

Met omgekeerde gezinshereniging werd de situatie aangeduid dat de echtgenoot werd toegelaten bij zijn in Nederland verblijvende echtgenote. Daarbij golden dezelfde voorwaarden als bij gewone gezinshereniging, aangevuld met de eis dat het huwelijk tenminste één jaar had bestaan. De laatste eis is komen te vervallen en in verband met de gelijkwaardigheid van man en vrouw is de omgekeerde

¹⁴⁸ Voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs in de zin van de Wet op voortgezet onderwijs, *Stb.* 1986, 552 en de Wet op de educatie en beroepsonderwijs, *Stb.* 1995, 201.

¹⁴⁹ Zie: Vc 2000, B6.

¹⁵⁰ Artikel 3.69 Vb 2000.

¹⁵¹ Vc 2000, B6/5.

¹⁵² Vc 2000, B6/5.

¹⁵³ Notitie Vreemdelingenbeleid, TK 1978-1979, 15 649 nr. 2, blz. 14.

¹⁵⁴ Voor de niet wervingslanden gold overigens een wachtermijn van 24 maanden, voor de wervingslanden, zoals Turkije, gold de wachtermijn van 12 maanden.

gezinshereniging gelijkgesteld met de gewone gezinshereniging.¹⁵⁵ Overigens werd overwogen om maatregelen te nemen teneinde 'schijnhuwelijken' tegen te gaan.¹⁵⁶

- *verruimde gezinshereniging* -

Onder verruimde gezinshereniging werd de gebruikelijke toelating verstaan van andere gezins- en familieleden, zoals (groot)ouders en meerderjarige kinderen, voor zover die in het buitenland feitelijk tot het gezin behoorden en geheel van de hoofdpersoon afhankelijk waren.

- *partiële gezinshereniging* -

Partiële gezinshereniging betekende dat slechts een aantal leden van het gezin werd toegelaten met achterlating van een ander deel van het gezin, zoals kinderen die aan de zorgen van andere familieleden in het land van herkomst werden toevertrouwd.

- *toelating van partners* -

Het hiervoor geschetste toelatingsbeleid gold zowel voor homo- als heteroseksuele vreemdelingen. Bij niet huwelijkse relaties werd wel een duurzame samenleving en een gemeenschappelijke huishouding verlangd. Overigens werd geen toegang verleend wanneer sprake was van 'schijnrelaties'. Beide partners dienden ongehuwd te zijn, tenzij het gehuwd zijn niet aan betrokkene kon worden tegengeworpen. Aan de toelating van partners werd veelal een garantstelling verbonden.¹⁵⁷ Uiteraard was vereist dat de toe te laten partner geen gevaar opleverde voor de openbare orde etc. (zie hiervoor).

Als regel werden vreemdelingen die waren gehuwd met een Nederlander of Nederlandse (of in Nederland toegelaten vluchteling) toegelaten, tenzij sprake was van een schijnhuwelijk of een gevaar voor de openbare orde, bestaande uit een ernstig misdrijf waarvoor de betrokkene tot een langdurige gevangenisstraf was veroordeeld, of dat de betrokkene niet beschikten over voldoende middelen van bestaan. Daarbij was van belang of de betrokkene *verwijtbaar* over onvoldoende middelen beschikte, bijvoorbeeld omdat sprake was van werkweigering of de weigering passend werk te aanvaarden.

In 1982 heeft de SvJ aangegeven dat iemand die jonger is dan 23 jaar en aangewezen is op minimumloon (volgens de Wet minimumloon met een naar leeftijd gedifferentieerd inkomen) en een aanvullende bijstandsuitkering ontvangt, niet *zelfstandig* over voldoende middelen van bestaan beschikt. Datzelfde geldt voor vreemdelingen die een uitkering ontvangen waarvoor geen premies zijn betaald, zoals uitkeringen krachtens de Abw, de Rijksregeling werkloze werknemers (RWW) en de Wet werkloosheidsvoorzieningen (WWV).¹⁵⁸

Door de Turkse bekrachtiging van het Europees Verdrag inzake sociale en medische bijstand (zie hierna paragraaf 3.5.2) verkregen Turken onder omstandigheden het recht op bijstandsverlening, namelijk wanneer zijn rechtmatig verblijf hielden, dat wil zeggen beschikten over een geldige vtv. De intrekking of de weigering tot verlenging van een vtv op grond van artikel 11 lid 5 Vw 1965 (wezenlijk

¹⁵⁵ Aangekondigd in de notitie Vreemdelingenbeleid, TK 1978-1979, 15 649 nr. 2, zie de brief van de SvJ van 26 juni 1979 betreffende wijziging van de Vc 1973, G-4, blz. 16 en 17. Bij Besluit van 17 juni 1977 (*Stb.* 1977, 341) werd artikel 47 Vb 1965 gewijzigd en werd ten aanzien van de zogenoemde 10(2) status (artikel 10 lid 2 Vw 1965) naast 'vrouw' ook 'man' gelezen, dit uit oogpunt van gelijke behandeling. Zie ook Vc 1966, deel C, hoofdstuk XXXIV. De gelijkstelling van man en vrouw in de vreemdelingenregelgeving vond plaats bij de 34^e wijziging van het VV 1965 (artikel 19 lid 2 VV 1965), Aanschrijving van 23 juli 1980, AJZ 1334/E-633-A-352.

¹⁵⁶ Dit leidde uiteindelijk tot de Wet voorkoming schijnhuwelijken, Wet van 2 juni 1994, die op 1 november 1994 in werking is getreden, *Stb.* 1994, 405. Zie ook TBV 1994/10.

¹⁵⁷ Garantstelling is onder de huidige regelgeving verplicht, artikel 3.22 lid 1, onder b, Vb 2000.

¹⁵⁸ Vc 1966, G-4, blz. 13, wijziging brief 1982.

Nederlands belang) was daarom niet toegestaan om de enkele reden dat niet werd voldaan aan de middeleneis.

Voor gezinshereniging golden met name de eisen van voldoende middelen van bestaan en de huisvestingseis als struikelblokken. In haar brief¹⁵⁹ zette de Staatssecretaris (Korte van Hemel, CDA) uiteen dat het gevoerde beleid niet in strijd was met het recht op eerbiediging van het gezinsleven ex art. 8 EVRM. Daartoe haalde zij een zaak aan van een Turkse vrouw die met haar kind in Nederland was gevestigd (na toelating in het kader van gezinshereniging in 1979) en een Turkse huwelijkspartner (vader van het kind) wilde laten overkomen. Zij kon niet voldoen aan de middeleneis vanwege het (lagere) minimum jeugdloon. Volgens de Europese Commissie van de rechten van de mens waren er geen ernstige belemmeringen om het gezinsleven in Turkije voort te zetten, zodat de ECieRM de klacht niet-ontvankelijk verklaarde.¹⁶⁰

Volgens de SvJ zou het gezinsherenigingbeleid evenmin in strijd zijn met de Associatie EEG-Turkije omdat het beleid sinds 1 oktober 1983 nauwelijks een verscherping zou inhouden. De Associatieovereenkomst bevatte naar de opvatting van de SvJ bepalingen over verruiming van de werkgelegenheid en verbetering van de leefomstandigheden van Turken, maar daarmee zou niet een positieverbetering van Turken buiten Turkije zijn bedoeld. De *stand still*-bepaling (vermoedelijk art. 13 van Besluit 1/80) zou zien op werknemers en hun toegelaten gezinsleden op de arbeidsmarkt in de lidstaat van de EEG, niet op het gezinsvormingbeleid, immers ook binnen de EEG konden voorwaarden worden gesteld aan gezinsvorming en –hereniging.¹⁶¹ De in de notitie geïntroduceerde mogelijkheid voor kinderen van migranten om na vijf jaar verblijf en het bereiken van de 21-jarige leeftijd in aanmerking te komen voor een vtvest, ook als niet was voldaan aan de middeleneis, betekende niet dat de middeleneis niet zou gelden als voorwaarde voor gezinsvorming bij deze kinderen (dit in verband met het restrictieve toelatingsbeleid).¹⁶²

Samenvattend gold voor gezinshereniging als voorwaarde dat de hoofdpersoon 12 maanden in Nederland had gewerkt (bij werving), of anders 24 maanden (wachttermijn), legaal verblijf had en een feitelijk aanbod had van nog tenminste 12 maanden werk, voldeed aan de eis van passende huisvesting en beschikte over een huisvestingvergunning op basis van de Woonruimtwet 1947 danwel in een 'geliberaliseerd' gebied woonde. Voor de toe te laten vreemdeling gold de eis dat hij een antecedentenverklaring had ingevuld en eventueel een tuberculose onderzoek zou ondergaan. Voorts gold de eis dat het geen schijnhuwelijk betrof en dat de hoofdpersoon zelfstandig in zijn onderhoud kon voorzien (Abw-norm).¹⁶³

- Turkse huwelijken -

Opmerkelijk is de aanwijzing in 1980 dat Turkse huwelijken aan voorwaarden dienen te voldoen, omdat rituele en religieuze huwelijken niet worden erkend.¹⁶⁴ Voor gezinshereniging was vereist dat het huwelijk

- in Nederland was gesloten ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand, danwel

¹⁵⁹ Notitie 'Gezinshereniging en de verblijfsrechtelijke positie van kinderen van migranten' van 30 juni 1984, brief van de SvJ, TK 1984-1985, 17 984 nr. 7. Naar aanleiding van deze notitie werd de Vc 1982 gewijzigd, zie suppl. 2 van januari 1985.

¹⁶⁰ Beslissing ECieRM van 18 mei 1984, nr. 10677/83 (niet opgenomen in HUDOC), genoemd in de Notitie SvJ, TK 1984-1985, 17 984 nr. 7, blz. 5.

¹⁶¹ Notitie SvJ, TK 1984-1985, 17 984 nr. 7, blz. 6.

¹⁶² Notitie SvJ, TK 1984-1985, 17 984 nr. 7, blz. 6.

¹⁶³ Zie ook de notitie Vreemdelingenbeleid, TK 1978-1979, 15 649 nr. 2.

¹⁶⁴ Aanschrijving van 20 juli 1980, AJZ 5450/E-4015-A-380.

- een bevoegd ambtenaar van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging of
- in overeenstemming met de wettelijke bepalingen in het land van herkomst.

Het huwelijk 'met de handschoen' was in Turkije niet mogelijk, en daarom evenmin toegestaan. Datzelfde gold voor een godsdienstig huwelijk (ten overstaan van de imam).

Indien het huwelijk niet geldig was gesloten, werd gezinshereniging niet toegestaan (afwijzing als schijnhuwelijk).

- voortgezet verblijf -

Wanneer de vreemdeling in het kader van gezinsvorming of –hereniging tot Nederland was toegelaten en het huwelijk of de samenwoning na drie jaren legaal verblijf werd verbroken, bestond de mogelijkheid van voortgezet verblijf. De aan de vtv verbonden beperking werd daartoe gewijzigd van een afhankelijke titel 'voor verblijf bij echtgenoot en verrichten van arbeid' in een zelfstandige verblijfstitel 'voortgezet verblijf'.¹⁶⁵

- tweede generatie -

Ten aanzien van in Nederland geboren of gewortelde kinderen van toegelaten vreemdelingen kende de Vw 1965 de mogelijkheid van zelfstandig verblijf in de vorm van een vtv of vtvest. De vtvest kon na vijf jaren worden verkregen onder de voorwaarde dat de jongere tenminste vanaf het 16^e levensjaar in Nederland had verbleven. De eisen voor deze 'tweede generatie' waren soepel: zo werd middeleneis bij verlening van de zelfstandige vtv of vtvest niet tegengeworpen.

Per 1 juli 1983 werd de Vc 1982 gewijzigd op het punt van de verblijfsrechtelijke positie van buitenlandse jongeren,¹⁶⁶ in 1985 gevolgd door een nieuwe wijziging die de introductie betekende van een nieuw hoofdstuk van verblijfsrechtelijke gevolgen van de militaire dienstplicht en detentie¹⁶⁷ in het land van herkomst (Vc 1982, B 21)¹⁶⁸ naar aanleiding van de notitie 'Gezinshereniging en de verblijfsrechtelijke positie van kinderen van migranten' van 30 juni 1983¹⁶⁹ en het *Evaluatierapport gezinsvormingsbeleid*.¹⁷⁰

- verlies 10(2) status -

Wanneer de vreemdeling vijf jaar lang rechtmatig verblijf in Nederland had gehad op grond van een vtv gaf de Vw 1965 een 'aanspraak' op de verlening van een vtvest. Hierop maakte artikel 10 lid 2 Vw 1965¹⁷¹ een uitzondering door reeds na één jaar een verblijfstitel voor onbepaalde duur af te geven. In de praktijk werd dit de 10(2) status genoemd (zie de algemene inleiding), die als een zeer sterke verblijfsstatus gold. De 10(2) status kon worden toegekend aan echtgenoten en (voor)kinderen jonger dan 21 jaar (sinds de verlaging van de meerderjarigheidsgrens per 1 januari 1988: 18 jaar), die 'feitelijk tot het gezin' behoorden van een Nederlander of een vreemdeling aan wie een vtvest is verleend.¹⁷² Op grond van het VV 1965 was de 10(2) status uitgebreid tot echtgenoten (mannen) die waren gehuwd met een Nederlandse (vrouw), die door haar huwelijk het Nederlanderschap had verloren

¹⁶⁵ Vergelijk het huidige artikel 3.51 Vb 2000.

¹⁶⁶ Vc 1982, eerste wijziging, Notitie over de verblijfsrechtelijke positie van buitenlandse jongeren in *Stcrt.* 1983, 125.

¹⁶⁷ Notitie Vreemdelingenbewaring, 13 november 1984, TK 1984-1985, 18 737, nrs 1 en 2.

¹⁶⁸ Tweede wijziging Vc 1982, *Stcrt.* 1985, 58.

¹⁶⁹ TK 18 737, nrs 1 en 2.

¹⁷⁰ TK 17 984, nr 7.

¹⁷¹ Artikel 10 lid 2 Vw 1965 jo artikel 47 Vb 1965.

¹⁷² Artikel 47 Vb 1965, verdere uitwerking in artikel 24a VV 1965.

(onder a)¹⁷³ en in Nederland geboren kinderen van een Nederlander of vreemdeling met vtvest en een andere vreemdeling aan wie een vtv was verleend (onder b).

Het verlies van de 10(2) status was met bijzondere rechtswaarborgen omgeven. Zo was verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring wegens een inbreuk op de openbare orde van een 10(2) statushouder niet mogelijk en mocht de uitzetting van een voormalige statushouder, krachtens artikel 23 lid 4 Vw 1965, slechts plaatsvinden met een last tot uitzetting van de SvJ. Op grond van artikel 29 lid 1, onder f, Vw 1965 kon van die last tot uitzetting herziening worden gevraagd bij de MvJ.¹⁷⁴

De afschaffing van de 10(2) status vond plaats in 1993 met de schrapping van artikel 47 Vb 1965.¹⁷⁵

- *verbreking van de feitelijke gezinsband* -

Het begrip 'feitelijke gezinsband' werd ooit ingevoerd om ook die personen tot het gezin te kunnen rekenen die weliswaar geen eerstelijns bloedverwantschap deelden of zelfs in het geheel geen bloedverwanten waren, maar wel feitelijk tot het gezin behoorden. Deze, als verruiming bedoelde, interpretatie van het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid is naderhand restrictief uitgelegd, doordat met name wanneer het ging om niet gelijktijdig meegekomen minderjarige kinderen (partiële gezinshereniging) werd gezien of de gezinsband reeds in het buitenland bestond, en of die band wellicht inmiddels niet was verbroken vanwege duurzame opnemings in een ander gezin en de ouders niet meer voorzagen in de kosten van opvoeding en scholing.¹⁷⁶ Mede naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Sen*¹⁷⁷ werd het beleid met betrekking tot de (verbreking van) de feitelijke gezinsband gewijzigd,¹⁷⁸ in die zin dat de feitelijke gezinsband na vijf jaar werd geacht te zijn verbroken. Op dit uitgangspunt waren slechts twee uitzonderingen toegelaten:¹⁷⁹

- a. voor het betrokken kind was geen aanvaardbare toekomst is weggelegd in het land van herkomst of
- b. het kind is onvindbaar geweest tengevolge van een (burger)oorlog.

Naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM in de zaak *Tuquabo-Tekle*¹⁸⁰ is ook dit beleid met ingang van 8 september 2006 gewijzigd en werd de referteperiode uiteindelijk losgelaten¹⁸¹ en vervangen door een toetsing aan artikel 8 EVRM.

- *afschaffing van het driejarenbeleid* -

Op 10 juli 1992 besliste het toenmalige kabinet om aanvragen van vóór 1 januari 1992 versneld af te doen. Aanvankelijk was het voornemen dat dit tot 5 april 1994 zou gelden en slechts aanvragen asiel zou betreffen. De REK (zie hierna paragraaf 3.4) heeft in haar uitspraak van 1 juli 1995 hieraan nadere invulling gegeven. Naar aanleiding van de motie Rijkstra en Korthals van 18 september 1995 werd de Tweede Kamer toegezegd dat de uitleg van de REK zou worden gevolgd. Zo ging het driejarenbeleid ook gelden voor reguliere zaken.¹⁸² Als voorwaarden¹⁸³ werden gehanteerd dat sinds

¹⁷³ Het Nederlandschap kon bovendien verloren zijn gegaan door er afstand van te doen (destijds artikel 15 Rijkswet op het Nederlandschap) in het geval de vrouw door haar huwelijk met een vreemdeling een andere nationaliteit had verkregen.

¹⁷⁴ Zie ook: Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988, A4/8.3, A6 en A8.

¹⁷⁵ Artikel 47 Vb 1965 is vervallen bij artikel III van het Besluit van 30 december 1993, *Stb.* 1994, 8.

¹⁷⁶ B1/5.1 Vc 1994. Zie de 'verduidelijking' van het beleid in 1997, aanvulling 17 van 14 juli 1997, *Stcrt.* 1997, 153, Vc 1994, B1/5.1.

¹⁷⁷ EHRM, 21 december 2001, nr. 31446/96, *RV* 2001, 24 m.nt. P. Boeles en *EHRC* 2001/17 m.nt. A. Woltjer. Over voorkinderen zie: EHRM 6 juli 2004, nr. 53675/00 (*Andrade*, beslissing tot niet-ontvankelijkheid), *RV* 2004, 20 m.nt. B.K. Olivier.

¹⁷⁸ Beleidsnotitie 29 oktober 2001, Kamerstukken TK 2001-2002, 26 732 nr. 98.

¹⁷⁹ Vc 2000, B2/6.4.

¹⁸⁰ EHRM 1 december 2005, nr. 60665/00 (*Tuquabo-Tekle*), *RV* 2005, 21 m.nt. S. van Walsum, *EHRC* 2006/9 m.nt. A. Woltjer

¹⁸¹ Brief van de Minister voor VRIN van 25 september 2006, Kamerstukken TK 2006-2007, 19 637 nr. 1089.

¹⁸² Vc 1994, A4/6.22.1.

de indiening van de aanvraag gedurende drie jaren nog geen beslissing is genomen, terwijl het verblijfsdoel nog steeds van toepassing was en de uitzetting om beleidsmatige reden achterwege was gebleven en zich geen contra-indicaties voordeden. Dit leidde (in reguliere zaken) tot een vtv driejarenbeleid. Het driejarenbeleid was van toepassing op zaken waarin op of na 13 december 1996 nog geen onherroepelijke beslissing was genomen.

Het driejarenbeleid is met ingang van 1 januari 2003 afgeschaft.¹⁸⁴

- aanscherping van de eisen voor gezinsvorming -

Ter gelegenheid van de omzetting van de Richtlijn gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG)¹⁸⁵ werden de eisen voor gezinsvorming aangescherpt. Deze aanscherping bestond in een verhoging van de leeftijdsgrenzen voor gezinsvormers van 18 naar 21 jaar¹⁸⁶ en een wijziging van de inkomenseisen van de WWB-norm (voorheen de 'bijstandnorm') naar 120 % van het minimumloon (WML).¹⁸⁷ Tevens is die gelegenheid aangegrepen om een tweetal uitzonderingen op de inkomenseis te laten vervallen, namelijk voor éénoudergezinnen met kinderen beneden de vijf jaar en ouderen tussen de 57,5 en 65 jaar. Dit werd in verband gebracht met het vervallen van de vrijstelling voor de sollicitatieplicht van deze groep.¹⁸⁸

3.2.3 Verblijfsbeëindiging

3.2.3.1 Intrekking van een verblijfstitel

Onder de Vw 1965 waren de gronden voor de afwijzing van een aanvraag tot verlenging goeddeels gelijk aan de gronden voor intrekking van een vergunning. De praktijk liet daar vrijwel geen verschil zien. In dat opzicht is de gelijkstelling in de huidige Vw 2000 niet wezenlijk nieuw. De intrekkinggronden¹⁸⁹ voor een vtv of een vtv-vest waren opgenomen in respectievelijk artikel 12 en artikel 14 Vw 1965.

De Vw 1965 noemde de verstrekking van onjuiste gegevens. Echter, de formulering daarvan week af van de huidige. Het ging om onjuiste gegevens die hebben geleid tot de verlening van de vergunning. De huidige formulering is ruimer, namelijk dat onjuiste gegevens zijn verstrekt of gegevens zijn achtergehouden die, waren zij bekend geweest, zouden hebben geleid tot afwijzing.¹⁹⁰

¹⁸³ Vc 1994 A4/6.22.2. Zie ook: TBV's 1996/12 en 1997/2.

¹⁸⁴ TBV 2002/62, *Stcr.* 2002, 245. Zie voor de redenen de Minister voor VRIN in TK 2002-2003, 19637 nr. 710.

¹⁸⁵ *Stb.* 2004, 496.

¹⁸⁶ Artikel 3.14 lid 2 Vb 2000

¹⁸⁷ Wet minimumloon, WML-norm voor 23-jarigen, artikel 3.22 lid 2 Vb 2000.

¹⁸⁸ *Stb.* 2004, 496, blz. 14.

¹⁸⁹ Naast intrekking was ook de oplegging van een ongewenstverklaring mogelijk op grond van artikel 21 Vw 1965. Door middel van TBV 33 van 22 februari 1990, geldig van 23 februari 1990 tot 23 februari 1994 werd een koppeling gelegd tussen de intrekking vergunning (verblijfsbeëindiging) en de ongewenstverklaring. Deze koppeling is ongewijzigd overgenomen in Vc 1994, A4/4.3.2, aanvulling 25 van november 1999, zie: Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam 10 september 2008, AWB 06/33344 VRWET, *LJN* BF4615 en *JV* 2008/434:

'Volgens de stelling van eiser zou de glijdende schaal bij TBV 33 in 1990 zijn ingevoerd.

