

Nieuwe Vreemdelingencirculaire: Associatierecht voor Turkse burgers gebrekkig weergegeven

In hoeverre bevat de nieuwe Vreemdelingencirculaire een juiste en volledige weergave van de rechtsregels die de Associatiewetgever en het Hof van Justitie EU over het Turks-Nederlandse Associatierecht hebben geformuleerd? In deze bijdrage onderwerpen Kees Groenendijk en Helen van Oosterom-Staples de instructies in B10/4 aan een analyse om die vraag te beantwoorden.

Met ingang van 1 juni 2013 zijn de instructies in de Vreemdelingencirculaire over de rechten die Turkse onderdanen en hun gezinsleden ontlenuen aan het Associatierecht EEG-Turkije (verder: het Associatierecht) geheel herschreven. De instructies staan in Vc 2000, B10/4 die is getiteld Associatieovereenkomst EG-Turkije, aanvullend protocol EG-Turkije en Besluit 1/80.¹ Deze nieuwe instructies vervangen de beleidsregels die bijna tien jaar lang, ondanks kritiek op hun inhoud, ongewijzigd in VC 2000, B11/3 stonden.² De 'oude' en de 'nieuwe' instructies beogen een weergave te zijn van de uitleg die het Hof van Justitie (verder: HvJ) aan het Associatierecht heeft gegeven.³

Het Associatierecht is zowel politiek als juridisch van groot belang. De groep Turkse burgers vormt de grootste groep

niet-Nederlandse inwoners en het Associatierecht verleent aan verreweg het grootste deel van deze Turkse burgers en hun gezinsleden een rechtstreeks werkend verblijfsrecht.⁴ Naast deze politieke zijn er drie juridische redenen waarom kennis van het Associatierecht voor de praktijk van groot belang is. Ten eerste kunnen veel van de in de afgelopen jaren doorgevoerde aanscherpingen in het nationale vreemdelingenbeleid niet op Turkse burgers worden toegepast vanwege de standstill-verplichting. Ten tweede betekent de analoge uitleg van het Associatierecht met het op Unieburgers van toepassing zijnde vrije verkeersregime dat de rechtspraak van het HvJ over het Associatierecht ook relevant is voor EU-burgers en hun familieleden.⁵ Ten derde maakt het HvJ gebruik van diens rechtspraak inzake het Associatierecht bij de uitleg van bepalingen die in het kader van Titel V VWEU zijn vastgesteld.⁶

1 Voor deze bijdrage is gebruik gemaakt van: *Vreemdelingencirculaire 2000*, editie 2013-02 (SDU, Den Haag) blz. 166-169.

2 Zie: H. Oosterom-Staples, *Associatieovereenkomst EEG-Turkije*; Update leidraad voor de rechtspraak (2), *Migrantenrecht* (2006-5) blz. 176-186, ve06001174.

3 Over deze rechtspraak, zie: H. Staples, *De associatieovereenkomst EEG-Turkije*; Een leidraad voor de rechtshulp, *Migrantenrecht* (1999-7) blz. 179-187 en H. Oosterom-Staples, *Associatieovereenkomst EEG-Turkije*; Update leidraad voor de rechtspraak (1), *Migrantenrecht* (2006-4) blz. 128-140, ve06000899. Voor een rechtspraakoverzicht, zie: *A&MR* (2013-8) blz. 431-432, ve13002158. Geactualiseerde overzichten zijn beschikbaar via Migratieweb.

4 HvJ EG zaken C-192/89, *Sevince*, *Jur.* 1990, blz. I-3461, RV 1990, 91, m.nt. CAG, r.o. 26 (artikel 6 Besluit 1/80), C-351/95, *Kadiman*, *Jur.* 1997, blz. I-2133, RV 1997, 87, r.o. 28 (artikel 7, eerste alinea Besluit 1/80) en C-355/93, *Eroglu*, *Jur.* 1994, blz. I-5113 RV 1994, 90, m.nt. CAG, r.o. 17 (artikel 7, tweede alinea Besluit 1/80).

5 HvJ EG zaak C-434/93, *A. Bozkurt*, *Jur.* 1995, blz. I-1475, ve05000207, RV 1995, 91, m.nt. CAG, r.o. 19-20.

6 HvJ EU zaken C-371/08, *Ziebell*, 8 december 2011, n.n.g., RV 2011, 41, m.nt. HOST, JV 2012/76, m.nt. CAG, ve11003085, r.o. 78-85. Zie echter HvJ EU zaak C-451/11, *Dülger*, 19 juli 2012, n.n.g., RV 2012, 35, m.nt. HOST, JV 2012/334, m.nt. CAG, ve12001597 waar het HvJ wel kiest voor analoge uitleg

In deze bijdrage worden de instructies in B10/4 aan een analyse onderworpen om een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de rechtsregels die in de loop der jaren door de Associatiewetgever en het HvJ in diens rechtspraak over het Associatierecht zijn geformuleerd in de nieuwe Vreemdelingencirculaire juist en volledig zijn weergegeven. Deze bijdrage heeft mede tot doel de lezer te stimuleren de weergave van andere onderdelen van het EU-migratierecht in de Vreemdelingencirculaire eveneens kritisch te bezien.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In § 1 worden eerst enkele algemene problemen besproken. Achtereenvolgens wordt daarna gekeken naar de beleidsinstructies die betrekking hebben op Turkse werknemers (§ 2); gezinsleden van Turkse werknemers (§ 3); ontzegging en beëindiging van het verblijfsrecht van deze twee groepen (§ 4) en, in § 5, de standstill-verplichting en het discriminatieverbod op grond van nationaliteit. In § 6 maken wij de balans op.

1 Algemene kanttekeningen

1.1 De rechtsbronnen van het Associatierecht en de begunstigden

Het Associatierecht is te vinden in vijf instrumenten: de Associatieovereenkomst van 1963, het Aanvullend Protocol (verder: AP) van 1971 en drie besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije, Besluit 2/76, Besluit 1/80 en Besluit 3/80. Het laatste besluit gaat over sociale zekerheid en blijft hier verder buiten beschouwing. Sinds 1987 heeft het HvJ in meer dan zestig arresten kernbegrippen in deze vijf rechtsinstrumenten uitgelegd.⁷ Inmiddels hebben ook de nationale rechters in Nederland veel uitspraken gedaan over dit rechtsregime dat Turkse burgers en hun gezinsleden een bevoorrechte positie verleent. Het is dit regime dat in deze bijdrage als toetsingskader wordt gebruikt.

dat het Associatierecht zonder betekenis is voor zelfstandigen en dienstverleners. Integendeel, de beperkingen die de standstill-verplichting en het discriminatieverbod Nederland opleggen, zijn aanzienlijk en gelden ook voor deze groepen, zoals we in § 5 zullen zien.

Het Associatierecht is opgebouwd uit drie kernelementen die elkaar aanvullen en bij de beoordeling van de rechtspositie van Turkse burgers en hun gezinsleden steeds alle drie in de beschouwing moeten worden betrokken. Het betreft:

een (voortgezet) verblijfsrecht voor Turkse werknemers (artikel 6 Besluit 1/80) en hun gezinsleden (artikel 7 van Besluit 1/80); de standstill-bepalingen in artikel 41(1) AP, artikel 7 van Besluit 2/76 en artikel 13 van Besluit 1/80; en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 9 Associatieovereenkomst, in artikelen 36 en 37 AP en in artikelen 9 en 10 van Besluit 1/80.

De titel en eerste alinea van B10/4 doen vermoeden dat de in dit onderdeel opgenomen instructies gebaseerd zijn op alle genoemde rechtsbronnen, zoals uitgelegd door het HvJ. Niets is minder waar. Zoals wij zullen laten zien in deze bijdrage is in B10/4 de weergave van de rechtspraak van het HvJ over de artikelen 6, 7 en 14 Besluit 1/80 onvolledig. Voor alle standstill-bepalingen en het discriminatieverbod geldt dat zij in B10/4 als zodanig niet worden vermeld, met dien verstande dat een beperkt aantal implicaties van artikel 13 Besluit 1/80 voor het toelatings- en verblijfsregime impliciet wordt vermeld.

1.2 Bindend Unierecht en ambtshalve toepassing

Onderdeel B10/4 begint met de zin dat in deze paragraaf 'de beleidsregels' staan die gelden voor vreemdelingen die op grond van het Associatierecht in Nederland willen verblijven. Deze mededeling zet de lezer op het verkeerde been wat betreft het rechtskarakter van de meeste daar genoemde re-

Anders dan de tekst in de Vreemdelingencirculaire doet vermoeden, laat het Unierecht de Staatssecretaris en de IND juist weinig of helemaal geen beleidsvrijheid.

De voor de migratierechtspraktijk relevante bepalingen in de Associatieovereenkomst zijn de artikelen 9 en 12 tot en met 14. In de artikelen 12 tot en met 14 committeren de overeenkomstsluitende partijen zich om onderling het verkeer van werknemers, zelfstandigen en de dienstverlening te liberaliseren. Hiervoor is nadere regelgeving van de Associatieraad vereist, zoals voorzien in artikelen 36(2) en 41(2) AP. Tot nu toe heeft de Associatieraad alleen het recht op vrij verkeer van werknemers nader uitgewerkt in Besluit 2/76, dat in 1980 is vervangen door Besluit 1/80. De beleidsinstructies die de rechten in deze Besluiten, zoals uitgelegd door het HvJ, beogen weer te geven, zijn onderwerp van § 2 en 3. Dat de twee andere vrijheden niet nader zijn uitgewerkt door de Associatieraad wil niet zeggen

gels. Het zijn immers geen beleidsregels, maar regels van bindend primair Unierecht,⁸ die, anders dan de tekst in de Vreemdelingencirculaire doet vermoeden, de Staatssecretaris en de IND juist weinig of helemaal geen beleidsvrijheid laten. Het is vaste rechtspraak van het HvJ dat lidstaten bevoegd blijven ten aanzien van eerste toelating tot het grondgebied en de arbeidsmarkt, met inachtneming van de standstill-verplichting. Maar als Turkse werknemers en hun familieleden eenmaal rechten ontlenen aan artikel 6 of 7 Besluit 1/80 dan wordt de voortzetting van hun verblijf alsmede hun toegang tot de arbeidsmarkt bepaald door de voorwaarden in die bepalingen. Volgens dezelfde rechtspraak zijn lidstaten niet bevoegd om in hun nationale recht andere voorwaarden vast te leggen die op begunstigden van artikel 6 of artikel 7 Besluit

van het begrip familielid in richtlijn 2004/38/EG.

