

Het Hof van Justitie en de ontwikkeling van het Associatierecht EEG-Turkije

Meer dan zestig arresten wees het Hof van Justitie van de EU in de afgelopen kwart eeuw over het Turks-Europese associatierecht. Welke lijnen zijn daarin te ontdekken? Een beschouwing van Kees Groenendijk.

In 1987 deed het Hof van Justitie zijn eerste uitspraak over het associatierecht EEG-Turkije: in de zaak *Demirel* gaf het Hof antwoord op prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Stuttgart. Sindsdien heeft het Hof meer dan zestig arresten over het associatierecht gewezen.¹ In dit artikel komen vier vragen over de rol van het Hof op dit punt aan de orde. Eerst wordt bezien welke onderwerpen in de kwart eeuw tussen 1987 en 2014 aan het Hof werden voorgelegd. In hoeverre zijn die onderwerpen veranderd in de tijd en waarom? De tweede vraag is hoe die zaken bij het Hof van Justitie terecht kwamen. De derde vraag is hoe het Hof van Justitie zich in deze uitspraken door de jaren heen heeft gekweten van de taak om cohesie in het Europese recht te brengen. De vierde vraag is: hoe ging het Hof van Justitie om met de onmiskenbare spanning tussen recht en politiek op dit terrein? Maar we beginnen met de voorvraag: waarom besloot de EEG destijds tot een associatie met Turkije?

1. Waarom een associatie met Turkije?

De zes oorspronkelijke lidstaten van de EEG sloten na vier jaar onderhandelen in 1963 in Ankara een associatieovereenkomst met Turkije. De EEG zelf was daarbij ook partij. Voor de EEG-lidstaten waren de belangrijkste redenen om

die overeenkomst te sluiten *politiek* (gelijke behandeling van Griekenland en Turkije, beide NAVO-partners, buurlanden en rivalen; de EEG had in 1961 een associatieovereenkomst met Griekenland gesloten), *economisch* (de bouw van de Muur in Berlijn had de traditionele arbeidsmigratie uit Midden-Europa naar Duitsland tot staan gebracht en de behoefte aan arbeiders uit Turkije vergroot) en *veiligheidsstrategisch* (Turkije verdedigde de Zuidoostelijke flank van Europa tegen de Sovjet-Unie). Vijftig jaar later pleiten soortgelijke argumenten voor de toetreding van Turkije tot de EU: de brugfunctie tussen de EU en het Midden-Oosten en Centraal-Azië (politiek), de sterk groeiende markt van Turkije (economisch) en de rol van bewaker van de EU-grens voor migratie uit Azië en Afrika (veiligheid). Wel is duidelijk dat die toetreding alleen kan plaatsvinden als Turkije voldoet aan alle criteria die daarvoor gelden, de Kopenhagen-criteria², met name wat betreft de naleving van de mensenrechten.

In de eerste twintig jaar na 1963 bereikten politici van de lidstaten en Turkije overeenstemming over gedetailleerde regels, onder meer over de migratie van burgers van alle zeven verdragspartijen en over de rechten van migranten uit Turkije in de EEG, maar ook omgekeerd voor EEG-burgers in Turkije. Die regels werden vastgelegd in het Aanvullend Protocol van 1970 en in besluiten van de Associatierraad EEG-Turkije uit 1976 en 1980, de besluiten 2/76, 1/80 en 3/80. In die jaren waren, afgezien van enkele juristen op de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Sociale Zaken, weinig advocaten, rechters of academische juristen zich bewust van het bestaan van het as-

* Dit artikel is een vertaalde, uitgebreide en geactualiseerde versie van K. Groenendijk, *The Court of Justice and the Development of EEC-Turkey Association Law*, in: G. Jocheum, W. Fritzemeyer en M. Kan, *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers*, Festschrift für Kay Hailbronner, Heidelberg 2013 (C.F. Müller) p. 413-428.

1 Zie het overzicht verderop in dit nummer; tevens te raadplegen op asielenmigrantenrecht.nl.

2 Zie artikel 49 VEU.

Gemeenschaps- en Unierecht

De termen Gemeenschapsrecht en Unierecht dienen beide als aanduiding voor het geheel van binnen de EU tot stand gekomen regels. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) is al het destijds geldende Gemeenschapsrecht tot Unierecht geworden. De term Gemeenschapsrecht wordt daarom in dit artikel vooral gebruikt in verband met regelingen en uitspraken uit de aan het Verdrag van Lissabon voorafgaande periode. Ter afwisseling gebruikt de auteur soms als synoniem de term Europees recht. Die term kan ook een ruimere betekenis hebben en dan ook binnen de Raad van Europa aanvaarde regels omvatten. In die ruime betekenis wordt het hier niet gebruikt.

sociatierecht. De eerste uitspraak van een Duitse rechter over het associatierecht werd gepubliceerd in 1982 en in Nederland in 1984.³ In deze beide lidstaten met een groot aantal Turkse immigranten heeft de overheid de betekenis van het associatierecht voor de toepassing van het nationale vreemdelingenrecht aanvankelijk ontkend of geminimaliseerd. Nationale rechters in beide landen deden zeer uiteenlopende uitspraken over het rechtskarakter en de inhoud van het associatierecht.

De overheid heeft de betekenis van het associatierecht voor de toepassing van het nationale vreemdelingenrecht aanvankelijk ontkend of geminimaliseerd.

Maar de uitkomst was bijna altijd dat Turkse burgers aan de associatieregels in feite geen rechten konden ontnemen.⁴ De opstelling van de vreemdelingendiensten en de nationale rechters in Duitsland en Nederland veranderde in de loop van de jaren negentig, na de eerste arresten waaruit bleek dat het Hof van Justitie het associatierecht serieus nam.

2. De ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van Justitie (1987-2014)

De onderwerpen waarmee het Hof van Justitie zich sinds 1987 heeft bezig gehouden varieerden sterk. Er kunnen vijf fasen in de ontwikkeling van die rechtspraak worden onderscheiden. Elk van die fasen wordt hier kort geschetst.

2.1 Eerste fase (1987-1995): de algemene principes

In zijn eerste drie arresten over de associatie met Turkije (*Demirel*, *Sevince* en *Kus*) beantwoordde het Hof een aantal centrale vragen over het rechtskarakter van het associatierecht, over de verdeling van bevoegdheden tussen de EEG-instituties en de lidstaten en over de manier waarop het associatierecht moet worden uitgelegd. Het Hof oordeelde dat het associatie-

recht Europees recht was.⁵ De Associatieovereenkomst is een gemengde overeenkomst: ze werd door de lidstaten én de EEG gesloten. Maar dat doet er volgens het Hof niet aan af dat de lidstaten op grond van het Gemeenschapsrecht, dus niet alleen volkenrechtelijk, aan de associatieregels zijn gebonden. Met de constatering dat het associatierecht Gemeenschapsrecht is, bevestigde het Hof ook de eigen bevoegdheid om de overeenkomst, het protocol en de besluiten van de Associatierecht uit te leggen. De volgende stap was de erkenning dat bepalingen van associatierecht direct effect kunnen hebben, als ze voldoen aan de algemene vereisten die gelden voor directe werking van bepalingen van Gemeenschapsrecht. Aan de hand van de algemene interpretatieregel dat bepalingen van Gemeenschapsrecht zo moeten worden uitgelegd dat ze nuttig effect (*effet utile*) hebben, oordeelde het Hof dat het recht op voortgezette arbeid in besluit 1/80 noodzakelijkerwijs een overeenkomstig recht impliceerde om in de lidstaat te verblijven. Anders zou het recht om te werken immers een papieren recht blijven. Dat laatste was het lot van veel rechten die aan migranten werden toegekend in verdragen die in het kader van de Raad van Europa waren gesloten. Dergelijke bepalingen in bijvoorbeeld het Europees Vestigingsverdrag, het Europees Verdrag inzake Sociale en Medische Bijstand of het Europees Sociaal Handvest, werden door nationale immigratieautoritei-

ten en door nationale rechters veelal zo uitgelegd dat ze voor de betrokken vreemdelingen een dode letter bleven.⁶

In de drie genoemde zaken hebben de Britse, de Duitse en de Nederlandse regering uitvoerig hun vrijheid verdedigd om met rechtmatig op hun grondgebied verblijvende Turkse burgers om te gaan zoals zij goed achtten. Dat standpunt betekende een vermijden of minimaliseren van controle door EEG-instituties op de wijze waarop de lidstaten de Gemeenschapsrechtelijke regels inzake Turkse werknemers en hun gezinsleden in feite naleefden. De prejudiciële vragen van het Hessische Verwaltungsgerichtshof in de zaak *Kus* kunnen in dat licht ook gezien worden als het bieden van een gelegenheid aan het Hof van Justitie om terug te komen op zijn keuzes in het arrest *Sevince*. Het Hof maakte van die uitnodiging geen gebruik.

Twee jaar later oordeelde het Hof in het arrest *Eroglu* dat het voor de verkrijging van het recht op voortgezette arbeid geen verschil maakt of de Turkse werknemer aanvankelijk was toegelaten voor gezinshereniging of voor studie. Met dat arrest werd de verblijfsrechtelijke grip van de nationale overheden op Turkse burgers weer een slag lossers. De redenen voor eerste toelating werden irrelevant voor de aanspraak op voortgezet verblijf als de betrokkene eenmaal een jaar in loondienst bij dezelfde werkgever had gewerkt.

3 Sozialgericht Kassel 9 maart 1982, Informationsbrief Ausländerrecht 1982, p. 191 en ARRVs 14 juni 1984, Rechtspraak Vreemdelingenrecht 1984, 82.