Er zou aanvankelijk sprake zijn van versoepelingen van het beleid omtrent de intrekking van verblijfsvergunningen wegens een inbreuk op de openbare orde, maar na 2002 versoepelingen van dat beleid.

De Rechtbank oordeelt dat ook aanvankelijke versoepelingen van het beleid die naderhand weer worden ongedaan gemaakt in strijd zijn met de stand still-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80 (overweging 5.5 in fine).

*De betrokkene zou rechten kunnen ontlenen aan artikel 13 van Besluit 1/80 omdat het destijds Nederland is binnengekomen met een geldige mvv en daarna in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning die hem tot arbeid in staat stelde. Omdat hij daarmee legaal en ook lang genoeg op het grondgebied aanwezig is geweest om daar geleidelijk te kunnen inburgeren (HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, Abatay en Sahin, *Jur.* (2003) blz. I-12301), valt hij onder de materiële werkingsfeer van Besluit 1/80, ook al kan hij aan artikel 6 of artikel 7 van Besluit 1/80 geen rechten ontlenen'.*

¹⁹⁰ Artikel 18 lid 1, onder c, Vw 2000 voor de verlenging van een vergunning voor bepaalde tijd en artikel 21 lid 1, onder h, Vw 2000 voor de vergunning voor onbepaalde tijd (regulier), bij voortgezet verblijf artikel 3.50 lid 3, onder a, Vb 2000. De verjaringstermijn bedraagt nu 12 jaar, artikel 3.84 Vb 2000. Op grond van artikel 73 lid 2 Vw 2000 wordt bij beroep op de rechter

Hier zij wel opgemerkt dat de 'bewijslast' voor de vreemdeling onder de Vw 1965 wezenlijk anders lag: onder de Vw 1965 werd uitgegaan van een onderzoeksplicht voor de administratie (bestuur).¹⁹¹ Voor de vreemdeling gold niet de plicht om eigener beweging gegevens te verschaffen.

Bij de vtv gold de eis dat betrokkene moest beschikken over voldoende middelen van bestaan, voor de vtvest was vereist dat deze middelen duurzaam waren. Onder de Vw 2000 is ook voor de verlening en de verlenging van een vergunning voor bepaalde tijd (regulier) vereist dat de vreemdeling zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan.¹⁹²

Voorts was de afwijzing van een de aanvraag voor verlenging van een vtv of de intrekking daarvan mogelijk op grond van een inbreuk op de openbare orde.¹⁹³ Voor de intrekking van een vtvest was dit op grond van artikel 14 Vw 1965 alleen mogelijk wanneer de vreemdeling was veroordeeld terzake van een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd.¹⁹⁴

De vtv kon bovendien worden ingetrokken wanneer de vreemdeling niet meer voldeed aan beperking die aan de vtv was verbonden of wanneer hij een daaraan verbonden voorschrift had overtreden, danwel werkzaamheden had verricht in strijd met de WABW (voorheen de Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen). Hieronder viel bijvoorbeeld de overgang naar een andere werkgever, die geen TWV voor de betreffende werknemer had aangevraagd.

Bovendien verviel de vtvest op grond van artikel 14 lid 2 Vw 1965 *van rechtswege* bij verplaatsing hoofdverblijf (een feitelijk begrip), in ieder geval na negen maanden.¹⁹⁵ Als indicaties voor de verplaatsing van het hoofdverblijf golden de verkoop of het opgeven van de woning en de uitschrijving uit het bevolkingsregister (de latere GBA).

Bij verval van de vtvest van rechtswege was (uiteraard) geen beroep (voorziening) mogelijk op de SvJ.¹⁹⁶ Het verval van rechtswege kon worden aangevochten door middel van een onrechtmatige daadsactie tegen de overheid (Staat der Nederlanden) bij de burgerlijke rechter.

De weigering van de verlening van een vtvest was slechts mogelijk in verband met een ernstige inbreuk op de openbare orde, de openbare rust of ernstig gevaar nationale veiligheid.¹⁹⁷ Daartoe werd een zogenoemde 'glijdende schaal' gehanteerd, die ook werd toegepast bij eerste verblijfsaanvaarding.¹⁹⁸ De huidige 'glijdende schaal' (zie hierna) betreft alleen de beëindiging van rechtmatig verblijf.

- verplaatsing hoofdverblijf en afwezigheid wegens dienstplicht of detentie -

De vervulling van de dienstplicht in het land van herkomst¹⁹⁹ gold als tijdelijke verplaatsing hoofdverblijf. Daarmee werd voorkomen dat de vreemdeling niet kon voldoen aan de eis van

tegen de afwijzing van de verlening of de intrekking van een vergunning vanwege de verstrekking van onjuiste gegevens geen schorsende werking van rechtswege verleend.

¹⁹¹ Artikel 17 lid 1, onder c, Vw 1965.

¹⁹² Artikel 3.22 jo artikel 3.73-3.75 Vb 2000.

¹⁹³ Als intrekkinggrond was het gevaar voor buitenlandse betrekkingen niet vermeld, dit werd geacht onder verstoring van de openbare rust, c.q. de openbare orde te vallen, aldus de MvT Vw 1965.

¹⁹⁴ Vgl artikel 3.86 lid 1, onder d, Vb 2000.

¹⁹⁵ De Vc 1966 vermeldt de opmerkelijke jurisprudentie dat in een zaak in 1976 ten aanzien van een Turk sprake van verval van rechtswege na verplaatsing hoofdverblijf na afwezigheid van 15 maanden. De Rechtbank Den Haag in haar uitspraak van 16 juni 1977 oordeelde dat geen verplaatsing van het hoofdverblijf kon worden aangenomen, omdat de betrokkene dat niet had beoogd.

¹⁹⁶ Artikel 29 Vw 1965.

¹⁹⁷ De criteria werden genoemd in Vc 1982 A4/5.3.3.2 en 5.3.3.3.

¹⁹⁸ Als norm gold iedere onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel wegens een misdrijf, ook bij uitspraken die nog niet onherroepelijk waren.

¹⁹⁹ Zie de eerder genoemde invoering van hoofdstuk B 21 in Vc 1982, voorts in Vc 1982 B 20/3.4 suppl. 1 juni 1983 en Vc 1982, A4/6.2.1, suppl. 1985.

(voorafgaand) vijf jaar hoofdverblijf in Nederland voor de verkrijging vtvest of ter voorkoming van intrekking van rechtswege.²⁰⁰

- uitzetting en bewaring -

Ten aanzien van de uitzetting van buitenlandse werknemers die destijds waren aangeworven, zoals de Turken, (en waarvan in voorkomende gevallen de vrije termijn was verstreken) was een *last tot uitzetting* ex artikel 23 Vw 1965 vereist. Een last tot uitzetting was niet vereist wanneer geen sprake was van rechtmatig verblijf.²⁰¹

Voor bewaring gold de beleidsregel dat na 14 dagen contact moest worden opgenomen met de Hoofdafdeling Veemdelingen en Grensbewaking (het latere DVZ)²⁰² om een aanwijzing te vragen. Tegen de maatregel van bewaring stond beroep bij de rechter (strafkamer) open.²⁰³ De tenuitvoerlegging van de bewaring moest 'in de regel' na vier dagen²⁰⁴ plaatsvinden in een Huis van Bewaring (HvB, zie ook hierna, de paragraaf over rechtsbescherming).

3.2.3.2 Openbare orde

- uitbreiding begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' -

Met het oog op de wijzigingen die de SUO noodzakelijk maakte, werden de begrippen openbare orde en openbare rust wezenlijk verruimd.²⁰⁵ Aan artikel 49 Vw 1965 werd in 1993 een derde lid toegevoegd waarin werd bepaald dat onder openbare orde en gevaar voor de nationale veiligheid ook de openbare orde en de nationale veiligheid van de andere Schengenlanden wordt begrepen.

- glijdende schaal -

In het vreemdelingenrecht geldt onveranderlijk de regel dat de mogelijkheid tot verblijfsbeëindiging en uitzetting aan strengere eisen moet voldoen naarmate het rechtmatig verblijf langer heeft geduurd. Die eisen zijn vervat in een 'glijdende schaal', waarvan in 1988 de eerste vorm verschijnt. De toenmalige 'glijdende schaal' werd ook toegepast bij eerste verblijfsaanvaarding, terwijl datzelfde begrip naderhand uitsluitend is gebezigd voor de beëindiging van rechtmatig verblijf vanwege een inbreuk op de openbare orde.

Zo was onder de Vw 1965 de intrekking van een vtvest alleen mogelijk bij een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd.²⁰⁶ Weigering van de vtvest kon slechts geschieden wanneer sprake was van een ernstige inbreuk op de openbare rust of de openbare orde of een ernstig gevaar voor de nationale veiligheid.²⁰⁷

²⁰⁰ Zie: Vc 1982, B21/6.4 voor arbeid geheel of gedeeltelijk buiten Nederland. Zie verder de notitie 'vreemdelingenbewaring' van 13 november 1984, TK 18 737 nrs. 1 en 2.

²⁰¹ Artikel 23 lid 5 Vw 1965 en artikel 48 VV 1965, Vc 1966, deel E.

²⁰² In 1976 werd de Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking omgezet in de Directie Vreemdelingenzaken (DVZ).

²⁰³ Artikel 40 lid 1 Vw 1965, zie ook Vc 1966 deel E, Hoofdstuk XXX.

²⁰⁴ Artikel 84 lid 4 Vb 1965, zie ook Vc 1966, deel E, Hoofdstuk XXVI en Vc 1982, suppl. 2 van januari 1985, A7/5.1.1. In Vc 1994, aanvulling 19 van november 1997 is dit reeds 10 dagen: zie Vc 1994, A7/3.5.1. Zie ook: Aanvulling 15 van 10 mei 1996, *Stcr.* 1996, 143. De voorzieningenrechter Rechtbank Haarlem oordeelde in kort geding (20 maart 2009, *LJN* BH 6928) dat dit vijf dagen moet zijn.

²⁰⁵ Artikel 49 Vw 1965, zoals gewijzigd bij Wet van 23 december 1993, *Stb.* 707.

²⁰⁶ Vgl. het huidige artikel 3.86 lid 1, onder d, Vb 2000.

²⁰⁷ Vc 1982 A4/5.3.3.2 en 5.3.3.3, supplement 4 van januari 1988. Voorts bepaalde de Vc 1982 dat de vreemdeling wordt gehoord over het voornemen tot intrekking en ongewenstverklaring door middel van een standaard formulier D 16, vragen 41 en 42 en de toelichting bij vraag 43.

Voor de toepassing van de 'glijdende schaal' werd uitgegaan van elke onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel wegens een misdrijf, ook bij uitspraken die nog niet onherroepelijk waren. Bij voortgezet verblijf was de mogelijkheid van intrekking van de vtv afhankelijk van de 'aard en ernst' van het misdrijf waarvoor de betrokkene bij onherroepelijke uitspraak was veroordeeld. Daarbij mocht slechts het onvoorwaardelijk opgelegde gedeelte van de straf worden meegeteld. Bij rechtmatig verblijf van meer dan 10 jaar was de intrekking van een vtvest of eventueel een vtv slechts mogelijk bij een veroordeling voor een misdrijf met betrekking tot verdovende middelen of voor ernstige gewelds- of vermogensdelicten.²⁰⁸ Voor de vormgeving van deze 'glijdende schaal' zij verwezen naar bijlage III.

Sinds 23 februari 1990 is door middel van TBV 33 de 'glijdende schaal' in Vc 1982 nader uitgewerkt.²⁰⁹ Deze 'glijdende schaal' is in de Vc 1994²¹⁰ ongewijzigd overgenomen. De intrekking van een vtv of een vtvest is wederom verbonden aan de voorwaarde dat de betrokkene bij onherroepelijk geworden vonnis is veroordeeld voor het opzettelijk plegen van een misdrijf waartegen tenminste drie jaar is bedreigd. Als verblijfsduur wordt gerekend het onafgebroken verblijf in Nederland op grond van artikel 9 of 10(1) Vw 1965 tot aan de pleegdatum. Hiervoor wordt eveneens verwezen naar bijlage III. Bij een verblijfsduur van meer dan 10 jaren is verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring alleen mogelijk bij veroordeling voor een ernstig geweldsmisdrijf of de handel in verdovende middelen. Bij een verblijfsduur van meer dan 15 jaar is verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring alleen mogelijk bij handel in verdovende middelen op grote schaal. Na een verblijfsduur van 20 jaar is verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring wegens een inbreuk op de openbare orde niet meer mogelijk. Opheffing van de ongewenstverklaring kan worden gevraagd na 10 jaar bij ernstige geweldsmisdrijven of handel in verdovende middelen, in andere gevallen na vijf jaar.

De beslissing tot intrekking en ongewenstverklaring moet worden genomen door de SvJ.

Met ingang van 1 april 2001 wordt de 'glijdende schaal' opnieuw aangepast (lees: verscherpt).²¹¹ Bovendien wordt de 'glijdende schaal' van beleidsregel opgewaardeerd tot een algemeen verbindend voorschrift doordat het een plaats krijgt in artikel 3.86 Vb 2000.

Aan de voorwaarde dat de betrokkene bij onherroepelijk geworden vonnis is veroordeeld terzake van een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd, worden niet alleen de gevangenisstraf, maar ook de oplegging van een taakstraf of maatregel gerekend. Bij een verblijfsduur van korter dan vijf jaren is het optellen van de onvoorwaardelijk opgelegde gedeeltes van de misdrijven waarvoor betrokkene is veroordeeld ('stapelen') toegestaan.²¹² Voor de inhoud van de 'glijdende schaal' wordt wederom verwezen naar bijlage III.

De aanvraag voor de verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt na 10 jaar verblijfsduur niet afgewezen tenzij sprake is van veroordeling voor een geweldsdelict of de handel in verdovende middelen. Bij een verblijfsduur van 15 is de afwijzing slechts mogelijk wegens veroordeling voor handel in verdovende middelen. Na 20 jaar verblijfsduur wordt de aanvraag niet meer afgewezen in verband met gevaar voor de openbare orde.

²⁰⁸ Vgl het huidige artikel 3.86 lid 7, onder a, Vb 2000.

²⁰⁹ TBV 33 van 22 februari 1990, geldig van 23 februari 1990 tot 23 februari 1994.

²¹⁰ Vc 1994, A4/4.3.2, aanvulling 25 van november 1999.

²¹¹ *Stb.* 2000, 497, inwerkingtreding per 1 april 2001, *Stb.* 2001, 144.

²¹² Artikel 3.86 lid 5, onder a, Vb 2000.

Per 17 juli 2002²¹³ is de 'glijdende schaal' opnieuw aangescherpt. Volgens de toelichting van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I, Nawijn, Lijst Pim Fortuyn)²¹⁴ gold voor 'gemeenschapsonderdanen' en Turken die rechten kunnen ontlenen aan Besluit 1/80 de aanvullende eis, naast de normen van de 'glijdende schaal' dat sprake moet zijn van een actuele bedreiging van de openbare orde in de zin van het gemeenschapsrecht. Over de toepassing van de 'glijdende schaal' in hun geval zou afzonderlijk beleid worden vastgesteld.

De aanscherping bestond in de mogelijkheid om bij een verblijfsduur van korter dan drie jaar de onherroepelijk geworden veroordeling te betrekken in het geval van een misdrijf waartegen twee jaar of meer is bedreigd.²¹⁵ Voor een verblijfsduur van tenminste drie jaren bleef de eis van een veroordeling voor een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd gehandhaafd.

Bij de straffen opgelegd bij de eerste drie gedifferentieerde treden gold bovendien dat het een onherroepelijk vonnis tot veroordeling van een gevangenisstraf kon betreffen, als ook tot een, taakstraf of maatregel. Voor de inhoud van de 'glijdende schaal' wordt wederom verwezen naar bijlage III.

De aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd of verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt na 10 jaar verblijfsduur niet afgewezen tenzij sprake is van veroordeling voor een geweldsdelict of de handel in verdovende middelen. Bij een verblijfsduur van 15 jaar is de afwijzing slechts mogelijk wegens veroordeling voor handel in verdovende middelen. Na 20 jaar verblijfsduur wordt de aanvraag niet meer afgewezen in verband met gevaar voor de openbare orde.

Bij Besluit van 29 september 2004²¹⁶ is de 'glijdende schaal' nogmaals aangescherpt in die zin, dat naast jeugddetentie de plaatsing in een jeugdinrichting (artikel 77 h Wetboek van Strafrecht (WvSr.)) of een inrichting voor verslaafden (artikel 38m WvSr) kon worden meegewogen in de vraag of het verblijf kon worden beëindigd.²¹⁷ Daarbij mocht artikel 8 EVRM of het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) niet uit het oog worden verloren.

Overigens werd opgemerkt²¹⁸ dat de Associatie EEG-Turkije, meer bepaald artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol en het 'beperktere' artikel 13 van Besluit 1/80 zich niet tegen de aangekondigde maatregelen zouden verzetten, aangezien zij geen betrekking hebben op de vrijheid van vestiging en dienstverlening en omdat artikel 13 van Besluit 1/80 niet ziet op Turkse onderdanen en hun gezinsleden die zich in Nederland voor het eerst voor gezinsvorming of –hereniging willen vestigen. De *stand still*-bepaling zou wel van belang kunnen zijn voor verblijfsbeëindiging van een (gezinlid van een) Turkse werknemer.

Een latere aanscherping van de 'glijdende schaal' werd voorgesteld,²¹⁹ maar niet uitgevoerd.²²⁰

²¹³ Besluit van 5 juli 2002 tot wijziging van artikel 3.86 Vb, *Stb.* 2002, 371, zie TBV 2002/34, toelichting in TK 2001-2002, 19637 nr 608: snellere verblijfsbeëindiging bij stelselmatige overtreding van relatief lichte delicten, *Stb.* 2002, 371. Latere wijzigingen in *Stb.* 2004, 496 per 1 november 2004, *Stb.* 550. Vergelijk de huidige Vc 2000, B1/5.3.6 e.v.

²¹⁴ Besluit van 5 juli 2002, *Stb.* 2002, 371, blz. 4.

²¹⁵ Ingevoerd in artikel 3.86 lid 1, onder c, Vb 2000 bij Besluit van 5 juli 2002, *Stb.* 2002, 371.

²¹⁶ Besluit van 29 september 2004, *Stb.* 2004, 496, blz. 15.

²¹⁷ Artikel 3.86 lid 1, onder c en d, Vb 2000.

²¹⁸ Zie: *Stb.* 2004, 496, blz. 17.

²¹⁹ TK 2005-2006, 19 637 nr. 971.

²²⁰ Zie hierover een onderzoek van het WODC, genomd in: Brief SvJ van 17 december 2008, TK 2008-2009, 19637, nr. 1244.

3.4 Rechtsbescherming

In het algemene deel is reeds vermeld dat het Wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen²²¹ en het wetsvoorstel tot Algehele herziening Vreemdelingenwet²²² werden ingetrokken vanwege de indiening van wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht.²²³

- Wet BAB -

Op de Vw 1965 was voor het procesrecht het stelsel van rechtsbescherming onder de Wet beroep administratieve beschikkingen²²⁴ van toepassing. Zo kon op grond van artikel 34 Vw 1965 een 'nadere voorziening' bij de Kroon worden gevraagd, wanneer een verzoek tot herziening van een beslissing geheel of gedeeltelijk was geweigerd. De Kroon besliste daarop, de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State (AGBRS, ook wel Afdeling Contentieux genoemd) gehoord. Overigens was de Wet BAB niet op vreemdelingenzaken als zodanig van toepassing verklaard,²²⁵ maar werd overeenkomstig toegepast.

- Wet AROB -

Met ingang van 1 juli 1976 werd dit stelsel, onder handhaving van dezelfde beroepsgronden en beroepstermijnen, gewijzigd door de invoering van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet AROB).²²⁶ Anders dan bij de Wet BAB werd bij de rechtsmiddelen in de Vw 1965 de Wet AROB wel van toepassing verklaard, ook al was een aantal bepalingen uit de Wet AROB en de Wet op de Raad van State niet van toepassing in vreemdelingenzaken. Anders gezegd - en volgens de ARRS - bevatten de artikelen 34 en 36 Vw geen zelfstandige beroepsregeling. De met de Wet AROB ingevoerde bezwaarschriftprocedure werd niet in het vreemdelingenrecht gehanteerd; daar bleef de 'herzieningprocedure' bestaan. Schorsing van een beslissing (beschikking) kon van rechtswege (Vw) of op grond van het beleid worden verleend. Bij weigering om schorsende werking te verlenen kon de burgerlijke rechter in kort geding worden geadieerd.

Het beroep op de Kroon ('Ons') werd in de wet vervangen door beroep op de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (ARRS). Centraal stond bij de beroepsmogelijkheid onder de Wet AROB het beschikkingsbegrip: een schriftelijke beslissing in een individueel geval gericht op rechtsgevolg. Bij een besluit van algemene strekking stond beroep open op de burgerlijke rechter.

Met betrekking tot de beslissing op de aanvraag van een vtvest (of de toelating als vluchteling) bepaalde artikel 29 lid 2 Vw 1965 dat wanneer niet binnen zes maanden was beslist, de aanvraag werd geacht te zijn geweigerd (fictieve weigering). In het geval herziening van een beslissing omtrent toegang (artikel 3 Vw 1965) of op grond van artikel 29 Vw 1965 was gevraagd, werd het verzoek daartoe geacht te zijn afgewezen wanneer niet binnen drie maanden was beslist (artikel 34 Vw 1965). In dat opzicht is de beslistermijn van zes maanden in artikel 25 Vw 2000 in zoverre een verslechtering dat deze termijn niet van openbare orde (dwingend) is. Overigens laat dit, wanneer geen beslissing tot verlenging van deze termijn voorligt, een beroep op artikel 6:2 Awb (niet tijdig beslissen) onverlet.

²²¹ TK 1975-1976, 13 974, nrs. 1 en 2.

²²² TK 1988-1989, 21 018, nrs. 1 en 2.

²²³ TK 1991-1992, 22 735 nrs. 1 en 2, Wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht. Zie voor de intrekking: TK 1992-1993, 13 974 en 21 018, nr. 14.

²²⁴ Wet BAB, Wet van 20 juni 1963, *Stb.* 1963, 268.

²²⁵ Artikel 48 Vw 1965 oud.

²²⁶ Wet AROB, Wet van 1 mei 1975, *Stb.* 1975, 284.