⁷ Voor de tekst van deze instrumenten en de belangrijkste overwegingen uit de arresten van het HvJ tot 2010, zie: K. Groenendijk en M. Luiten, *Rechten van Turkse burgers op grond van de Associatie EEG-Turkije* (Nijmegen: CMR/Wolf Legal Publishers, 2010).

⁸ HvJ EG zaak 12/86, *Demirel*, *Jur.* 1987, blz. 4719, ve07002117, RV 1987, 84, m.nt. CAG, r.o. 7-11, *Sevince*, ve06001442, nt. 5, r.o. 23 en HvJ EU gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10, *Kahveci en Inan*, 29 maart 2012, n.n.g., RV 2012, 34, m.nt. M. van Riel, JV 2012/234, m.nt. CAG, ve12000785, r.o. 8-9.

1/80 van toepassing zijn. Dat zou immers betekenen dat lidstaten eenzijdig de voorwaarden zouden kunnen wijzigen waaronder de rechten van deze bepalingen worden verkregen.⁹ Een dergelijke bevoegdheid zou een eenvormige toepassing van het Associatierecht in de Europese Unie in gevaar brengen. Net als voor het overige Unierecht geldt voor het Associatierecht dat uit de vaststelling door het HvJ dat een bepaling rechtstreekse werking heeft, volgt dat de nationale autoriteiten verplicht zijn met het Associatierecht strijdig nationaal recht buiten werking te stellen.

De erkenning van rechtstreekse werking van artikelen 6 en 7 Besluit 1/80 heeft nog meer gevolgen voor de migratierechtsp praktijk. Verblijfsdocumenten die zijn afgegeven ter staving van dit recht hebben, net zoals bij Unieburgers, declaratoire werking.¹⁰ De instructie in B10/4.1 dat 'Dit verblijfsrecht ontstaat en vervalt van rechtswege' is dan ook alleen juist wat betreft de verkrijging van het verblijfsrecht. Wat het verlies van het verblijfsrecht betreft, is deze mededeling onjuist; het verblijfsrecht vervalt niet van rechtswege, maar alleen na een daartoe strekkend besluit van de Staatssecretaris. De instruc-

1.3 Analoge interpretatie

Volgens B10/4.1 legt de IND de begrippen 'werknemer', 'reële en daadwerkelijke arbeid' en 'gezinlid' op dezelfde wijze uit als gebeurt in B10/2 over het circulatierecht van Unieburgers. Dat is geen beleidskeuze van de IND, maar volgt uit de vaste rechtspraak van het HvJ dat identieke begrippen in Besluit 1/80 zoveel mogelijk analoog aan overeenkomstige begrippen in het recht op vrij verkeer van EU-werknemers moeten worden geïnterpreteerd.¹⁴ Ook de begrippen familielid (artikel 7 Besluit 1/80) en openbare orde (artikel 14 Besluit 1/80) legt het HvJ naar analogie uit, met dien verstande dat het HvJ in het arrest *Ziebell* een kleine beperking heeft aangebracht voor de openbare orde, die is ingegeven door het verschil in doelstelling tussen de twee regimes.¹⁵

Inmiddels is duidelijk dat analoge uitleg naar twee kanten werkt. In de rechtspraak over het vrij verkeer van Unieburgers vinden we verwijzingen naar arresten waarin begrippen in Besluit 1/80 centraal staan.¹⁶ Een nieuwe ontwikkeling is de kruisbestuiving tussen Besluit 1/80 en de nieuwe richtlijnen over derdelanders. Het arrest *Ziebell* laat zien dat de rechtspraak

Een nieuwe ontwikkeling is de kruisbestuiving tussen Besluit 1/80 en de nieuwe richtlijnen over derdelanders.

tie, die de IND verplicht om bij verblijfsbeëindiging ambtshalve te toetsen aan Besluit 1/80, bevestigt de toezegging die de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie al in 2006 aan de Kamer deed.¹¹ Ambtshalve toetsing dient echter niet beperkt te worden tot verblijfsbeëindiging. Ook de aanvraag gedaan door een Turkse burger of diens gezinsleden voor afgifte of verlenging van een verblijfsdocument moet ambtshalve getoetst worden aan het Associatierecht. Als dit leidt tot afgifte van een verblijfstitel vanwege het Associatierecht moet dit op het verblijfsdocument worden vermeld om misverstanden ten aanzien van het karakter van het verblijfsrecht te voorkomen.¹²

Deze verplichting tot ambtshalve toetsing heeft ook gevolgen voor de rechter, zoals door de Afdeling is erkend.¹³ Rechters zijn verplicht om de rechtsgronden in beroep ambtshalve aan te vullen als de vreemdeling voldoende feiten heeft gesteld (bijvoorbeeld de Turkse nationaliteit en arbeid in loondienst of de gezinsband met een Turkse werknemer) en deze te toetsen aan Besluit 1/80, ook als er geen expliciet beroep op dat besluit is gedaan.

9 HvJ EG zaken C-1/97, *Birden*, Jur. 1998, blz. I-7747, RV 1998, 94, JV 1999/1, ve06000779, r.o. 38-44, C-65/98, *Eyüp*, Jur. 2000, blz. I-4747, JV 2000/188, r.o. 40-41, C-188/00, *Kurz*, Jur. 2002, blz. I-10691, RV 2002, 95, m.nt. CAG, r.o. 66-68, C-14/09, *Genc*, Jur. 2010, blz. I-931, RV 2010, 37, m.nt. HOST, JV 2010/237, m.nt. CAG, ve10000639, r.o. 36-38.

10 A. *Bozkurt*, nt. 6, r.o. 29-30, *Kadiman*, nt. 5, r.o. 51 en HvJ EG zaak C-242/06, *Sahin*, Jur. 2009, blz. I-8465, RV 2009, 35, m.nt. HOST, JV 2009/402, m.nt. CAG, ve09001278, r.o. 59.

11 TK 2006-2007, 19 637, nr. 1099, ve06001490, antwoord vraag 13 (blz. 3).

12 ABRvS 22 april 2010, 200808247/1/V3, RV 2010, 66, m.nt. T. Groenewegen, JV 2010/224, ve10000645. Zie ook: *Bundesverwaltungsgericht* 22 mei 2012, Migratiweb ve12001239.

13 ABRvS 22 april 2010, nt. 13 en *idem.*, 17 april 2012, 201011676/1/V1, RV 2012, 37, m.nt. CAG, JV 2012/257, ve12001028, punt 2.7.3.4.

van het HvJ over artikel 14 Besluit 1/80 relevant is voor de uitleg van het openbare orde-begrip in artikel 12 van Richtlijn 2003/109/EG.¹⁷

2 Turkse werknemers

2.1 Wie is Turkse werknemer?

In B10/4.2. staan de instructies die betrekking hebben op Turkse werknemers, zonder dat duidelijk wordt aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om als een Turkse werknemer in de zin van artikel 6 Besluit 1/80 te worden aangemerkt. Uit de rechtspraak van het HvJ volgt het volgende toetsingsschema:

- i de positie van de betrokkene is stabiel en niet van voorlopige aard,¹⁸
- ii de arbeid moet voldoende nauwe aanknopings met het grondgebied van de lidstaat vertonen¹⁹ en

14 A. *Bozkurt*, nt. 6, r.o. 19-20.

15 *Ziebell*, nt. 7, r.o. 58-74.

16 Een verwijzing naar het arrest *Nazli* (HvJ EG zaak C-340/97, Jur. 2000, blz. I-957, RV 2000, .87, m.nt. CAG, JV 2000/81, ve02001146) vinden we in: gevoegde zaken C-482/01 & C-493/01, *Orfanopoulos* en *Oliveri*, Jur. 2004, blz. I-5257, RV 2004, 86, m.nt. CAG, JV 2004/227, m.nt. P. Boeles, ve04000792, r.o. 50 & 68 en C-441/02, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2006, blz. I-3449, JV 2006/213, m.nt. CAG, r.o. 88 en 93 (materiële voorwaarden openbare orde). Zie ook: *Dörr & Ünal* (HvJ EG zaak C-136/03, Jur. 2005, blz. I-4759, RV 2005, 88, m.nt. HOST, JV 2005/276, m.nt. CAG, ve05001076, r.o. 59 & 63) waar het HvJ EG in een arrest, zonder nadere uitleg, vragen beantwoordt van een Oostenrijkse rechter over de procedurele waarborgen bij uitzetting die betrekking hebben op zowel een Duits als een Turks staatsburger.

17 *Ziebell*, nt.7, r.o. 79-85.

18 *Sevince*, nt. 5, r.o. 12, HvJ EG zaken C-237/91, *Kus*, ve07002116, Jur. 1992, blz. I-6781, RV 1992, 95, m.nt. CAG, r.o. 30 en C-285/95, *Kol*, Jur. 1997, blz. I-3069, RV 1997, 88, r.o. 27.

