

Nr. 41: besluit 1/80 EEG-Turkije: paspoortvereiste geen grond weigering

Rechtbank 's-Gravenhage zp. Amsterdam 23 februari 2006, AWB 05/8991 (mrs. Van de Ven, Meewisse Mans).

Eiseres en haar minderjarige kinderen ontlene een voortgezet verblijfsrecht aan art. 7 van Besluit 1/80. In het Gemeenschapsrecht geldt het paspoortvereiste enkel als voorwaarde bij eerste toelating. Verweerder heeft bij de beoordeling van de aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning aan eiseres het paspoortvereiste tegengeworpen. Het verblijfsrecht van eiseres ging niet verloren door het verlopen van de geldigheidsduur van haar paspoort. Uit art. 3, derde lid van Richtlijn 64/221/EEG volgt dat een voortgezet verblijfsrecht niet afhankelijk kan worden gesteld van het bezit van een geldig paspoort. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de voorwaarden voor werving van het voortgezet verblijfsrecht in art. 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 limitatief zijn opgesomd.

**Art. 7 besluit 1/80 Associatieraad EEG-Turkije;
art. 26 Vw 2000**

A., eiseres, mede ten behoeve van haar drie minderjarige kinderen, allen van Turkse nationaliteit,

tegen
de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
verweerder.

I. Procesverloop

1. Op 22 oktober 2003 heeft eiseres een aanvraag ingediend tot verlenging van de aan haar verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 onder de beperking 'verblijf bij echtgenoot'. Bij besluit van 5 april 2004 heeft verweerder deze aanvraag afgewezen. Bij bezwaarschrift van 29 april 2004 heeft eiseres tegen dit besluit bezwaar gemaakt. De gronden van het bezwaar zijn ingediend bij brief van 23 juli 2004 en aangevuld bij brieven van 14 september 2004 en 4 november 2004. Het bezwaar is bij besluit van 2 februari 2005 gegrond verklaard en aan eiseres is de gevraagde verblijfsvergunning verleend, met ingang van 4 november 2004 en geldig tot 21 januari 2006.

2. Bij beroepschrift van 28 februari 2005 heeft eiseres tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. De gronden van het beroep zijn ingediend bij brief van 31 maart 2005 en aangevuld bij brief van 14 juni 2005. Op 27 mei 2005 zijn de op de zaak betrekking hebbende stukken van verweerder ter griffie ontvangen. In het verweerschrift van 20 juni 2005 heeft verweerder geconcludeerd tot ongegrondverklaring van het beroep.

3. Het onderzoek ter zitting van de enkelvoudige kamer heeft plaatsgevonden op 30 juni 2005. De rechtbank heeft de behandeling van het onderzoek ter zitting geschorst en verweerder vragen gesteld. Verweerder heeft bij brief van 19 juli 2005 op deze vragen gereageerd. Bij brief van 3 augustus 2005 heeft eiseres gereageerd. Naar aanleiding van de reacties van partijen heeft de rechtbank de zaak verwezen naar de meervoudige kamer.

4. Het onderzoek ter zitting is hervat op 13 oktober 2005. Eiseres is aldaar vertegenwoordigd door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn voornoemde gemachtigde.

5. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten.

II. Feiten

In dit geding gaat de rechtbank uit van het volgende.

1. De aanvraag van eiseres is mede ten behoeve van haar drie minderjarige kinderen F. geboren op (...) 1987, G., geboren op (...) 1990, en H. geboren op (...) 1993 ingediend.

2. De echtgenoot van eiseres heeft op 27 november 2001 een aanvraag ingediend en is in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning met als doel 'het verrichten van arbeid in loondienst als voorganger c.q. godsdienstleraar in dienst van de B. Moskee te Amsterdam', geldig tot 15 april 2003 en laatstelijk verlengd tot 1 januari 2004. Vervolgens is hem een verblijfsvergunning verleend met ingang van 14 juli 2004, geldig tot 21 januari 2006 voor 'verblijf als godsdienstleraar ten behoeve van C'.

3. Eiseres is laatstelijk met ingang van 3 oktober 2002 in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'verblijf bij echtgenoot A.', waarvan de geldigheidsduur laatstelijk is verlengd tot 1 januari 2004.