4 K. Hailbronner, Die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger nach dem Assoziations-Abkommen EWG/Türkei, Europarecht Band 19 (1984), p. 54-84 en mijn noot onder RV 1984, 82.

5 De termen Gemeenschapsrecht, Unierecht en Europees recht worden alle drie gebruikt voor de aanduiding van het totale acquis van de EEG/EU; de eerste term vooral voor de regels van voor 1992.

6 Zie A.H.J. Swart, Toelating en uitzetting van vreemdelingen, Deventer 1978 (Kluwer), hoofdstuk XVIII.

In 1995 bracht het Hof in het arrest *Ahmet Bozkurt* een andere hoeksteen van de rechtspositie van Turkse werknemers aan. De Britse, Duitse, Griekse en Nederlandse regering betoogden bij het Hof dat de rechtspraak van het Hof met betrekking tot 'een fundamenteel begrip van Gemeenschapsrecht op het gebied van het vrij verkeer van werknemers' [te weten de vraag of een werknemer al dan niet tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoort] 'niet kan worden aangewend bij de uitlegging van een bepaling van een associatieovereenkomst [i.c. artikel 6 van besluit 1/80] die een bescheidener doel had en die de situatie van een onderdaan van een derde land op de arbeidsmarkt van een Lid-Staat regelt'. Het Hof verwierp het argument dat de associatieovereenkomst een ander doel had dan het EEG-Verdrag. Ook verwierp het Hof het betoog dat het verschil in nationaliteit tussen burgers van lidstaten en die van derde landen een verschillend antwoord op dezelfde rechtsvraag rechtvaardigde. Onder verwijzing naar het doel van besluit 1/80 'een etappe verder te geraken op de weg naar vrij verkeer van werknemers, daarbij geleid door de artikel 48, 49 en 50 van het [EEG] Verdrag' oordeelde het Hof dat om 'eerbiediging van die doelstelling te verwezenlijken, het volstrekt noodzakelijk is dat de in het kader van die bepalingen erkende beginselen zoveel mogelijk worden toegepast op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten.' Deze grondslag voor de analoge uitleg van overeenkomstige bepalingen zou in veel volgende arresten worden herhaald. Maar in dit arrest gaf het Hof direct ook een grens aan voor deze analoge interpretatie: als over een bepaald onderwerp geen regel van associatierecht bestaat, kan het Hof een dergelijke regel niet via analoge uitleg aan het associatierecht toevoegen. Voor het trekken van die grens, die er toe leidde dat een volle-

tot een aanmerkelijke versterking van de verblijfsrechtelijke positie van Turkse werknemers. De mogelijkheden van lidstaten om het verblijfsrecht van Turkse werknemers te beëindigen op gronden van openbare orde, wegens afwezigheid uit de lidstaat of op grond van werkloosheid, werden aanzienlijk beperkt. Bovendien oordeelde het Hof dat lidstaten voorwaarden of vereisten uit hun nationale vreemdelingenrecht niet op Turkse werknemers kunnen toepassen, als die vereisten in besluit 1/80 niet zijn genoemd. Zo maakte het Hof duidelijk dat het associatierecht de bevoegdheid van de lidstaten op verschillende manieren beperkt.

De rechten van Turkse werknemers komen in latere arresten nog maar sporadisch aan de orde. Twee arresten uit 2006 vormen een uitzondering: *Sedef*, dat gaat over de gevolgen van vrijwillige werkloosheid en *Güzeli*, over het begrip 'dezelfde werkgever'. De vraag naar de grenzen van het begrip werknemer kwam echter weer terug in 2010 in het arrest *Genc*, zie paragraaf 4.2.

2.3 Derde fase (2000-2008): gezinsleden, echtgenoten en de tweede generatie

In enkele vroege arresten had het Hof zich al uitgesproken over de positie van toegelaten gezinsleden van Turkse werknemers: in *Kadiman* (1997) en *Akman* (1998). Maar de focus kwam pas na de eeuwwisseling op deze categorie te liggen. De grote meerderheid van de uitspraken over associatierecht gaat dan over gezinsleden, met name over echtgenoten (*Eyüp*), een stiefzoon (*Ayaz*) en een pleegkind dat weer uit Turkije terugkeert naar Duitsland (*Kurz*). De meeste uitspraken van het Hof betreffen echter kinderen van Turkse werknemers, die in Duitsland geboren zijn of daar al zeer lang legaal wonen, maar

De bescherming die artikel 7 van besluit 1/80 aan de tweede generatie biedt, eindigt niet als de kinderen meerderjarig worden.

dig arbeidsongeschikt geworden werknemer geen voortgezet verblijfsrecht aan besluit 1/80 kon ontleen, is het Hof ernstig bekritiseerd in de vakliteratuur, maar niet door de regeringen van de lidstaten.

2.2 Tweede fase (1997-2000): Wie is een Turkse werknemer en welke rechten heeft hij?

Gedurende deze vier jaar heeft het Hof in negen arresten, allemaal gewezen op vragen van Duitse rechters, de grote lijn aangegeven van de antwoorden op vragen zoals: wanneer is sprake van een Turkse werknemer (*Günaydin* en *Ertanir*)? Wanneer is sprake van legale arbeid en wanneer behoort de werknemer tot de arbeidsmarkt van de lidstaat (*Birden*)? Wat er gebeurt als de werknemer vrijwillig werkloos wordt (*Tetik*), door middel van fraude probeert een verblijfsrecht te verwerven (*Kol*) of tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld (*Nazli*)? De hoofdlijnen van deze rechtspraak heeft het Hof samengevat in het arrest *Birden*. In veel van deze arresten verwijst het Hof naar de eigen rechtspraak over werknemers uit de lidstaten. De analoge uitleg van begrippen in besluit 1/80 en in de regels over vrij verkeer van werknemers uit andere lidstaten leidde

zijn veroordeeld voor ernstige strafbare feiten. Volgens de Duitse vreemdelingenwet zouden ze moeten worden uitgezet. De vraag is telkens of de uitzetting ook in overeenstemming was met de hoge eisen die de regels over vrij verkeer stellen aan uitzetting op openbare-ordegronden. In een reeks arresten oordeelde het Hof dat uitzetting niet was toegestaan als de betrokkene geen actueel gevaar voor een wezenlijk belang van de samenleving opleverde. Het Hof hanteerde daarmee hetzelfde criterium als geldt bij EU-burgers en hun familieleden. Het Hof wees er ook bij herhaling op dat de bescherming die artikel 7 van besluit 1/80 aan de tweede generatie biedt, niet eindigt als de kinderen meerderjarig worden, hun eigen gezin vormen of niet langer bij hun Turkse ouders wonen, zo onder andere in *Cetinkaya*, *Aydinli*, *Dogan*, *Torun*, *Derin* en *Polat*. In het nationale vreemdelingenrecht van verschillende lidstaten wordt het zelfstandig of meerderjarig worden juist aangegrepen om alsnog verblijfsrechtelijke gevolgen te verbinden aan tijdens de minderjarigheid begane strafbare feiten of vertoond ongewenst gedrag. Het Hof herinnerde de nationale rechters, en via die rechters de nationale immigratieautoriteiten, er telkens weer aan dat gezinsleden in besluit 1/80 een zelfstandige,

sterke rechtspositie hebben gekregen met het uitdrukkelijke doel hun integratie in de lidstaat van ontvangst te ondersteunen. Dat doel valt niet weg bij hun meerderjarigheid of als ze zelfstandig gaan wonen in de lidstaat. Juist daarom eindigt hun sterke verblijfsrecht ook niet op dat moment.

Vanaf 2004 hebben nationale autoriteiten en sommige nationale rechters de vraag opgeworpen of het Hof met deze interpretatie van artikel 7 van besluit 1/80 aan kinderen van Turkse werknemers niet een sterkere rechtspositie verschaft dan die van kinderen van EU-werknemers en daardoor in strijd komt met artikel 59 van het Aanvullend Protocol. Die redenering verwierp het Hof met het argument dat niet de afzonderlijke rechten van de beide categorieën kinderen moeten worden

Twee jaar later bevestigde het Hof in *Soysal* dat het verbod op invoering van nieuwe beperkingen in artikel 41 lid 1 Protocol ook geldt voor de visa voor kort verblijf voor Turkse burgers die diensten verlenen in lidstaten. Omdat de vrijheid van dienstverlening wat betreft Unieburgers zowel de actieve als de passieve dienstverlening omvat, rees de vraag of artikel 41 lid 1 Protocol ook geldt voor het ontvangen van diensten.

In 2013 heeft het Hof in het arrest *Demirkan* die vraag ontkenend beantwoord onder meer op basis van het meer beperkte doel van de Associatieovereenkomst in vergelijking met het EEG-Verdrag en onder verwijzing naar de intussen in de EU tot stand gebrachte Interne Markt. Omdat bijna alle toeristen of andere grensoverschrijdende reizigers tevens diensten-

Een terugkeer naar restrictievere regels die golden op de peildatum is niet toegestaan.

vergeleken, maar hun hele rechtspositie. De kinderen van EU-werknemers zijn meestal zelf ook Unieburger en hebben daarom een recht om naar elke lidstaat terug te keren. Turkse kinderen daarentegen zijn na uitzetting voor de mogelijkheid om terug te keren naar de EU en de betrokken lidstaat afhankelijk van de bereidheid van de lidstaat om een nieuwe verblijfsvergunning te geven. De gevolgen van uitzetting uit de lidstaat zijn voor Turkse kinderen dus veel ingrijpender dan voor kinderen die zelf Unieburger zijn. Kinderen van Turkse werknemers zullen daarom zelden in een verblijfsrechtelijk sterkere positie zijn dan kinderen van EU-werknemers, aldus het Hof in *Derin, Polat, Bekleyen, Metin Bozkurt* en *Dülger*.