19 A. *Bozkurt*, nt. 6, r.o. 22. Naar analogie met: HvJ EG zaak 9/88, *Lopes da Veiga*, Jur. 1989, blz. 2989, r. o. 17.

iii er moet voor een ander en onder diens leiding tegen beloning reële en daadwerkelijke arbeid, niet zijnde louter marginaal en bijkomstig, worden verricht.²⁰

Alleen de punten (i) en (iii) vinden we in B10/4.2 terug. Punt (ii) speelt bij arbeidsrelaties waarbij de werkzaamheden niet op het Nederlandse grondgebied plaatsvinden en wordt niet altijd door het HvJ genoemd.²¹ Het arrest waarin het HvJ deze voorwaarde vaststelde betrof een Turkse vrachtwagenchauffeur die op internationale routes reed en ten gevolge van een bedrijfsongeval blijvend arbeidsongeschikt was geworden. Ook voor werknemers op internationale boorplatforms en werkne-

premies en sociale lasten heeft afgedragen.²⁴ Ter onderbouwing wijst de Afdeling op de arresten Birden en M. Bozkurt.²⁵ Deze rechtspraak betekent dat het woordje 'alle' in combinatie met 'wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften' niet absoluut is, maar alleen die wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften betreft waarvan de Turkse werknemer de adressaat is.

De verwijzing naar B10/2, in de laatste alinea van B10/4.1, voor de invulling van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' (punt iii) omvat slechts een van de twee elementen die gezamenlijk bepalen wie werknemer in de zin van artikel 45

De uitleg in B10/2 van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' staat op gespannen voet met de uitleg van dit begrip in het arrest Genc.

mers die (tijdelijk) buiten Nederland zijn gedetacheerd, blijft deze voorwaarde relevant. Of de arbeidsverhouding voldoende nauwe aanknopings met het Nederlandse grondgebied vertoont, moet worden vastgesteld door te kijken naar 'de plaats van aanwerving, het grondgebied van waaruit de arbeid in loondienst wordt verricht, en de toepasselijke nationale wetgeving op het gebied van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid'.²²

Voor de beantwoording van de vraag of de positie van een Turkse werknemer 'stabiel en niet van voorlopige aard is', de eerste voorwaarde, is volgens 's-Hofs rechtspraak doorslaggevend dat er aan alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is voldaan.²³ Deze rechtspraak is op verschillende plekken in B10/4 terug te vinden. De eerste keer in de alinea volgend op het kopje 'Recht op voortzetting van verblijf voor Turkse werknemer', waar wordt vermeld dat er sprake is van legale arbeid als 'de vreemdeling in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning op grond waarvan hem is toegestaan arbeid te verrichten'. Ook de regel dat 'arbeid ... verricht tijdens de procedure ter verkrijging (of herkrijging) van een verblijfsvergunning en voor (een deel van) deze periode alsnog een verblijfsvergunning verkrijgt', is te herleiden tot de uitwerking die het HvJ aan het begrip 'stabiel en niet van voorlopige aard' heeft gegeven.

Volgens het HvJ is het uitgesloten dat via de achterdeur van artikel 6 Besluit 1/80 rechten worden verkregen als er nooit aan de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke voorwaarden is voldaan. De eis dat er aan de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen is voldaan, betekent volgens de Afdeling niet dat er geen sprake is van legale arbeid als bedoeld in artikel 6 Besluit 1/80 als een werkgever de Turkse werknemer niet heeft aangemeld bij het UWV en geen

VWEU is en, naar analogie, wie Turkse werknemers is in de zin van artikel 6 Besluit 1/80.²⁶ Naast de voorwaarde dat er 'reële en daadwerkelijke arbeid' wordt verricht, is voor werknemerschap ook vereist dat er 'voor een ander en onder diens leiding werkzaamheden worden verricht'.²⁷

De uitleg in B10/2 van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' staat op gespannen voet met de uitleg van dit begrip in het arrest Genc. Volgens B10/2 is er 'in ieder geval' sprake van reële en daadwerkelijke arbeid als 'de inkomsten uit arbeid meer bedragen dan 50 procent van de toepasselijke bijstandsnorm of de burger van de Unie ten minste 40 procent van de gebruikelijke volledige arbeidstijd werkt'. De toevoeging 'in ieder geval' is hier cruciaal omdat deze, althans op papier, ruimte laat om de ruime uitleg die het HvJ in het arrest Genc aan het werknemersbegrip gaf, toe te passen. Volgens dat arrest is er immers sprake van reële en daadwerkelijke arbeid als er gedurende enkele jaren maar 5,5 uur per week (14 procent van de voltijdse arbeidsduur volgens de cao) wordt gewerkt. Over de hoogte van de beloning en de bron zegt het HvJ in rechtsoverweging 20 van dit arrest:

'[n]och de geringe hoogte van die beloning, noch de herkomst van de middelen waaruit deze wordt betaald, evenmin als het feit dat de betrokken persoon tracht de beloning aan te vullen met andere middelen van bestaan, zoals financiële steun uit de openbare middelen van de woonstaat, kunnen gevolgen hebben voor de hoedanigheid van „werknemer" in de zin van het recht van de Unie'.

Nationale autoriteiten mogen derhalve pas concluderen dat er geen sprake is van een werknemer in de zin van artikel 6 Besluit 1/80 na een algehele beoordeling van de arbeidsverhouding waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met de

20 HvJ EG zaken C-98/96, *Ertanir*, Jur. 1997, blz. I-5179, JV 1997/2, m.nt. R. Fernhout, ve06001417, r.o. 43, C-36/96, *Günaydin*, Jur.1997, blz. I-5143, RV 1997, 89; JV 1998/1, m.nt. R. Fernhout, ve10001620, r.o. 31, C-294/06, *Payir*, Jur. 2008, blz. I-203, RV 2008, 35, m.nt. A. Woltjer, JV 2008/132, m.nt. CAG, ve08000192, r.o. 28, *Genc*, nt. 10, r.o. 19.

21 Zie b.v. *Payir*, nt. 21, r.o. 28-30.

22 A. Bozkurt, nt. 6, r.o. 23-24.

23 *Payir*, nt. 21, r.o. 29-30 (met verwijzing naar: Birden, nt. 10, r.o. 51 en *Kurz*, nt. 10, r.o. 48).

24 ABRvS 13 juli 2011, 200904125/1/V1, JV 2011/376, m.nt. CAG, ve11001686 en *idem.*, 20 februari 2013, 201203468/1/V1, www.raadvanstate.nl. Hiermee komt de Afdeling terug op diens uitspraak van 16 juli 2008, 200707959/1, JV 2009/2, ve08001908.

25 Birden, nt. 10 en HvJ EU zaak C-303/08, M. Bozkurt, Jur. 2010, blz. I-13445, RV 2010, 40, m.nt. HOS, JV 2010/69, m.nt. CAG, ve10000024.

26 *Ertanir*, nt. 21, r.o. 43, *Günaydin*, nt. 21, r.o. 31 en Birden, nt. 10, r.o. 25.

27 HvJ EG zaak 66/85, *Lawrie-Blum*, Jur. 1986, blz. 2121, RV 1986, 87, m.nt. B. Swart, r.o. 16-17.

arbeidsduur en de hoogte van de beloning, maar ook – in het geval van *Genc* – het feit dat er recht is ‘op 28 doorbetaalde vakantiedagen, behoud van salaris bij ziekte, het feit dat op het contract de geldende collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, en dat haar contractsverhouding met de onderneming bijna vier jaar heeft geduurd’.²⁸

De uitleg van het begrip reële en daadwerkelijke arbeid in B10/2 bergt het gevaar in zich dat in de uitvoeringspraktijk als regel wordt aangenomen dat er geen sprake is van werknemerschap als er niet aan de 50-, resp. 40-procentnorm is voldaan. Die praktijk doet geen recht aan de vaste rechtspraak van het HvJ dat EU-werknemers, en in het verlengde hiervan, Turkse werknemers, met kleine deeltijdbanen werknemer in de zin van het Unie- respectievelijk Associatierecht kunnen zijn. De woorden ‘in ieder geval’ laten in theorie genoeg ruimte voor deze uitleg, maar in de praktijk ontwikkelt de 50-40-procentnorm zich tot een minimumnorm. De 40-procentnorm is, onder verwijzing naar de Vreemdelingencirculaire, overgenomen in de Wet op de studiefinanciering. Bij de toepassing van deze wet wordt deze norm onverkort gehanteerd met als resultaat dat er geen sprake is van werknemerschap bij een kleinere deeltijdbaan.²⁹

Hetzelfde geldt voor het woordje ‘kan’ in de aantekening ‘Een beroep op algemene middelen *kan* gevolgen hebben voor verblijfsrecht [cursivering toegevoegd]’ (B10/4.3) op het verblijfsdocument dat aan Turkse werknemers wordt uitgereikt. Deze aantekening wekt de indruk dat het verblijfsdocument wordt

roep wordt uitgeoefend en onder voorrang van EU-burgers; en na vier jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt genieten.

In het arrest *Eroglu* bepaalde het HvJ dat het voor de opbouw van rechten cruciaal is dat deze in de volgorde, gegeven in artikel 6 Besluit 1/80, worden opgebouwd.³² In Nederland geldt echter als gevolg van de standstill-bepaling van artikel 13 Besluit 1/80, waarover meer in § 6.1, een gunstiger nationale regeling.³³ Deze komt tot uitdrukking in de mededeling in B10/4.2 dat ‘na drie jaar onafgebroken legale arbeid bij dezelfde werkgever het bepaalde in artikel 6, eerste lid, derde gedachtestreepje, Besluit 1/80 van toepassing is’.