De beperking van het beroep tegen een afwijzende herzieningsbeschikking tot die vreemdelingen, die op het moment van de beschikking één jaar hoofdverblijf in Nederland hebben gehad,²²⁷ is met de herziening van de rechtsbescherming afgeschaft.²²⁸

Overigens gold als beroepstermijn voor het beroep op de ARRS een termijn van één maand,²²⁹ hetgeen ook het geval was bij het Kroonberoep.²³⁰ Wat de termijnberekening betreft gold onder de Wet BAB en de Wet AROB volgens de AGBRS en de ARRS de verzendtheorie en niet de ontvangsttheorie. In dat opzicht is de in de Vw 2000 gehanteerde, van de Awb afwijkende, termijn van vier weken²³¹ en de hantering van de 'gemengde leer' (zowel de verzend- als de ontvangsttheorie)²³² door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS) onder de Awb geen verslechtering.

Voor de weigering van een visum of mvv gold niet de beroepsmogelijkheid van artikel 34 Vw 1965. Dergelijke beschikkingen konden, als 'overige voor beroep vatbare beschikkingen (vbvb)' via de Wet AROB bij de ARRS in beroep in behandeling worden genomen.²³³

In verband met het beroepsrecht op grond van het Europees Vestigingsverdrag (zie paragraaf 3.5.3) was het een onderdaan van een verdragspartij die twee jaar rechtmatig had verbleven toegestaan beroep in te stellen tegen een voorgenomen uitzetting. Dit vond zijn weerslag in artikel 103 Vb 1965. Voor dit beroep gold schorsende werking van rechtswege.

- Awb -

De Vw 1965 werd in 1993 aangepast aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).²³⁴ In 1990 was reeds besloten tot de concentratie van rechtsmacht door de Rechtbank Den Haag exclusief bevoegd te verklaren in alle vreemdelingenzaken.²³⁵ Dit werd overgenomen in het latere artikel 33a Vw 1965/1994. Tevens werd besloten om een REK in te stellen vanwege het ontbreken van de mogelijk tot het instellen van hoger beroep.²³⁶

Een nieuw element in de sterk gewijzigde Vw 1965 was onder meer de uitbreiding van de beroepsmogelijkheid met betrekking tot feitelijke handelingen.²³⁷ Daarmee werd een beroep op de burgerlijke rechter in kort geding onmogelijk, maar deze rechtsingang werd vervangen door de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot voorlopige voorziening. Overigens werden de, in het vreemdelingenrecht gehanteerde termijnen voor het indienen van bezwaar en beroep (de vroegere (nadere) voorziening) gehandhaafd op vier weken, in plaats van de onder de Awb gebruikelijke zes weken.²³⁸ Bovendien stond beroep open tegen de weigering van visa kort verblijf.²³⁹ De procedurebepalingen van artikel 33-40 Vb 1965 vervielen in 1993 in verband met de regeling waarin de SUO voorzag.²⁴⁰

²²⁷ Artikel 34 lid 1, onder b Vw 1965, voorheen artikel 34 lid 5 Vw 1965, zie S&J 86, blz. 98.

²²⁸ Overgenomen uit het Wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen, Kamerstukken 13 974.

²²⁹ Artikel 30 lid 2 Vw 1965.

²³⁰ Artikel 34 lid 4 Vw 1965, oud.

²³¹ Artikel 69 lid 1 Vw 2000.

²³² Zie ook: artikel 6:9 Awb.

²³³ Zie ook: Vc 1982, suppl. 5 van april 1991, A8/3.2 (rechtsmiddelen).

²³⁴ Wetsvoorstel 22 735.

²³⁵ Artikel 43 Vw 1965, Wet van 19 februari 1990, *Stb.* 1990, 95, en het Besluit Nevenzittingsplaatsen, *Stb.* 1992, 315.

²³⁶ MvA, TK 22 735, blz. 19. Hoger beroep was in artikel 33^e Vw 1965/1994 uitgesloten.

²³⁷ Vergelijk het huidige artikel 72 lid 3 Vw 2000.

²³⁸ Artikel 30 lid 3 en artikel 33 c Vw 1965/1994.

²³⁹ Artikel 33a Vw 1965/1994.

²⁴⁰ Besluit van 25 november 1993, *Stb.* 1993, 626.

- inhoudelijk -

In artikel 103 Vb 1965/1994 werd een verwijzing opgenomen naar het Europees Vestigingsverdrag in verband met de toepassing van de artikelen 100-101 Vb 1965/1994 inzake 'voortgezette toelating', dat wil zeggen voortgezet verblijf twee jaar na de beslissing tot toelating. Op grond van het Europees Vestigingsverdrag mochten Turken die twee jaar rechtmatig verblijf hadden gehad niet worden uitgezet wanneer zij verlenging van hun verblijfsrecht hadden aangevraagd en nog niet op deze aanvraag was beslist en evenmin wanneer hun aanvraag daartoe niet tijdig was ingediend. Had de betrokkene in het geheel geen aanvraag ingediend, dan kon geen beroep op het Europees Vestigingsverdrag worden gedaan. Kon de betrokkene worden uitgezet, dan moest hem een vertrektermijn van vier weken worden gegund en werd schorsende werking toegekend aan het bezwaar of administratief beroep tegen de beslissing tot uitzetting.²⁴¹

- bewaring -

Voor bewaring gold onder artikel 40 Vw 1965 de mogelijkheid om bij een opgelegde maatregel ex artikel 18 (beperking bewegingsvrijheid) of artikel 26 Vw (bewaring) een verzoekschrift strekkende tot opheffing van de maatregel te richten aan de Rechtbank. Deed de betrokkene dit vooralsnog niet, dan werd de bewaring na één maand door de Officier van Justitie (OvJ) aan de Rechtbank voorgelegd, vergelijkbaar met de ambtshalve voorlegging van het huidige artikel 94 lid 1 Vw 2000 (eerste beroep). Op grond van artikel 41 Vw 1965 kon tegen de beslissing van de Rechtbank binnen 14 dagen door zowel de betrokkene als de OvJ hoger beroep worden ingesteld bij het Gerechtshof, vergelijkbaar met het hoger beroep in artikel 95 lid 1 Vw 2000 op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRS). Tegen de beslissing op het hoger beroep stond de mogelijkheid open van cassatie binnen acht dagen (artikel 41 lid 2 Vw 1965).

Bij de invoering van de Vw 2000 werd de termijn voor de eerste rechterlijke toetsing van de bewaring (eerste beroep) verkort. De minister moest uiterlijk op de derde dag van de inbewaringstelling een kennisgeving doen aan de Rechtbank. De Rechtbank moest dit beroep uiterlijk binnen zeven dagen ter zitting behandelen. Het vervolgeroep was aan een verplichte termijn van vier weken gebonden. Dit stelsel is per 1 september 2004 weer verlaten: de kennisgeving werd pas na vier weken verplicht, de behandeling ter zitting werd aan een termijn gebonden van 14 dagen en de verplichte vervolgeroepen werden niet langer aan een termijn gebonden.²⁴²

- schorsende werking -

Voor schorsende werking *van rechtswege* voorzag artikel 32 Vw 1965 voor herzieningsverzoeken die waren ingediend bij de SvJ voor die vreemdeling die rechtmatig verblijf hebben (gehad) en waarvan de aanvraag tot verlenging van hun vtv is afgewezen of ten aanzien van wie een voornemen tot uitzetting is genomen, evenals artikel 38 Vw 1965 dat deed voor beroep op de ARRS bij het voornemen uitzetting, tenzij het voornemen tot uitzetting conform het advies van de ACV was. Beleidsmatig was verlening van schorsende werking de regel, met uitzondering van verzoeken van vreemdelingen die de toegestane verblijfsduur in de vrije termijn hadden overschreden (*faux touristes*). Bij te laat ingediende verzoeken om verlening vtv werd als regel schorsende werking verleend. Vooral bij gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid werd, vanwege de schade voor het Nederlands belang, geen schorsende werking verleend, evenmin als aan illegaal binnengekomen vreemdelingen (illegalen), tenzij er klemmende redenen van humanitaire aard waren aangedragen. De huidige regeling van schorsende werking op grond van de Vw 2000 is bepaald

²⁴¹ Vc 1994, B51.4.

²⁴² Artikel 94 Vw 2000. Zie ook: P.J.A.M. Baudoin, 'De vreemdelingenwet gewijzigd: rechterlijke toetsing terug naar af', in: *Migrantenrecht* 2004, blz. 225-227.

kariger.²⁴³ De bepaling van artikel 73 Vw voorziet in schorsende werking van rechtswege bij beslissingen op bezwaar of administratief beroep tegen de weigering van de aanvraag of de intrekking van een verblijfsvergunning met uitzondering van de afwijzing van de aanvraag vanwege het ontbreken van een mvv of wegens gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, wanneer het een herhaalde aanvraag betreft of wanneer de vreemdeling in bewaring is genomen.

3.5 Internationale instrumenten

3.5.1 Visumovereenkomsten

Met Turkije besloot Nederland in november 1953 tot afschaffing van de visumplicht voor Turken die naar Nederland en Nederlanders die naar Turkije wilden reizen. Aan deze bilaterale afspraak werd vorm gegeven in een overeenkomst die bij briefwisseling (exchange of notes) tot stand kwam.²⁴⁴

De briefwisseling voorzag in een afschaffing van de visumplicht voor een verblijf dat de drie maanden niet te boven ging (artikel 1). Voor verblijf langer dan drie maanden bleef de visumverplichting (mvv) in stand (artikel 2). Nederlanders, respectievelijk Turken, die reeds waren ingereisd maar naderhand waren genoodzaakt langer dan drie maanden te blijven, moesten daarvoor toestemming vragen aan de autoriteiten, welke toestemming kon worden verleend, maar ook geweigerd. De visumvrijdom ontsloeg Nederlanders en Turken niet van de verplichting zich aan de regelingen betreffende inreis en verblijf te houden (artikel 5).

Voor het verrichten van een economische activiteit als werknemer, dienstverlener of zelfstandige gold de afschaffing van de visumplicht echter niet; daarvoor was het aanvragen van een visum vereist (artikel 6):

6. Les ressortissants turcs et néerlandais qui désirent se rendre respectivement aux Pays-Bas et en Turquie dans le but d'y exercer un métier, une profession ou toute autre occupation lucrative, ne peuvent bénéficier des dispositions de l'article premier de cet accord et sont, en tout cas, tenus d'obtenir au préalable un visa.

Deze overeenkomst was onderworpen aan parlementaire goedkeuring. De overeenkomst kon tijdelijk worden opgeschort om reden van *ordre public* (artikel 8).

Per 1 januari 1958 trad in het kader van de Raad van Europa de Europese Overeenkomst inzake het personenverkeer in werking.²⁴⁵ Deze overeenkomst voorzag uitsluitend in reisfaciliteiten voor perioden die de drie maanden niet te boven gingen (artikel 1 lid 2). Bijgevolg had de overeenkomst slechts betekenis voor transit- en reisvisa, niet voor de mvv. Voor verblijf langer dan drie maanden voor de uitoefening van een winstgevende activiteit kon een visum en een geldig paspoort zijn vereist (artikel 1 lid 3). Bij de overeenkomst is geen toelichting (*explanatory memorandum*) opgenomen.

De overeenkomst is voor Nederland op 31 maart 1960 ondertekend, op 24 februari 1961 geratificeerd en op 1 maart 1961 voor Nederland in werking getreden. De overeenkomst is voor Turkije op 25 mei

²⁴³ Artikel 73 Vw 2000.

²⁴⁴ Overeenkomst (briefwisseling) betreffende afschaffing van visa, Ankara 4 november 1953. (Exchange of notes constituting an agreement concerning the abolition of visas, Ankara 4 November 1953, United Nations - Treaty Series 4280, zie ook *Trb.* 1953, 118.

²⁴⁵ Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa, met Bijlage, Parijs, 13 december 1957, *Trb.* 1960, 103. (European Agreement on Regulations governing the Movement of Persons between Member States of the Council of Europe, *European Treaty Series* nr. 025, entry into force 1 January 1958).

1961 ondertekend en geratificeerd en op 1 juni 1961 voor Turkije in werking getreden.²⁴⁶ Overigens bepaalde Bijlage 3a bij het VV 1965 in 1966 dat voor de toegang tot Nederland voor Turken kon worden volstaan met een geldig nationaal paspoort.²⁴⁷ Het heeft bijna twee jaar geduurd voordat in Bijlage 3a de toevoeging werd opgenomen dat met een geldig nationaal paspoort kon worden volstaan voor een verblijf van ten hoogste drie maanden.²⁴⁸

Nederland heeft in 1980 de volgende verklaring afgelegd (*note verbale* van 24 oktober 1980):

(..) dat Nederland ingevolge art. 7 van de overeenkomst is gehouden om ten opzichte van Turkije art. 1 leden 1 en 2, op te schorten vanwege de invoering van een algemene visumverplichting voor Turken vanaf 1 november 1980.

Deze opschortingsmaatregel is tot op de dag van vandaag niet opgeheven.²⁴⁹ Daarmee is de Nederlands-Turkse visumovereenkomst van 1953 opgeschort.²⁵⁰

Deze maatregel is genomen in verband met vermeend misbruik van het asielrecht, waardoor intensievere controle op de binnenkomst in het Benelux gebied noodzakelijk was geworden. Volgens artikel 7 van de Overeenkomst is alleen opschorting mogelijk op grond van *ordre public* (een begrip dat beperkter is dan openbare orde), veiligheid of volksgezondheid. Aangenomen moet worden dat de Nederlandse opschorting is gegrond op *orde public*.

De eenzijdige visumverplichting voor Turkse onderdanen (de visumverplichting was niet wederkerig) is in de Tweede Kamer aan de orde geweest in een overleg op 23 oktober 1980.²⁵¹

Tot de invoering van een visumplicht is per 1 november 1980 in Benelux-verband besloten nadat zowel de Bondsrepubliek Duitsland als Frankrijk op 5 oktober 1980 hadden besloten de visumplicht voor Turken in te voeren,²⁵² tengevolge waarvan een stroom werkzoekenden naar Nederland kwam die niet in Nederland kon worden opgevangen. Reeds 125.000 Turkse onderdanen verbleven hier legaal en een groot aantal Turken zou voor 'toeristisch verblijf' zijn ingereisd en daarna illegaal zijn verbleven en hebben getracht als vluchteling te worden erkend.

Na de beslissing tot invoering van een visumplicht door België en Luxemburg achtte Nederland zich gebonden hetzelfde te doen met het oog op artikel 4 van de Benelux personenovereenkomst.²⁵³ De maatregel zou geenszins een politiek karakter hebben en was in goede samenspraak met de Turkse autoriteiten tot stand gekomen, blijkens een communiqué van 21 oktober 1980. Bovendien zou de effectiviteit van de maatregel na zes maanden worden onderzocht. Het Tweede Kamerlid Brinkhorst (D'66) stelde de vraag of deze maatregel verenigbaar was met de Associatie EEG-Turkije en het daaruit voortvloeiende vrij verkeer van werknemers. Volgens de minister van BuiZa (Van der Klaauw, VVD) zou de invoering van de visumplicht niet in strijd zijn met

²⁴⁶ Volgens *Trb.* 1968, 47 is de Europese Overeenkomst van 1957 op Turks verzoek op 1 december 1961 in werking getreden. Belangrijker is evenwel dat daarbij door Turkije de verklaring is afgelegd dat de Overeenkomst vooralsnog niet werkt voor Turkse onderdanen. Deze verklaring werd door Turkije op 28 augustus 1980 ingetrokken. Dat zou betekenen dat Turken gedurende de korte periode van 28 augustus 1980 tot 1 november 1980 vrijstelling genoten van het visumvereiste (visum kort verblijf tot maximaal drie maanden) op grond van de Europese Overeenkomst van 1957.

²⁴⁷ *Stcrt.* 1966, 188, blz. 9.

²⁴⁸ *Stcrt.* 1968, 105, blz. 14.

²⁴⁹ Volgens Bijlage 3a VV 1965 en 1965/1994 gold het visumvereiste niet voor Turken met een diplomatiek paspoort of een dienstpaspoot.

²⁵⁰ Zie *Trb.* 1981, 33.

²⁵¹ Rijksbegroting voor het jaar 1981, hoofdstuk V (BuiZa) en Hoofdstuk VI (Just), TK 1980-1981, 16 400 V en VI, nr 43.

²⁵² Zie: *Trb.* 1981, 212.

²⁵³ Benelux overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied, Brussel 11 april 1960, *Trb.* 1960, 490 en 102.

de Associatie EEG-Turkije omdat werknemers 'ook nu reeds een verblijfstitel nodig hebben.'²⁵⁴ De staatssecretaris van Justitie (Haars, CHU/CDA) deelde mee dat de mogelijkheid werd overwogen om het vereiste visum schriftelijk aan te vragen.

Tezelfdertijd is een overeenkomst (briefwisseling) gesloten inzake het kosteloos verlenen van visa²⁵⁵ met het oog op de opschorting van de visumovereenkomst van 1953. Het betreft ook hier transit- en reisvisa. De vaststelling van de overeenkomst inzake het kosteloos verlenen van visa kon geschieden op grond van artikel 3B van de Wet van 1 november 1948²⁵⁶ houdende de vaststelling van heffing van kanselarijrechten. Daarvoor was geen voorafgaande goedkeuring door de Staten-Generaal vereist.

Aan het kosteloos verschaffen van visa aan Turken kwam echter per 5 april 1996 een einde in verband met het in werking stellen van de SUO, die ging voorzien in een Schengenvisum en een uniforme visumsticker.²⁵⁷

3.5.2 EVSMB

Het EVSMB²⁵⁸ betreft ook Turken die vijf jaar rechtmatig op Nederlands grondgebied hebben verbleven. Zij kunnen niet worden verwijderd vanwege bijstandbehoefte en het verblijf kan niet worden beëindigd op grond van het niet zelfstandig beschikken over middelen van bestaan.²⁵⁹ (Zie hiervoor de paragraaf over intrekking verblijfstitel). Door de Turkse bekrachtiging van het EVSMB verkregen Turken onder omstandigheden het recht op bijstandsverlening, namelijk wanneer zijn rechtmatig verblijf hielden, dat wil zeggen beschikten over een geldige vtv. De intrekking of de weigering tot verlenging op grond van artikel 11 lid 5 Vw 1965 (wezenlijk Nederlands belang) was daarom niet toegestaan *om de enkele reden* dat niet werd voldaan aan de middeleneis.

3.5.3 Europees Vestigingsverdrag

In verband met het beroepsrecht op grond van het Europees Vestigingsverdrag (EV)²⁶⁰ (zie ook paragraaf 3.4) was een onderdaan van een verdragspartij die twee jaar rechtmatig had verbleven toegestaan beroep in te stellen tegen een voorgenomen uitzetting (artikel 3 EV). Dit vond zijn weerslag in artikel 103 Vb 1965. In 1988²⁶¹ waren de volgende landen partij: Nederland, België, Denemarken, BRD, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden. Turkije tekende het EV op 13 december 1955, maar ratificeerde pas op 20 maart 1990 en het EV is op dezelfde datum voor Turkije in werking getreden.

3.5.4 Begunstigde EEG-onderdanen

In het kader van artikel 59 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije is van belang dat Turken niet gunstiger behoeven te worden behandeld dan 'EEG-onderdanen', in de oude terminologie 'begunstigde EEG-onderdanen' genoemd. Hun verblijfsrechtelijke positie was

²⁵⁴ TK 1980-1981, 16 400 V en VI, nr. 43, blz. 3.

²⁵⁵ Ankara 27 oktober 1980, *Trb.* 1980, 208, in werking getreden op 1 november 1980.

²⁵⁶ *Stb.* I 481.

²⁵⁷ Vc 1994, A4/3.9.4.

²⁵⁸ Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, *Trb.* 1954, 100 en 200, zie ook Vc 1982, suppl. 2 van januari 1985, B6.

²⁵⁹ Notitie Vreemdelingenbeleid, TK 1978-1979, 15 649, nr 2, blz. 11.

²⁶⁰ Europees Vestigingsverdrag, *Trb.* 1957, 20, goedgekeurd bij Wet van 28 oktober 1959, *Stb.* 1969, 395. Voor Nederland in werking getreden op 21 mei 1969. Verder: *Trb.* 1970, 56; 1972, 27; 1973, 15 en 1973, 169.

²⁶¹ Zie Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988.

geregeld in artikelen 91-102a Vb 1965.²⁶² Overigens worden Turken (Turkse werknemers en hun familieleden), anders dan in het huidige B11 van Vc 2000 niet als afzonderlijke categorie genoemd.

Voor 'begunstigde EEG-onderdanen' gold dat zij, hoewel zij hun verblijfsaanspraken als (familielid van) een werknemer, zelfstandige, dienstverlener of -ontvanger rechtstreeks aan het gemeenschapsrecht ontleenden, dienden te beschikken over een vtv²⁶³ of een vtvest. Voor werkzoekenden gold een 'termijn' van drie maanden waarin het niet kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan niet werd tegengeworpen, maar hun verblijfsrecht wel werd beëindigd bij een beroep op de openbare kas. Voor familieleden-derdelanders kon gelden dat zij mvv-plichtig waren.²⁶⁴ Voorts kon worden verlangd dat zij een document overlegden waaruit de familierelatie met de hoofdpersoon bleek en kon een antecedentenverklaring worden verlangd.

²⁶² Zie ook: Vc 1982, B4.

²⁶³ Voor vijf jaren: 'verblijfskaart' genoemd, zie bijlage 5 e VV 1965.

²⁶⁴ Zie ook: Vc 1982, suppl. 5 van april 1991, B4/3.4.4.1.

Hoofdstuk 4 - Bevindingen

4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het doel van dit rapport is (zie de Inleiding) om vast te stellen wat de stand was van het Nederlandse vreemdelingenrecht en -beleid op het moment dat voor Nederland de *stand still*-bepalingen van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80 van kracht werden. Voor een goed begrip van de omvang van de verplichtingen die de *stand still*-bepalingen voor Nederland met zich meebrengen, is in hoofdstuk 1 aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het Associatierecht EEG-Turkije de bevoegdheid van Nederland ten aanzien van toelating, verblijf en verblijfsbeëindiging van Turkse werknemers en hun gezinsleden, zelfstandigen en het dienstenverkeer beperkt. Deze analyse is gevolgd door een beschouwing over de werking van de *stand still*-bepalingen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is vervolgens een inventarisatie gemaakt van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid sinds de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol, te weten 1 januari 1973. In dit hoofdstuk zullen de in de inleiding geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord. Deze vragen luiden:

1. *Hoe luiden de voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland van onderdanen van Turkije ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en het Besluit 1/80 en hoe werden deze voorwaarden destijds toegepast?*
2. *Welke wijzigingen zijn tot stand gebracht in het stelsel van voorwaarden voor toelating tot en verblijf in Nederland voor onderdanen van Turkije sinds de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol en het Besluit 1/80 en wanneer zijn deze wijzigingen tot stand gebracht?*
3. *Zijn de onder de tweede onderzoeksvraag beschreven wijzigingen aan te merken als aanscherping van het beleid, als versoepeling daarvan, of als een aanscherping nadat een versoepeling heeft plaatsgehad*

Bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is de volgende subvraag betrokken:

Welke formele regels golden ten aanzien van toelating tot en verblijf in Nederland van onderdanen van Turkije ten tijde dat het Aanvullend Protocol in werking trad en ten tijde dat het Besluit 1/80 van kracht werd? Op welk niveau (formele wetgeving, gedelegeerde wetgeving, beleidsregels, of eventueel jurisprudentie) was toelating tot en verblijf in Nederland geregeld en hoe werden de regels toegepast?