2.4 Vierde fase (2000-heden): de standstill-bepalingen Artikel 13 van besluit 1/80 bepaalt dat de lidstaten en Turkije 'geen nieuwe beperkingen [mogen] invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn'. Een identieke bepaling maar uitsluitend van toepassing op werknemers stond al in artikel 7 van besluit 2/76 van de Associatieraad. In twee arresten uit het begin van de jaren negentig (*Sevince* en *Kus*) oordeelde het Hof dat beide standstill-bepalingen directe werking hebben. Voor Turkse werknemers is de peildatum dus 20 december 1976, de dag van inwerkingtreding van besluit 2/76. Voor gezinsleden is de peildatum 1 december 1980. Tien jaar lang kwamen deze bepalingen niet aan de orde in de rechtspraak van het Hof.

In 2000 oordeelde het Hof in het arrest *Savas*, het eerste arrest over de standstillbepaling in artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol, dat ook die bepaling directe werking heeft. Artikel 41 lid 1 luidt: 'De Overeenkomstsluitende Partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.' Deze bepaling geeft geen recht op eerste toelating, maar ze verbiedt wel de invoering van nieuwe materiële of procedurele beperkingen in het nationale vreemdelingenrecht na de inwerkingtreding van het Protocol voor de betrokken lidstaat. Voor Nederland is die peildatum 1 januari 1973.

In 2007 oordeelde het Hof in het arrest *Tum & Dari* dat deze standstill-bepaling ook van toepassing is op de invoering van visa voor langdurig verblijf.

ontvangers zijn, zou een bevestigend antwoord in feite de visumplicht voor Turkse burgers in een aantal lidstaten hebben afgeschaft. Voor de ondertekenaars van het Protocol in 1970 zou dat geen verrassende uitkomst zijn geweest. Destijds gold immers in geen van de zes EEG-lidstaten een visumplicht voor Turkse burgers.⁷

In de arresten *Savas* en *Abatay* erkende het Hof dat de beide standstill-bepalingen (artikel 13 van besluit 1/80 en artikel 41 lid 1 Protocol), ook al is de formulering en personele werksfeer verschillend, toch de zelfde aard en betekenis hebben. Het duurde echter tien jaar voordat het Hof in Luxemburg de vraag kreeg voorgelegd of de overeenkomsten tussen beide bepalingen impliceerden dat artikel 13 van besluit 1/80, net als artikel 41 lid 1 Protocol ook van toepassing is op de regels over eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden.

In twee arresten over de hoge Nederlandse leges voor verblijfsvergunningen oordeelde het Hof dat artikel 59 Protocol het effect van de standstill-bepalingen beperkt: hoewel die leges werden ingevoerd na de desbetreffende peildatum, kan Nederland toch leges van Turkse burgers heffen, maar die leges mogen niet onevenredig zijn en ze mogen niet hoger zijn dan wat EU-burgers voor hun verblijfsdocument moeten betalen (*Sahin en Commissie/Nederland*).

In een derde Nederlandse zaak oordeelde het Hof dat de standstill-bepalingen alleen toelaten dat lidstaten de desbetreffende regels liberaler maken. Een terugkeer naar restrictievere regels die golden op de peildatum is niet toegestaan. Een dergelijke regressieve wijziging zou volgens het Hof strijdig met het doel van de Associatieovereenkomst, namelijk de geleidelijke ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers (*Toprak*).

In twee Nederlandse zaken oordeelde het Hof dat de standstillbepaling van artikel 13 besluit 1/80 ook van toepassing is op de leges voor de verblijfsvergunningen bij eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden (*Commissie/Nederland*) en op de regels over toelating van die gezinsleden (*Toprak*).⁸

7 K. Groenendijk en E. Guild, Visa policy of Member States and the EU towards Turkish nationals after *Soysal*, Istanbul 2010 (IKV - Economic Development Foundation Publications nr. 232).

8 Zie over de standstill-bepalingen H. Oosterom-Staples en A. Woltjer, Toelatings- en verblijfsvoorwaarden Turkse onderdanen, Den Haag/Tilburg 2009 (WODC), ve09001450, H. Oosterom-Staples, Hoe standstill-bepalingen

Deze rechtspraak vormde de aanleiding voor de Afdeling bestuursrechtspraak om aan het Hof de vraag voor te leggen hoe artikel 13 van toepassing kon zijn op de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden, nu de tekst van die bepaling de invoering van nieuwe beperkingen verbiedt met betrekking tot de arbeid van Turkse werknemers en hun gezinsleden 'wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn'.

In het antwoord in het arrest *Demir* herhaalde het Hof zijn eerdere rechtspraak dat illegaal in een lidstaat verblijvende Turkse burgers niet door de standstill-bepaling worden beschermd. Lidstaten mogen hun regels over de gevolgen van illegaal verblijf aanscherpen, maar niet de grens tussen illegaal en legaal verblijf of de mogelijkheid om legaal verblijf te verkrijgen in voor Turkse burgers ongunstige zin veranderen. Verboden nieuwe materiële of procedurele beperkingen, zoals het Nederlandse mvv-vereiste, blijven ongeoorloofd ook

wege de standstillbepaling niet worden toegepast op Turkse burgers.

2.5 Vijfde fase (2005-heden): verdere integratie van Turkse immigranten

De meeste arresten in deze periode hebben betrekking op onderwerpen die verband houden met de integratie van Turkse immigranten of met de neiging van vreemdelingendiensten in sommige lidstaten de nationale regels betreffende derdelanders op Turkse burgers te blijven toepassen, met miskenning van hun geprivilegieerde rechtspositie op grond van het associatierecht.

Voorbeelden van de eerste categorie zijn de zaken over Turkse studenten: Turkse studenten hebben recht op gelijke behandeling wat betreft studiefinanciering (*Gürol*), de rechten als Turkse werknemer onder besluit 1/80 vormen een aanvulling op de rechten die een Turkse student aan de Studentenrichtlijn

Een Turkse werknemer die is genaturaliseerd met behoud van zijn Turkse nationaliteit, behoudt zijn status als Turkse werknemer op grond van besluit 1/80.

al hebben ze mede ten doel om illegaal verblijf tegen te gaan. Verder volgt uit dit arrest dat een Turkse werknemer die legaal in Nederland verblijft, bij de hereniging met zijn gezinsleden door artikel 13 wordt beschermd tegen de invoering van strengere eisen bij toelating van gezinsleden na de peildatum.

In deze vierde fase verwierp het Hof telkens weer uitdrukkelijk of impliciet het argument dat de standstill-bepalingen alleen betrekking hebben op de verlening of verlenging van verblijfsvergunningen of de vestiging als zelfstandige. Andere verblijfsrechtelijke instrumenten, zoals verblijfsvergunningen, visa, procedurele regels en gezinshereniging, zouden in die redenering slechts marginaal verband houden met de 'beperkte marktvrijheden' die het associatierecht aan Turkse burgers toekent, en daarom buiten de materiële werkingsfeer van de standstill-bepalingen vallen. Het Hof weigerde echter te aanvaarden dat elementen die het als essentieel voor de rechtspositie van EU-werknemers had aangemerkt, voor Turkse werknemers als irrelevant of van marginale betekenis werden weggedefinieerd. Telkens opnieuw verklaarde het Hof dat de standstill-bepalingen van toepassing zijn op alle nieuwe restricties, materieel of procedureel, die door lidstaten na de peildata werden ingevoerd in hun vreemdelingenwetgeving, circulaire of de uitvoeringspraktijk. Dat het Hof vanaf 2009 in totaal zeven arresten over het associatierecht heeft gewezen in zaken betreffende Nederland, is een teken van de sterk toegenomen restrictiviteit van het Nederlandse vreemdelingenrecht na 2004.⁹ Veel van die nieuwe beperkingen konden van-

2004/114 kan ontlene (*Payir*) en Turkse studenten hebben recht op voortgezet verblijfsrecht en het recht om werk te zoeken na succesvolle afronding van de studie (*Bekleyen*). Het arrest over de dubbele nationaliteit is een ander voorbeeld van deze categorie. In 2012 oordeelde het Hof dat een Turkse werknemer die is genaturaliseerd in een lidstaat met behoud van zijn Turkse nationaliteit, zijn status als Turkse werknemer op grond van besluit 1/80 behoudt. Door die naturalisatie gaan ook de rechten die zijn gezinsleden aan artikel 7 van dat besluit ontlene, niet verloren (*Kahveci & Inan*). Het arrest *Dülger* uit 2012 past eveneens goed in deze categorie. In dat arrest werd uitgemaakt dat artikel 7 van toepassing is op gezinsleden van Turkse werknemers, net als bij EU-werknemers, ongeacht de nationaliteit van de gezinsleden, dus ook op de Thaise vrouw van een Turkse werknemer die al decennia in Duitsland woont en werkt. Is het huwelijk met een Thaise vrouw niet een sterke aanwijzing dat de betrokken Turkse man in Duitsland is geïntegreerd?

Een voorbeeld van de tweede categorie – uitspraken die te maken hadden met voortgezette behandeling van Turkse werknemers als derdelanders – was *Dörr & Ünal* in 2005: de analoge toepassing van de procedurele waarborgen in Richtlijn 64/22, die tot 2006 voor EU-werknemers golden, is ook op Turkse werknemers en hun gezinsleden van toepassing. Een ander voorbeeld is de strikte toepassing van de beperkte gronden voor verlies van het verblijfsrecht van die gezinsleden in gevallen waarin een nationale autoriteit op grond van nationale regels het verblijfsrecht met terugwerkende kracht had ingetrokken (*Atlun* in 2008; *Pehlivan* en *Baris Ünal* in 2011).