De vaste rechtspraak van het HvJ, dat lidstaten uitsluitend bevoegd zijn om voorwaarden te stellen aan Turkse werknemers en hun familieleden die nog niet aan de voorwaarden in artikelen 6 of 7 Besluit 1/80 voldoen,³⁴ staat er aan in de weg dat de IND bij wisseling van werkgever binnen de eerste drie jaar toetst of er een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, zoals vermeld in B10/4.2. Na dat eerste jaar mag de Turkse werknemer, volgens het eerste gedachtestreepje, zijn werkzaamheden immers bij dezelfde werkgever voortzetten en moet, indien vereist, voor deze arbeid een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven. De eis dat er een wezenlijk Nederlands belang is gediend, is een extra voorwaarde die in artikel 6 van Besluit 1/80 niet wordt genoemd. Deze instructie staat ook op gespannen voet met de standstill-verplichting. Deze voorwaarde kwam niet voor in de WABW van 1979 en evenmin in de opvolgende arbeidsvergunningwetgeving.

De eis dat er een wezenlijk Nederlands belang is gediend, is een extra voorwaarde die in artikel 6 van Besluit 1/80 niet wordt genoemd.

ingetrokken als er een (aanvullend) beroep op de bijstand wordt gedaan. Dat dit niet is toegestaan, volgt uit de hierboven geciteerde rechtsoverweging 20 van het arrest *Genc*. Daarin stelt het HvJ naar analogie met het arrest *Kempf*³⁰ dat aanvulling van door arbeid gegenereerde inkomsten met andere middelen, waaronder financiële steun uit de opebare middelen van de lidstaat van verblijf, niet af doet aan de hoedanigheid van werknemer.³¹

2.2 Rechten van Turkse werknemers

Artikel 6 Besluit 1/80, zoals uitgelegd door het HvJ, schrijft voor dat Turkse werknemers:

na één jaar recht hebben op verlenging van de tewerkstellingsvergunning en verblijfsvergunning ten behoeve van de voortzetting van het dienstverband bij dezelfde werkgever;
na drie jaar van werkgever mogen wisselen, mits hetzelfde be-

Bovendien gold in de uitvoeringspraktijk bij de WABW in de jaren tachtig van de vorige eeuw, mede ter naleving van artikel 8(2) van het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers, de regel dat een werknemer na één jaar legale arbeid van werkgever mocht veranderen zonder arbeidsmarkttoets, dus ongeacht de aanwezigheid van prioriteitgenietend arbeidsaanbod. In de woorden van de toenmalige Minister van Sociale Zaken: ‘Indien een buitenlandse werknemer, die langer dan één jaar in Nederland heeft gewerkt, bij een andere werkgever wil gaan werken, wordt de vereiste tewerkstellingsvergunning als regel verleend’.³⁵

De uitwerking van het begrip ‘dezelfde werkgever’ in B10/4.2 is enerzijds te herleiden tot een discussie in de nationale

28 *Genc*, nt. 10, r.o. 27. Gezien de analoge toepassing geldt de geciteerde overweging uit het arrest *Genc* ook voor EU-werknemers en bepaalt aldus de inhoud van het begrip reële en daadwerkelijke arbeid in B10/2.

29 Beleidsregel van de Minister van O, C en W van 15 december 2013, Stcrt. 12 maart 2013, nr. 6218, ve13000489.

30 HvJ EG zaak 139/85, *Jur.* 1986, blz. 1741, r.o. 14.

31 Zie ook: *Birden*, nt. 10, r.o. 28, waar uit de openbare kas gefinancierde arbeid niet afdeed aan de hoedanigheid van Turkse werknemer.

32 *Eroglu*, nt. 5, r.o. 13-15. Zie ook: HvJ EG zaken C-286/95, *Eker*, *Jur.* 1997, blz. I-2697, r.o. 27-29 en C-4/05, *Güzeli*, *Jur.* 2006, I-10279, RV 2006, 37, m.nt. HOS; JV 2007/1, m.nt. CAG, ve06001416, r.o. 34.

33 In 1979 bepaalde artikel 3(2)(a) Wet arbeid buitenlandse werknemers dat buitenlandse werknemers (WABV) na drie jaar vrije toegang tot de arbeidsmarkt kregen (Stb. 1978, nr. 737). Ook de recente wijziging van artikelen 4(2) (b) en 24 Wet arbeid vreemdelingen (Wav) die de termijn verlengd van drie tot vijf jaar kan vanwege de standstill-verplichting niet op Turkse werknemers worden toegepast (Wet van 25 november 2013, Stb. 499, ve13002478, inwerking getreden: 1 januari 2014).

34 *Günaydin*, nt. 21, r.o. 36-40 en *Birden*, nt. 10, r.o. 37-38.

35 EK 1982/1983, 16075-16103, nr. 9, blz. 2. Zie omtrent genoemd verdrag *Trb.* 1978, nr. 70 en 1983, nr. 45.

rechtspraak naar aanleiding van de categoriale uitsluiting van uitzendkrachten van de werking van dit artikellid, zonder te kijken of de feitelijke situatie wellicht voldeed aan de door artikel 6(1) Besluit 1/80 gestelde eisen.³⁶ Anderzijds is de vermelding dat bij bedrijfsopvolging en overname na faillissement de werkgever voor de toepassing van artikel 6 Besluit 1/80 als 'dezelfde' wordt aangemerkt een correcte weergave van het arrest *Güzeli*.³⁷ Voor beide punten geldt dat B10/4.2 het Associatierecht correct weergeeft.

Dit is echter niet het geval voor de instructie in B10/4.2 betreffende de berekening van tijdvakken van arbeid en de implicaties van de in artikel 6(2) Besluit 1/80 genoemde omstandigheden. Deze uitleg van artikel 6(2) Besluit 1/80 gaat er aan voorbij dat bij een aantal van de daar genoemde situaties van inactiviteit de opbouw van rechten gewoon doorloopt. Een afwijking van 's-Hofs rechtspraak in gunstige zin is de beperking van de werking van artikel 6(2) Besluit 1/80 tot de eerste drie jaren, waar voornoemde rechtspraak uitgaat van vier jaar.³⁸

3 Gezinsleden van Turkse werknemers

3.1 Wie is gezinslid?

De instructies die een nadere uitwerking geven van artikel 7 Besluit 1/80 gaan er vanuit dat de lezer weet dat er twee groepen begunstigden zijn van deze bepaling. Zo ontleen alle gezinsleden van een Turkse werknemer rechten aan de eerste alinea van die bepaling, maar ziet de tweede alinea, die het HvJ kwalificeert als *lex specialis*, uitsluitend op de kinderen van Turkse werknemers.³⁹

Volgens vaste rechtspraak van het HvJ heeft deze bepaling een dubbel integratiedoel: ten eerste het bevorderen van de integratie van de Turkse werknemer en ten tweede de integratie

lijk is van de situatie van de Turkse werknemer van wie de rechten zijn afgeleid.⁴¹ Deze twee punten staan niet in B10/4.2.

In B10/4.1 wordt een ruime omschrijving van het begrip gezinsleden in de zin van de eerste alinea gegeven. Onder gezinsleden verstaat de IND 'de echtgenoot of geregistreerde partner van de Turkse werknemer, hun bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn en de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot of geregistreerde partner, die te hunnen laste zijn.' Die omschrijving is een correcte weergave van de door het HvJ voorgeschreven analoge uitleg van artikel 7 Besluit 1/80 met artikel 10 Verordening (EEG) nr. 1612/68 (thans artikel 2(2) Richtlijn 2004/38/EG).⁴² De geregistreerde partners zijn inbegrepen op grond van hun gelijkstelling met echtgenoten in de op dit punt gunstigere Nederlandse wetgeving.

De instructie in B10/4.1 vermeldt echter niet dat op grond van het arrest *Dülger* de nationaliteit van gezinsleden niet relevant is voor een beroep op artikel 7 Besluit 1/80. Ook gezinsleden met een andere nationaliteit dan de Turkse zijn begunstigden van deze bepaling.⁴³ Overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ vermeldt B10/4.2 dat voor verwerving van een verblijfsrecht op grond van artikel 7 Besluit 1/80 de Turkse werknemer weliswaar moet behoren tot de legale arbeidsmarkt, maar niet per se zijn verblijfsrecht aan artikel 6 van voornoemd Besluit moet ontleen, en dat die werknemer naast de Turkse ook de Nederlandse nationaliteit kan bezitten.⁴⁴

Problematisch is de passage in B10/4.2 die betrekking heeft op de verplichting tot samenwoning gedurende de periode van opbouw van rechten. Onvermeld blijft dat volgens vaste rechtspraak van het HvJ de verplichte samenwoning niet geldt

Een afwijking van 's-Hofs rechtspraak in gunstige zin is de beperking van de werking van artikel 6(2) Besluit 1/80 tot de eerste drie jaren.

en zelfstandige deelname aan de maatschappij van de gastlidstaat van de toegelaten gezinsleden in de lidstaat van ontvangst.⁴⁰

Om het eerste doel te realiseren, mogen de volgende in B10/4.2 opgenomen voorwaarden worden gesteld: (i) het gezinslid moet zijn toegelaten bij de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt behoort of in Nederland zijn geboren en (ii) drie jaar bij die werknemer inwonen.

Om het tweede doel te realiseren, is het vaste rechtspraak van het HvJ dat het aan deze bepaling ontleende verblijfsrecht een zelfstandig recht van het gezinslid is dat niet meer afhanke-

als een gezinslid elders in de lidstaat een beroepsopleiding of studie volgt of arbeid verricht. De termijn van zes maanden waarin de samenwoning mag worden onderbroken, genoemd in B10/4.2, volgt niet zonder meer uit de rechtspraak van het HvJ. Het HvJ spreekt alleen over 'langere tijd zonder gegronde redenen'⁴⁵ zonder uitsluitel te geven wat onder 'langere tijd' moet worden verstaan. 'Langere tijd' kan de in B10/4.2 gebruikte 'zes maanden' zijn, maar sluit niet uit dat een verblijf van acht maanden of zelfs een jaar niet tot intrekking van het verblijfsrecht mag leiden.