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is de volgende subvraag meegenomen:

Op welk niveau (formele wetgeving, gedelegeerde wetgeving of beleidsregels) en op welke wijze deden deze wijzigingen zich voor en wanneer?

De beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen, met de bijbehorende subvragen, is voornamelijk te vinden in het voorgaande hoofdstuk, hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk, hoofdstuk 4, wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 zal kort worden aangegeven welke beperkingen voortvloeien uit het Associatierecht voor de bevoegdheid van Nederland ten aanzien van werknemers, hun gezinsleden, zelfstandigen en het dienstenverkeer. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 uitvoerig worden stilgestaan bij de implicaties die de *stand still*-bepalingen hebben voor de Nederlandse rechtspraak om zo te komen tot een antwoord op de laatste van de drie hier boven weergegeven onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van deze vragen hebben de onderzoekers

een *risicoanalyse* gemaakt voor die gevallen waarin de vraag wordt opgeworpen of een specifieke wijziging in het Nederlandse vreemdelingenrecht of –beleid verenigbaar is met de *stand still*-verplichting die op Nederland rust op grond van de Associatie EEG-Turkije.

4.2 Beperking van de bevoegdheid van lidstaten vanwege het Associatierecht

4.2.1 Turkse werknemers en hun gezinsleden

Hoewel artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije volgens het *Demirel* arrest¹ geen directe werking heeft, is deze bepaling niet zonder betekenis voor werknemers en hun gezinsleden. De verplichting om ‘zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 (EG-verdrag)’ zijn door het HvJ EG gebruikt bij de uitlegging van begrippen in artikel 6 (toegang tot de arbeidsmarkt werknemers), artikel 7 (toegang tot de arbeidsmarkt gezinsleden Turkse werknemers) en artikel 14 (beperking van rechten die worden ontleend aan artikel 6 en/of artikel 7 op grond van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid) van Besluit 1/80, door uit te gaan van het regime dat voor communautaire werknemers en hun gezinsleden is ontwikkeld en thans is neergelegd in richtlijn 2004/38/EG.² Door het communautaire werknemersverkeer als uitgangspunt te nemen en deze analoog toe te passen bij de uitlegging van gelijke of identieke begrippen in artikelen 6, 7 en 14 van Besluit 1/80 heeft het HvJ EG voor Turkse werknemers en hun gezinsleden een met EU-burgers vergelijkbaar rechtsregime gecreëerd. Hoewel artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 de bevoegdheid van lidstaten om de eerste toelating tot het grondgebied en (in het geval van werknemers) de arbeidsmarkt ongemoeid laten, is dit niet meer het geval wanneer aan één van deze bepalingen rechten kunnen worden ontleend. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ EG geldt dat vanaf het moment dat een Turkse werknemer of zijn familieleden rechten ontleen aan Besluit 1/80, de lidstaten niet langer bevoegd zijn om aanvullende of andere eisen te stellen.³ Tevens geldt dat het nuttig effect van het recht op arbeid dat aan beide bepalingen wordt ontleend, een recht op verblijf met zich meebrengt.⁴

Op grond van artikel 6 van Besluit 1/80, zoals uitgelegd door het HvJ EG, geldt dat de lidstaten ten aanzien van Turkse werknemers bevoegd zijn terzake het formuleren van voorwaarden voor eerste toelating tot hun grondgebied en arbeidsmarkt, alsmede om gedurende de periode waarin rechten worden opgebouwd, minimaal één jaar, arbeid en verblijf, met in begrip van verblijfsbeëindiging, te regelen. Dit lijdt uitzondering als de Turkse werknemer in een andere lidstaat van de EU de status van langdurig ingezetene derdelander heeft verkregen en er voor kiest om in Nederland gebruik te maken van het in artikel 14 lid 2, onder a, van richtlijn 2003/109/EG neergelegde recht om in een andere lidstaat arbeid in loondienst te verrichten.⁵ Als een Turkse werknemer één jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst heeft verricht en die werkgever nog werk heeft voor de Turkse werknemer, dan verplicht artikel 6 lid 1, eerste streepje, van Besluit 1/80 een lidstaat om voor deze arbeid een arbeidsvergunning af te geven. Aldus stelt artikel 6 lid 1, eerste streepje, Besluit 1/80 een nationale regeling ter zijde die de toegang tot de arbeidsmarkt in de tijd beperkt.⁶ De bevoegdheid van Nederland herleeft ten aanzien van Turkse werknemers wanneer zij de arbeidsmarkt definitief hebben verlaten, bijvoorbeeld vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of vanwege

¹ HvJ EG zaken 12/86, *Meryem Demirel t. Stadt Schwäbisch Gmünd*, Jur. (1987), blz. 3719, r.o.23. In artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije van 1963 is vastgelegd dat de overeenkomstsluitende partijen zich bij de vormgeving laten leiden door artikelen 48, 49 en 50 EEG-verdrag (het huidige artikel 39 EG e.v. inzake gemeenschapsrechtelijk vrij verkeer van werknemers).

² Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.

³ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.3.

⁴ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.2 en paragraaf 1.4.1

⁵ Zie: RV 2008, 39, m.nt. H. Oosterom-Staples.

⁶ HvJ EG zaak zaak C-98/96, *Kasim Ertanir en Land Hessen*, Jur. (1997) blz. I-5179.

volledige, permanente arbeidsongeschiktheid.⁷ Hoewel het HvJ EG zich hierover nog niet heeft uitgelaten, volgt uit het derde streepje van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80, dat recht geeft op 'vrije toegang tot iedere arbeid *in loondienst* te zijner keuze' (cursivering toegevoegd), dat Nederland bevoegd is regels te stellen ten aanzien van een Turkse werknemer die zijn arbeid in loondienst wil verruilen voor arbeid als zelfstandige, uiteraard met inachtneming van artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol.⁸

Voor gezinsleden van Turkse werknemers geldt dat Nederland bevoegd is ten aanzien van de regeling van de eerste toelating tot het Nederlandse grondgebied en gedurende de eerste drie jaar van het verblijf in Nederland. Gedurende deze periode mag worden vereist dat de gezinsleden inwonen bij de legaal op de arbeidsmarkt verblijvende Turkse werknemer, tenzij er objectieve redenen zijn die tot afwijking van deze samenwoningeis nopen.⁹ Hierbij dient te worden aangetekend dat de eerste toelating van familieleden van derdelanders, dus ook van Turkse werknemers, thans wordt bestreken door richtlijn 2003/86/EG.¹⁰ Als het familieleden betreft van een Turkse werknemer die in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene derdelander heeft verkregen, dan geldt dat artikel 16 van richtlijn 2003/109/EG¹¹ de voorwaarden voor toelating van deze familieleden tot Nederland bepaalt. Na drie jaar heeft een familielid van een Turkse werknemer het recht, doch geen verplichting om toe te treden tot de arbeidsmarkt. De enige beperking van dit recht is de voorrang die moet worden verleend aan werknemers uit de Europese Unie. In de praktijk is, tot nu toe, deze voorrangsbepaling niet of nauwelijks toegepast. Dat zou in de toekomst kunnen veranderen met de toetreding van werknemers uit de 'nieuwe' lidstaten tot de Nederlandse arbeidsmarkt.¹² Na drie jaar kan de voortzetting van het verblijf niet meer afhankelijk worden gesteld van het beschikken over voldoende bestaansmiddelen.¹³ Voor kinderen van Turkse werknemers die in de gastlidstaat een beroepsopleiding hebben voltooid en waarvan één van de ouders ten minste drie jaar legaal in de gastlidstaat heeft gewerkt,¹⁴ geldt dat de tweede alinea van artikel 7 van Besluit 1/80 lidstaten vrij laat ten aanzien van de toelating, maar dat toelating in het kader van studie met ingang van 12 januari 2007 wordt geregeld door richtlijn 2004/114/EG.¹⁵

Voor alle begunstigden van Besluit 1/80 geldt dat beëindiging van een aan dit besluit ontleend recht alleen mogelijk is op grond van overwegingen die verband houden met de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het HvJ EG, of bij een verblijf voor langere duur buiten het grondgebied van een lidstaat.¹⁶ Een verdere beperking van de bevoegdheid van Nederland op grond van Besluit 1/80 is dat Turkse werknemers en hun familieleden hun recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daarvan afgeleid recht op verblijf rechtstreeks aan artikel 6 dan wel artikel 7 van Besluit 1/80 ontleen. De verblijfskaart die aan hen wordt afgegeven heeft dan ook declaratoire werking.¹⁷ In dit verband heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Verdonk, VVD) in haar brief van 30 oktober 2006, waarin zij vragen van de vaste commissie voor Justitie beantwoordt, gesteld dat het verblijfsrecht niet kan

⁷ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.2.

⁸ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.2.

⁹ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.4.2.

¹⁰ Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *Pb. EU* 2003, L 251/12.

¹¹ Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, *Pb. EU* 2004, L 16/44.

¹² Te denken valt aan Poolse, Roemeense en Bulgaarse werknemers.

¹³ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.5.1.

¹⁴ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.4.3.

¹⁵ Artikel 22 Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, *Pb. EU* 2004, L 375/12.

¹⁶ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.5. Zie ook: TK 2006-2007, 19 637, nr. 1099, blz. 3, vraag 13, waar de toenmalige Minister voor V en I stelt dat '[i]n geval van (mogelijke) intrekking van verblijfsvergunningen of verblijfsbeëindiging van personen met de Turkse nationaliteit, toetst de IND *ambtshalve* aan Besluit 1/80 (cursivering toegevoegd)'

¹⁷ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.3.3.

worden beëindigd wegens het niet betalen van leges voor een verblijfsdocument.¹⁸ Het niet tijdig indienen van de aanvraag voor verlenging is geen grond voor verblijfsbeëindiging of afwijzing van de aanvraag, maar er moet worden volstaan met een evenredige sanctie, zoals een boete.

Uit de rechtspraak van het HvJ EG volgt dat de *stand still*-verplichting in artikel 13 van Besluit 1/80 niet tot doel heeft om de rechten van Turkse onderdanen op het gebied van het verrichten van arbeid te beschermen, aangezien die rechten volledig zijn geregeld in artikel 6 van dit Besluit.¹⁹ Een verdere beperking van de reikwijdte van artikel 13 Besluit 1/80 volgt uit het feit dat deze bepaling zelf de werking van de *stand still*-verplichting beperkt tot werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied *legaal* zijn. In hoeverre de lidstaten nog bevoegd zijn om nieuwe beperkingen te introduceren voor de toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers en hun gezinsleden, die legaal in een lidstaat verblijven en arbeid verrichten, wordt niet duidelijk uit de rechtspraak van het HvJ EG. Verwacht wordt dat deze onduidelijkheid zal verdwijnen met de uitspraak in de zaak *Sahin*.²⁰ Een ander punt dat nog niet is verhelderd, is het moment waarop de *stand still*-verplichting ten aanzien van werknemers en hun familieleden werkt. Het HvJ EG bepaalt weliswaar dat artikel 13 Besluit 1/80 en diens rechtsvoorganger, artikel 7 van Besluit 2/76, beide beogen om 'gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken' maar geeft niet aan vanaf welke datum de *stand still*-verplichting ten aanzien van Turkse werknemers en hun familieleden in acht moet worden genomen: 20 december 1976 (de datum van inwerkingtreding van Besluit 2/76) of 1 december 1980 (de datum van inwerkingtreding van Besluit 1/80). Door in zijn rechtspraak uit te gaan van Besluit 1/80 wekt het HvJ EG de indruk dat deze *stand still*-verplichting geldt vanaf 1 december 1980. Een verduidelijking op dit punt is gewenst, met het oog op de invoering van de WABW in 1979 (toegang tot de arbeidsmarkt)²¹ en de invoering van visumverplichting per 1 november 1980.²²

4.2.2 Zelfstandigen en het dienstenverkeer

In tegenstelling tot de situatie van Turkse werknemers en hun gezinsleden, geldt ten aanzien van het recht van vestiging (artikel 13 Associatieovereenkomst) en het dienstenverkeer (artikel 14 Associatieovereenkomst) dat de Associatieraad geen nadere regelgeving heeft vastgesteld. Het stilzitten van de Associatieraad EEG-Turkije betekent dat zelfstandigen en het dienstenverkeer aan het Associatierecht geen recht op vestiging dan wel dienstverlening kunnen ontlenen.²³ Het is vaste rechtspraak van het HvJ EG dat deze twee groepen economisch actieve Turkse onderdanen geen recht op vestiging, respectievelijk het verrichten van diensten aan de Associatie EEG-Turkije kunnen ontlenen en, in het verlengde hiervan, dat de lidstaten hun bevoegdheid hebben behouden ten aanzien van de regeling van toegang, verblijf en het verrichten van een economische activiteit.

Deze bevoegdheid wordt echter wel begrensd door de *stand still*-verplichting in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol dat lidstaten verbiedt om nieuwe maatregelen vast te stellen die tot doel of tot gevolg hebben, dat aan de vestiging van en/of het verlenen van diensten door en, daarmee samenhangend, aan het recht van verblijf van een Turks onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het Aanvullend Protocol

¹⁸ TK 2006-2007, 19 637, nr. 1099, blz. 3, vraag 12.

¹⁹ Hoofdstuk 1, paragraaf 1.6.

²⁰ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.

²¹ Hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2.

²² Zie verder: paragraaf 4.3 van dit hoofdstuk en hoofdstuk 3, par. 3.5.1.

²³ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

voor de betrokken lidstaat in werking trad, te weten 1 januari 1973.²⁴ Het verbod om strengere voorwaarden te stellen geldt niet alleen voor de nationale wetgever, maar ook voor de gemeenschapswetgever.²⁵ Verder betreft het ook situaties waarin een aanvankelijke verbetering van de positie later wordt gewijzigd hetgeen tot een verslechtering van de positie van de betrokkene leidt.²⁶

Een maatregel die door het HVJ EG als een met de *stand still*-verplichting verboden maatregel is aangemerkt, is de invoering van een vergunningplicht omdat dit kosten en extra administratieve en economische lasten met zich meebrengt. Als blijkt dat in de praktijk een vergunning systematisch wordt geweigerd, dan is de verplichting om over een vergunning te beschikken in strijd met de *stand still*-bepaling. Dit is ook het lot van een verplichting om bij grensoverschrijdende dienstenverlening een tewerkstellingsvergunning te eisen van degene die de diensten verleent, omdat zij niet beogen om toe te treden tot de arbeidsmarkt.²⁷

4.3 De Nederlandse rechtspraktijk en het Associatierecht

De historisch-juridische analyse van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid vanaf 1973 in hoofdstuk 3 laat zien dat het uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid ongewijzigd restrictief van aard is gebleven. Ook het wettelijk kader laat op hoofdlijnen geen opzienbarende veranderingen zien ten aanzien van de voorwaarden voor toelating, verblijf en verblijfsbeëindiging. Gedurende de gehele periode bleven de toelatingsgronden ongewijzigd en gold de voorwaarde dat de vreemdeling moest beschikken over voldoende middelen van bestaan en geen gevaar mocht vormen voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid. Aan de invulling van deze begrippen is in de onderzochte periode een wisselende betekenis gegeven, die op onderdelen een wijziging inhouden die op gespannen voet staat of zelfs in strijd zou kunnen zijn met één of meerdere *stand still*-bepalingen.

Dat het wettelijk kader sinds de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije geen opzienbarende verandering heeft ondergaan, betekent niet dat de rechtspositie van de door het Associatierecht beschermde personen niet aan veranderingen onderhevig is geweest. Zo is de afschaffing van de zogenoemde 10 lid 2 status²⁸ in 1993 een ingrijpende maatregel geweest die voor veel Turken in hun hoedanigheid van werknemer of zelfstandige die is gehuwd met een Nederlander of een hier toegelaten vreemdeling, of in de hoedanigheid van familielid van een Turkse werknemer, gevolgen heeft gehad. Daarnaast zijn in dit verband de verschillende aanscherpingen van de zogenoemde ‘glijdende schaal’ van artikel 3.86 Vb 2000 met betrekking tot verblijfsbeëindiging in verband met een inbreuk op de openbare orde te noemen.

Op basis van het onderzoek in hoofdstuk 3 kunnen de volgende maatregelen worden onderscheiden:

- Maatregelen die geen wijzigingen met zich meebrengen.
- Maatregelen waarvan (vrijwel) zeker is dat de wijziging een verslechtering is.
- Maatregelen die in individuele gevallen kunnen worden aangemerkt als een verslechtering.
- Maatregelen die zijn aan te merken als versoepeling.

²⁴ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.

²⁵ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2.

²⁶ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

²⁷ Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4.

²⁸ Zie: hoofdstuk 3, par. 3.2.2.3.

In de navolgende sub-paragrafen zal voor de in hoofdstuk 3 beschreven maatregelen worden aangegeven welke gevolgen die (kunnen) hebben gehad voor de voorwaarden voor toegang, verblijf en verblijfsbeëindiging in het geval van Turkse onderdanen. Daarbij zal worden aangegeven of die, naar het oordeel van de onderzoekers, verenigbaar zijn (geweest) met de *stand still*-verplichtingen.

4.3.1 *Maatregelen die geen wijzigingen van betekenis inhouden*

De toelatingsgronden voor vreemdelingen zijn in de loop van de onderzochte periode ongewijzigd gebleven, evenals het hanteren van een vergunningstelsel. Dat neemt niet weg dat de toepassing van de toelatingsgronden, met name 'wezenlijk Nederlands belang' aan veranderende interpretaties onderhevig is geweest (zie hierna). Ook is het vergunningstelsel inhoudelijk gewijzigd met de invoering van de Vw 2000 (vergunningen voor bepaalde danwel voor onbepaalde tijd en het onderscheid tussen toelating op reguliere danwel asiel of asielgerelateerde gronden). De uitgangspunten bleven echter ongewijzigd.

Hetzelfde kan worden geconcludeerd voor de eis dat de betrokken vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan (middeleneis). De invulling van die eis is evenwel veranderd in die zin, dat onder de Vw 2000 wordt vereist dat de vreemdeling bij toelating duurzaam beschikt over voldoende middelen die zelfstandig zijn verkregen. Onder de Vw 1965 werd het duurzaamheidsvereiste (de middelen zijn nog tenminste voor één jaar beschikbaar) voornamelijk gesteld bij de verlening van een vtvest, vergelijkbaar met de huidige vergunning voor onbepaalde tijd. Onder de Vw 2000 geldt de voorwaarde reeds voor verlening van een vergunning voor bepaalde tijd en daarmee voor verlening van een mvv (indien vereist). De vervanging van de Bijstandwet (Abw) door de Wet werk en bijstand (Wwb) heeft geen inhoudelijke wijzigingen opgeleverd, maar de verscherping van de inkomenseis voor gezinsvorming in 2004 (120 % Wml) heeft dat wel gedaan. Deze maatregel komt hieronder bij de gezinsvorming en -hereniging aan de orde.

4.3.2 *Maatregelen waarvan (vrijwel) zeker is dat de wijziging een verslechtering betekent*

Met de schrapping van artikel 47 Vb 1965 in 1993²⁹ werd de zogenoemde *10 lid 2 status* afgeschaft. Deze status verschafte een zeer sterk verblijfsrecht (en toegang tot de arbeidsmarkt) aan echtgenoten en kinderen van een Nederlander of een vreemdeling die houder was van een vtvest, aangezien deze gezinsleden na een jaar een vergunning verkregen die niet kon worden ingetrokken vanwege een inbreuk op de openbare orde.³⁰ Deze maatregel zal grote aantallen Turken hebben betroffen in hun hoedanigheid van werknemer, zelfstandige, dienstverlener of familielid van één van hen.

In dit verband zijn tevens de beleidswijzigingen met betrekking tot de *verbreking van de feitelijke gezinsband* te vermelden, die zijn beschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2.3. De nadelige invloed daarvan op de mogelijkheid tot gezinshereniging van zowel Turkse werknemers als zelfstandigen en dienstverleners met hun achtergebleven kinderen of echtgenoten is in belangrijke mate opgeheven door de voorgeschreven toetsing aan artikel 8 EVRM, die onder omstandigheden een specifiek op het individuele geval toegesneden belangenafweging voorschrijft. Deze maatregelen lijken voor familieleden van Turkse werknemers enerzijds gerechtvaardigd, omdat zij geleidelijk een recht op toegang tot de arbeidsmarkt (en daarmee een verblijfsrecht) opbouwen nadat zij toestemming hebben gekregen om zich bij de Turkse werknemer te voegen,³¹ anderzijds kan – zoals hieronder nader uiteen is gezet – hierdoor ten aanzien van reeds toegelaten Turkse werknemers afbreuk worden gedaan aan

²⁹ Artikel 47 Vb is vervallen bij Besluit van 30 december 1993, *Stb.* 1994, 8.

³⁰ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2.3.

³¹ Zie: artikel 7 van Besluit 1/80.

de intergratiedoelstelling die in de Associatie EEG-Turkije ligt besloten. Dat zou op grond van het effectiviteitsbeginsel (*effet utile*) door het HvJ EG kunnen worden aangemerkt als in strijd met de *stand still*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80. Dit geldt temeer voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners die zich beroepen op artikel 41 van het Aanvullend Protocol, omdat voor hen immers geen geleidelijke opbouw van rechten is voorzien (HvJ EG in *Tum en Dari*).

In dat verband betekent de aanscherping van de eisen voor gezinsvorming³² in 2004 met de verscherpte inkomenseis van 120% van het minimumloon en de verhoging van de leeftijd van 18 naar 21 jaar voor de betrokken partners eveneens een verslechtering,³³ met name voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners (HvJ EG in *Tum en Dari*).