In deze fase verwijst het Hof bij herhaling naar het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 9 van de Associatieovereenkomst en in artikel 10 van besluit 1/80. Verder zet het Hof de analoge interpretatie van het associatierecht voort en benadrukt het Hof het dubbele integratiedoel van artikel 7 van dat besluit. Telkens weer herhaalt het Hof dat die laatste bepaling in de eerste plaats de integratie van

individuele rechten kunnen waarborgen, JNVR 2010, p. 286-301 en M.T. Karayigit, *Vive la Clause de Standstill: The Issue of First Admission of Turkish Nationals into the Territory of a Member State within the Context of Economic Freedom*, European Journal of Migration and Law 2011, p. 411-441; eerder K. Hailbronner, *Die Stillhalteklausele des Assoziationsrechts EWG/Türkei*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2004, p. 46 e.v.

9 Het betreft de arresten Sahin (2009), JV 2009/402, ve09001278, *Commissie/Nederland* (2010), JV 2010/237, ve10000639, Toprak & Oguz (2010), JV 2011/70, ve10002230, *Pehlivan* (2011), JV 2011/333, ve11001350, *Baris Ünal* (2011), JV 2010/217, *Kahveci & Inan* (2012), JV 2012/234, ve12000785 en *Demir* (2013), JV 2014/3, ve13002177.

de Turkse werknemer in de arbeidsmarkt en de samenleving van de lidstaat van ontvangst tot doel heeft. Gezinshereniging wordt gezien als een ondersteuning van die integratie. Het tweede doel van artikel 7 is bevordering van de integratie van het toegelaten gezinslid. Daartoe is diens voortgezet verblijf in de lidstaat na enkele jaren niet langer afhankelijk van het gedrag of de aanwezigheid van de hoofdpersoon (*Kahveci & Inan*). Deze redenering staat haaks op de overheersende politieke opvatting betreffende gezinshereniging in Nederland sinds 2005. Die opvatting ziet gezinshereniging primair als bedreiging voor de integratie en dus als onwenselijk. Ook als de hoofdpersoon zijn verblijfsrecht verliest, heeft dat geen gevolgen voor een eenmaal op grond van artikel 7 verworven zelfstandig verblijfsrecht van diens gezinsleden (*Altun*).

2.6 Waarom veranderden de onderwerpen van de arresten van het Hof over de jaren?

De voornaamste verklaring voor de verandering in de onderwerpen waarover het Hof sinds 1987 moest oordelen ligt in de veranderende samenstelling van de Turkse immigrantengroep in de EU en hun geleidelijke integratie in de lidstaten. De werknemers kwamen in de zestiger en zeventiger jaren. Zij werden gevolgd door hun gezinsleden in de volgende decennia. De eerste prejudiciële verwijzing over associatierecht in 1985 in de zaak *Demirel* betrof de zeer lange wachttijd voor gezinshereniging in Duitsland, een maatregel die enkele jaren eerder was ingevoerd om de gezinsmigratie uit Turkije te beperken. Voordat de werknemers volledig gebruik konden maken van de associatieregels betreffende hun gezinsleden, moesten zij eerst zelf een duurzaam verblijfsrecht verwerven. Verschillende prejudiciële zaken die na 2000 aanhangig werden gemaakt betroffen de tweede generatie, Turkse burgers die in een lidstaat waren geboren.

De tweede verklaring voor de variatie van de onderwerpen in de tijd is de introductie van nieuwe restrictieve maatregelen in het nationale vreemdelingenbeleid van de lidstaten. De regels van de artikelen 6 en 7 van besluit 1/80 vertonen veel overeenkomst met de Duitse regels inzake arbeidsvergunningen voor buitenlandse werknemers in 1980. Veel uitspraken van het Hof werden gedaan in zaken betreffende beperkingen die na 1980 in de nationale Duitse of Nederlandse wetgeving werden geïntroduceerd, of ze waren het gevolg van de weigering van lidstaten om het raadsbesluit als bindend recht te accepteren. Die opstelling bleef ook in Luxemburg niet onopgemerkt. Ze maakte dat de standstill-bepalingen in de rechtspraak van het Hof na 2000 een belangrijke rol gingen spelen. De Oostenrijkse rechter in het Hof van Justitie, Maria Berger, merkte in een interview in 2011 op: 'In einer Zeit, als man türkische Arbeitnehmer dringend gesucht hat, wurden ihnen Rechte versprochen (...). Jezt, wo diese Rechte fällig werden, wollen einige Mitgliedstaaten nichts mehr davon wissen.'¹⁰ Het eerste deel van deze uitspraak is juist wat betreft de Associatieovereenkomst van 1963 en het Protocol van 1970. Toen de gedetailleerde regels van de Raadsbesluiten van 1976 en 1980 werden vastgesteld, hadden Duitsland, Nederland en

andere lidstaten in West-Europa de werving van Turkse werknemers al lang beëindigd. Kennelijk waren er toen andere redenen waarom de lidstaten die raadsbesluiten hebben aangenomen. Destijds was de heersende overtuiging in de meeste lidstaten van ontvangst nog dat een sterke rechtspositie bijdraagt aan de integratie van immigranten. Mogelijk speelde ook de wens de banden met Turkije te versterken destijds een grotere rol dan nu.

Een derde factor die bijdroeg tot de komst van nieuwe onderwerpen in Luxemburg was de snelle ontwikkeling van het EU-recht, enerzijds door de dynamiek van de rechtspraak van het Hof inzake het vrij verkeer van werknemers van de lidstaten en anderzijds door de vaststelling van nieuwe EU-instrumenten inzake de status en integratie van legale migranten uit derde landen, ongeacht hun nationaliteit. Het al vroeg aanvaarde beginsel van analoge uitleg en de centrale rol van verblijfszekerheid en gelijke behandeling als instrumenten die integratie bevorderen in de nieuwe EU-migratierichtlijnen, zullen het Hof hebben gestimuleerd om dezelfde beginselen toe te passen ook bij de uitleg van het associatierecht.

De spanning tussen de tweede factor (toenemende restrictiviteit van het nationale immigratierecht) en de derde factor (liberalere EU-regels over vrij verkeer van Unieburgers en migratie van derdelanders) gaven de immigratieautoriteiten in sommige lidstaten het gevoel de indruk dat zij de controle over belangrijke groepen migranten begonnen te verliezen. Kay Hailbronner, een bekende Duitse jurist op dit terrein, die regelmatig als adviseur of procesvertegenwoordiger voor de Duitse regering bij het Hof optrad, sprak over 'Entmündigung der Mitgliedstaaten': de lidstaten voelen zich onder curatele gesteld.¹¹

3. Hoe komen de zaken over het associatierecht bij het Hof?

Op twee na werden alle arresten over het associatierecht EEG-Turkije gewezen in antwoord op prejudiciële vragen van nationale rechters. De meeste vragen kwamen van Duitse rechters (39 van de 59 prejudiciële zaken). Gezien de omvang van de Turkse immigrantengroep in Duitsland (1,5 miljoen inwoners met de Turkse nationaliteit eind 2013) is dat aandeel niet verwonderlijk. De andere zaken die tot een arrest leidden, werden verwezen door rechters uit Nederland (10), Oostenrijk (5), Groot-Brittannië (4) en Spanje (1). De rechters in België, Denemarken en Frankrijk, drie lidstaten waar ook grote groepen Turkse immigranten wonen, hebben tot nu toe geen enkele prejudiciële vraag over het associatierecht aan het Hof van Justitie voorgelegd. Dat kan te maken hebben met de juridische cultuur in die lidstaten of met de afwezigheid van advocaten die zich in het associatierecht verdiepen. Een aanwijzing voor die laatste verklaring is het feit dat in de vier lidstaten met verwijzingen naar het Hof van Justitie bij herhaling

10 Interview in Die Presse van 25 september 2011, geciteerd in Deutscher Bundestag Drucksache 17/9718.

11 K. Hailbronner, „Gattoussi/Stad Rüsselsheim“ – ein neuer Schritt des EuGH zur Entmündigung der Mitgliedstaaten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2007, p. 415-471; het commentaar betreft een arrest over de Associatieovereenkomst EG-Tunesië.

dezelfde advocaten betrokken waren.¹² Kennelijk lukt het deze specialisten om nationale rechters te overtuigen vragen over het associatierecht aan het Hof voor te leggen. Dat drie van de zes zaken over Turkse zelfstandigen en dienstverleners door Britse rechters aan het Hof werden voorgelegd, zou wel eens de uitdrukking kunnen zijn voor de manier waarop Turkse burgers in het Verenigd Koninkrijk integreren door zich, meer of eerder dan in andere lidstaten, als zelfstandige te vestigen. Een ander opmerkelijk verschil is dat meer dan de helft van de bijna veertig prejudiciële vragen vanuit Duitsland gesteld werden door Verwaltungsgerichte, de eerstelijns bestuursrechters. Zij stelden in 21 van de 39 zaken de prejudiciële vragen; de appelinstanties negen keer en de hoogste federale

niet naleving van het Unierecht ingediend bij de Europese Commissie. In twee gevallen vormde de klacht aanleiding voor de Commissie om een inbreukprocedure bij het Hof van Justitie aan te spannen. Dat leidde tot de arresten van het Hof over de strijdigheid van de hoge Nederlandse leges met het associatierecht en met de Langdurig Ingezetenen Richtlijn (2003/109).¹⁴ In drie andere gevallen volgde op de klacht van het IOT een expliciete stellingname van de Europese Commissie, die vervolgens voor de Nederlandse rechter aanleiding was om prejudiciële vragen te stellen. In alle drie gevallen wees het Hof een voor de immigranten gunstig arrest.¹⁵ In drie van de vier resterende gevallen leidde de klacht van het IOT, nadat de nationale rechter naar het standpunt van de Commissie en naar