Voor het tweede gedachtestreepje geldt dat (i) het kind van een Turkse werknemer in de lidstaat een beroepsopleiding moet

36 H. Oosterom-Staples, *Waarom uitzendwerk wel aangemerkt kan worden als arbeid in de zin van artikel 6 Besluit 1/80 EEG-Turkije, Migrantenrecht* (2007 - 9) blz. 360-365, ve07002268.

37 *Güzeli*, nt. 30, r.o. 28.

38 HvJ EG zaak C-230/03, *Sedef*, Jur. 2006, blz. I-157, RV 2006, 35, m.nt. HOST; JV 2006/91, m.nt. CAG, ve06000248, r.o. 43.

39 HvJ EG zaken C-210/97, *Akman*, Jur. 1998, blz. I-7519, RV 1998, 93; JV 1999/2, r.o. 38 en C-462/08, *Bekleyen*, Jur. 2010, blz. I-563, RV 2010, 36, m.nt. HOST; JV 2010/120, m.nt. CAG, r.o. 25, ve10000153.

40 Voor het eerst: *Kadiman*, nt. 5, r.o. 34-36. Zie over 's-Hofs rechtspraak inzake artikel 7 Besluit nr. 1/80: S. Arjun Sharma, *Gezinsleden van Turkse werknemers*, *JNVR* 2013, 35.

41 HvJ EG zaak C-337/07, *Altun*, Jur. 2008, blz. I-10323, RV 2008, 36, m.nt. HOST, JV 2009/43, m.nt. CAG, ve08002110, r.o. 59.

42 Zie: HvJ EG zaak C-275/02, *Ayaz*, Jur. 2004, blz. I-8765, RV 2004, 89, m.nt. HOST, JV 2004/445, ve04001671 (stiefouders) en VK Dordrecht 2 maart 2012, AWB 11/34246, JV 2012/263, LJN: BW1650 (leeftijdsgrens: 21 jaar).

43 *Dülger*, nt. 7, r.o. 52.

44 *Altun*, nt. 40, r.o. 22 en *Kahveci en Inan*, nt. 9, r.o. 38.

45 *Kadiman*, nt. 5, r.o. 42, 44 en 48-49.

hebben vervuld en (ii) één van de ouders in die lidstaat meer dan drie jaar moet hebben gewerkt voordat die opleiding werd voltooid. Zonder deze voorkennis is het lastig om de instructies die betrekking hebben op de tweede alinea van artikel 7 Besluit 1/80 te doorgronden.

3.2 De rechten van gezinsleden

De drie in paragraaf B10/4.2 genoemde voorwaarden, waaraan voldaan moet zijn om als gezinslid rechten te ontleen aan artikel 7, eerste alinea, Besluit 1/80, zijn ontleend aan het arrest Kadiman (toelating met als doel gezinshereniging en samenwoning met de Turkse werknemer gedurende een periode van drie jaar, tenzij de onderbreking van de samenwoning langere tijd duurt of geen legitieme grond heeft) en het arrest Altun (verblijfgever is een tot de legale arbeidsmarkt behoren-

De instructie dat het niveau van de afgeronde opleiding er niet toe doet, is een mooi voorbeeld van analoge toepassing van de rechtspraak van het HvJ.

de Turkse werknemer).⁴⁶ Na deze opsomming staat, al is het wat cryptisch geformuleerd, terecht dat in Nederland de vrije toegang al na drie jaar plaats vindt. Dit is het gevolg van de in § 2.2 genoemde gunstiger nationale regeling in de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers en de Wet arbeid vreemdeingen.

Terecht wordt in B10/4.2 vermeld, dat het voor de verwerving van het voortgezet verblijfsrecht op grond van de tweede alinea van artikel 7 Besluit 1/80 irrelevant is of de Turkse werknemer bij het begin of het einde van de opleiding nog in Nederland woont of werkt,⁴⁷ noch wat de reden van toelating van het kind is.⁴⁸ Dat het niveau van de afgeronde opleiding er niet toe doet, is voor artikel 7, tweede alinea Besluit 1/80 nog niet door het HvJ vastgesteld. Deze instructie sluit echter wel aan bij de uitleg die het HvJ gaf aan het begrip 'beroepsopleiding' in artikel 9 van Besluit 1/80, dat discriminatie bij de toegang tot onderwijs verbiedt.⁴⁹ Deze instructie is een mooi voorbeeld van analoge toepassing van de rechtspraak van het HvJ.

In B10/4.2 wordt niet vermeld dat volgens vaste rechtspraak van het HvJ het voortgezet verblijfsrecht op grond van artikel 7 Besluit 1/80 een zelfstandig recht van het gezinslid is, waarvan het genot niet afhankelijk is van de situatie van de Turkse werknemer. Evenmin staat erin dat de gezinsleden met die status vrije toegang tot alle arbeid hebben, maar niet verplicht zijn om te werken om die status te behouden,⁵⁰ dat die status niet ingetrokken kan worden als blijkt dat het verblijfsrecht van de verblijfgevende Turkse werknemer ten onrechte is verleend,⁵¹ noch verloren gaat door het aanvragen of ontvangen van bijstand.⁵²

46 Kadiman, nt.5, r.o. 33, 37, 40-41 en 44 en Altun, nt. 42, r.o. 22.

47 Akman, nt. 40, r.o. 49.

48 Eroglu, nt. 5, r.o. 22, Akman, nt. 40, r.o. 37 en Bekleyen, nt. 40, r.o. 39.

49 HvJ EG zaak C-374/03, Gürol, Jur. 2005, blz. I-6199, r.o. 36. Naar analogie van: HvJ EG gevoegde zaken 389/87 & 390/87, Echternach en Moritz, Jur. 1989, blz. 723, r.o. 29-30.

50 HvJ EG zaak C-453/07, Er, Jur. 2008, blz. I-7299, JV 2008/446, ve08001673, r.o. 34.

51 Altun, nt. 43, r.o. 35-36.

52 Er, nt. 51, r.o. 38-39.

4 Ontzegging of beëindiging van voortzetting verblijf

4.1 Algemene opmerkingen

In B10/4.4 vinden we een opsomming van de gronden die kunnen leiden tot ontzegging of beëindiging van de aan artikelen 6 en 7 Besluit 1/80 ontleende rechten. Na deze opsomming vinden we in B10/4.4 twee passages over intrekking van verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht.

Er is een verschil tussen de gronden die de beëindiging van het aan artikel 6 Besluit 1/80 ontleende verblijfsrecht rechtvaardigen en de gronden die tot verlies van het verblijfsrecht van artikel 7 Besluit 1/80 kunnen leiden. De manier waarop de verliesgronden in B10/4.4 worden gepresenteerd, kan tot

verwarring leiden. In de aanhef staat dat het aan artikelen 6 en 7 Besluit 1/80 ontleende verblijfsrecht verloren gaat 'als er sprake is van één van de volgende gevallen'. Dat wekt ten onrechte de indruk dat de opsomming die volgt in zijn geheel op zowel Turkse werknemers als hun gezinsleden van toepassing is. Dat is echter niet het geval. Bij een nadere bestudering van de opsomming a tot en met f blijkt dat onderdelen b tot en met d alleen van toepassing zijn op begunstigen van artikel 6 Besluit 1/80. Dit volgt uit de in deze onderdelen gebruikte terminologie 'die het verblijf ontleent aan artikel 6, eerste lid, Besluit 1/80' (b) en 'Turkse werknemer' (c en d). Dit is in overeenstemming met 's-Hofs rechtspraak.

De aanhef van B10/4.4 wekt verder de indruk dat zonder meer tot verblijfsbeëindiging en intrekking van het verblijfsdocument mag worden overgegaan als een van de gronden in onderdelen a-f zich voordoet. Dit doet geen recht aan de verplichting om bij de belangenafweging rekening te houden met persoonlijke omstandigheden⁵³ en het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.⁵⁴ Een quasi-automatische intrekking, alleen omdat een van die situaties zich voordoet, laat het Unierecht niet toe.

In § 1.2 kwam al aan de orde dat het aan Besluit 1/80 ontleende verblijfsrecht niet van rechtswege verloren gaat, zoals ten onrechte staat in de zesde zin van B10/4.1, maar dat daarvoor een beschikking van de Staatssecretaris is vereist. Dat volgt ook impliciet uit de eerste zin van B10/4.2 waar de IND wordt geïnstrueerd om bij verblijfsbeëindiging van Turkse burgers ambtshalve te beoordelen of deze verenigbaar is met Besluit 1/80. Uit deze verplichting om ambtshalve te toetsen volgt de noodzaak om een beschikking te slaan waarin de verblijfsbeëindiging in het licht van Besluit 1/80 wordt gerechtvaardigd.

53 Dit volgt uit de analoge toepassing van artikel 27(2) richtlijn 2004/38/EG (zie: Nazli, nt. 17, r.o. 58.).

54 HvJ EG zaak C-325/05, Derin, Jur. 2007, blz. I-6495, RV 2007, 34, m.nt. HOST, JV 2007/438, m.nt. CAG, ve07001408, r.o. 74.