In het kader van de toelating is de afschaffing van het *driejarenbeleid*³⁴ met ingang van 1 januari 2003 aan te merken als een verslechtering, evenals de achtereenvolgende verhoging van de *legesbedragen* die moeten worden betaald voor visa (waaronder de mvv) en verblijfsvergunningen.³⁵ Voorts geldt de aanscherping van de mvv-eis, de aan de verlening van een mvv verbonden voorwaarde van inburgering en de uitsluiting van de mogelijkheid voor de referent om als zodanig een rechtsmiddel in te stellen tegen een negatief advies inzake de afgifte van een mvv, tevens als een verslechtering. Daarbij past de volgende nuancering. Voor Turkse werknemers die rechten kunnen ontlenen aan Besluit 1/80 geldt dat hun eerste toelating afhankelijk is van het nationale recht. In dat licht kunnen de maatregelen met betrekking tot visumvereisten (waaronder de mvv), alsmede de daaraan verbonden legeskosten, uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt worden beschouwd als toegestane maatregelen ter voorkoming van illegale binnenkomst. Voor hun familieleden geldt hetzelfde, wanneer er van wordt uitgegaan dat de toestemming om zich bij de Turkse werknemer te voegen dezelfde strekking heeft. Mogelijk geeft de uitspraak van het HvJ EG in de genoemde zaak Sahin, C-242/06, de verheldering op dit punt. Ten aanzien van Turkse zelfstandigen en dienstverleners kan geen beroep worden gedaan op deze mogelijkheid (tot het treffen van maatregelen om illegale binnenkomst te voorkómen), aangezien artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol ook aan nationaalrechtelijke maatregelen in de weg staat die betrekking hebben op de eerste toelating (HvJ EG in *Tum en Dari*).

Met betrekking tot verblijfsbeëindiging zijn de *aanscherpingen van de glijdende schaal*³⁶ in artikel 3.86 Vb 2000 als een verslechtering aan te merken, met name voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners. Zij kunnen immers geen beroep doen op het gemeenschapsrechtelijke openbare orde criterium (artikel 14 van Besluit 1/80) en de bijbehorende procedurele garanties³⁷ die gelden voor Turkse werknemers en hun familieleden, voorzover zij rechten ontlenen aan artikel 6 of artikel 7 van Besluit 1/80. De aanscherpingen van de glijdende schaal betreffen hoofdzakelijk de mogelijkheid tot het zogenoemde 'stapelen' van de onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van straffen, de uitbreiding tot ook andere sancties dan gevangenisstraf, zoals taakstraf of plaatsing in een (jeugd)inrichting, de mogelijkheid om op te treden tegen jeugdigen die korter dan drie jaar rechtmatig in Nederland verblijven door de glijdende schaal in de eerste drie treden aan te passen en tevens van toepassing te

³² Zie: hoofdstuk 3, par. 3.2.2.3.

³³ Overigens maakt de vraag of het verschil in eisen die worden gesteld voor gezinsvorming en -hereniging verenigbaar is met de gezinsherenigingsrichtlijn, Richtlijn 2003/86/EG deel uit van de prejudiciële vragen die de AbRS heeft gesteld aan het HvJ EG in haar verwijzingsbeslissing van 23 december 2008, nr. 200707879/1, zaak C-578/08 (*Chakroun*).

³⁴ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2.3.

³⁵ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.1.2.

³⁶ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2.2.

³⁷ De 'glijdende schaal' kan in dit geval worden toegepast op Turkse werknemers die (nog) geen rechten ontlenen aan artikel 6 van Besluit 1/80 en familieleden die (nog) geen rechten ontlenen aan artikel 7 van Besluit 1/80 in samenhang met artikel 14 van Besluit 1/80 (openbare orde). Bovendien kan de glijdende schaal worden toegepast op Turkse zelfstandigen en dienstverleners.

verklaren op deze categorie bij veroordeling voor misdrijven waartegen twee, in plaats van drie jaar, is bedreigd. Deze aanscherpingen stuiten af op de uitleg door het HvJ EG van de *stand still*-bepaling in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol. Bovendien zouden zij in strijd kunnen zijn met de *stand still*-bepaling van artikel 13 van Besluit 1/80, voor zover Turkse werknemers en hun familieleden nog geen (volledige) rechten kunnen ontlenuen aan artikel 6 of artikel 7 van Besluit 1/80 en daarom nog geen beroep kunnen doen op het gemeenschapsrechtelijke openbare orde criterium (artikel 14 van Besluit 1/80).

4.3.3 *Maatregelen die in individuele gevallen een verslechtering kunnen zijn*

In deze paragraaf worden de maatregelen besproken die mogelijk niet alle Turkse onderdanen zullen betreffen, maar de categorie Turkse werknemers en hun familieleden of Turkse zelfstandigen en dienstverleners. Hierbij zij opgemerkt dat deze onderscheiding ten opzichte van de vorige paragraaf niet absoluut, maar relatief is.

Met betrekking tot de opschorting van de Europese overeenkomst inzake het personenverkeer van 1957 en de opschorting van de voorafgaande bilaterale overeenkomst van 1953 tussen Nederland en Turkije inzake de afschaffing van de visumplicht in november 1980 en de *stand still*-verplichting (Hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.1) is slechts een genuanceerde conclusie mogelijk. Aangezien de overeenkomst van 1953 een uitzondering maakte voor economische activiteiten, kan niet worden gesteld dat de herinvoering van de visumplicht in november 1980 een verslechtering inhield voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners in strijd met artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol, aangezien voor hen de verplichting om een visum aan te vragen, wat Nederland betreft, steeds heeft gegolden. Dat is anders onder de Europese overeenkomst inzake het personenverkeer van 1957, die een algehele afschaffing van de visumplicht voorziet. De opschorting daarvan per 1 november 1980 heeft, kortstondig (van 28 augustus 1980 tot 1 november 1980), gevolgen gehad voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners. Hetzelfde geldt voor Turkse werknemers, wanneer zij zich beroepen op artikel 7 van Besluit 2/76. Omdat Besluit 1/80 op 1 december 1980 in werking is getreden, welk tijdstip ligt na 1 november 1980, is een beroep op artikel 13 van dit Besluit niet mogelijk.

Mogelijkerwijs ligt een probleem in de aanname dat familieleden van Turkse zelfstandigen of dienstverleners kunnen worden aangemerkt als dienstontvangers, op grond van de uitleg van het HvJ EG dat het recht op vrij verkeer van dienstverleners ook het recht op vrij verkeer van ontvangers van diensten, zoals bijvoorbeeld toeristen, omvat (Hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.2). Zo deze redenering analoog zou worden toegepast door het HvJ EG ten aanzien van Turkse dienstverleners, moet vervolgens nog worden vastgesteld dat het feit dat familieleden van een Turkse zelfstandige of dienstverlener sinds 1 november 1980 visumplichtig zijn, een verslechtering inhoudt die als een afschrikwekkende maatregel kan worden aangemerkt die van invloed is op de keuze van de Turkse zelfstandige of dienstverlener om zich in Nederland te vestigen (als bedoeld in de uitspraak van het HvJ EG in de zaak *Tum en Dari*).

De mogelijkheid die de Vw 1965 kende tot vergunningverlening door de hpp (Hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2) is met de invoering van de Vw 2000 vervangen door een centrale vergunningverlening door de IND. Dat heeft enerzijds het voordeel dat de vergunningverlening beter is gestructureerd, waardoor de rechtzekerheid en de rechtsgelijkheid worden bevorderd. Anderzijds betekent dit een vergroting van de afstand tussen de beslissende instantie en de betrokken vreemdeling en een aanzienlijke beperking van het persoonlijk contact. In hoeverre hierdoor aantoonbaar nadeel is ontstaan, is vrijwel niet te achterhalen.

Met betrekking tot de mogelijkheid van gezinshereniging voor in Nederland toegelaten Turkse werknemers kunnen de in de vorige paragraaf (4.3.2) genoemde punten in een individueel geval als een verslechtering worden aangemerkt. Met name de verhoging van de legesbedragen voor visa (inclusief de mvv), de aanscherping van de mvv-eis, de inburgeringsverplichting als verleningsvoorwaarde voor de mvv, de wijzigingen in de inkomenseis en de leges voor de afgifte van verblijfsvergunningen kunnen in samenhang en ieder voor zich een beletsel vormen voor gezinshereniging. Dat zou op zijn beurt als een belemmerende factor voor de integratie van Turkse werknemers kunnen worden opgevat, hetgeen in strijd zou zijn met de doelstelling (*effet utile*) van het Associatierecht. In die zin opgevat zou dat vooral Turkse zelfstandigen en dienstverleners treffen, voor wie dergelijke maatregelen als een belemmering voor de mogelijkheid tot gezinshereniging zou kunnen gelden. Hoewel dit moeilijk is te construeren als in aperte strijd met de *stand still*-verplichtingen, moet worden bedacht dat het HvJ EG onder omstandigheden een dergelijke 'afschrikwekkende' omstandigheid opvat als een belemmering (HvJ EG in *Tum en Dari*)

Door de opname van de weigeringsgrond voor de vergunning voor onbepaalde tijd in artikel 21 lid 1, onder b, van de Vw 2000 (zie Hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2) dat een verblijfsvergunning met een *tijdelijk* verblijfsdoel³⁸ niet tot verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan leiden, kunnen in individuele gevallen Turkse werknemers, maar ook zelfstandigen en dienstverleners en hun familieleden, waaronder mogelijk studenten (men denke aan de categorie gerechtigden onder artikel 7, tweede alinea, van Besluit 1/80), zijn getroffen in die zin dat hun verblijfsrecht is verslechterd in strijd met de *stand still*-bepalingen.

Met betrekking tot de regeling van schorsende werking, hetzij van rechtswege, hetzij op grond van het beleid, tegen beslissingen op bezwaar of administratief beroep tegen de afwijzing van de aanvraag van een verblijfsvergunning, is in Hoofdstuk 3, paragraaf 3.4 geconstateerd dat de huidige regeling van artikel 73 Vw minder ruimhartig is dan onder de oude Vw, met name waar het gaat om het ontbreken van een mvv en herhaalde aanvragen. In hoeverre dat leidt tot een verslechtering van de rechtspositie van Turken die in strijd zou zijn met de *stand still*-bepalingen is niet goed aan te geven, immers de vraag of de betrokkene in Nederland mag blijven of niet is afhankelijk van de inhoudelijke beslissing ten gronde of eventueel een rechterlijke inwilliging van een verzoek tot een voorlopige voorziening met de strekking dat de betrokkene de beslissing op bezwaar (of beroep) in Nederland mag afwachten.

De vraag of de positie van zelfstandigen ten nadele van deze groep is veranderd, is lastig om te beantwoorden.³⁹ De toets aan 'het wezenlijk Nederlands belang' voorzien in de Vw 1965 gaf Nederland een ruime discretionaire bevoegdheid, waarbij in essentie werd gewogen welke bijdrage de vreemdeling met zijn activiteiten aan de Nederlandse economie zou leveren. De weging van de bijdrage werd bepaald door de ontwikkelingen in de economische situatie in Nederland. De uitsluiting in het beleid van bepaalde beroepsgroepen – slagers, bakkers en kleermakers -, was ingegeven door het ontbreken van een wezenlijk Nederlands belang bij toelating, maar betekende *de facto* voor Turkse onderdanen die zich in Nederland als slager, bakker of als kleermaker wensten te vestigen, dat zij hun verzoek niet ingewilligd zagen, waar dat in het verleden wel zo zou zijn geweest. Voor deze groep Turkse onderdanen geldt dat hoewel de voorwaarden ongewijzigd zijn gebleven, hun positie ten opzichte van de situatie anno 1 januari 1973 in hun nadeel is gewijzigd ten gevolge van deze beleidswijziging. Een vergelijkbare conclusie geldt voor het in 2008 ingevoerde puntenstelsel dat de toets aan het wezenlijk Nederlands belang vervangt, maar wel degelijk uitgaat van de economische

³⁸ Artikel 3.5 Vb 2000.

³⁹ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2.3 en paragraaf 3.2.2.

situatie in Nederland. Gezien de voorwaarden is te verwachten dat het puntenstelsel voor hoogopgeleiden een verbetering inhoudt.

Ten aanzien van geestelijke voorgangers en godsdienstleraren is een categoriale kwalificatie als werknemer, zelfstandige of dienstverlener niet goed mogelijk, omdat dit te zeer afhankelijk is van de feitelijke situatie. Uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt worden ze nu eens als werknemer (gezagsverhouding), dan weer als zelfstandige (geen gezagsverhouding) of dienstverlener (tijdelijke aanwezigheid) aangemerkt.⁴⁰ Voor geestelijke voorgangers en godsdienstleraren die worden aangemerkt als werknemer, geldt dat zij na een jaar legale arbeid aan artikel 6 van Besluit 1/80 een recht op verblijf ontlenen als zij hun werkzaamheden (kunnen) voortzetten bij dezelfde werkgever. Na vier jaar hebben zij een recht op onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt op grond van het derde streepje van artikel 6 lid 1 van Besluit 1/80.⁴¹ Temporele beperkingen van het verblijfsrecht van Turkse geestelijke voorgangers en godsdienstleraren verdragen zich niet met artikel 6 van Besluit 1/80. Dit geldt eveneens voor de beleidsregel in Vc 2000, B5/4.1.7 die familieleden van Turkse geestelijke voorgangers en godsdienstleraren, die rechten ontlenen aan artikel 7 van Besluit 1/80, de toegang tot de arbeidsmarkt ontzegt. Daarbij zij aangetekend dat wanneer de verblijfgever (de Turkse geestelijke voorganger of godsdienstleraar) zijn verblijfsrecht verliest, zulks niet inhoudt dat daarmee de rechten van zijn familieleden, die zij ontlenen aan artikel 7 Besluit 1/80, eveneens vervallen.⁴²

4.3.4 *Maatregelen die als versoepeling zijn aan te merken*

Hoewel ze strikt genomen buiten dit onderzoek vallen, zijn er gedurende de onderzochte periode ook maatregelen genomen die juist als een verbetering kunnen worden aangemerkt.

In dat verband is het vervallen van de eis dat de betrokken vreemdeling, om in aanmerking te komen voor vergunningverlening, moest voldoen aan de eis van passende huisvesting (*huisvestingeis*)⁴³ een voorbeeld van een dergelijke verbetering. Weliswaar bestaat de huisvestingeis nog in de vorm van een facultatieve weigeringsgrond voor een TWV ingevolge de WAV,⁴⁴ maar wordt als algemene eis onder de Vw 2000 niet meer gesteld.

Voorts is het vervallen in 1993 van de wachttermijn voor gezinshereniging⁴⁵ die de Vw 1965 kende,⁴⁶ een verbetering te noemen. Hetzelfde geldt voor de toetsing aan artikel 8 EVRM. Deze toetsing is van een 'resttoets' (wanneer geen de mogelijkheid van toelating op grond van het nationale recht bestaat), althans in de beleidsvoornemens, geworden tot uitgangspunt en heeft daarmee een prominente plaats gekregen. Omdat onder artikel 8 EVRM veelal een belangenafweging is vereist van de individuele belangen van de betrokken vreemdeling en eventueel diens familieleden tegen de belangen van de staat, is de uitkomst daarvan zozeer afhankelijk van de particuliere omstandigheden van het geval dat hierover geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan. In dit onderzoek valt dan ook niet aan te geven in welke mate de rechtspositie van Turkse werknemers, zelfstandigen en dienstverleners en hun familieleden is versterkt.

⁴⁰ Zie: hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 voor de nadere invulling volgens het EG-recht.

⁴¹ De beperking van het verblijf tot werkzaamheden als godsdienstleraar of voorganger in Vc 2000, B5/4.1.5 geldt niet meer voor deze groep.

⁴² Zie: hoofdstuk 1, paragraaf 1.4.

⁴³ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2.

⁴⁴ Artikel 9 lid 1, onder f, WAV.

⁴⁵ Artikel 47 lid 1, onder a, Vb, vervallen bij Besluit van 30 december 1993, *Stb.* 1994, 8.

⁴⁶ Zie: hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.2.3.

Samenvatting

In het rapport *Toelatings- en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije* wordt verslag gedaan van de stand van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid en de veranderingen daarin die van betekenis kunnen zijn in het licht van de *stand still*-bepalingen in het Associatierecht EEG-Turkije. De aanleiding voor het onderzoek zijn de, met enige regelmaat, op nationaal en Europees niveau - opgeworpen vragen over de stand van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid en ontwikkelingen daarin ten aanzien van onderdanen uit Turkije die rechten kunnen ontlenen aan de Associatie EEG-Turkije, in het bijzonder de daarin opgenomen *stand still*-bepalingen. Daartoe zijn in de *Inleiding* de onderzoeksvragen geformuleerd die in hoofdstuk 4 (Bevindingen) worden beantwoord. Daartoe is gebruik gemaakt van een historisch-juridische onderzoeksmethode. Hoewel juridische informatie thans redelijk goed toegankelijk is, geldt voor dit onderzoek dat een aanzienlijk deel een periode betreft waarin geen sprake was van ontsluiting van officiële documenten via digitale media. Om deze lacune te ondervangen is mede gebruik gemaakt van de handboeken waarin het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid is geanalyseerd.

Om tot een beantwoording te komen van de onderzoeksvragen is in hoofdstuk 1 (De Associatie EEG-Turkije) uiteengezet wat het karakter en de omvang is van de rechten van Turkse onderdanen onder het Associatierecht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de rechten van werknemers, familieleden van werknemers, zelfstandigen en het dienstenverkeer. Aansluitend is in hoofdstuk 2 (De *stand still*-bepalingen nader beschouwd) de aard en de omvang weergegeven van de *stand still*-verplichtingen die voor lidstaten uit het Associatierecht EEG-Turkije voortvloeien. Het derde hoofdstuk (De *stand still*-bepalingen en de Nederlandse rechtspraak) bevat een weergave van de stand van het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid, zoals dat luidde ten tijde dat de *stand still*-bepalingen van kracht werden en welke materiële wijzigingen zich daarin sindsdien hebben voorgedaan. Op grond van die beschrijving is in hoofdstuk 4 aangegeven welke wijzigingen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid mogelijk spanning opleveren of zelfs niet te verenigen zouden zijn met de *stand still*-verplichtingen, zoals die in het tweede hoofdstuk zijn geschetst.

In hoofdstuk 4 (Bevindingen) zijn de wijzigingen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en –beleid onderscheiden in wijzigingen die geen wezenlijke verandering betekenen en wijzigingen die een mogelijke verslechtering danwel een mogelijke verbetering inhouden van de rechtspositie van Turkse onderdanen die tot Nederland wensen te worden toegelaten of reeds zijn toegelaten. Met betrekking tot de laatste categorie wijzigingen die mogelijk een verslechtering inhouden, zijn met betrekking tot de *toelating* de afschaffing van het driejarenbeleid, het visumbeleid, de legeskosten en de gewijzigde eisen voor toelating in het kader van gezinsvorming van belang. Voor de reeds toegelaten Turkse onderdanen kunnen de afschaffing van de zogenoemde 10(2) status, het beleid met betrekking tot de verbreking van de feitelijke gezinsband en het openbare orde beleid (glijdende schaal) van belang zijn.

Summary

The report *Admission and Residence Conditions Turkish Citizens* (Toelatings- en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije) provides insight in Dutch immigration law and practice and subsequent changes relevant for the application of the stand still-clauses in the Association Agreement EEC-Turkey. The origins of this research are the reoccurring questions, both at national and European level, concerning the state of the art of Dutch immigration law and practice in relation to the rights Turkish citizens derive from aforementioned Association Agreement, in particular the stand still-provisions. Taking a legal-historical approach, the research questions presented in the Introduction are answered in Chapter 4 (*Findings*). Although legal sources are currently fairly easy to access through digital media, this does not hold true for the entire period covered by the research. Where legal sources (in particular the policy rules) were not at hand, legal reference books on Dutch immigration law and policy of olden days were consulted to fill in the missing gaps.

With a view to answering the research questions, Chapter 1 (*The Association EEC-Turkey*) expounds the nature and scope of the rights derived from the Association Agreement by Turkish citizens. A distinction is made between the rights of workers, a worker's family members, the self-employed and services. Chapter 2 (*Closer Consideration of the Stand Still-provisions*) sets out the nature and scope of the obligations imposed on Member States by the stand still-provisions. The third Chapter (*The stand still-provisions and Dutch legal practice*) provides an overview of Dutch immigration law and policy at the time the stand still-clauses entered into force and subsequent substantive amendments to these rules and practices. This analysis is used in Chapter 4 to establish which amendments to Dutch immigration law and practice are ill at ease or may even be incompatible with the stand still-obligation, as outlined in Chapter 2.

The amendments to Dutch immigration law and policy are classified in Chapter 4 as follows: amendments which did not bring real changes and amendments which either changed the position of Turkish citizens who wish to be admitted to the Netherlands or have already been admitted to the Netherlands for the better or for the worse. Examples of amendments to admission conditions which might have amended the position of Turkish citizens for the worse are: the abolition of the so-called 3-years policy, visa policy, legal fees and admission conditions applicable to family members. For Turkish citizens already resident in the Netherlands, the abolition of the so-called 10(2)-status, the rules concerning the severing of *de facto* family ties and public policy (the so-called sliding scale) are relevant.

OVEREENKOMST WAARBIJ EEN ASSOCIATIE TOT STAND WORDT GEBRACHT TUSSEN DE
EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP EN TURKIJE¹

Preambule

Vastberaden, steeds hechtere banden tot stand te brengen tussen het Turkse volk en de in de Europese Economische Gemeenschap verenigde volkeren;

Vastbesloten, de voortdurende verbetering van de levensomstandigheden in Turkije in de Europese Economische Gemeenschap te verzekeren door een versnelde economische vooruitgang en een harmonische uitbreiding van het handelsverkeer, en het verschil in niveau tussen de economie van Turkije en die van de lidstaten der Gemeenschap te verkleinen;

Rekening houdende met de bijzondere vraagstukken die de ontwikkeling van de Turkse economie opwerpt en met de noodzaak Turkije gedurende een bepaalde periode economische hulp te verlenen;

Erkende, dat de steun van de Europese Economische Gemeenschap bij het streven van het Turkse volk naar verbetering van zijn levensstandaard in een later stadium de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap zal vergemakkelijken;

Vastbesloten, de waarborgen voor vrede en vrijheid te versterken door het gemeenschappelijk nastreven van het ideaal dat ten grondslag ligt aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

Hebben besloten een overeenkomst aan te gaan, waarbij, overeenkomstig artikel 238 [thans 310] van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, een associatie tussen de Gemeenschap en Turkije tot stand wordt gebracht;

Artikel 1 t/m 8

Niet opgenomen

Artikel 9

De Overeenkomstsluitende Partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 [thans 12] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.

Artikel 12

De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 [thans: 39, 40 en 41] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

Artikel 13

De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 52 tot en met 56 en door artikel 58 [thans: 43 tot en met 46 en 48] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen.

Artikel 14

De overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 55, 56 en 58 tot en met artikel 65 [thans: 45, 46 en 48 tot en met 54] van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling de beperkingen van de vrijheid van diensten op te heffen.

Artikel 15 t/m 21

Niet opgenomen.

¹Pb. EG 1964, 3687/64.