Het is de bedoeling dat alle nationale rechters zich van hun rol als Unierechter bewust zijn en het stellen van prejudiciële vragen niet aan de hogere rechter overlaten.

rechters (Bundesverwaltungsgericht en Bundessozialgericht) samen ook negen keer. De Nederlandse vreemdelingenkamers hebben in de twintig jaar van hun bestaan (sinds 1994) slechts twee keer een prejudiciële vraag over het associatierecht aan het Hof voorgelegd; de Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State deed dat acht keer. Kennelijk voelen in de Nederlandse rechtbanken werkzame vreemdelingenrechters zich minder vrij om zelf gebruik te maken van de bevoegdheid die het Unierecht ze toekent. Zij laten het stellen van vragen in feite over aan de Raad van State. De Duitse eerstelijns bestuursrechters stellen zich duidelijk zelfstandiger op. Zij handelen daarmee ook meer dan hun Nederlandse collega's in overeenstemming met het Unierecht dat de bevoegdheid om vragen te stellen juist bewust aan alle nationale rechters heeft toegekend, opdat problemen bij de toepassing en uitleg het Hof van Justitie zo snel mogelijk kunnen bereiken. In zijn rechtspraak over de bevoegdheid om vragen te stellen maakt het Hof duidelijk dat het niet de bedoeling is dat de hoogste nationale rechters een formele of informele filterfunctie bij het stellen van vragen vervullen.¹³ Nationaalrechtelijk heeft de Afdeling een taak bij de rechtsvorming. Maar in het systeem van het Unierecht is het juist de bedoeling dat alle nationale rechters zich van hun rol als Unierechter bewust zijn en het stellen van prejudiciële vragen niet aan de hiërarchisch hogere rechter overlaten. Het bekende arrest *Costa/ENEL* wees het Hof op vragen van de Giudici conciliatore, de kantonrechter, in Milaan. Het baanbrekende arrest *Derimel* over het associatierecht werd gewezen naar aanleiding van vragen van het Verwaltungsgericht Stuttgart.

Overigens spelen ook particuliere organisaties en de Europese Commissie een belangrijke rol bij het stimuleren van prejudiciële vragen. Het Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) heeft in de jaren 2000-2013 negen keer een klacht over

eerdere rechtspraak van het Hof had verwezen, uiteindelijk tot twee voor Turkse immigranten gunstige uitspraken van de Centrale Raad van Beroep.¹⁶ Het kabinet Rutte I besloot bij de uitvoering van het gedoogakkoord met de PVV tot beëindiging van de financiering van het IOT en de inspraakorganen voor andere immigrantengroepen. Het kabinet Rutte II heeft dat besluit uitgevoerd.¹⁷ Daarmee komt een eind aan deze vorm van belangenbehartiging voor immigranten en ook aan dit gebruik van een instrument waarmee een politiek minder machtige groep de Nederlandse overheid tot naleving van het Unierecht kan dwingen.

4. Hoe brengt het Hof van Justitie cohesie in het Europees migratierecht?

De uitspraken van het Hof over het associatierecht EEG-Turkije zijn niet alleen voor Turkse burgers van belang. Omdat het Hof van Justitie het Unierecht en ook het EU-migratierecht als één geheel ziet, zijn veel hiervoor genoemde uitspraken ook relevant voor de rechtspositie van Unieburgers en burgers van andere derde landen. In het arrest *Cilfit* uit 1982 deed het Hof een aantal algemene uitspraken over de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechters, over speciale eigenschappen van het Unierecht en over zijn visie op de eigen taak bij het geven van bindende uitleg. Eerst bespreekt het Hof de moge-

12 Rolf Gutmann, Hagen Lichtenberg and Rainer Hofmann in Duitsland, Dirk Schaap, Nazmi Türkkol, Ali Dürmüs en Ejder Köse in Nederland, Nicola Rogers in het VK and Ludwig Weh in Oostenrijk.

13 HvJEG 12 februari 1974, 146/73 (*Rheinmühlen-Düsseldorf*), Jurispr. 1974, p. 139, punt 3, HvJEU 16 december 2008, C-210/06 (*Cartesio*), Jurispr. 2008 I-9641, punt 94-96 en HvJEU 18 juli 2013, C-136/12 (*Consiglio nazionale del geologi*), punt 32.

14 HvJEU 29 april 2010, C-92/07 (*Commissie/Nederland*), RV 2010, 38; JV 2010/237, ve10000639 en HvJEU 26 april 2012, C-508/10 (*Commissie/Nederland*), JV 2012/307, ve12001031.

15 De arresten *Akdas*, JV 2011/276, ve11001241, *Chakroun*, JV 2010/177, ve10000350 en *Kahveci & Inan*, JV 2012/234, ve12000785.

16 CRvB 16 augustus 2011, JV 2011/416. Deze uitspraak ging formeel alleen over de Wet inburgering, maar had in feite ook tot gevolg dat Turkse burgers ook werden vrijgesteld van de Wet inburgering in het buitenland; daarmee werd ook de klacht van het IOT over de met associatierecht strijdige toepassing van de Wib afgedaan. De tweede uitspraak is CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845, ve14000507 over het woonlandbeginsel en Raadsbesluit 3/80.

17 Wet van 19 juni 2013, Stb. 237. De uitvoering van dit onderdeel van het gedoogakkoord met de PVV werd aangekondigd in een nota over het integratiebeleid van het kabinet Rutte I onder de titel 'Integratie, binding en burgerschap', zie de brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer van 16 juni 2011, TK 32824, nr. 1, p. 16, ve11002052.

lijkheid verschillende taalversies van een bepaling te vergelijken, waarbij alle taalversies ‘gelijkelijk authentiek’ zijn. Vervolgens herinnert het Hof de nationale rechters er aan dat ‘het Gemeenschapsrecht een eigen terminologie bezit’. Rechtsbegrippen in het Gemeenschapsrecht hebben niet noodzakelijkerwijs dezelfde betekenis als zij in de verschillende nationale rechtsstelsels hebben. Tenslotte, zegt het Hof: ‘moet elke bepaling van Gemeenschapsrecht in zijn context worden geplaatst en worden uitgelegd in het licht van dit recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingsstand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moeten worden toegepast.’¹⁸

In deze overweging somt het Hof zijn voornaamste interpretatiemethoden op: beschouwing in de context van de regeling, in relatie tot het overige Unierecht, in het kader van de doelstellingen van het instrument en rekening houdend met de ontwikkeling (‘the state of evolution’) vanaf het moment van vaststelling tot het tijdstip waarop de bepaling moet worden toegepast (door de lidstaat) en uitgelegd door het Hof. Naast de relevantie van context, doel en ontwikkeling spreekt het Hof hier over interpretatie ‘in het licht van dit [Gemeenschaps] recht in zijn geheel’. Het Hof maakt hier in mijn ogen expliciet dat het als een van zijn belangrijke taken ziet om de eenheid van het Unierecht te bevorderen door het niet als een verzameling van afzonderlijke regelingen te zien, maar als een geheel. In de jurisprudentie over het associatierecht is dit streven naar cohesie op verschillende manieren zichtbaar: (1) de verwijzingen naar de eigen rechtspraak op heel andere terreinen van Unierecht, (2) de analoge uitleg van begrippen van Unierecht, (3) de toepassing van rechtspraak over het associatierecht op

werd verworpen met een verwijzing naar het *Kupferberg*-arrest over bepalingen inzake belasting op sterke drank in de overeenkomsten van de EEG met Portugal en Spanje.¹⁹

Voor de interpretatie van de standstill-bepalingen in besluit 1/80 en het Protocol met Turkije verwees het Hof naar zijn uitleg in het arrest *Peskeloglu* van een overeenkomstige clausule in de Associatieovereenkomst met Griekenland.²⁰ Voor de uitspraak in het arrest *Toprak* dat de standstill-bepalingen het terugdraaien van eerdere liberalisaties van nationale maatregelen niet toelaten, verwees het Hof naar een soortgelijke interpretatie in zijn rechtspraak over standstill-bepalingen in de Zesde BTW-richtlijn en in artikel 57 EG Verdrag over het vrij verkeer van kapitaal.²¹

Voor de toepassing van het begrip misbruik van recht met betrekking tot het associatierecht zocht het Hof aansluiting bij zijn eigen rechtspraak over rechtsmisbruik in verband met de vrijheid van vestiging van EU-burgers en het vrije kapitaalverkeer. Het Hof paste het algemene principe toe dat ‘justitiabelen in geval van bedrog of misbruik geen beroep kunnen doen op het Unierecht en [dat] de nationale rechterlijke instanties van geval tot geval op basis van objectieve gegevens rekening [kunnen] houden met misbruik of bedrog door de belanghebbenden en hun in voorkomend geval een beroep op de bepalingen van het betrokken recht ontzeggen. Betrokken rechterlijke instanties dienen evenwel bij de beoordeling van dergelijk gedrag ook de doelstellingen van de betrokken bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking te nemen.’²² In een van de zaken waarnaar het Hof verwees (*Centros*) werd overwogen dat ‘er nog geen sprake van misbruik van het recht van vestiging [is] wanneer een onderdaan van een lidstaat die

Het Hof maakt expliciet dat het als een van zijn belangrijke taken ziet om de eenheid van het Unierecht te bevorderen.

heel andere gebieden van Unierecht, en (4) het gebruik van algemene instrumenten van uitleg. Hierna geeft ik enkele voorbeelden van elk van die vier manieren om de cohesie te vergroten.