4.2 Openbare orde

In de toelichting op punt (a) van B10/4.4 wordt de regeling in artikelen 8.22(1), 8.23 en 8.24 Vb inzake de verblijfsbeëindiging van Unieburgers op openbare-ordegronden van overeenkomstige toepassing verklaard op Turkse werknemers en hun familieleden. Deze verwijzing naar de bepalingen over Unieburgers in het Vreemdelingenbesluit bevestigt dat het verblijfsrecht ex artikelen 6 en 7 Besluit 1/80 niet van rechtswege vervalt, maar dat daarvoor een besluit van de Staatssecretaris nodig is. De verwijzing is in overeenstemming met de uitleg die het HvJ heeft gegeven aan het begrip openbare orde uit artikel 14(1) Besluit 1/80 in voornoemd arrest Nazli (materiële voorwaarden). Dat artikel 8.22(3) Vb van deze analoge toepassing is uitgesloten, is in overeenstemming met het eerdergenoemde arrest Ziebell. Daarin kwam het HvJ, onder verwijzing naar de verschillen in het doel van de regeling in de Associatieovereenkomst enerzijds, en richtlijn 2004/38/EG anderzijds, tot de conclusie dat de Associatieregeling niet voorziet in het in artikel 28(3)(a) van die richtlijn voorziene hogere niveau van bescherming tegen uitzetting als het verblijf in de gastlidstaat meer dan tien jaar heeft geduurd.⁵⁵ In plaats van te kijken naar de regels voor Unieburgers, kijkt het HvJ naar het begrip openbare orde in artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG, dat in Ziebell naar analogie met artikel 14(1) Besluit 1/80 en artikel 27(2) richtlijn 2004/38/EG wordt uitgelegd!

De analoge toepassing van het regime dat is ontwikkeld voor Unieburgers geldt ingevolge het arrest Dörr en Unal ook voor de procedurele waarborgen.⁵⁶ Door uitsluitend het eerste lid van artikel 8.22 Vb te noemen, wordt de indruk gewekt dat de procedurele waarborgen in het vierde tot en met zesde lid van artikel 8.22 Vb niet gelden voor Turkse burgers, hetgeen niet strookt met de rechtspraak van het HvJ. Dat een verwijderingsmaatregel niet mag betekenen dat een Unieburger levenslang van het grondgebied van een lidstaat wordt verbannen waarbij geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden, volgt uit het arrest Donatella Calfa.⁵⁷ Dat arrest dateert van voor de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38/EG en valt derhalve niet onder de Ziebell-uitzondering valt. Artikel 8.22(4) Vb, die deze rechtsregel tot uitdrukking brengt, geldt naar onze mening ook voor Turkse burgers. De verplichting tot ex nunc-toetsing, die voor Turkse burgers in voornoemd arrest Dörr en Unal is geformuleerd, is de kern van de verplichting in artikel 8.22(6) Vb om een besluit tot uitzetting dat niet binnen twee jaar ten uitvoer is gelegd, te heroverwegen om vast te stellen of het gevaar nog werkelijk en actueel is.

4.3 Langdurige afwezigheid van het grondgebied

In punt (e) van B10/4.4 staat dat de IND het verblijfsrecht van Turkse werknemers en hun familieleden, die hier als 'vreemdeling' worden aangeduid, beëindigt bij afwezigheid van zes maanden of langer, tenzij sprake is van ernstige ziekte, vervullen van militaire dienstplicht of andere bijzondere omstandigheden.

Dat het verblijfsrecht vervalt als het grondgebied van de lid-

staat van ontvangst 'gedurende langere tijd en zonder gegronde reden' wordt verlaten, is vaste rechtspraak van het HvJ.⁵⁸ Hoewel in het arrest Kadiman melding wordt gemaakt van een termijn van zes maanden, die in dat arrest niet tot het verlies van het verblijfsrecht leidde,⁵⁹ wordt in latere uitspraken niet aan deze termijn gerefereerd. Het is dan ook niet duidelijk waar de termijn van zes maanden in punt (e) vandaan komt. Wellicht is hier sprake van een overeenkomstige toepassing van de instructie in B1/6.2.1 over verplaatsing van het hoofdverblijf. Maar Nederland is niet bevoegd om te kiezen voor een duidelijk restrictievere invulling van de begrippen 'langere tijd' en 'gegronde redenen', zoals in punt (e) gebeurt. Gelukkig biedt de toevoeging van 'bijzondere omstandigheden' aan de opsomming van gegronde redenen ruimte om het Unierechtelijk vereiste maatwerk te leveren.

4.4 Verlies werknemerstatus wegens definitief verlaten van de arbeidsmarkt

De ruime omschrijving van deze grond, die uitsluitend van toepassing is op Turkse werknemers, in punt (b) van B10/4.4, 'verricht geen legale arbeid meer' verdient, na bestudering van 's-Hofs rechtspraak, het predicaat 'onjuist'. In de toelichting op dit punt staat namelijk dat 'in ieder geval' wordt aangenomen dat de arbeidsmarkt definitief is verlaten als een Turkse werknemer 'de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of blijvend volledig arbeidsarbeitsongeschikt is geworden of hij anderszins objectief gezien geen enkele kans maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt'. De verwijzingen naar de pensioengerechtigde leeftijd en blijvend volledige arbeidsongeschiktheid komen uit het arrest A. Bozkurt,⁶⁰ maar zijn achterhaald door het laatste criterium (objectief geen kans op re-integratie) dat het HvJ tien jaar later in het arrest Dogan formuleerde.⁶¹ Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd sluit, zeker in de huidige tijd, echter niet uit dat er nog steeds sprake is van arbeidsparticipatie. Het criterium 'verricht geen legale arbeid meer' maakt ook duidelijk dat een Turkse werknemer die als zelfstandige gaat werken zijn status als werknemer onder artikel 6 Besluit 1/80 niet verliest. Deze Turkse zelfstandige verricht legale arbeid en het is niet uitgesloten dat hij in de toekomst weer werkzaamheden in loondienst gaat verrichten.⁶²

4.5 Verlies werknemerstatus wegens detentie en vrijwillige werkloosheid

De implicaties van detentie en vrijwillige werkloosheid voor het verblijfsrecht van Turkse werknemers zijn onderwerp van punten (c) en (d) van B10/4.4. Het uitgangspunt dat aan deze beëindigingsgronden ten grondslag ligt, is dat de Turkse werknemer tijdelijk niet heeft deelgenomen aan de arbeidsmarkt. Het verschil tussen deze twee verliesgronden is gelegen in de duur van de arbeidsparticipatie.

58 *Derin*, nt. 55, r.o. 75, HvJ EG zaak C-349/06, Polat, Jur. 2007, blz. I-8167, RV 2007, 36, m.nt. HOS, JV 2007/524, m.nt. CAG, ve07001973, r.o. 21. *M. Bozkurt*, nt. 26, r.o. 42, HvJ EG zaak C-484/07, *Pehlivan*, Jur. 2011, blz. I-5203, RV 2011, 38, m.nt. M. van Riel, JV 2011/333, m.nt. HOS, ve11001350, r.o.62, en *Ziebell*, nt. 7, r.o. 49.

59 *Kadiman*, nt. 5, r.o. 49.

60 *A. Bozkurt*, nt. 6, r.o. 39 en *Nazli*, nt. 17, r.o. 37.

61 HvJ EG zaak C-383/03, *Jur.* 2005, blz. I-6237, JV 2005/340, r.o. 23, ve05001233.

62 Zo ook: VK Utrecht 24 augustus 2011, JV 2011/442, ve11002033.

55 *Ziebell*, nt. 7, r.o. 63-68.

56 *Dörr en Unal*, nt. 17, r.o. 68.

57 HvJ EG zaak C-348/96, JV 1999/74, ve11000684, Jur. 1999, blz. I-11, r.o. 24-28.

Punt (c) van B10/4.4 wekt de indruk dat een Turkse werknemer die minder dan drie jaar bij dezelfde werkgever heeft gewerkt na detentie of bij vrijwillige werkloosheid altijd zijn status verliest. Voor werklozen bepaalde het HvJ in het arrest Tetik dat lidstaten Turkse werknemers, ook als zij zelf ontslag nemen, een 'redelijke termijn' moeten bieden om een andere werkkring te vinden en dat deze termijn verlengd moet worden als er een reële kans op tewerkstelling is.⁶³ In het arrest Tetik wordt geen termijn genoemd, anders dan dat een paar dagen 'niet redelijk' is.⁶⁴ Ook na detentie moet betrokkene een redelijke termijn krijgen om een nieuwe dienstbetrekking te vinden, aldus het arrest Nazli.⁶⁵ Dat in beide uitspraken sprake was van een arbeidsverleden van meer dan drie jaar, betekent niet a contrario dat Turkse werknemers die korter hebben gewerkt geen recht hebben op een 'redelijke termijn' om een nieuwe werkkring te vinden, althans totdat het HvJ zo beslist.

Ook na detentie moet betrokkene een redelijke termijn krijgen om een nieuwe dienstbetrekking te vinden, aldus het arrest Nazli.

De in punt (d) genoemde periode van drie maanden is kennelijk de Nederlandse invulling van het begrip 'redelijke termijn'. Deze drie maanden termijn is discutabel in het licht van de arresten Tetik en Nazli, die beiden uitgaan van een redelijke termijn zonder deze te kwantificeren. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de verenigbaarheid van deze termijn met het discriminatieverbod in artikel 9 Associatieovereenkomst. Drie maanden is immers de helft van de zes maanden die Unieburgers genieten op grond van het arrest Antonissen, dat het HvJ naar analogie gebruikte in het Tetik-arrest.⁶⁶

4.6 Fraude

De formulering van punt (f) van B10/4 is kennelijk ontleend aan de intrekingsgrond van artikel 18(1)(c) Vw over het verstrekken van onjuiste gegevens. Deze nationaalrechtelijke formulering is onmiskenbaar veel ruimer dan de strenge eis die het HvJ in het arrest Kol en in latere arresten heeft geformuleerd: 'het verblijfsrecht [is] op frauduleuze wijze verkregen en deze vreemdeling [is] daar ook voor veroordeeld'.⁶⁷ De in punt (f) gekozen formulering betekent dat de Vreemdelingencommissie op dit punt onjuist is. De Afdeling overwoog in een uitspraak van 5 juni 2013 dat een veroordeling voor frauduleus handelen niet is vereist om een verblijfstitel, afgegeven op grond van Besluit 1/80, in te trekken. De Afdeling gebruikte daarbij onder meer als argument dat artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG beëindiging of intrekking van het verblijfsrecht in geval van fraude toelaat en Turkse burgers, gezien artikel 59 AP, aan het Associatierecht geen betere behandeling kunnen ontnemen dan Unieburgers aan de regels over vrij verkeer.⁶⁸ Die redenering kan ons niet overtuigen. Zolang het HvJ niet heeft geoor-

deeld dat de rechtsbescherming van Unieburgers op het punt van verblijfsbeëindiging wegens fraude minder waarborgen biedt dan Turkse burgers aan het arrest Kol kunnen ontnemen, kan artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG moeilijk als een argument gelden om de bescherming die het arrest Kol Turkse burgers biedt, te reduceren.