Artikel 22

1. Voor de verwezenlijking van de in de Overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de Overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide Partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. De Associatieraad kan eveneens dienstige aanbevelingen doen.
2. De Associatieraad onderwerpt op gezette tijden de resultaten van de associatieregeling aan een onderzoek en houdt daarbij rekening met de doelstellingen van de Overeenkomst. Gedurende de voorbereidende fase is dit onderzoek evenwel beperkt tot een gedachtewisseling.
3. Bij de aanvang van de overgangsfase neemt de Associatieraad de passende besluiten ingeval een gemeenschappelijk optreden van de Overeenkomstsluitende Partijen noodzakelijk blijkt om bij de uitvoering van de associatieregeling een van de doelstellingen van de Overeenkomst te bevoegdheid tot optreden is gegeven, die daartoe vereist is.

Artikel 23

De Associatieraad bestaat enerzijds uit leden van de Regering der Lid-Statens, van de Raad en van de Commissie der Gemeenschap en, anderzijds uit leden van de Turkse Regering. De leden van de Associatieraad kunnen zich doen vertegenwoordigen volgens de bepalingen van het reglement van orde.

De Associatieraad spreekt zich uit met eenparigheid van stemmen.

Artikel 25 t/m 29

Niet opgenomen.

Artikel 30

De Protocollen, die ingevolge tussen de Overeenkomstsluitende Partijen bereikte overeenstemming aan de Overeenkomst zijn gehecht, maken een integrerend deel daarvan uit.

Artikel 31

De Overeenkomst dient door de ondertekenende Staten te worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke voorschriften en, wat de Gemeenschap betreft, rechtsgeldig te worden gesloten bij een besluit van de Raad, genomen overeenkomstig de bepalingen van het verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, dat ter kennis wordt gebracht van de Partijen bij de Overeenkomst. De boven bedoelde akten van bekrachtiging en akte van kennisgeving van sluiting worden te Brussel uitgewisseld.

Artikel 32

De overeenkomst treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum van uitwisseling van de akten van bekrachtiging en van de akte van kennisgeving, genoemd in artikel 31.

Artikel 33

De Overeenkomst is opgesteld in twee exemplaren, in de Duitse, de Franse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Turkse taal, zijnde alle teksten gelijkelijk authentiek.

ASSOCIATIE E.E.G./TURKIJE, AANVULLEND PROTOCOL²**Preambule**

Zijne Majesteit de Koning der Belgen,
 De President van de Bondsrepubliek Duitsland,
 De President van de Franse Republiek,
 De President van de Italiaanse Republiek,
 Zijne Koninklijke Hoogheid de Groothertog van Luxemburg,
 Hare Majesteit de Koningin der Nederlanden,
 De Raad van de Europese Gemeenschappen,
 Enerzijds, en
 De President van de Republiek Turkije, anderzijds,

Overwegende dat de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije na de voorbereidende fase een overgangsfase van de Associatie voorschrijft,

Vaststellende dat de voorbereidende fase in hoge mate en in overeenstemming met de doelstellingen van de Associatieovereenkomst heeft bijgedragen tot het versterken van de economische betrekkingen in het algemeen, en tot de uitbreiding van het handelsverkeer in het bijzonder, tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

Van oordeel zijnde dat de voorwaarden voor de overgang van de voorbereidende fase naar de overgangsfase zijn vervuld,

Vastbesloten de bepalingen betreffende de voorwaarden, de wijze en het ritme van de verwezenlijking van de overgangsfase vast te stellen in de vorm van een Aanvullend Protocol,

Overwegende dat gedurende de overgangsfase de Overeenkomstsluitende Partijen op de grondslag van wederkerige en tegen elkaar opwegende verplichtingen zorg dragen voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie tussen Turkije en de Gemeenschap alsmede voor het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap, ten einde de goede werking van de Associatie en de ontwikkeling van de hiertoe benodigde gemeenschappelijke maatregelen te verzekeren,

hebben als hun gevolmachtigden aangewezen: (..lijst niet opgenomen)

Die, na overlegging van hun in goede en behoorlijke vorm bevonden volmachten, omtrent de volgende bepalingen, die aan de Associatieovereenkomst worden gehecht,

Overeenstemming hebben bereikt:

Artikel 1 t/m 35

Niet opgenomen.

Artikel 36

Het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde Overeenkomst.

De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.

Artikel 37

Elke Lid-Staat past op de werknemers van Turkse nationaliteit die tewerkgesteld zijn in de Gemeenschap een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap voor wat betreft de lonen en verder arbeidsvoorwaarden.

² Pb. EG 1972, L 293/3.

Artikel 38

In afwachting van de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije, kan de Associatieraad alle vraagstukken bestuderen die zich voordoen in verband met de geografische en de beroepsmobiliteit van de werknemers van Turkse nationaliteit, in het bijzonder in verband met de verlenging van arbeids- en verblijfsvergunningen, ten einde hun tewerkstelling in elke lidstaat te vergemakkelijken. Daartoe kan de Associatieraad tot de lidstaten aanbevelingen richten.

Artikelen 39 t/m 40

Niet opgenomen

Artikel 41

1. De Overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.
2. De Associatieraad bepaalt, overeenkomstig de beginselen van de artikelen 13 en 14 van de associatieovereenkomst, het ritme waarin, en de wijze waarop de Partijen onderling geleidelijk de beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten opheffen.
De Associatieraad bepaalt dit ritme en de wijze van tenuitvoerlegging voor de verschillende soorten werkzaamheden, met inachtneming van de reeds door de Gemeenschap op deze gebieden getroffen soortgelijke maatregelen, alsmede van de bijzondere economische en sociale positie van Turkije. Er zal voorrang worden verleend aan de werkzaamheden die in het bijzonder bijdragen tot de ontwikkeling van de productie en het handelsverkeer.

Artikel 59

Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de Lid-Staten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.

Artikelen 60 t/m 61

Niet opgenomen

Artikel 62

Het Protocol en de daaraan gehechte bijlagen maken een integrerend deel uit van de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije

Artikelen 63 t/m 64

Niet opgenomen.

BESLUIT NR. 2/76 VAN DE ASSOCIATIERAAD BETREFFENDE DE TENUITVOERLEGGING VAN ARTIKEL 12 VAN DE OVEREENKOMST VAN ANKARA; AANGENOMEN TIJDENS DE 23^{STE} ZITTING VAN DE ASSOCIATIERAAD OP 20 DECEMBER 1976³

De Associatieraad,

Gelet op de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

Gelet op het Aanvullend Protocol als bedoeld in artikel 1, lid 1, van het Voorlopig Protocol, gehecht aan die Overeenkomst, inzonderheid op artikel 36.

Overwegende dat de overeenkomstsluitende partijen uit hoofde van artikel 12 van de Overeenkomst van Ankara zijn overeengekomen zich te laten leiden door de artikelen 48,49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap om geleidelijk het onderlinge vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen; dat in artikel 36 van het Aanvullende Protocol is bepaald dat dit vrije verkeer geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en van het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van de Associatie-overeenkomst;

Overwegende dat bovengenoemde artikelen inhouden dat de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije elkaar voorrang verlenen voor de toelating van hun werknemers tot hun respectievelijke arbeidsmarkten; dat de toepassing van dit beginsel moet geschieden onder voorwaarden waardoor ernstige gevaren voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in de verschillende gebieden en bedrijfstakken van de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije worden afgewend en onverminderd de toepassing tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap van de communautaire maatregelen inzake het vrije verkeer van werknemers enerzijds, en de internationale verplichtingen van elk der partijen op het onderhavige gebied anderzijds;

Overwegende dat de inhoud van een eerste etappe moet worden vastgesteld en dat de Associatieraad op een later tijdstip de inhoud van de volgende etappen zal moeten vaststellen.

Besluit:

Artikel 1

1. In het besluit wordt de wijze van toepassing van de tenuitvoerlegging van artikel 36 van het Aanvullend Protocol voor een eerste etappe vastgesteld.

2. De duur van deze eerste etappe is bepaald op vier jaar, ingaande op 1 december 1976.

Artikel 2

1 a. Na drie jaar legale arbeid in een Lid-Staat van de Gemeenschap heeft de Turkse werknemer, onder voorbehoud van de aan de werknemers van de Lid-Staten der Gemeenschap te verlenen voorrang, het recht te reageren op een arbeidsaanbod dat tegen normale voorwaarden is gedaan en voor hetzelfde beroep, dezelfde bedrijfstak en hetzelfde gebied is geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die Lid-Staat.

b. Na vijf jaar legale arbeid in een Lid-Staat van de Gemeenschap, heeft de Turkse werknemer aldaar vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst zijner keuze.

c. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekten worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.

2. De wijze van toepassing van leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.

³ Tekst overgenomen uit: Vc 1994, C14-11, Supplement 26, december 2000.

Artikel 3

Turkse kinderen die legaal met hun ouders in een Lid-Staat van de Gemeenschap woonachtig zijn, hebben aldaar toegang tot het algemeen onderwijs. Zij kunnen ook toegelaten worden tot de door nationale wetgevingen op dit gebied geboden voordelen.

Artikel 4

De onderdanen van de Lid-Staten die een betrekking in loondienst in Turkije uitoefenen, alsmede hun kinderen, genieten de in de artikel 2 en 3 genoemde voordelen en rechten indien zij aan de in die artikelen vermelde voorwaarden voldoen.

Artikel 5

Indien in de Gemeenschap aan een arbeidsaanbod niet kan worden voldaan door een beroep te doen op de werkrachten die op de arbeidsmarkt van de Lid-Staten beschikbaar zijn en de Lid-Staten, in het kader van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, besluiten machtiging te verlenen om daarin te voorzien door een beroep te doen op werknemers die geen onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Gemeenschap trachten zij voorrang te verlenen aan Turkse werknemers om in de vacature te voorzien.

Artikel 6

Wanneer in een Lid-Staat van de Gemeenschap of in Turkije de arbeidsmarkt wordt verstoord of gevaar loopt te worden verstoord, waardoor de levensstandaard en de werkgelegenheid in een gebied, een bedrijfstak of een beroep ernstig in gevaar kunnen komen, is die Staat gerechtigd de artikel 6 2. lid 1, sub a en sub b niet automatisch toe te passen.

De betrokken Staat stelt de Associatieraad in kennis van deze tijdelijke beperking.

Artikel 7

De Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

Artikel 8

Dit besluit doet geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de Lid-Staten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor hun onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld.

Artikel 9

Dit besluit wordt toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Artikel 10

Om zorg te kunnen dragen voor de harmonische toepassing van de bepalingen van dit besluit en om zich ervan te verzekeren dat deze toepassing geschiedt onder voorwaarden waardoor het gevaar van verstoring der arbeidsmarkten wordt afgewend, wordt de Associatieraad in kennis gesteld van de werkgelegenheidssituatie in de Lid-Staten van de Gemeenschap en in Turkije.

Artikel 11

Eén jaar voor het einde van de eerste etappe vat de Associatieraad, in het licht van de in die periode behaalde resultaten, werkzaamheden aan om de inhoud van de daarop volgende etappe te bepalen en ervoor te zorgen dat het besluit betreffend die etappe in werking treedt op het tijdstip waarop de eerste etappe verstrijkt. Dit besluit blijft van toepassing tot de inwerkingtreding van de volgende etappe.

Artikel 12

De overeenkomstsluitende partijen treffen elk voor zich de maatregelen ter uitvoering van dit besluit.

Artikel 13

Dit besluit treedt in werking op 20 december 1976.

BESLUIT NR. 1/80 VAN DE ASSOCIATIERAAD D.D. 19 SEPTEMBER 1980 BETREFFENDE DE ONTWIKKELING VAN DE ASSOCIATIE⁴

De Associatieraad,

Gelet op de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

Overwegende dat het weer op gang brengen en de ontwikkeling van de Associatie betrekking moeten hebben, zoals op 5 februari 1980 is overeengekomen, op alle huidige problemen in verband met de Associatie; dat bij het zoeken naar een oplossing voor die problemen rekening moet worden gehouden met het speciale karakter van de associatie-banden tussen de Gemeenschap en Turkije;

Overwegende dat op landbouwgebied het beoogde doel kan worden bereikt en de bezorgdheid van Turkije met betrekking tot de gevolgen van de uitbreiding van de Gemeenschap kan worden weggenomen door afschaffing van de op de invoer van Turkse produkten in de Gemeenschap van toepassing zijnde douanerechten; dat voorts de bepalingen van artikel 33 van het Aanvullend Protocol dat ten uitvoer dienen te worden gelegd, als noodzakelijke voorwaarde voor de totstandbrenging van het vrije verkeer van landbouwprodukten; dat de beoogde regeling moet worden toegepast met inachtneming van de beginselen en mechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;

Overwegende dat op sociaal gebied bovenbedoelde overwegingen ertoe voeren in het kader van de internationale verplichtingen van beide partijen de regeling die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling ingesteld bij Besluit nr. 2176 van de Associatieraad; dat voorts de bepaling betreffende de sociale zekerheid alsook de bepalingen betreffende de uitwisseling van jonge werknemers ten uitvoer dienen te worden gelegd;

Overwegende dat de ontwikkeling van de Associatie de totstandbrenging gerechtvaardigt van een economische, technische en financiële samenwerking, waardoor met name middels een bijdrage van de Gemeenschap aan de economische ontwikkeling van Turkije in diverse sectoren, de verwezenlijking van de doelstellingen van de Associatieovereenkomst kan worden vergemakkelijkt.

Besluit:

Artikel 1

De maatregelen die erop gericht zijn de Associatie tussen de Gemeenschap en Turkije weer op gang te brengen en te ontwikkelen op elk der gebieden die de Associatieraad op 5 februari 1980 heeft aangegeven, zijn vastgesteld in de hierna volgende hoofdstukken.

Artikelen 2 t/m 5

Niet opgenomen.

HOOFDSTUK I1 Sociale bepalingen

Artikel 6

1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort:
 - na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
 - na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die Lid-Staat;
 - na vier jaar legale arbeid in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.

⁴ Tekst overgenomen uit: Vc 1994, C14-11, 4-7, Supplement 26, december 2000.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekten worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.
3. De wijze van toepassing van leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.

Artikel 7

Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- hebben het recht om -onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang- te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert tenminste 3 jaar aldaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe zij in de betreffende Lid-Staat wonen, in die Lid-Staat op ieder arbeidsaanbod reageren op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken Lid-Staat heeft gewerkt.

Artikel 8

1. Indien in de Gemeenschap aan een arbeidsaanbod niet kan worden voldaan door een beroep te doen op de werkkrachten die op de arbeidsmarkt van de Lid-Staten beschikbaar zijn en de Lid-Staten in het kader van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen besluiten machtiging te verlenen om daarin te voorzien door een beroep te doen op werknemers die geen onderdaan zijn van een Lid-Staat van de Gemeenschap, trachten zij voorrang te verlenen aan Turkse werknemers om in de vacature te voorzien.

2. De arbeidsbureaus van een Lid-Staat trachten in de vacatures die bij hen zijn ingeschreven en die niet door communautaire werknemers van de legale arbeidsmarkt van die Lid-Staat kunnen worden vervuld, te voorzien door Turkse werknemers die legaal werkloos zijn en die op legale wijze op het grondgebied van de betreffende Lid-Staat wonen.

Artikel 9

Turkse kinderen die legaal in een Lid-Staat van de Gemeenschap wonen bij hun ouders die aldaar legaal tewerkgesteld zijn of zijn geweest, hebben in die Lid-Staat toegang tot het algemeen onderwijs, opleiding in het kader van een leerlingstelsel en beroepsopleiding op basis van dezelfde toelatingseisen ter zake van genoten onderwijs en opleiding als kinderen van onderdanen van die Lid-Staat. Zij kunnen in die Lid-Staat de door de nationale wetgeving op dit gebied geboden voordelen genieten.

Artikel 10

1. De Lid-Staten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden.

2. Behoudens toepassing van de artikelen 6 en 7 komen de in lid 1 bedoelde Turkse werknemers en hun gezinsleden evenzeer als communautaire werknemers in aanmerking voor hulpverlening door de arbeidsbureaus bij het zoeken naar werk.

Artikel 11

De onderdanen van de Lid-Staten die in Turkije tot de legale arbeidsmarkt behoren, en de gezinsleden die toestemming hebben gekregen om zich bij hen te voegen, genieten de in de artikelen

6, 7, 9 en 10 genoemde rechten en voordelen indien zij aan de in die artikelen vermelde voorwaarden voldoen.

Artikel 12

Wanneer in een Lid-Staat van de Gemeenschap of in Turkije de arbeidsmarkt wordt verstoord of gevaar loopt te worden verstoord, waardoor de levensstandaard en de werkgelegenheid in een gebied, een bedrijfstak of een beroep ernstig in gevaar kunnen komen, is die Staat gerechtigd de artikelen 6 en 7 niet automatisch toe te passen. De betrokken Staat stelt de Associatieraad in kennis van deze tijdelijke beperking.

Artikel 13

De Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

Artikel 14

1. De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.
2. Zij doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de Lid-Staten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor hun onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld.

Artikel 15

1. Om zorg te kunnen dragen voor de harmonische toepassing van de bepalingen van dit deel en om zich ervan te verzekeren dat deze toepassing geschiedt onder voorwaarden waardoor het gevaar van verstoring der arbeidsmarkten wordt afgewend, wisselt het Associatiecomité op gezette tijden van gedachten ten einde een beter wederzijds inzicht te verkrijgen in de economische en sociale situatie, met inbegrip van de situatie op de arbeidsmarkt en de te verwachten ontwikkeling daarvan in de Gemeenschap en Turkije.

Het Comité legt jaarlijks een verslag over de werkzaamheden voor aan de Associatieraad.

2. Het Associatiecomité is gemachtigd zich voor de tenuitvoerlegging van lid 1 te laten bijstaan door een Groep ad hoc.

Artikel 16

1. De bepalingen van dit deel zijn van toepassing met ingang van 1 december 1980.

2. Vanaf 1 juni 1983 onderzoekt de Associatieraad, onder meer in het licht van de in artikel 15 bedoelde verslagen over de werkzaamheden, de resultaten van de toepassing van de bepalingen van dit deel ten einde oplossingen uit te werken met ingang van 1 december 1983 zullen kunnen worden toegepast.

UITSPRAKEN HOF VAN JUSTITIE EG EN AANHANGIGE ZAKEN
ASSOCIATIEOVEREENKOMST EEG-TURKIJE

PROF. MR. C.A. GROENENDIJK

MEI 2009

Uitspraken inzake werknemers en gezinsleden in Besluit 2/76 en Besluit 1/80 van de Associatieraad (recht op verblijf, arbeid en gelijke behandeling)

Naam	Datum	Nummer	Vindplaats Jurispr. HvJ	Nederland	MigratieWeb
Demirel	30.9.1987	12/86	1987, 3719	RV 1987, 84; MR 1988, 14	ve07002117
Sevince	20.9.1990	C-192/89	1990, I-3461	RV 1990, 91; MR 1990, 179	ve06001442
Kus	16.12.1992	C-237/91	1992, I-6781	RV 1992, 95; MR 1993, 39	ve07002116
Eroglu	5.10.1994	C-355/93	1994, I-5113	RV 1994, 90; MR 1995, 10	ve06001432
Bozkurt	6.6.1995	C-434/93	1995, I-1475	RV 1995, 91; MR 1995, 124	ve05000207
Tetik	23.1.1997	C-171/95	1997, I-329	RV 1997, 86; MR 1997, 39	ve99000087
Kadiman	17.4.1997	C-351/95	1997, I-2133	RV 1997, 87; MR 1997, 100	ve06001418
Eker	29.5.1997	C-386/95	1997, I-2697	--	ve07002119
Kol	5.6.1997	C-285/95	1997, I-3069	RV 1997, 88; MR 1997, 102	ve06001419
Günaydin	30.9.1997	C-36/96	1997, I-5143	RV 1997, 89; JV 1997/1	ve06001422
Ertanir	30.9.1997	C-98/96	1997, I-5179	JV 1997/2	ve06001417
Akman	19.11.1998	C-210/97	1998, I-7519	RV 1998, 93; JV 1999/2	ve06001423
Birden	26.11.1998	C-1/97	1998, I-7747	RV 1998, 94; JV 1999/1	ve06000779
Nazli	10.2.2000	C-340/97	2000, I-957	RV 2000, 87; JV 2000/81	ve02001146
Ergat	16.3.2000	C-329/97	2000, I-1487	RV 2000, 88; JV 2000/139	ve00000037
Eyüp	22.6.2000	C-65/98	2000, I-4747	JV 2000/188	ve00000050
Bicakci	19.9.2000	C-89/00	Pb 2001 C 95/5		ve06001424
Kurz (Yuce)	19.11.2002	C-188/00	2002, I-10691	RV 2002, 91	ve03000107
Birlikte	8.5.2003	C-171/01	2003, I-4301	RV 2003, 91	ve06001420
Abatay/Sahin	21.10.2003	C-317/01 369/01	2003, I-12301	RV 2003, 95; JV 2004/2	ve03001582
Com./Oostenrijk	16.9.2004	C-465/01	2004, I-8291	RV 2004/88	ve06001421
Ayaz	30.9.2004	C-275/02	2004, I-8765	RV 2004, 89; JV 2004/445	ve04001671
Cetinkaya	11.11.2004	C-467/02	2004, I-10895	RV 2004, 93; JV 2005/1	ve04001883
Dörr en Ünal	2.6.2005	C-136/03	2005, I-4759	RV 2005, 88; JV 2005/276	ve05001076
Aydinli	7.7.2005	C-373/03	2005, I-6181	RV 2005, 89; JV 2005/341	ve05001232

Bijlage II

Dogan	7.7.2005	C-383/03	2005, I-6237	JV 2005/340	ve05001233
Gürol	7.7.2005	C-374/03	2005, I-6199	RV 2005, 90; JV 2005/342	ve05001235
Sedef	10.1.2006	C-230/03	2006, I-157	RV 2006, 35; JV 2006/91	ve06000248
Torun	16.2.2006	C-502/04	2006, I-1563	RV 2006, 36; JV 2006/92	ve06000249
Güzeli	26.10.2006	C-4/05	2006, I-10279	RV 2006, 37; JV 2007/1	ve06001416
Derin	18.7.2007	C-325/05	2007, I-6495	RV 2007, 34; JV 2007/438	ve07001408
Polat	4.10.2007	C-349/06	2007, I-8167	RV 2007, 37; JV 2007/524	ve07001973
Payir e.a.	24.1.2008	C-294/06	2008, I-203	JV 2008/132	ve08000192
Er	25.9.2008	C-453/07	n.p.	JV 2008/446	ve08001673
Altun	18.12.2008	C-337/07	n.p.	JV 2009/43	ve08002110

Uitspraken inzake het recht op vestiging van zelfstandigen en dienstverleners in de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en Aanvullend Protocol

Naam	Datum	Nummer	Vindplaats Jurispr. HvJ	Nederland	MigratieWeb
Savas	11.5.2000	C-37/98	2000, I-2927	RV 2000, 91; JV 2000/172	ve00000031
Abatay/Sahin	21.10.2003	C-317/01 369/01	2003, I-12301	RV 2003, 95; JV 2004/2	ve03001582
Yedas Tarim/Raad	5.7.2007	C-255/06P	2007, I-94	-----	ve07002122
Tum & Dari	20.9.2007	C-16/05	2007, I-7415	RV 2006, 35; JV 2007/494	ve07001703
Soysal	19.2.2009	C-228/061	n.p.	JV 2009/144	

Uitspraken inzake Besluit 3/80 van de Associatieraad (sociale zekerheid)

Naam	Datum	Nummer	Vindplaats Jurispr. HvJ	Nederland	MigratieWeb
Taflan-Met	10.9.1996	C-277/94	1996, I-4085	RV 1996, 85; MR 1997, 5	ve07002120
Sürül	4.5.1999	C-262/96	1999, I-2685	RV 1999, 77	ve99000035
Kocak	14.3.2000	C-102/98	2000, I-1287	RV 2000, 84	ve02001014
Öztürk	28.4.2004	C-373/02	2004, I-3605	RV 2004, 77	ve04000791

Aanhangige zaken inzake Associatieovereenkomst, Protocol en Raadsbesluiten 1/80 of 3/80**C-242/06 Sahin**

Raad van State 11 mei 2006, *Pb. EU* 2006, C 212/10, JV 2006/251, MigratieWeb ve06000644
 Heeft werknemer die niet tijdig om verlenging van vtv heeft gevraagd beroep op art. 13 Besluit 1/80; is invoering leges een beperking in de zin van art. 13?
 Mondelinge behandeling 17.12.2008

C-92/07 Commissie/Nederland

Beroep 15 februari 2007, *Pb. EU* 2007, C 95/23, MigratieWeb ve07002113
 Inbreukprocedure tegen Nederland wegens heffing hogere leges bij verblijfsvergunningen dan voor EU burgers; strijdig met art. 13 Besluit 1/80, art. 41 Protocol en art. 9 Associatieovereenkomst.