4.1 Gebruik van de eigen rechtspraak op andere terreinen van Unierecht

In *Demirel*, het eerste arrest over het associatierecht EEG-Turkije, greep het Hof terug op zijn rechtspraak in zaken op andere terreinen van Unierecht om twee kernpunten te beslissen. Voor de beslissing dat de Associatieovereenkomst en het Aanvullend Protocol handelingen van Gemeenschapsrecht zijn en dat dus het Hof bevoegd is om de lidstaten bindende uitspraken over die instrumenten te doen, verwees het Hof naar het arrest *Haegeman* over de betekenis van de Associatieovereenkomst met Griekenland. Het argument van de Britse en de Duitse regering dat die uitspraak niet relevant kon zijn voor de uitleg van de associatieregels inzake vrij verkeer van werknemers omdat die betrekking hadden op werknemers uit een derde land (Turkije) en niet op EG-werknemers,

een vennootschap wil oprichten, besluit deze op te richten in de lidstaat waar de regels van vennootschapsrecht hem minder beperkingen opleggen, en in andere lidstaten filialen op te richten. Immers, het recht om een vennootschap op te richten in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat en filialen in het leven te roepen in andere lidstaten, is inherent aan de uitoefening, binnen een gemeenschappelijke markt, van de door het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging.²³ Zo kan ook het gebruik van het verblijfsrecht dat is ontleend aan het associatierecht in overeenstemming met het doel van dat recht en met de toepasselijke regels, op zichzelf geen misbruik van recht opleveren.²⁴

18 HvJEU 6 oktober 1982, zaak 283/81 (*Cilfit*), Jurispr. 1982, p. 3417, punt 17 – 20, ve06001411.

19 HvJEU 30 april 1974, zaak 181/73 (*Haegeman*), Jurispr. 1974, p. 449 en HvJEU 26 oktober 1982, zaak 104/81 (*Kupferberg*), Jurispr. 1982, p. 3641.

20 HvJEU 21 oktober 2003, C-317/01 en 369/01 (*Abatay & Sahin*), RV 2003, 95; JV 2004/2, ve03001582, punt 81 en HvJEU 20 september 2007, C-16/05 (*Tum & Dari*), RV 2007, 35; JV 2007/494, ve07001703, punt 61.

21 HvJEU 2 december 2010, C-300/09 en 301/09 (*Toprak & Oguz*), RV 2010, 39; JV 2011/70, ve10002230, punt 57-59.

22 HvJEU 21 juli 2011, C-186/10 (*Oguz*), JV 2011/372, ve11001753, punt 25.

23 Het Hof verwees naar de HvJEU 9 maart 1999, C-212/97 (*Centros*) Jurispr. 1999, I-1459, punt 27, en HvJEU 21 november 2002, C436/00 (*X en Y*), Jurispr. 2002, I-10829, punt 42.

24 Zie over misbruik van het vrij verkeer ook HvJEU 12 maart 2014, C-456/12 (O en B) JV 2014/144, ve14000449, punt 58

4.2 Analoge uitleg van begrippen overeenkomstig die in het vrij verkeer van EU werknemers

Dit gebruik van de eigen rechtspraak op andere terreinen van het Unierecht kwam reeds ter sprake. In 1995 overwoog het Hof in *Ahmet Bozkurt* dat het doel van besluit 1/80 is 'om bij de vaststelling van de sociale bepalingen van dat besluit een etappe verder te geraken op de weg naar het vrij verkeer van werknemers, daarbij geleid door de artikelen 48, 49 en 50 [EEG] Verdrag. Om de eerbieding van deze doelstelling te verwezenlijken, is het volstrekt noodzakelijk dat de in het kader van deze bepalingen erkende beginselen zoveel mogelijk worden toegepast op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten.'²⁵ De expliciete vermelding van de bepalingen van het EEG-Verdrag in de Associatieovereenkomst en in de preambule van besluit 2/76 vormden een extra argument voor analoge toepassing van dezelfde 'beginselen'. In de praktijk betekent dit dat dezelfde begrippen analoog worden uitgelegd. In *Ahmet Bozkurt* en *Genc* werd deze analoge uitleg toegepast op het begrip 'werknemer' in artikel 6 van besluit 1/80. In *Ayaz* en in *Dülger* werd het toegepast op het begrip 'gezinlid' in artikel 7 van besluit 1/80. Het Hof oordeelde onder verwijzing naar artikel 10 van Verordening 1612/68 dat artikel 7 ook van toepassing is op stiefkinderen en op de niet-Turkse echtgenoot van een Turkse werknemer.²⁶ Sinds het arrest *Nazli* heeft het Hof in een reeks van zaken geoordeeld dat de openbare-orde-exceptie van artikel 14 van besluit 1/80 op dezelfde manier moet worden uitgelegd als de openbare-orde-exceptie voor EU burgers. De analoge uitleg strekt zich ook uit tot de procedurele bescherming in gevallen van beëindiging van het rechtmatig verblijf (*Dörr & Ünal*).²⁷

In de loop der jaren heeft het Hof drie grenzen aan deze analoge uitleg geformuleerd. Ten eerste gaat de analoge uitleg niet zover dat bepalingen met betrekking tot EU-werknemers in besluit 1/80 worden gelezen als een soortgelijke bepaling in dat besluit niet voorkomt. Dat gebeurde in het arrest *Ahmet Bozkurt* met betrekking tot de bepaling over het voortgezet verblijfsrecht na beëindiging van de beroepsarbeid. De tweede beperking is dat de analoge uitleg niet geldt voor bepalingen die nauw verbonden zijn met het Unieburgerschap, zoals de

argument voor het Hof om het begrip vrijheid van dienstverlening in artikel 41 Aanvullend Protocol niet analoog uit te leggen aan artikel 56 VWEU en, zoals elders in het Unierecht gebruikelijk, zowel de actieve als de passieve dienstverlening te laten omvatten, maar tot de actieve dienstverlening te beperken.²⁸ In 1987 verwierp het Hof in *Demirel* het beroep op het verschil in doelstelling. Nu werd dat argument wel aanvaard.

4.3 Toepassing van de rechtspraak over de associatie EEG-Turkije op andere terreinen

Analoge interpretatie werkt naar twee kanten. Zo heeft het Hof bij herhaling verwezen naar arresten over het associatierecht om antwoord te geven op vragen over de uitleg van bepalingen over het vrij verkeer van EU-burgers. In de arresten *Orfanopoulos* en *Commissie/Duitsland* over de toepassing van de openbare-orde-exceptie bij Unieburgers verwees het Hof naar het arrest *Nazli*. In een arrest over de procedurele waarborgen voor Unieburgers (*Commissie/Nederland*) verwees het Hof naar *Dörr & Ünal*.²⁹ De ruimere omschrijving van het begrip 'werknemer' in het arrest *Genc*, zal ongetwijfeld door het Hof ook worden toegepast in zaken betreffende EU-werknemers. Tot nu toe heeft alleen een advocaat-generaal bij wijze van analogie naar dat 'Turkse' arrest verwezen.³⁰ In het arrest *Ziebell* uit 2011 citeerde het Hof uitvoerig uit de eigen rechtspraak inzake artikel 14 van besluit 1/80 bij de uitleg van de openbare-orde-bepaling in artikel 12 van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn 2003/109.

Ziebell was ook het eerste voorbeeld van een nieuwe manier om meer cohesie in het EU-migratierecht aan te brengen. In zaken waar de nationale rechter vragen stelt over het vrij verkeer van Unieburgers en hun gezinsleden uit derde landen, gaat het Hof in zijn arrest gedetailleerd de betekenis na van de relevante richtlijnen over migratie van derdelanders en welke rechten die gezinsleden aan die richtlijnen kunnen ontleen. In de zaken *Iida* en *O.S. & L.* wilde de nationale rechter weten of de *Zambrano*-rechtspraak in de desbetreffende gevallen van toepassing was en stelde een vraag over artikel 20 VWEU. In het arrest *Iida* gaat het Hof echter uitvoerig na wat de betekenis van richtlijn 2003/109 voor die zaak is. In het arrest *O.S. & L.*

Het Hof behandelt het migratierecht niet als een speciaal gebied waar andere interpretatiemethoden van toepassing zijn.

versterkte bescherming tegen uitzetting in artikel 28 lid 3 sub a van de Unieburgersrichtlijn 2004/38 (arrest *Ziebell*). Een derde beperking van de analoge uitleg houdt verband met de omstandigheid dat de doelstelling van het VWEU ruimer is dan die van de Associatieovereenkomst. Die laatste overeenkomst heeft immers een 'hoofdzakelijk' (niet 'uitsluitend') economische doelstelling. In het arrest *Demirkan* was dit een belangrijk

antwoordt het Hof de nationale rechter dat in die zaak vooral richtlijn 2003/86 over het recht op gezinshereniging van derdelanders van toepassing is. Het Hof wijdt vervolgens twintig overwegingen aan de uitleg van die richtlijn.³¹

4.4. Gebruik van algemene interpretatiemethoden

De belangrijkste bijdrage aan de cohesie van het EU-

25 HvJEU 6 juni 1995, C-434/93, RV 1995, 91, punt 19-20.

26 HvJEU 30 september 2004, C-275/02 (*Ayaz*), RV 2004/445, ve04001671, punt 45 en HvJEU 19 juli 2012, C-451/11 (*Dülger*), JV 2012/334, ve12001597, punt 49.

