

**Noot C.A. Groenendijk bij JV 2005/276**

Het antwoord op de eerste vraag brengt weinig nieuws. Het is ook in de tijd van beperkte betekenis. Op 30 april 2006 eindigt de implementatietermijn van de nieuwe Richtlijn 2004/38/EG inzake het vrij verkeer van unieburgers en hun gezinsleden. Die richtlijn vervangt richtlijn 64/221 en acht andere EG-richtlijnen inzake het vrij verkeer alsmede een deel van Verordening 1612/68. De nieuwe richtlijn codificeert veel van de rechtspraak van het Hof over dit onderwerp en versterkt de rechtspositie van EU-burgers en hun gezinsleden aanmerkelijk (Pb EG 2004 L 229/35). Art. 31 van die richtlijn geeft een nieuwe regeling van de procedurele waarborgen. Op die regeling kunnen de betrokkenen zich vanaf Koninginnedag 2006 rechtstreeks beroepen. Ze treedt in plaats van de artt. 8 en 9 van Richtlijn 64/221/EEG die dateren uit een tijd dat in de meeste lidstaten nog geen behoorlijke bestuursrechtelijke rechtsbescherming in vreemdelingenzaken bestond. Die bescherming kwam in Nederland eerst in 1967 met de invoering van de Vreemdelingenwet van 1965.

Bij de beantwoording van de tweede vraag zet het Hof de sinds het arrest *Bozkurt* (RV 1995, 91) gevolgde lijn voort dat de bepalingen in Besluit 1/80 analoog moeten worden uitgelegd als de overeenkomstige bepalingen voor werknemers uit de lidstaten. De argumenten van de Duitse en de Oostenrijkse regeling dat art. 14 van het Besluit alleen ziet op de inhoudelijke kant van de openbare orde exceptie en dat voor de procedurele aspecten nadere uitvoeringsregels nodig zijn (r.o. 59), wordt door het Hof verworpen. Nadat in eind 2004 in het arrest *Cetinkaya* (JV 2005/1) art. 3 van richtlijn 64/221 ook voor Turkse werknemers en hun gezinsleden van toepassing was verklaard, gebeurt hetzelfde nu met de artt. 8 en 9 van die richtlijn. Het Hof baseert zich daarbij enerzijds op de doelstelling van de associatie en op het feit dat in de associatieregels nauwkeurig omschreven rechten zijn toegekend (r.o. 66) en anderzijds op de constatering dat die individuele rechten alleen doeltreffend zijn als Turkse werknemers daarop ook bij de rechter een beroep kunnen doen. Voor de doeltreffendheid van de rechtsbescherming is het “absoluut noodzakelijk” dat ook de procedurele waarborgen gelden (r.o. 67). Zonder effectieve procedurele bescherming bestaan de materiële rechten alleen op papier. Deze interpretatie ligt geheel in de lijn van de vaste rechtspraak van het Hof dat regels van gemeenschapsrecht zo moeten worden uitgelegd dat ze nuttig effect (“effet utile”) hebben. Deze twee instrumenten, de doelstelling van de regeling en het nuttig effect van de regels, zal het Hof ongetwijfeld ook gaan hanteren bij de uitleg van de nieuwe EG-richtlijnen inzake gezinshereniging, asiel en langverblijvende ingezetenen van derdelanden.

Verder overweegt het Hof dat er geen grond is om aan de toegelaten gezinsleden van Turkse werknemers een geringere rechtsbescherming toe te kennen dat aan de werknemers zelf (r.o. 68). De uitleg die in dit arrest wordt gegeven aan art. 14 van Besluit 1/80 geldt dus zowel voor de werknemers met een verblijfsrecht op grond van art. 6 als voor de gezinsleden met een verblijfsrecht op grond van art. 7 van dat Besluit. Met het gebruik van de woorden “autonome bescherming” benadrukt het Hof nogmaals dat, als de gezinsleden eenmaal een verblijfsrecht op grond van art. 7 hebben verkregen, dat recht niet langer van de relatie met de werknemer of van het al dan niet verrichten van arbeid door die werknemer of door het gezinslid afhankelijk is. Opmerkelijk is verder dat het Hof bij de weergave van de relevante feiten volstaat met de constatering dat Ünal een Turks onderdaan is die sinds meerdere jaren legaal in Oostenrijk verblijft en er arbeid in loondienst verricht (r.o. 31). Het Hof stelt niet vast dat Ünal op basis van die arbeid aan art. 6, eerste lid, van Besluit 1/80 een verblijfsrecht ontleent. Mogelijk houdt dat verband met de eerdere rechtspraak van het Hof dat de standstillbepaling van art. 13 van Besluit 1/80 ook bescherming biedt aan Turkse werknemers en hun gezinsleden, die wel zijn toegelaten maar nog geen verblijfsrecht aan de artt. 6 en 7 ontleen, zie het arrest *Abatay*, JV 2004/2, r.o. 79. Art. 13 vormt, naast de materiële en de procedurele beperkingen die uit art. 14 voortvloeien, de derde beperking van de mogelijkheid van lidstaten om het verblijf van de betrokken werknemers of hun gezinsleden op openbare orde gronden te beëindigen.