C-484/07 Pehlivan

Rb Den Haag zp Roermond, 22 oktober 2007, *Pb. EU* 2008, C 8/8, MigratieWeb ve07002118
 Kan lidstaat bepalen dat een gezinslid dat binnen drie jaar na toelating trouwt maar met de Turkse werknemer blijft samenwonen verder geen verblijfsrecht ex art. 7 Besluit 1/80 opbouwt en kan de lidstaat dat verblijfsrecht na die drie jaar alsnog met terugwerkende kracht beëindigen?

C-485/07 Akdas e.a./Uwv

CRvB 5 november 2007, *Pb EU* 2008, C 22/24, MigratieWeb ve07002123
 Heeft artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 geleet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van Besluit 3/80 en de Associatieovereenkomst, rechtstreekse werking?
 Moet bij de toepassing van artikel 6, eerste lid, van Besluit 3/80 op enigerlei wijze rekening gehouden worden met de wijzigingen in Verordening 1408/71 zoals die na 19 september 1980 hebben plaatsgevonden ten aanzien van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties? En in hoeverre speelt artikel 59 van het Aanvullend Protocol bij deze beoordeling een rol?
 Staat artikel 9 van de Associatieovereenkomst er aan in de weg dat een wettelijke regeling van een lidstaat, als artikel 4a van de Nederlandse TW, indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, in het bijzonder daar waar toeslagen van Turkse onderdanen die in Turkije wonen vanaf 1 juli 2003 zijn ingetrokken, terwijl de toeslagen van personen met de nationaliteit van een lidstaat van de EU en derde landen, voor zover zij verblijven op het grondgebied van de EU, eerst per 1 januari 2007 (gefaseerd) worden ingetrokken?

C-303/08 Metin Bozkurt

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland), 8 juli 2008, *Pb. EU* 2008, C 247/6
 Blijft het krachtens artikel 7, lid 1, tweede streepje, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije als gezinslid verkregen recht op arbeid en verblijf van de echtgenoot van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer ook na echtscheiding behouden? Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:
 Is er sprake van misbruik bij het beroep op het verblijfsrecht dat ingevolge artikel 7, lid 1, tweede streepje, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (Besluit nr. 1/80) is afgeleid van de vroegere echtgenote, wanneer de Turkse staatsburger deze na verkrijging van de rechtspositie heeft verkracht en verwond en daarvoor een gevangenisstraf van twee jaar heeft gekregen?

C-371/08 Örnek

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland), 14 augustus 2008, *Pb. EU* 2008, C 285/24
 Moet de bescherming van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 [van de Associatieraad EEG-Turkije] tegen verwijdering van een Turks staatsburger wiens rechtspositie wordt beheerst door artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 en die de afgelopen tien jaar heeft verbleven in de lidstaat waar hij deze rechtpositie bezit, worden uitgelegd volgens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, zoals door de lidstaten omgezet in nationaal recht, zodat verwijdering alleen geoorloofd is om dwingende redenen van openbare veiligheid, zoals door de lidstaten gedefinieerd?

C-420/08 Erdil

Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland), 23 september 2008, *Pb. 2008*, C327/12
 Kan een Turks staatsburger die de rechtspositie bezit van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 [van de Associatieraad EEG-Turkije] en sinds zijn geboorte in 1989 in de

Bondsrepubliek Duitsland woont, zich beroepen op de bijzondere verwijderingsbescherming ingevolge artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004?

C-462/08 Bekleyen

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Duitsland) op 27 oktober 2008, *Pb. EU* 2009, C 19/12
Moet artikel 7, tweede alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad betreffende de ontwikkeling van de Associatie, aldus worden uitgelegd dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het daarmee samenhangend recht van verblijf na voltooiing van een beroepsopleiding in het gastland, ook ontstaat wanneer het in het gastland geboren kind, nadat het met zijn familie naar de gezamenlijke staat van herkomst is teruggekeerd, als meerderjarige voor het volgen van een beroepsopleiding alleen naar de betrokken lidstaat terugkeert op een tijdstip dat zijn in het verleden in loondienst werkzame ouders met de Turkse nationaliteit de lidstaat reeds tien jaar voordien voorgoed had verlaten?

Vreemdelingenwet 1965

<i>Verblijfsduur</i>	<i>Onvoorwaardelijk gedeelte van de straf</i>
1 jaar	2-3 maanden
2 jaar	3-6 maanden
> 2 jaar	> 6 maanden
meer dan 10 jaar	misdrijf met betrekking tot verdovende middelen of voor ernstige gewelds- of vermogensdelicten

Wegingsfactoren

- banden met het land van herkomst
- mate van aanpassing in de Nederlandse samenleving
- gevolgen voor de vreemdeling en zijn gezin
- risico recidive
- eerdere strafbare feiten

TBV 33, 23 februari 1990 tot 23 februari 1994

<i>Verblijfsduur</i>	<i>Onvoorwaardelijk gedeelte van de straf</i>
Minder dan 3 jaar	9 maanden
Tenminste drie, minder dan vier jaar	18 maanden
Tenminste vier, minder dan vijf jaar	21 maanden
Tenminste vijf, minder dan zes jaar	24 maanden
Tenminste zes, minder dan zeven jaar	30 maanden
Tenminste zeven, minder dan acht jaar	36 maanden
Tenminste acht, minder dan negen jaar	45 maanden
Tenminste negen, minder dan tien jaar	54 maanden
Tenminste tien, minder dan vijftien jaar	60 maanden (ernstig geweldsmisdrijf of handel in verdovende middelen)
Tenminste vijftien, minder dan twintig jaar	96 maanden (handel in verdovende middelen op grote schaal)
Meer dan 20 jaar	Geen verblijfsbeëindiging/ongewenstverklaring wegens een inbreuk op de openbare orde meer mogelijk.

Uitzonderingen

- Minderjarige vreemdelingen met een in Nederland gevestigde ouder
- Vreemdelingen die in Nederland zijn geboren of voor hun 10^e jaar zijn toegelaten

- verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring tot 15 jaar verblijfsduur
- bij een verblijfsduur tussen 10 en 15 jaar: alleen bij ernstige geweldsdelicten en handel in verdovende middelen

Artikel 3.86 Vb 2000 (1 april 2001-17 juli 2002)

<i>Verblijfsduur</i>	<i>Onvoorwaardelijke gedeelten van de straffen</i> ⁵⁵¹
Tenminste 1 dag, minder dan 3 jaar	9 maanden
Tenminste 3 jaar, minder dan 4 jaar	18 maanden
Tenminste 4 jaar, minder dan 5 jaar	21 maanden
Tenminste 5 jaar, minder dan 6 jaar	24 maanden
Tenminste 6 jaar, minder dan 7 jaar	30 maanden
Tenminste 7 jaar, minder dan 8 jaar	36 maanden
Tenminste 8 jaar, minder dan 9 jaar	45 maanden
Tenminste 9 jaar, minder dan 10 jaar	54 maanden
Tenminste 10 jaar, minder dan 15 jaar	60 maanden (geweldsdelict of de handel in verdovende middelen)
Tenminste 15 jaar, minder dan 20 jaar	96 maanden (handel in verdovende middelen)
Na 20 jaar	Geen afwijzing aanvraag wegens gevaar openbare orde

⁵⁵¹ Aan de voorwaarde dat de betrokkene bij onherroepelijk geworden vonnis is veroordeeld terzake van een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd, worden niet alleen de gevangenisstraf, maar ook de oplegging van een taakstraf of maatregel gerekend. Bij een verblijfsduur van korter dan vijf jaren is het optellen van de onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de misdrijven waarvoor betrokkene is veroordeeld ('stapelen') toegestaan.

17 juli 2002 (Besluit van 5 juli 2002, *Stb.* 2002, 371)⁵⁵²

<i>Verblijfsduur</i>	<i>Onvoorwaardelijke gedeelten van de straffen</i> ⁵⁵³
< 1 jaar	1 maand
Tenminste 1 jaar, minder dan 2 jaar	3 maanden
Tenminste 2 jaar, minder dan 3 jaar	6 maanden
Tenminste 3 jaar, minder dan 4 jaar	9 maanden
Tenminste 4 jaar, minder dan 5 jaar	12 maanden
Tenminste 5 jaar, minder dan 6 jaar	24 maanden
Tenminste 6 jaar, minder dan 7 jaar	30 maanden
Tenminste 7 jaar, minder dan 8 jaar	36 maanden
Tenminste 8 jaar, minder dan 9 jaar	45 maanden
Tenminste 9 jaar, minder dan 10 jaar	54 maanden
Tenminste 10 jaar, minder dan 15 jaar	60 maanden (gewelddelict of de handel in verdovende middelen)
Tenminste 15 jaar, minder dan 20 jaar	96 maanden (handel in verdovende middelen)
Na 20 jaar	Geen afwijzing aanvraag wegens gevaar openbare orde

Bij Besluit van 29 september 2004⁵⁵⁴ is de 'glijdende schaal' nogmaals aangescherpt in die zin, dat naast jeugddetentie de plaatsing in een jeugdinstelling (artikel 77 h WvSr) of een instelling voor verslaafden (artikel 38m Sr) kon worden meegewogen in de vraag of het verblijf kon worden beëindigd.⁵⁵⁵

⁵⁵² Besluit van 5 juli 2002 tot wijziging van artikel 3.86 Vb, *Stb.* 2002, 371. Zie: TBV 2002/34. Toelichting in: TK 2001-2002, 19637 nr. 608: snellere verblijfsbeëindiging bij stelselmatige overtreding van relatief lichte delicten, *Stb.* 2002, 371. Latere wijzigingen in: *Stb.* 2004, 496 per 1 november 2004, *Stb.* 550, vergelijk de huidige Vc 2000, B1/5.3.6 e.v

⁵⁵³ Aan de voorwaarde dat de betrokkene bij onherroepelijk geworden vonnis is veroordeeld terzake van een misdrijf waartegen drie jaar of meer is bedreigd, worden niet alleen de gevangenisstraf, maar ook de oplegging van een taakstraf of maatregel gerekend. Bij een verblijfsduur van korter dan vijf jaren is het optellen van de onvoorwaardelijk opgelegde gedeelten van de misdrijven waarvoor betrokkene is veroordeeld ('stapelen') toegestaan.

⁵⁵⁴ Besluit van 29 september 2004, *Stb.* 2004, 496, blz.15.

⁵⁵⁵ Artikel 3.86 lid 1, onder c en d, Vb 2000.

INTERNATIONALE OVEREENKOMSTEN INZAKE VISA KORT VERBLIJF

Tijdsbalk

4 november 1953:	<p>Art. 1: Afschaffing visumplicht voor transit en reis, niet voor mvv</p> <p>Art. 6: Uitzondering voor economische activiteiten</p>
1 maart 1961:	<p>Europese Overeenkomst personenverkeer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 1 lid 2: voor bezoeken van ten hoogste drie maanden - Art. 1 lid 3: voor verblijf langer dan drie maanden OF bij binnenkomst met oogmerk winstgevende arbeid te gaan verrichten kan een geldig paspoort en visum worden vereist.
1 januari 1973:	<p>Aanvullend Protocol in werking getreden, <i>stand still</i> bepaling van art. 41 effectief.</p>
20 december 1976:	<p>Associatiebesluit 2/76 in werking getreden (art. 13), <i>stand still</i> bepaling van art. 7 effectief.</p>
24 oktober 1980:	<ul style="list-style-type: none"> - Nederland schort (art. 7 lid1 Europese Overeenkomst 1957) de art. 1 leden 1 en 2 (Europese Overeenkomst 1957) op. - Invoering van een algemene visumplicht voor Turken per 1 november 1980. - Opschorting van de Overeenkomst (briefwisseling) Nederland-Turkije 1953 per 1 november 1980. - Tegelijkertijd wordt op 27 oktober 1980 (briefwisseling) besloten dat per 1 november 1980 visa kosteloos worden verstrekt.
1 december 1980:	<p>Associatiebesluit 1/80 in werking getreden (art. 16), <i>stand still</i> bepaling van art. 13 (woordelijk gelijk aan art. 7 van Besluit 2/76) effectief</p>
LEGES	

Bibliografie

Literatuur

- ACVZ-advies *Toelating en verblijf voor religieuze doeleinden* (Den Haag, 2005) met minderheidsstandpunt van A. Terlouw, advieskenmerk 16.2005, juli 2005, ISBN 90-8521-020-8
- Baudoin, P.J.A.M., De vreemdelingenwet gewijzigd: rechterlijke toetsing terug naar af, 19 *Migrantenrecht* 2004, blz. 225-227
- Boeles, P., P.E.A.B. Vos en W.P.C. de Vries (red.), *Teksten Internationaal Migratierecht*, deel 2 (Den Haag, Sdu uitgevers, 2009)
- Boeles, P., J.J. van der Gouw, J.D.M. Steenbergen, M.J.A. Vrouwenraets, A. Woltjer, 'Herinvoering van de verscherpte MVV-eis: grote vragen bij een klein wetje', *Migrantenrecht* 1997, nr 4, blz. 71-80
- Groenendijk, C.A., Access of Third-country Nationals to Employment under the new EC Migration Law, in: F. Julien-Laferrière, H. Labayle en Örjan Edström (red.), *The European Immigration and Asylum Policy: Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty* (Brussel: Bruylant, 2005) blz. 141-174
- Groenendijk, C.A., Betekenis Associatie EEG-Turkije voor Turkse werknemers in Nederland; Hoe soft law hard wordt gemaakt? 9 *Migrantenrecht* (1994-10) blz. 199-208
- Groeneweg, H., en J.H. van der Winden (red.), *Commentaar Vreemdelingenwet 2000* (Den Haag: SDU, 2006)
- ILPA, *Soysal: The European Court of Justice holds that the visa requirement for Turkish nationals is unlawful*, ILPA European Update March 2009, blz. 16
- Koopman, E.R., Wezenlijk Nederlands belang en economische migratie; Nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen. Proefschrift Universiteit van Amsterdam (2001)
- Loeb, R.W.L., P. van der Beek-Gelissen en A. Beumer, *Inleiding vreemdelingenrecht* (Nijmegen, Ars Aequi, 1987)
- Loeb, R.W.L., *Inleiding vreemdelingenrecht* (Nijmegen, Ars Aequi, 1983)
- Luijendijk, H., *Nederlandse gemeenten en het Europese personenverkeer; Een onderzoek naar de consequenties van het personenverkeer voor de beleidsterreinen burgerzaken en ruimtelijke ordening en huisvesting* (diss. UU, 2005)
- Oosterom-Staples, H., Update leidraad voor de rechtspraak: Associatieovereenkomst EEG-Turkije, deel I en II, 21 *Migrantenrecht* (2006-4) en (2006-5) blz. 129-140 en 176-186
- Schuurman & Jordens, deel 86-I
- Staples, H., De associatieovereenkomst EEG-Turkije; Een leidraad voor de rechtshulp, 14 *Migrantenrecht* (1999-7) blz. 179-187
- Staples, H., *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in the European Union* (Den Haag: Kluwer Law International, 1999)
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Turken in Nederland en Duitsland/de arbeidsmarktpositie vergeleken' (Den Haag: 2006)
- Swart, A.H.J., *De toelating en uitzetting van vreemdelingen* (Deventer, Kluwer, 1978)
- Woltjer, A. Gemeenschapsrechtelijke beginselen en het Europees migratierecht, 23 *Migrantenrecht* (2008-1) blz. 15-20

Rechtspraak internationaal

Hof van Justitie EG

- HvJ EG zaak 6/64, *Flaminio Costa t. ENEL*, *Jur.* (1964) blz. 585
- HvJ EG zaak 181/73, *Haegeman t. België*, *Jur.* (1974) blz. 449
- HvJ EG zaak 48/75, *Royer*, *Jur.* (1976) blz. 497
- HvJ EG zaak 71/76, *Jean Thieffry t. Orde van advocaten bij het Hof van Parijs*, *Jur.* (1977) blz. 765
- HvJ EG zaak 53/81, *D.M. Levin t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1982, blz. 1035
- HvJ EG gevoegde zaken 286/82 en 26/83, *Luisi en Carbone t. Ministero del Tesoro*, *Jur.* 1984, blz. 377
- HvJ EG zaak 77/82, *Peskeloglou*, *Jur.* 1983, blz. 1085
- HvJ EG zaak 293/83, *Françoise Gravier t. Stad Liège*, *Jur.* 1985, blz. 593
- HvJ EG zaak 205/84, *Commissie t. Duitsland*, *Jur.* 1986, blz. 3755
- HvJ EG zaak 300/84, *Van Roosmalen*, *Jur.* 1986, blz. 3097
- HvJ EG zaak 66/85, *Lawrie-Blum t. Land Baden Württemberg*, *Jur.* 1986, blz. 2121
- HvJ EG zaak 139/85, *R.H. Kempf t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1986, blz. 1741
- HvJ EG zaak 352/85, *Bond van Adverteerders e.a. t. Nederland*, *Jur.* 1988, blz. 2085
- HvJ EG zaak 12/86, *Meryem Demirel t. Stadt Schwäbisch Gmünd*, *Jur.* (1987), blz. 3719, RV 1987, 84, MR 1988, 14, Migratieweb ve07002117
- HvJ EG zaak 3/87, *The Queen t. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, exparte Agregate Ltd.*, *Jur.* 1989, blz. 4459
- HvJ EG zaak 186/87, *Ian William Cowan t. Trésor Public*, *Jur.* 1989, blz. 195
- HvJ EG zaak 196/87, *Udo Steymann t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1988, blz. 6159
- HvJ EG zaak 30/88, *Commisie t. Griekenland*, *Jur.* (1989) blz. 3711
- HvJ EG zaken C-113/89, *Rush Portuguesa*, *Jur.* (1990) blz. I-1417
- HvJ EG zaak C-192/89, *S.Z. Sevince t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1990) blz. I-3451, RV 1990, MR 1990, 179, Migratieweb ve06001442
- HvJ EG zaak C-221/89, *R. t. Secretary of State for Transport ex parte Factortame (Factortame II)* *Jur.* 1990, blz. I-2433
- HvJ EG zaak C-344/89, *Betray t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 1989, blz. 1621
- HvJ EG zaak C-357/89, *Raulin t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, *Jur.* 1992, blz. I-1027
- HvJ EG zaak C-3/90, *Bernini t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, *Jur.* 1992, blz. 1071
- HvJ EG zaak C-237/91, *Kazim Kus t. Landeshauptstadt Wiesbaden*, *Jur.* 1992, blz. I-6781, RV 1992, 95 en MR 1993, 39, Migratieweb ve07002116
- HvJ EG C-43/93, *Raymond Vander Elst t. Office des migrations internationales*, *Jur.* (1994) blz. I-3803
- HvJ EG zaak C-355/93, *Hayriye Eroglu t. Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (1994) blz. I-5113, RV 1994, 90, MR 1995, 10, Migratieweb ve06001432
- HvJ EG zaak C-434/93, *A. Bozkurt t. Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* (1995) blz. I-1475, RV 1995, 91, MR 1995, 124, Migratieweb ve05000207
- HvJ EG zaak C-55/94, *Gebhard t. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, *Jur.* 1995, blz. I-4165
- HvJ EG zaak C-107/94, *Asscher t. Staatssecretaris van Financiën*, *Jur.* 1996, blz. I-3089
- HvJ EG zaak C-171/95, *Recep Tetik t. Land Berlin*, *Jur.* (1997) blz. I-329, RV 1997, 86, MR 1997, 39, Migratieweb ve99000087
- HvJ EG zaak C-285/95, *Suat Kol t. Land Berlin*, *Jur.* (1997) blz. I-2136, RV1997, 88, MR 1997, 102, Migratieweg ve06001419
- HvJ EG zaak C-351/95, *S. Kadiman en Freistaat Bayern*, *Jur.* (1997) blz. I-2133, RV 1997, 87, MR 1997, 100, Migratieweb ve06001418