27 HvJEU 10 februari 2000, C-340/97 (*Nazli*) RV 2000, 87; JV 2000/81, ve02001146, punt 56, HvJEU 8 december 2011, C-371/08 (*Ziebell*) RV 2011, 41; JV 2012/76, ve11003085, punt 58 en HvJEU 2 juni 2005, C-136/03 (*Dörr & Ünal*) RV 2005, 88; JV 2005/276, ve05001076, punt 64.

28 HvJEU 24 september 2013, JV 2013/377, ve13001900, punt 56.

29 HvJEU 29 april 2004, C-482/01 (*Orfanopoulos*), RV 2004, 86; JV 2004/227, ve04000792, punt 60, HvJEU 27 april 2006, C-441/02 (*Commissie/Germany*) JV 2006/213, ve06000570, punt 88 en HvJEU 7 juni 2007, C-50/06 (*Commissie/Netherlands*) RV 2007, 32; JV 2007/369, ve07001066, punt 53.

30 De advocaat-generaal Bot in zijn conclusie van 2 september 2010 in de zaak C-232/09 (*Danos*), punt 68.

31 HvJEU 6 december 2012, C-356/11 (*O.S. & L.*), JV 2013/87, ve12002415, punt 61-81.

migratierecht levert het Hof door bij de interpretatie van het associatierecht en andere instrumenten inzake migranten uit derde landen dezelfde methoden en bronnen te gebruiken als bij de uitleg van de regels over het vrij verkeer van Unieburgers en op alle andere beleidsterreinen van het Unierecht. Het Hof behandelt het migratierecht niet als een speciaal gebied waar andere interpretatiemethoden van toepassing zijn en waar bepaalde rechtsbeginselen minder relevant zijn of in het geheel geen betekenis hebben. De neiging in veel lidstaten om het migratierecht te behandelen als een uitzonderlijk rechtsgebied, waar de standaarden lager liggen en politieke overwegingen meer gewicht in de schaal leggen dan rechtsbeginselen, wordt op het niveau van de Unie door het Hof juist niet gevolgd. De methoden genoemd in het arrest *Cilfit* (vergelijken van taalversies, de context van de bepaling, de relatie met de overige Unierecht, de doelstellingen van het instrument en de stand van ontwikkeling van het Unierecht) worden door het Hof ook toegepast op het associatierecht en op nieuwe asiel- en migratierichtlijnen. Bovendien speelt het effectiviteitsbeginsel, het *effet utile*, dat het Hof in het associatierecht voor het eerst maar met vergaande gevolgen toepaste in het arrest *Sevince* (1990), eenzelfde centrale rol in het Unierecht inzake de migratie van burgers van niet EU-staten als elders in het overige Unierecht. Het Hof neemt de vastgestelde teksten serieus en dwingt met die opstelling de lidstaten om de regels waaraan zij zich hebben gebonden, ook daadwerkelijk na te leven. Lidstaten bepleiten soms dat het associatierecht niet op de zelfde manier bindend is als het overige Unierecht of anders uitgelegd zou moeten worden dan de regels over het vrij verkeer, hetzij omdat Turkse burgers derdelanders zijn en geen Unieburgers, hetzij omdat de Associatieovereenkomst zelf nog geen volledig vrij verkeer regelt. Dergelijke pleidooien vinden in het algemeen weinig weerklank bij het Hof. Een klein incident in de eerste zaak in Luxemburg over de nieuwe migratierichtlijnen illustreert deze opstelling. Tijdens de mondelinge behandeling van de eerste zaak over de Gezinsherenigingsrichtlijn betoogde de vertegenwoordiger van de Duitse regering dat de nieuwe asiel- en migratierichtlijnen een speciaal soort richtlijnen waren die de lidstaten veel meer beleidsvrijheid laten dan richtlijnen op andere gebieden. Een van de rechters stelde daarop de vraag of dit betoog zo moest worden opgevat dat richtlijn 2003/86/EG de status van een aanbeveling had.³² De vertegenwoordiger van Duitsland antwoordde daarop dat hij niet zover wilde gaan. In het arrest legde het Hof deze richtlijn uit op precies dezelfde manier als het andere richtlijnen had uitgelegd. Bovendien benadrukte het Hof dat deze richtlijn 'de lidstaten precieze positieve verplichtingen op[legt], waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen.'³³ In deze eerste uitspraak over een migratierichtlijn kwam dezelfde opstelling tot uitdrukking die het Hof vanaf 1987 steeds met betrekking

tot het associatierecht heeft ingenomen. Het toepassen van de eigen algemene methoden van interpretatie en de verwijzingen naar de eigen eerdere rechtspraak kunnen ook gezien worden als een manier om het gewicht van de politieke aspecten van deze zaken te verminderen. Daarmee kom ik op mijn laatste vraag.

5. Hoe gaat het Hof van Justitie om met de spanning tussen recht en politiek op dit terrein?

In veel van de zaken over het associatierecht was er een duidelijk spanning tussen enerzijds de wens van de betrokken lidstaten, met name Duitsland, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, om hun beleidsvrijheid bij de regulering van immigratie en de rechtspositie van burgers van derde landen zoveel mogelijk in stand te houden, en anderzijds het standpunt van het Hof, dat de Associatieovereenkomst en de besluiten van de Associatieraad bindend Unierecht zijn en dat ook dat deel van het Unierecht uniform in de EU moet worden toegepast.³⁴ De lidstaten zagen het associatierecht vooral als een politiek programma of als uitsluitend volkenrechtelijke regels die zij naar eigen goeddunken konden uitleggen en toepassen of negeren. Zij beschouwden de uitspraken van het Hof als een reeks van inbreuken op hun soevereiniteit op dit gebied.

In de Nederlandse Vreemdelingencirculaire (Vc) stond over het associatierecht in het midden van de jaren tachtig alleen de mededeling dat de sluiting door de EEG van associatieverdragen, waaronder die met Turkije, 'tot dusverre' geen gevolgen had gehad voor de toepassing van de Vreemdelingenwet. 'Omdat op deze regelingen af en toe door of namens vreemdelingen ten onrechte een beroep wordt gedaan, wordt daarvan hier melding gemaakt. In voorkomend geval ware hieromtrent contact op te nemen met het ministerie van Justitie.'³⁵ In 1986 werden de laatste twee zinnen geschrapt. Maar de globale ontkenning van de betekenis van het associatierecht voor de verblijfsrechtelijke positie van Turkse burgers bleef tot 1994 in de Vc staan. Ook in circulaire over de Wet arbeid buitenland werknemers in 1987 en 1991 werd erop gewezen dat Turkse werknemers, ondanks de associatie, volledig aan de Nederlandse regelgeving onderworpen bleven. Eerst na de arresten *Sevince* (1990) en *Kus* (1992) en nadat de Afdeling rechtspraak in 1993 die arresten had gevolgd, werd in de Vc van 1994 vermeld dat Turkse werknemers aanspraken aan het associatierecht konden ontlenen.³⁶ Hier zien we dezelfde spanning en strijd tussen nationale autoriteiten en het Hof over de interpretatie en toepassing van gemeenschapsrechtelijke

34 Over de verdeling van de bevoegdheden op dit punt tussen de EG en de lidstaten met veel oog voor het perspectief van lidstaten, K. Hallbröner, Die Regelungskompetenz der EG im Bereich des Ausländerrechts und die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger in der Gemeinschaft, in: M.R. Will (red.) EG-Türkei, Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug, Berichte aus dem Europa-Institut nr. 150 (1988) Saarbrücken, p. 29-47.

35 A4/1.2.3 Vc 1982.

36 Deel B9/9 en deel B1/2.1 Vc 1994. Over deze ontwikkeling K. Groenendijk, De betekenis van de Associatie EEG-Turkije voor Turkse werknemers in Nederland: hoe soft law hard wordt gemaakt, Migrantenrecht 1995, p. 199-209.

32 Zie punt 36 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 8 september 2005 in de zaak C-540/03, ve06000854 (*Parlement/Raad*).

33 HvJEU 27 juni 2006, C-540/03 (*Parlement/Raad*), RV 2006, 25; JV 2006/313, ve06000854, punt 60.

regels die in de eerste decennia na 1968 werd gestreden over de regels over het vrij verkeer van EEG werknemers. Dat het afspreken van gemeenschappelijke, bindende en afdwingbare regels onvermijdelijk moet leiden tot beperking van de beleidsvrijheid van nationale autoriteiten en politici op een politiek gevoelig terrein als het migratierecht, werd ook voor het vrij verkeer van EEG-werknemers pas geleidelijk erkend. Hoe ging het Hof om met deze spanning? Ik zie vier elementen in de reactie van het Hof: compromissen, stapsgewijze ontwikkeling, tijdsverloop en steun van de Commissie.