4.7 Intrekking met terugwerkende kracht

In B10/4.4 worden twee omstandigheden genoemd waarin intrekking met terugwerkende kracht niet is toegestaan, te weten de betrokkene: (i) voldoet aan de voorwaarden in artikel 6 of 7 Besluit 1/80 en (ii) heeft geen onjuiste gegevens verstrekt dan wel relevante gegevens achtergehouden. De enige situatie waarin intrekking van een verblijfsdocument met terugwerkende kracht wel is toegestaan, wordt na de toelichting bij punt (d) in B10/4.4 correct en helder omschreven: alleen als 'het verblijfsrecht op frauduleuze wijze is verkregen en deze

vreemdeling daar ook voor is veroordeeld'. Hier geldt wel dat verkrijging van een verblijfsrecht door de Turkse werknemer op frauduleuze wijze een gezinslid niet mag worden aangerekend vanaf het moment dat een gezinslid rechten ontleent aan artikel 7 Besluit 1/80.⁶⁹

De Vreemdelingencommissie brengt hier de vergaande betekenis van het Unierechtelijk rechtszekerheidsbeginsel op juiste wijze tot uitdrukking: er gelden hoge eisen om met terugwerkende kracht een verblijfsrecht als onrechtmatig te bestemmen. Er zijn wel grenzen. Lidstaten hoeven zich niet door vreemdelingen te laten beduvelen en fraude wordt niet beloond. Zij moeten wel voorzien in een met alle waarborgen omklede procedure waarin fraude wordt vastgesteld, zeker als dat zou betekenen dat rechtmatig verblijf achteraf als onrechtmatig wordt bestempeld. Deze instructie doet ook recht aan het verbod van discriminatie in artikel 9 Associatieovereenkomst: voor Unieburgers voorziet Richtlijn 2004/38/EG immers niet in het verlies van hun verblijfsrecht met terugwerkende kracht. De instructie na de toelichting bij punt (d) vormt een juiste weergave van 's-Hofs vaste rechtspraak over terugwerkende kracht. Dat betekent echter niet dat intrekking met terugwerkende kracht in andere dan in deze instructie bedoelde situaties is toegestaan. De bevoegdheid tot intrekking met terugwerkende kracht is pas in 2005 in de Vreemdelingencommissie vastgelegd.⁷⁰ Intrekking van een verblijfsdocument met terugwerkende kracht, zoals de Vreemdelingenkamer Rotterdam in 2011 overwoog, zal bijna altijd in strijd zijn met de standstill-verplichting in artikel 13 Besluit 1/80.⁷¹

63 HvJ EG zaak C-171/95, *Jur.* 1997, blz. I-329, RV 1997, 86, m.nt. CAG, r.o. 26-31.

64 *Ibidem*, r.o. 34.

65 *Nazli*, nt. 17, r.o. 40.

66 HvJ EG zaken C-292/89, *Jur.* 1991, blz. I-745 resp. *Tetik*, nt. 62, r.o. 32-34.

67 *Kol*, nt. 19, r.o. 25.

68 ABRvS, 5 juni 2013, 201200765/1/V3, JV 2013/269, ve13001144, ov. 7.8-7.10.

69 *Altun*, nt. 42, r.o. 59-61.

70 Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 3 augustus 2005 houdende wijziging van de Vreemdelingencommissie 2000, WBV 2005/39, *Stort* 15 augustus 2005, nr. 156, blz. 7, ve05001445.

71 VK Rotterdam 26 mei 2011, LJN: BQ6229; ve11001234. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

5. Niet verwerkte verplichtingen

5.1 De standstill-bepalingen

De verplichting die de standstill-bepalingen lidstaten oplegt, is op het eerste gezicht eenvoudig: een verbod om na de datum van inwerkingtreding van deze verplichting het nationale recht en/of beleid aan te scherpen.⁷² De uitvoering blijkt echter lastig. Zo zijn er drie standstill-bepalingen die elk een andere personele werking hebben,⁷³ alsook een andere peildatum.⁷⁴ Verder bepaalde het HvJ dat liberalisering in de nationale wet, beleid of uitvoeringspraktijk die na de peildatum werden ingevoerd, niet mogen worden teruggedraaid.⁷⁵

Hoewel de standstill-bepalingen ingrijpende gevolgen hebben voor de bevoegdheid van lidstaten om de rechtspositie van Turkse burgers te wijzigen, worden zij in B10/4 niet genoemd. Een mogelijke verklaring is dat er bij het opstellen van deze paragraaf van is uitgegaan dat de effecten van de standstill-bepalingen al in het Vreemdelingenbesluit zijn verwerkt en derhalve vermelding in de Vreemdelingen-circulaire achterwege kan blijven. Die veronderstelling lijkt ons onjuist. Dat er inmiddels naar aanleiding van uitspraken van het HvJ en nationale rechters op tien plaatsen in het Vreemdelingenbesluit expliciet naar artikel 13 Besluit 1/80⁷⁶ en op vier andere plaatsen impliciet naar artikel 41(1) AP wordt verwezen,⁷⁷ laat onverlet dat er een reeks van gevallen is waarin Nederlandse rechters hebben geoordeeld dat het Nederlandse vreemdelingenrecht of -beleid strijdig is met een van deze standstill-bepalingen die niet in een van deze documenten zijn verwerkt.⁷⁸ Ook zijn er tal van voorbeelden van met de standstill-verplichting strijdige nationale regelgeving die nog niet onderwerp van een rechterlijk geschil zijn geweest.⁷⁹

Door de standstill-verplichting niet op te nemen in B10/4 is geen recht gedaan aan de werking van deze verplichting die alle toekomstige wijzigingen ten nadele van begunstigden van het Associatierecht verbiedt. Verder wekt de mededeling 'Besluit 1/80 ziet niet op eerste toelating' ten onrechte de indruk dat eerste toelating is gevrijwaard van de werking van de standstill-verplichting, zoals vastgelegd in artikel 13 Besluit 1/80 en artikel 41(1) AP. Dat de regels inzake eerste toelating wel degelijk moeten worden toegepast in overeenstemming met de standstill-verplichting volgt zonneklaar uit de ver-

oordeling van Nederland vanwege de in rekening gebrachte leges voor een verblijfsdocument ten bewijze van een aan het Associatierecht ontleend verblijfsrecht.⁸⁰

5.2 Het discriminatieverbod op grond van nationaliteit Net als de implicaties van de standstill-bepaling voor het vreemdelingenrecht en -beleid, worden de implicaties van het discriminatieverbod van artikel 9 Associatieovereenkomst voor dit rechtsgebied niet benoemd in B10/4. Toch heeft dat verbod ook betekenis voor de toepassing van de Vreemdelingenwet en het beleid. Drie voorbeelden.

Ten eerste gebruikte het HvJ het discriminatieverbod op grond van nationaliteit in artikel 9 Associatieovereenkomst als grondslag voor de overweging dat de hoogte van de leges die aan begunstigden van het Associatierecht in rekening worden gebracht, gelijk moet zijn aan de leges die Unieburgers en hun familieleden verschuldigd zijn voor een verblijfsdocument ter staving van hun aan het Unierecht ontleend verblijfsrecht.⁸¹

Ten tweede gebruikte de Centrale Raad van Beroep in 2011 naast de standstill-bepalingen ook het discriminatieverbod om te beargumenteren dat de verblijfsrechtelijke sancties van de Wet inburgering (WI) niet op Turkse burgers kunnen worden toegepast.⁸² Hiermee sloot dit rechtscollege zich aan bij het standpunt dat de Europese Commissie had ingenomen in haar jarenlange discussie met de Nederlandse regering naar aanleiding van een klacht die het Inspraakorgaan Turken in Nederland in 2007 had ingediend. In die discussie had de Europese Commissie ook aangevoerd dat dit eveneens geldt ten aanzien van de Wet in burgering in het buitenland.⁸³

Ten derde is het de vraag in hoeverre de toepassing van het nieuwe artikel 106a Vw op Turkse onderdanen te rijmen is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Artikel 106a Vw vormde de juridische basis voor het opslaan en bewaren van foto's en afdrucken van tien vingers van alle derdelanders in een digitale databank alsmede het gebruik van deze data voor strafrechtelijke opsporing en vervolging. Een dergelijke opslag van de vingerafdrucken van Nederlanders is bij nader inzien gestaakt. De Raad van State heeft inmiddels vastgesteld dat is nagelaten om te toetsen aan het discriminatieverbod in het Associatierecht.⁸⁴ De regering daarentegen bestrijdt dat het gebruik van biometrie in strijd kan zijn met artikel 9 Associatieovereenkomst.⁸⁵

6 De balans

Het is vaste rechtspraak van het HvJ dat beleidsinstructies als de Vreemdelingen-circulaire niet voldoen aan de eisen die het Unierecht (in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel) stelt aan het nationale instrument waarin dat recht moet worden neergelegd.⁸⁶ Verankering in wetgeving en niet in een in-

72 HvJ EG zaak C-37/98, *Savas*, Jur. 2000, blz. I-2927, RV 2000, 91, JV 2000/172, ve00000031, r.o. 69-70. In *Tum en Dari* (HvJ EG zaak C-16/05, Jur. 2007, blz. I-7415, RV 2007, 34, JV 2007/494 ve07001703, r.o. 55) qualificeert het HvJ de standstill-bepaling als een quasi-procedurele regeling die *ratione temporis* voorschrijft welk recht van toepassing is.