Voor de praktijk in Nederland betekent dit arrest dat art. 1.5 Vb 2000 moet worden aangepast. Over bezwaar of administratief beroep van Turkse werknemers en hun gezinsleden met een verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80 moet, evenals als bij “gemeenschapsonderdanen” de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken worden gehoord.

Verder maakt bovenstaand arrest in samenhang met de eerdere arresten *Nazli* (JV 2000/81) en *Cetinkaya* (JV 2005/1) duidelijk dat de gedetailleerde regels inzake de bescherming tegen uitzetting in de artt. 27 en 28 alsmede de procedurele waarborgen van art. 31 van de eerdergenoemde richtlijn 2004/38/EG vanaf 30 april 2006 niet alleen voor EU-burgers en hun gezinsleden, maar ook voor Turkse werknemers en hun gezinsleden zullen gelden. Nederland is gezien art. 10 EG Verdrag gehouden daarmee bij de implementatie van die richtlijn direct rekening te houden. Die nieuwe richtlijn is blijkens het begin van de considerans mede gebaseerd op art. 40 EG-Verdrag. Art. 12 van de Associatieovereenkomst verwijst naar die bepaling van het EG-Verdrag. Als de rechtsbescherming van EG-werknemers wordt uitgebreid, betekent zulks dat de rechtsbescherming van Turkse werknemers, voorzover die in het kader van de associatie is geregeld, ook een overeenkomstige uitbreiding ondergaat. De bepalingen van Besluit 1/80 moeten na 30 april 2006 worden uitgelegd overeenkomstig de betreffende bepalingen van de nieuwe richtlijn voor EU-burgers. Het Hof herhaalt in bovenstaand arrest zijn heel algemeen geformuleerde overweging uit het arrest *Cetinkaya*, dat art. 14 van Besluit 1/80 “de bevoegde nationale autoriteiten soortgelijke beperkingen oplegt als die welke gelden voor een uitwijzingsmaatregel ten aanzien van een onderdaan een lidstaat (...)” De nationale rechters moeten daarom bij de toetsing van een maatregel tot verwijdering van een Turkse werknemer rekening houden met de beginselen geformuleerd in richtlijn 64/221 (r.o. 64 en 65). Dat is straks niet anders ten aanzien van de richtlijn 2004/38. De AG Maduro wees er op dat, anders dan de beide regeringen in bovenstaande zaak hadden betoogd, de analoge uitleg niet beperkt is tot de bepalingen van het EG-Verdrag, maar evenzeer de secundaire gemeenschapsregels in richtlijnen of verordeningen omvat (punt 67 van zijn conclusie).

Bovenstaand arrest illustreert een opmerkelijk verschil van perspectief bij de interpretatie van de regels van de Associatie EEG-Turkije tussen het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak. Het Hof is er, overeenkomstig haar algemene opstelling bij de interpretatie van het gemeenschapsrecht, op gericht die bepalingen een nuttig effect voor Turkse migranten te geven. In verschillende uitspraken lijkt de Afdeling eerder van het tegenovergestelde uitgangspunt uit te gaan, zie *JV 2004/189*, *JV 2005/249* en *JV 2005/261*. Alleen als de rechtspraak van het Hof van Justitie geen andere weg openlaat, legt de Afdeling zich daarbij neer en maant de rechter in eerste aanleg zulks eveneens te doen, zie *JV 2004/348*, *JV 2005/120* en *JV 2005/205*. Waar het Hof bij de uitleg van bepalingen van de associatie veel aandacht besteedt aan beginselen van gemeenschapsrecht, de doelstelling van de associatie en de beginselen van de eigen uitleg van associatieregels, weet de Afdeling dat zulke beginselen voor de praktijk in Nederland geen betekenis hebben en acht het ook niet nodig zich tot het Hof te wenden om uitleg van die beginselen te verkrijgen, zie *ABRS 29 april 2005*, *JV 2005/249*.

**CAG**