De eerste arresten waarin de grondslagen voor de latere rechtspraak werden gegeven, hadden duidelijk een compromiskarakter: de grote lijnen werden vastgelegd maar zonder dat daaruit onmiddellijk ingrijpende gevolgen voor de lidstaten voortvloeiden. In *Demirel* werd aan de ene kant vastgelegd dat het associatierecht Europese recht is en dat het Hof bevoegd is tot de uitleg daarvan. Aan de andere kant maakte het arrest duidelijk dat het einde van de in het Protocol vastgelegde overgangperiode (1974-1986) voor het vrije werknemersverkeer niet betekende dat er vanaf 1986 een direct werkend recht op volledig vrij verkeer voor Turkse werknemers was. Bovendien overwoog het Hof dat Turkse werknemers aan besluit 1/80 geen recht op gezinshereniging konden ontlenen. Toelating van gezinsleden bleef een nationale bevoegdheid. In *Sevince* werd de directe werking van verschillende bepalingen en het impliciete verblijfsrecht van Turkse werknemers op basis van besluit 1/80 erkend, maar die uitspraak had geen verblijfsrechtelijk effect voor *Sevince* zelf omdat zijn verblijfsrecht in Nederland nooit stabiel was geweest. Hij was al uitgezet naar Turkije voor-

vant zijn voor dat geval. Maar bij het associatierecht waren er twee bijzondere omstandigheden. De wetgever, in dit geval de Associatieraad, was na 1980 niet meer in staat om met de vereiste unanimiteit van alle lidstaten en Turkije besluiten op dit punt te nemen. Daardoor viel de taak om het associatierecht verder te ontwikkelen geheel aan het Hof. Bijna elk arrest riep weer nieuwe vragen op. Creatieve advocaten en andere juristen die de betekenis en relevantie van het laatste arrest uitleggen, suggereerden vaak dat nieuwe vragen aan het Hof konden worden voorgelegd. Daarnaast was de veranderende sociale positie van Turkse immigranten in de lidstaten, genoemd in paragraaf 2.6, een voortdurende bron van nieuwe vragen die door nationale rechters aan het Hof werden voorgelegd. Bijna ieder volgend arrest betekende slechts een kleine stap en een geringe extra beperking van de nationale bevoegdheden, die aanvankelijk alleen relevant leek voor één of enkele lidstaten. Soms werd de betekenis van een arrest en daarmee ook de noodzaak voor lidstaten om te reageren pas na verloop van jaren duidelijk. Soms kozen lidstaten er ook voor om de relevantie van een arrest stilzwijgend te negeren of expliciet te ontkennen.³⁷ Omdat voor wijziging van het associatierecht de medewerking van Turkije is vereist, staat er voor lidstaten geen eenvoudige weg open om het Hof door amendering van het geldende recht te corrigeren. Wel blijken veel door het Hof geformuleerde jurisprudentieregels bij nader inzien, als de eerste schrik voorbij is, nog niet zo onverstandig.

In de derde plaats maakt het Hof, bewust of onbewust, gebruik van tijdsverloop. De eerste zaken over associatierecht werden betrekkelijk snel beslist. Maar sinds het eind van de

Omdat voor wijziging van het associatierecht de medewerking van Turkije is vereist, staat voor lidstaten geen eenvoudige weg open om het Hof door amendering van het geldende recht te corrigeren.

dat het Hof het arrest in die zaak uitsprak. In *Bozkurt* erkende het Hof dat Turkse werknemers hun voortgezet verblijfsrecht rechtstreeks aan het Europese recht ontlenen. Dat recht was dus niet meer van de verlen(g)ing van een verblijfsvergunning afhankelijk. Ook erkende het Hof de 'noodzaak' van analoge interpretatie van dezelfde begrippen in besluit 1/80. Maar dit arrest liet Ahmet Bozkurt achter met lege handen, omdat in besluit 1/80 geen regel staat die voorziet in het voortduren van het verblijfsrecht na beëindiging van de beroepsactiviteiten. Hetzelfde patroon is zichtbaar in veel latere arresten waarin het Hof telkens weer de lidstaten geruststelt dat besluit 1/80 geen inbreuk maakt op hun bevoegdheid om te beslissen over de eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Totdat het Hof vanaf 2000 duidelijk maakt, eerst voor Turkse zelfstandigen en daarna voor werknemers en hun gezinsleden, dat de standstill-bepalingen ook van toepassing zijn op de nationale materiële en procedurele regels inzake eerste toelating.

Dit laatste illustreert ook een tweede manier om met de spanning om te gaan: de stapsgewijze ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof. Dat is gebruikelijk in de rechtspraak: de rechter beslist op basis van de omstandigheden van het geval en past al interpreterend alleen de regels toe die rele-

jaren negentig neemt het Hof aanzienlijk meer tijd voor de beantwoording van prejudiciële vragen die over nieuwe onderwerpen gaan. Bij *Nazli* (openbare-orde-exception), *Sürül* (gelijke behandeling bij de sociale zekerheid), *Birlikte* (politieke rechten van werknemers), *Abatay* (procedure bij eerste toelating), *Sedef* (werkloosheid), *Sahin* (leges) en *Pehlivan* (intrekking van verblijfsrecht met terugwerkende kracht) lag er meer dan twee jaar tussen het stellen van de vraag en het arrest van het Hof. Deze aanzienlijke wachttijd betekent dat de betrokken lidstaten de tijd krijgen om gewend te raken aan het idee dat het Hof een nieuwe stap gaat zetten en om zich daarop voor te bereiden. Terwijl de zaken in Luxemburg aanhangig zijn, worden advocaten, rechters en juristen van de immigratiediensten zich bewust van nieuwe vragen over en van de relevantie van het associatierecht voor hun dagelijkse werk.

De vierde factor die het juridische karakter van de rol van het Hof benadrukt en het politieke element bij de beantwoording van de vragen door het Hof vermindert, is het optreden van de Europese Commissie. In paragraaf 3 kwam al aan de orde dat de Commissie naast een beperkt aantal inbreukprocedu-

³⁷ Zie bijvoorbeeld voor de reacties van lidstaten op het arrest *Soysal*, Groenendijk and Guild 2010, nt. 7 supra.

res over het associatierecht duidelijk ook een rol speelt bij het stimuleren dat nationale rechters prejudiciële vragen stellen. Daarnaast vervult de Commissie ook een belangrijke functie ter ondersteuning van het Hof bij de ontwikkeling van zijn interpretatie van het associatierecht. De Commissie dient in alle prejudiciële zaken schriftelijke opmerkingen in en neemt steeds deel aan de mondelinge behandeling. In veel zaken was de Commissie de enige procesdeelnemer die ervoor pleitte om de rechten van Turkse burgers op grond van het associatierecht serieus te nemen. De Juridische Dienst van de Commissie, die de Commissie bij het Hof vertegenwoordigt, gebruikte haar expertise inzake de regels over het vrij verkeer en op andere terreinen van Unierecht om het Hof te ondersteunen bij de uitvoering van zijn taak cohesie in dat recht aan te brengen en de waarden waarvoor de Unie zegt te staan daadwerkelijk te bevorderen. Verder heeft het toepassen van algemene interpretatiemethoden en verwijzingen naar de eigen rechtspraak op andere terreinen van Unierecht bijgedragen aan een vermindering of verhulling van de politieke aspecten van veel zaken over het associatierecht EEG-Turkije.

6. Conclusies

Gedurende de afgelopen 25 jaar heeft het Hof van Justitie in meer dan zestig arresten, een beperkt aantal relevante bepalingen in vier instrumenten van het associatierecht EEG-Turkije omgevormd tot een veelomvattend geheel van regels over de rechtspositie van Turkse burgers in de EU, die veruit de grootste groep derdelanders in de EU vormen. Hun verblijfsrechtelijke status heeft de weg bereid voor algemene Unierechtelijke regels over de migratie van derdelanders, ongeacht hun nationaliteit, in de eerste richtlijnen over legale migratie uit 2003 en in veel andere migratierichtlijnen die in het daarop volgende decennium zijn vastgesteld.

Verschillende auteurs hebben geschreven dat het Hof van Justitie niet als plaatsvervangende wetgever behoort op te treden. Maar kon het Hof, gezien zijn verdragsrechtelijke taak en zijn eerdere rechtspraak op andere terreinen van Gemeenschapsrecht, later Unierecht, bij het uitblijven van verdere regelgeving door de Associatieraad na 1980, werkelijk anders? Had het de uitleg en toepassing van het associatierecht geheel moeten overlaten aan de nationale bestuursorganen en rechters? De uitvoeringspraktijk in de jaren 1976-1993 in Duitsland en Nederland, twee lidstaten met grote aantallen Turkse immigranten, kenmerkte zich door een ontkenning van de relevantie en een minimalistische uitleg of het geheel niet toepassen van het associatierecht, aangevuld met sterk uiteenlopende interpretaties door nationale rechters. Zou een voortzetting van dat alternatief in de decennia voor en na de eeuwwisseling in overeenstemming zijn geweest met de verplichtingen die de EEG was aangegaan toen het in 1963 in Ankara de Associatieovereenkomst ondertekende en die ondertekening later bekrachtigde? In verschillende arresten heeft het Hof duidelijk gemaakt dat het de grenzen van zijn eigen rol als wetgever-plaatsvervanger bewust is: bijvoorbeeld in *Ahmet Bozkurt* (geen aanvulling van associatieregels) en *Demirkan* (geen de facto opheffing van de visumplicht voor

Turkse reizigers). Het Hof is erin geslaagd een rationeel en evenwichtig compromis te vinden tussen de verschillende betrokken individuele en publieke belangen. Het heeft daarmee een degelijke basis gelegd voor de rechtspositie van Turkse burgers in de Unie voor de lange periode voorafgaand aan de toetreding van Turkije. Het Hof heeft met zijn rechtspraak ook een kader geschapen voor onderhandelingen tussen alle betrokken partijen over een eventuele wijziging van de huidige regels of de vaststelling van nieuwe regels over hun onderlinge betrekkingen en over de status van Turkse burgers in de EU én van Unieburgers in Turkije.

In verschillende arresten heeft het Hof duidelijk gemaakt dat het zich de grenzen van zijn eigen rol als wetgever-plaatsvervanger bewust is.