73 Besluit 2/76: Turkse werknemers, Besluit 1/80: Turkse werknemers en hun gezinsleden en Aanvullend Protocol: zelfstandigen en dienstverleners. Voor de beperking tot dienstverleners, zie: HvJ EU zaak C-221/11, *Demirkan*, 24 september 2013, n.n.g., JV 2013/377, ve13001900, r.o. 60-62.

74 Voor artikel 7 Besluit 2/76, ve99000110: 20 december 1976, artikel 13 Besluit 1/80: 1 december 1980 en artikel 41(1) Aanvullend Protocol: 1 januari 1973.

75 HvJ EU gevoegde zaken C-300/09-C-301/09, *Toprak & Oguz*, Jur. 2010, blz. I-12845, RV 2010, 39, JV 2011/70, ve10002230, r.o. 60.

76 Artikelen 3.15, 3.22a, 3.23, 3.23a, 3.23b, 3.31b, 3.51, 3.71, 3.77 en 3.86 Vb.

77 Artikelen 3.71, 3.77, 3.86 en 6.5 Vb.

78 Zie de noten van CAG onder: Rechtbank 's-Gravenhage, zp Middelburg 18 augustus 2011, Awb 10/32741, JV 2011/449, ve11001966 en Rechtbank 's-Gravenhage, 28 maart 2012, Awb 11/21197, JV 2012/232, ve12000812, RV 2012, nr. 38.

79 Zie over de standstill-verplichting: H. Oosterom-Staples en A. Woltjer, *Toelatings- en verblijfsvoorwaarden onderdanen Turkije*, rapport geschreven in opdracht van het WODC (Tilburg/Utrecht, 2009), <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/historisch-juridisch-onderzoek-naar-migratie-vanuit-turkije.aspx>.

80 HvJ EU C-92/07, *Commissie t. Nederland*, Jur. 2010, blz. I-3683, RV 2010, 38, JV 2010/237, ve10000639, *Sahin*, nt. 11 en *Toprak & Oguz*, nt. 78.

81 *Commissie t. Nederland* (leges) nt. 81, r.o. 68-69.

82 CRvB 16 augustus 2011, 10/5248, 10/5249, 10/6123, 10/6174, RV 2011, 43, m.nt. M. van Riel, JV 2011/416, m.nt. K.M. de Vries, ve11001909 en de brief van de Minister van BZK in: TK 31143, nr. 89, ve11002269.

83 Brief van de Europese Commissie van 31 oktober 2013 aan het IOT, ve13002303.

84 Zie voor het standpunt van de Raad van State: TK 33192, nr. 4, blz. 9, ve12000606.

85 TK 33192, nr. 3, blz. 19, ve12000605.

86 HvJ EG zaak C-441/02, *Commissie t. Duitsland*, Jur. 2006, blz. I-3449, JV 2006/213, m.nt. CAG, ve06000570, r.o. 73-76.

tern, binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie, lees de IND, tot stand gekomen circulaire zou ook de inbreng van de Kamers en de Raad van State alsmede een publiek debat mogelijk maken. Het was echter niet het doel van deze bijdrage om de rechtmatigheid van het gekozen rechtsinstrument ter discussie te stellen, maar om de instructies te analyseren in het licht van de regels van Associatierecht, zoals uitgelegd door het HvJ, en daar zullen we ons verder toe beperken.

Een goede ontwikkeling die met het herschrijven van de Vreemdelingencirculaire is gerealiseerd, is dat recente uitspraken van het HvJ een plek hebben gekregen in deze verzameling van beleidsregels. Dat hierbij is nagelaten om de naam van de arresten van het HvJ op te nemen, hoewel dit in het verleden wel gebruikelijk was, is een omissie die wij betreuren. Door de jurisprudentie van het HvJ te presenteren als beleidsregels van de IND wordt verhuld dat het regels van bindend

Door de jurisprudentie van het HvJ te presenteren als beleidsregels van de IND wordt verhuld dat het regels van bindend Unierecht zijn.

Unierecht zijn. Daardoor wordt niet duidelijk dat de IND bij alle beslissingen over het verblijfsrecht van Turkse burgers die rechten aan het Associatierecht ontleen, steeds de algemene beginselen van Unierecht (voorrang, directe werking en Unietrouw) in acht moet nemen. Het verhult ook dat de IND het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel en niet de Awb-vulling van dit begrip moet gebruiken en dat ze de procedurele waarborgen in richtlijn 2004/38/EG in acht moet nemen. De erkenning van de noodzaak dat de IND ambtshalve aan het Associatierecht moet toetsen, is een positieve ontwikkeling, die helaas beperkt is tot besluiten waarin de vraag naar beëindiging van het verblijfsrecht centraal staat en niet ook de aanvraag om toekenning c.q. verlenging van het verblijfsrecht. Ook de erkenning dat het slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is om een verblijfsdocument met terugwerkende kracht in te trekken, laat zich als positief kwalificeren. Dit geldt ook voor de instructies die een aan gunstiger nationaal recht of beleid ontleende regel verwoorden.

Dat er meer arresten van het HvJ zijn verwerkt dan in de oude B11-regeling, die al jaren niet meer was bijgewerkt, betekent niet dat alle rechtsregels die het HvJ in die arresten formuleerde volledig weergegeven zijn in B10/4. De verwerking blijft gebrekkig en de effecten van belangrijke arresten blijft buiten beschouwing. Een essentieel gebrek is dat er geen melding wordt gemaakt van de standstill-bepalingen en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Omdat de betekenis van die bepalingen maar gedeeltelijk in het Vreemdelingenbesluit tot uitdrukking komt, blijven veel effecten van deze centrale bepalingen van Associatierecht geheel buiten beschouwing in de Nederlandse wetgeving en voorschriften. De in § 3.2 gesignaleerde onvolledigheid van de weergave van de rechten van gezinsleden in de Vreemdelingencirculaire valt te betreuren, nu de grote meerderheid van de ruim 80.000 in Nederland wonende personen met alleen de Turkse nationaliteit van rechtswege de Unierechtelijke status van artikel 7 Besluit 1/80 bezit. Een andere tekortkoming, die met name in

het onderdeel B10/4.4 over verblijfsbeëindiging (onder andere verblijf buiten Nederland en fraude) voorkomt, maar ook geldt voor de omschrijving van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid', is dat begrippen van Associatierecht worden ingevuld met aan het Nederlandse vreemdelingenrecht ontleende omschrijvingen die restrictiever zijn dan de Unierechtelijke. De gesignaleerde onvolledigheid komt tot uitdrukking in de omvang: B10/4 Vc beslaat in de kleine letters van de circulaire precies drie bladzijden in de Sdu-editie 2013-02. Ter vergelijking: eind november 2013 bracht het *Innenministerium* in Berlijn een geheel aan het Associatierecht gewijde instructie aan de plaatselijke vreemdelingendiensten uit. Deze 'Anwendungshinweise' beslaan honderd bladzijden.⁸⁷ Dit verschil in omvang heeft mogelijk met Duitse grondigheid te maken, maar de huidige aanpak in Nederland – ongeveer twintig bepalingen verspreid over het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen en een gebrekkig overzicht in de

Vreemdelingencirculaire – is verre van ideaal. Het gevaar dat het Associatierecht onjuist wordt toegepast als alleen gekeken wordt naar de Vreemdelingencirculaire zonder kennis te nemen van de Unierechtelijke rechtsbronnen achten wij reëel. Alles overwegende is B10/4 een stapje in de goede richting, maar het blijft een onvolledige, rommelige, weinig systematische en soms duidelijk onjuiste weergave van het Associatierecht. Er wordt incidenteel naar bepalingen in het Vreemdelingenbesluit of elders in de Vreemdelingencirculaire verwezen (bijvoorbeeld bij de openbare-orde-uitzondering naar de regels over Unieburgers in de artikelen 8.22 e.v. Vb en bij de definitie van het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' naar B10/2). Ten gevolge van de werking van de standstill-verplichting, zijn steeds meer uitzonderingsbepalingen voor Turkse burgers in het Vreemdelingenbesluit opgenomen. Die blijven echter onvermeld. Bij lezing van B10/4 dringt zich de gedachte op dat het goede voorbeeld van opname van een standstill-bepaling voor Turkse werknemers in het nieuwe artikel 24 Wet arbeid vreemdelingen en de recente omzetting van Richtlijn 2003/109/EG inzake langdurig ingezetenen derdelanders in de artikelen 45a–45h Vreemdelingenwet navolging verdient.⁸⁸ Alleen opname van de hoofdlijnen van de Unierechtelijke regeling van de rechtspositie van Turkse burgers in de Vreemdelingenwet kan werkelijk uitkomst bieden uit de huidige wirwar van regelgeving die is ontstaan uit een mengeling van Unierechtelijke rechten, nationale goede bedoelingen en de wens zo restrictief mogelijk te blijven.

87 Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und zu Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen van 26 november 2013, Berlijn.

88 Zie de Wet van 25 november 2013, *Stb.* 499, ve13002626 en wetsvoorstel 33581 (ve13000722) dat op 17 december 2013 door de Eerste Kamer werd aangenomen (ve14000188).