- HvJ EG zaak C-36/96, *F. Günaydin e.a. v. Freistaat Bayern*, *Jur.* (1997) blz. I-5143, RV 1997, 89, m.nt. C.A. Groenendijk, JV 1997/1
- HvJ EG gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97, *Christelle Delière t. Ligue Francophone de Judo et Disciplines Associées ASBL.e.a.*, *Jur.* 2000, blz. I-2549
- HvJ EG zaak C-98/96, *Kasim Ertanir en Land Hessen*, *Jur.* (1997) blz. I-5179, JV 1997/2
- HvJ EG zaak C-262/96, *Sema Sürül en Bundesanstalt für Arbeit*, *Jur.* (1999) blz. I-268, RV 1999, 77 en JV 1999, 218
- HvJ EG zaak C-350/96, *Clean Car Autoservice*, *Jur.* (1998) blz. I-2521
- HvJ EG zaak C-1/97, *Mehmet Birden en Stadtgemeinde Bremen*, *Jur.* (1998) blz. I-7747
- HvJ EG zaak C-210/97, *H. Akman en Oberkreisdirektor des Rheinischen-Kreises*, *Jur.* (1998) blz. I-7519 RV 1998, 93, JV 1999/2, Migratieweb ve06001423
- HvJ EG zaak C-329/97, *S. Ergat t. Stadt Ulm*, *Jur.* (2000) blz. I-1487, RV 2000, 88, m.nt. H. Staples en JV 2000/139, m.nt. C.A. Groenendijk, Migratieweb ve0000037
- HvJ EG zaak C-340/97, *Ömer Nazli e.a. en Stadt Nürnberg*, *Jur.* (2000) blz. I-957, RV 2000, 87, JV 2000/81 en Migratieweb ve02001146
- HvJ EG zaak C-37/98, *The Queen en Secretary of State*, ex parte *A. Savas*, *Jur.* (2000) blz. I-2927, RV 2000, 91 en JV 2000/172, Migratieweb ve00000031
- HvJ EG zaak C-257/99, *The Queen en Secretary of State for the Home Department*, ex parte, *Julius Barkoci en Marcel Malik*, *Jur.* 2001, blz. I-6557
- HvJ EG zaak C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany e.a. en Staatssecretaris van Justitie*, *Jur.* 2001, blz. I-8615
- HvJ EG zaak C-188/00, *Bülent Kurz geboren Yüce en Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2002) blz. I-10691, RV 202, 91, Migratieweb ve03000107
- HvJ EG zaak C-171/01, *Wählergrppe Gemeinsam/Berlike Alternative und Grüne GewerkschaterInnen/EG*, *Jur.* 2003, blz. I-4301, RV 2003, 91, m.nt. C.A. Groenendijk
- HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, *Eran Abatay e.a., Nadi Sahin en Bundesanstalt für Arbeit*, *Jur.* (2003) blz. I-12301, RV 2003, 95 en JV 2004/2, Migratieweb ve03001582
- HvJ EG zaak C-275/02, *Engin Ayaz t. Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2004) blz. I-8795, RV 2004/89, JV 2004/445, Migratieweb ve04001671
- HvJ EG zaak C-327/02, *Lili Georgieva Panayotova e.a. t. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, *Jur.* 2004, blz. I-11055
- HvJ EG zaak C-467/02, *Inan Cetinkaya, Land Baden Württemberg*, *Jur.* 2004, p. I-10895, RV 2004, 93, JV 2005, 1, Migratieweb ve04001883
- HvJ EG zaak C-136/03, *Georg Dörr Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten en Ibrahim Ünal Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, *Jur.* (2005) blz. I-4759, RV 2005, 88, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2005/276, RV 2005, 88, JV 2005/276, Migratieweb ve05001076
- HvJ EG zaak C-230/03, *Mehmet Sedef t. Freie und Hansestadt Hamburg*, *Jur.* (2006) blz. I-157, RV 2006, 35, JV 2006/91, Migratieweb ve06000248
- HvJ EG zaak, C-373/03, *Ceyhun Aydinli t. Land Baden-Württemberg*, *Jur.* (2005) blz. I-6181, RV 2005, 89, JV 2005/341, Migratieweb ve05001231
- HvJ EG zaak C-374/03, *Gaye Gürol t. Bezirksregierung Köln*, *Jur.* 2005, blz. I-6199, RV 2005, 90, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2005/342, m.nt. C.A. Groenendijk
- HvJ EG zaak C-383/03, *Ergül Dogan t. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, *Jur.* (2005) blz. I-6237, JV 2005/340, Migratieweb ve05001233
- HvJ EG zaak C-502/04, *Ergün Torun t. Stadt Augsburg*, *Jur.* (2006) blz. I-1563, RV 2006, 36, JV 2006, 92, Migratieweb ve06000249
- HvJ EG zaak C-4/05, *Hasan Güzeli tegen Oberbürgermeister der Stadt Aachen*, *Jur.* (2006) blz. I-10279, RV 2006, 37, JV 2007/1, Migratieweb ve06001416

- HvJ EG zaak C-16/05, *The Queen*, op verzoek van: *Veli Tum, Mehmet Dari t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* (2007) blz. I-7415, RV 2007, 35 en JV 2007/494, Migratieweb ve07001703
- HvJ EG zaak C-291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie t. R.N.G. Eind*, *Jur.* (2007) blz. I-10719
- HvJ EG zaken C-325/05, *Ismail Derin t. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, *Jur.* (2007) blz. I-6495, RV 2007, 34, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/438, m.nt. C.A. Groeendijk
- HvJ EG zaak C-228/06, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli tegen Bundesrepublik Deutschland*, in tegenwoordigheid van: *Bundesagentur für Arbeit*, 19 februari 2009, n.n.g.
- Zaak C-242/06, *T. Sahin en Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, *Pb. EG* 2006, C 212/10
- HvJ EG zaak C-249/06, *Murat Polat t. Stadt Rüsselsheim*, *Jur.* (2007) blz. I-8167, RC 2007, 36, m.nt. H. Oosterom-Staples en JV 2007/494, m.nt. C.A. Groenendijk
- HvJ EG zaak C-294/06, *Ezgi Payir, Burhan Akyuz, Biror Ozturk t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* (2008) blz. I-203, RV 2008, 35, m.nt. A. Woltjer JV 2008/132, m.nt. C.A. Groenendijk Migratieweb ve08000192
- Zaak C-92/07, *Commissie EG t. Koninkrijk der Nederlanden*, *Pb. EG* 2007, C-95/23
- HvJ EG zaak C-337/07, *Ibrahim Altun t. Stadt Böblingen*, 18 december 2008, n.n.g., JV 2009/43
- HvJ EG zaak C-453/07, *Hakan Er t. Wetteraukreis*, 25 september 2008, n.n.g., JV 2008/446, m.nt. C.A. Groenendijk
- Zaak C-303/08, *Metin Bozkurt*, *Pb. EU* 2008, C 247/6
- Zaak C-371/08, *Örnek*, *Pb. EU* 2008, C 285/24
- Zaak C-420/08, *Erdil*, *Pb. EU* 2008, C 327/12
- Zaak C-462/08, *Bekleyen*, 27 oktober 2008, *Pb. EU* C 19/12
- Zaak C-145/09, *Panagiotis Tsakouridis*, www.curia.europa.eu

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM, 21 december 2001, nr. 31446/96 (*Sen*), RV 2001, 24, m.nt. P. Boeles en EHRC 2001/17, m. nt. A. Woltjer
- EHRM 6 juli 2004, nr. 53675/00 (*Andrade*), RV 2004, 20, m. nt. B.K. Olivier
- EHRM 1 december 2005, nr. 60665/00 (*Tuquabo-Tekle*), RV 2005, 21, m.nt. S. van Walsum en EHRC 2006/9, m.nt. A. Woltjer

Europese Commissie voor de rechten van de mens

ECieRM van 18 mei 1984, nr. 10677/83, niet gepubliceerd in HUDOC

Rechtspraak Nationaal

Hof

Gerechtshof Amsterdam (civiel), 22 mei 2008, 05/849 en 05/889, rolnr. Rbk: 03-2483, Inspraakorgaan c.s. vs. Staat der Nederlanden, JV 2008/320 m. nt. Tjebbes., NAV 2008/42 m. nt. A. Woltjer, Migratieweb ve08000954

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

- AbRvS, 11 maart 2004, 200307900/1, JV 2004/189
 AbRvS, 29 april 2005, 200406039/1, JV 2005/249, m.nt. C.A. Groenendijk
 AbRvS, 20 mei 2005, 200410256/1, JV 2005/261, m.nt. P. Boeles
 AbRvS, 19 juli 2005, 200409217/1, JV 2005/331 en RV 2005, 97
 AbRvS, 21 juni 2006, 200601475/1, JV 2006/345, m.nt. C.A. Groenendijk, Migratieweb ve06000857
 AbRvS, 6 maart 2008, 200409217/1-A, LJN: BC6595, JV 2008/148
 AbRvS, 20 mei 2008, nr. 200707672/1, RV 2008, 38, m.nt. H. Oosterom-Staples
 AbRvS 1 augustus 2008, nr. 2008010590/1, RV 2008, 39, m.nt. H. Oosterom-Staples

Rechtbank

- Rechtbank 's-Gravenhage (civiele kamer) 16 februari 2005, 206283, JV 2005/144
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 26 mei 2005, AWB 03/13510, LJN: AT6721
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 30 mei 2005, AWB 04/46572, LJN: AT8643
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 30 mei 2005, AWB 04/455792, LJN: AT8641
 Rechtbank 's-Gravenhage, sector Bestuursrecht, 23 januari 2006, AWB 05/26907, Migratieweb ve08001063
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Haarlem, 18 juni 2006, AWB 07/12726/AWB07/12714, LJN: BB2656
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 15 december 2006, AWB 06/5757, LJN: AZ7192, Migratieweb ve07000200
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 16 februari 2007, AWB 06/57872, LJN: BA0001, Migratieweb ve0700464
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Hertogenbosch, 6 maart 2007, AWB06/40344. LJN: BA2120, Migratieweb ve07000677
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Haarlem, 27 augustus 2007, AWB 06/30937, 06/30941, LJN: BB2856, Migratieweb ve07001624
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Arnhem, 2 oktober 2007, AWB 05/37163, LJN: BB6009, Migratieweb ve07001963
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Arnhem, 21 oktober 2007, AWB 05/37163, LJN: BB6009, Migratieweb ve07001963
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 5 november 2007, AWB 05/32130/AWB 05/53284, Migratieweb ve07002201
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 24 december 2007, AWB 07/18417, 06/35614, LJN: BC5097
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Gravenhage, 31 maart 2008, AWB 07/13422, LJN: BD0956, JV 2008/258
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. 's-Gravenhage, 23 mei 2008, AWB 07/29633, LJN: BD3231, Migratieweb ve08001004
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht (mk), 24 juni 2008, AWB 07/40213, LJN: BF0126
 Vz. Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Dordrecht, 14 juli 2008, AWB 07/233351, LJN: BD8363
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 10 september 2008, AWB 06/33344, LJN: BF4615, JV 2008/434
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam, 25 september 2008, AWB 06/57333, LJN: BG1902, Migratieweb ve08001809
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Amsterdam, 28 oktober 2008, AWB 05/53543 en AWB 05/53544, LJN: BG3917, Migratieweb ve08001873
 Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Rotterdam 10 september 2008, AWB 06/33344 VRWET, LJN BF4615, JV 2008/434

Rechtbank 's-Gravenhage, z.p. Utrecht, 19 november 1008, AWB 07/38395, LJN: BG8125
Rechtbank 's-Gravenhage zp 's-Hertogenbosch 5 januari 2009, nr. AWB 08/18778 VRWET, LJN: BG9606, Migratieweb ve09000089, JV 2009/101
Rechtbank 's-Gravenhage, zp. 's-Hertogenbosch, 29 januari 2009, AWB 07/44453, LJN: BH4595
Voorzieningenrechter Rb Haarlem, kort geding 20 maart 2009, LJN: BH6928

Regelgeving internationaal

Schengen

Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, *Traktatenblad* 1985, 102
Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, *Traktatenblad* 1990, 145

Europese Unie

Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, 12 september 1963, *Pb. EEG* 1964, 3687
Associatie EEG-Turkije, Aanvullend Protocol ondertekend te Brussel op 23 november 1970 (verder te noemen: het Aanvullend Protocol), *Pb. EEG* 1972, L 293/3
Besluit nr. 2/76 van de Associatieraad betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Overeenkomst van Ankara, aangenomen tijdens de 23^{ste} zitting van de Associatieraad op 20 december 1967, *Vc* 1994, C14-11
Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, 30 september 1980, *Vc* 1994, C 14-11
Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, *Pb. EG* 1983, C110/60

Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, *Pb. EG* 1997, C 340/97

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 derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, *Pb. EG* 2001, L 81/1

Richtlijn van de Raad 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap, *Pb. EG* 1968, L 257/13

Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *Pb. EG* 1990, L180/26

Richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinsherniging, *Pb. EU* 2003, L 251/12.

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, *Pb. EU* 2004, L 16/44

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2003 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *Pb. EU* 2004, L 229/35

Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, *Pb. EU* 2004, L 375/12

Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek, *Pb. EU* 2005, L 289/15

Richtlijn 2009/50/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, *Pb. EG* 2009, L 155/17

Raad van Europa

Europees Verdrag betreffende de gelijkheid van diploma's voor toelating tot universiteiten, *Traktatenblad* 1954, 101

Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, *Traktatenblad* 1954, 100 en 200

Europees Vestigingsverdrag, *Traktatenblad* 1957, 20, goedgekeurd bij Wet van 28 oktober 1959, *Staatsblad* 1969, 395 en *Traktatenblad* 1970, 56; 1972, 27; 1973, 15; 1973, 169

Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Statens van de Raad van Europa, met bijlage; Parijs, 13 december 1957, *Traktatenblad* 1960, nr. 103

Overig

Echange de notes constituant un accord entre les Pays-Bas et la Turquie concernant l'abolition des visas, Ankara, 4 novembre 1953, No. 4280, United Nations Treaty Series 1958, 4

Overeenkomst (briefwisseling) betreffende afschaffing van visa, Ankara 4 november 1953. (Exchange of notes constituting an agreement concerning the abolition of visas, Ankara 4 November 1953, United Nations - Treaty Series 4280) *Traktatenblad* 1953, 118 en *Traktatenblad* 1981, 212

Benelux overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux gebied van 11 april 1960, *Traktatenblad* 1960, 40

Overeenkomst (briefwisseling) tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Republiek Turkije houdende een overeenkomst inzake het kosteloos verlenen van visa voor wederzijdse onderdanen, Ankara, 27 oktober 1980, *Traktatenblad* 1980, 208

Wervingsovereenkomst Nederland- Turkije

Regelgeving en beleidsdocumenten nationaal

Aanschrijving van 10 juni 1980, AJZ 1334/E-633-A-360 in Vc 1966

Aanschrijving van 20 juli 1980, AJZ 5450/E-4015-A-380.

Aanschrijving van 23 juli 1980, AJZ 1334/E-633-A-352

Adviseringsbeleid ten aanzien van vreemdelingen die zich als zelfstandigen willen vestigen, 4 november 1992, DMO/DCM/AM92081647, *Staatscourant*. 1992, 248

Beleidsnotitie 29 oktober 2001, TK 2001-2002, 26 732 nr. 98

Beleidsregel advisering toelating vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland, *Staatscourant* 2008, 3

Besluit inburgering in het buitenland, *Staatsblad* 2006, 94 en *Staatsblad* 2006, 75

- Besluit nevenzittingsplaatsen, *Staatsblad* 1992, 315
- Besluit van 19 september 1966 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenbesluit), *Staatsblad* 1966, 387
- Besluit van 17 juni 1977 (wijziging artikel 47 lid 1, aanhef Vb), *Staatsblad* 1977, 341
- Besluit van 25 oktober 1979, *Staatsblad* 1979, 574, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 eerste lid, onder c, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers
- Besluit van 2 november 1987, *Staatscourant*. 1987, 230
- Besluit van 22 juni 1990, *Staatsblad* 1990, 449
- Besluit van 25 november 1993, *Staatsblad* 1993, 626
- Besluit van 30 december 1993, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit (herziening Vreemdelingenwet), *Staatsblad* 1994, 8
- Besluit van 23 augustus 1995, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, *Staatsblad* 1995, 406
- Besluit van 23 november 2000, tot uitvoering van de Vreemdelingenwet, *Staatsblad* 2000, 497
- Besluit van 5 juli 2002 tot wijziging van art. 3.86 Vb, *Staatsblad* 2002, 371
- Besluit van 29 september 2004, Omzettingwetgeving RI 2003/86/EG, *Staatsblad* 2004, 496
- Besluit van 5 december 2006, Besluit inburgering, *Staatsblad* 2006, 645
- Brief van de Minister van Economische Zaken inzake nieuwe toelatingsvoorwaarden zelfstandigen, 1 mei 2006, TK 29 696, nr. 3
- Brief van de Minister voor VRIN van 25 september 2006, TK 2006-2007, 19 637 nr. 1089
- Brief van de Staatssecretaris van Justitie, mvv-vrijstelling, 29, oktober 2008, *Migratieweb* ve08001803
- Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 26 juni 1979 betreffende wijziging van de Vc 1973, G-4
- Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 17 december 2008, TK 2008-2009, 19637, nr. 1244
- Circulaire van 18 april 1989 van de Staatssecretaris voor Onderwijs en Wetenschappen betreffende de aanstelling OECT leerkrachten basisonderwijs, in: Vc 1982, C33
- Circulaire 4 november 1992 van de Minister van Economische zaken, Advisering ten aanzien van vreemdelingen, nr. DMO/DCM/AM92081647, *Staatscourant* 22 december 1992, 248, blz. 7
- Evaluatierapport gezinsvormingsbeleid*, TK 17 984, nr. 7
- Grensbewakingscirculaire 1984
Aanvulling 3, oktober 1996 (A7/2.1.1)
- Handelingen TK 1963-1964, nr. 7163
- Handelingen TK 2005-2006, 19 637 nr. 971
- Nota van Toelichting Vreemdelingenbesluit, 30 december 1993, *Staatsblad* 1994, 8
- Notitie over de verblijfsrechtelijke positie van buitenlandse jongeren, *Staatscourant* 1983, 125
- Notitie Gezinshereniging en de verblijfsrechtelijke positie van kinderen van migranten van 30 juni 1984, brief van de SvJ, TK 1984-1985, 17 984 nr. 7
- Notitie inzake het Nederlandse vreemdelingenbeleid, 28 juni 1979, TK 1978-1979, 15 649, nr. 2
- Notitie over de verblijfsrechtelijke positie van buitenlandse jongeren in *Staatscourant*. 1983, 125
- Notitie Vreemdelingenbewaring 13 november 1984, TK 1984-1985, 18 737, nrs. 1 en 2
- Regeling op de consulaire tarieven van de minister van Buitenlandse Zaken van 12 december 2003, *Staatscourant* 2003, 245, en 29 mei 2007, *Staatscourant* 2007, 101

Rijksbegroting voor het jaar 1981, hoofdstuk V (BuiZa) en Hoofdstuk VI (Just), TK 1980-1981, 16 400 V en VI, nr. 43

Rijkswet op de consulaire tarieven van 18 april 2002, *Staatsblad* 2002, 251

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1990/33

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1994/5

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1994/7

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1994/10

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1996/12

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 1997/2

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2002/34

Tussentijdse Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2002/62

Uitvoeringsregels WAV behorende bij het delegatie- en uitvoeringsbesluit WAV, *Staatscourant*. 1995, 168

Vreemdelingencirculaire 1966

Vc 1966, Aanvulling bij aanschrijving van 1 december 1977, AJZ 1334/E-633-318.

Vc 1966, 6^e wijziging

Vc 1966, 31^e wijziging

Vc 1966, 35^e wijziging

Vreemdelingencirculaire 1982

Vc 1982, suppl. 1 van juni 1983

Vc 1982, suppl. 2 van januari 1985

Vc 1982, suppl. 4 van januari 1988

Vc 1984, suppl. 5 van april 1991

Vreemdelingencirculaire 1994

Vc 1994, Aanvulling 12 van 27 december 1994, *Staatscourant* 1995, 10

Vc 1994, Aanvulling 14 van 26 maart 1996, *Staatscourant* 1996, 65

Vc 1994, Aanvulling 15 van 10 mei 1996, *Staatscourant* 1996, 143

Vc 1994, Aanvulling 25 van november 1999

Vc 1994, aanvulling 17 van 14 juli 1997, *Staatscourant* 1997, 153

Vc 1994, Wijziging 14, Besluit van 26 maart 1996, *Staatscourant* 1996, 65

Vreemdelingencirculaire 2000

Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (2007/39), *Staatscourant* 2008, 1

Voorschrift Vreemdelingen 1965, *Staatscourant* 1966, 188

Voorschrift Vreemdelingen 1994, *Staatscourant* 1994, 8

Voorschrift Vreemdelingen 2000, in: P. Vos en W. de Vries, *Teksten Vreemdelingenrecht*, 2008-2009 (Den Haag: Sdu, 2008) blz. 235-282

Wet op de educatie en beroepsonderwijs, *Staatsblad* 1995, 201

Wet op voortgezet onderwijs, *Staatsblad* 1986, 552

Wetsontwerp uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand vreemdelingen, TK 1975-1976, 13 974, nrs. 1 en 2

Wetsvoorstel tot Algehele herziening Vreemdelingenwet, TK 1988-1989, 21 018 nrs. 1 en 2

Wet van 1 november 1948 houdende de vaststelling van heffing van kanselarijrechten, *Staatsblad* 1948, I 481

Wet van 20 juni 1963, Wet beroep administratieve beschikkingen, *Staatsblad* 1963, 268

- Wet van 20 februari 1964, Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen, *Staatsblad* 1964, 72
- Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen; b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden; c. de grensbewaking (Vreemdelingenwet), *Staatsblad* 1965, 40
- Wet van 1 mei 1975; Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, *Staatsblad* 1975, 284
- Wet van 9 november 1978, houdende vaststelling van bepalingen inzake het doen verrichten van arbeid door buitenlandse werknemers (Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers), *Staatsblad* 1978, 737
- Wet van 19 februari 1990, *Staatsblad* 1990, 95
- Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht), *Staatsblad* 1992, 315
- Wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht, *Staatsblad* 1993, 707
- Wet van 2 juni 1994 tot voorkoming schijnhuwelijken, *Staatsblad* 1994, 405
- Wet van 21 december 1994 tot vaststelling van de Wet Arbeid Vreemdelingen, *Staatsblad* 1994, 959
- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, *Staatsblad* 2000, 495
- Wet van 2 december 2004, Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, Wet van 2 december 2004, *Staatsblad* 2004, 705
- Wet van 22 december 2005, Wet inburgering in het buitenland, *Staatsblad* 2006, 28
- Wet van 30 november 2006, Wet inburgering, *Staatsblad* 2006, 625
- Wetsvoorstel tot Algehele herziening Vreemdelingenwet, TK 1988-1989, 21 018 nrs. 1 en 2 (ingetrokken: Tweede Kamer 1992-1993, 13 974 en 21 018 nr. 14)
- Wijziging legesbesluit 1983, *Staatsblad* 1983, 55
- Wijziging legesbesluit van 15 februari 1988, *Staatsblad* 1988, 61
- Wijziging van de Vreemdelingenwet en het Wetboek van Strafrecht, TK 1991-1992, 22 735 nrs. 1 en 2 (intrekking: TK 1992-1993, 13 974 en 21 018 nr. 14)