III. Overwegingen

1. Aan de orde is de vraag of het bestreden besluit, in het licht van de daartegen aangevoerde beroepsgronden, in rechte stand kan houden.

2. Partijen zijn verdeeld over de ingangsdatum van de aan eiseres verleende verblijfsvergunning.

3. Ingevolge artikel 26, tweede lid, van de Vw 2000 wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 verlengd met ingang van de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning waarvoor verlenging is gevraagd, afloopt.

4. Op grond van artikel 7 van het Besluit nummer 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: Associatiebesluit 1/80) komt aan de toegelaten gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lidstaat behorende Turkse werknemer het recht op arbeid in loondienst toe en daarmee het recht op verblijf.

5. Verweerder heeft eiseres een verblijfsvergunning verleend met ingang van 4 november 2004, geldig tot 21 januari 2006, omdat bij brief van 4 november 2004 kopieën zijn overgelegd van de geldige documenten voor grensoverschrijding van eiseres en haar minderjarige kinderen en daarmee eerst op die datum is aangetoond dat aan het paspoortvereiste is voldaan, aldus verweerder.

6. Eiseres heeft aangevoerd dat de verblijfsvergunning, afhankelijk van de verblijfsstatus van haar echtgenoot, dient te worden verlengd met ingang van 1 januari 2004. Gelet op de ratio van het paspoortvereiste en de omstandigheid dat de daarvoor van belang zijnde gegevens in deze zaak al vast staan, is de door verweerder gekozen ingangsdatum onjuist.

7. De rechtbank stelt vast dat het paspoort van eiseres, waarin de kinderen F. en G. zijn bij geschreven, geldig was tot 3 maart 2004 en op 1 november 2004 is verlengd met een geldigheidsduur tot 3 maart 2006. Het paspoort van G. was geldig tot 3 maart 2005, maar is niettemin eveneens op 1 november 2004 verlengd tot 3 maart 2006. Gelet op de geldigheidsduur van het paspoort is in het geval van G. immer sprake geweest van een geldig document voor grensoverschrijding. Verweerder heeft in het bestreden besluit dan ook ten onrechte de ingangsdatum van de aan G. verleende verblijfsvergunning op 4 november 2004 gesteld.

8. Onverminderd het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder ten onrechte aan eiseres het paspoortvereiste heeft tegengeworpen. Daartoe wordt overwogen dat eiseres en haar kinderen verblijf ontlenen aan het Gemeenschapsrecht en dat in het Ge-

meenschapsrecht – voor zover hier relevant – het paspoortvereiste enkel geldt als voorwaarde in het kader van een eerste verblijfsaanvraag en toelating. In de onderhavige procedure gaat het om een aanvraag om verlenging van een reeds verleende verblijfsvergunning, waarbij op grond van het Gemeenschapsrecht de voorwaarde om in het bezit te zijn van een geldig document voor grensoverschrijding geen rol meer speelt. Indien een vreemdeling op grond van het Gemeenschapsrecht van rechtswege verblijf heeft in een Lid-Staat, wordt dat verblijf niet zonder meer beëindigd als diens paspoort is verlopen. Gelet hierop is het niet overeenkomstig het Gemeenschapsrecht wanneer een verblijfsverlenging afhankelijk wordt gesteld van een geldig document voor grensoverschrijding. Zulks valt af te leiden uit – onder meer – artikel 3, derde lid, van de Richtlijn voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, nummer 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964. Tevens wordt verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) van 7 juli 2005 in zaak C-373/03 waarin het Hof heeft geoordeeld dat voor het ontstaan van de rechten inzake arbeid van de gezinsleden van Turkse werknemers, overeenkomstig artikel 7, eerste alinea, van het Associatiebesluit 1/80 enkel de voorwaarde geldt dat die gezinsleden gedurende een aanvangsperiode van drie jaar daadwerkelijk samenwonen met de werknemer, van wie zij hun rechten afleiden. Toegepast op de onderhavige zaak, leidt dit tot het oordeel dat verweerder ten onrechte de verleende verblijfsvergunning heeft laten ingaan op 4 november 2004. Het beroep is dan ook gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd vanwege het ontbreken van een deugdelijke motivering.

9. Hieruit volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Derhalve zal het beroep gegrond worden verklaard, het bestreden besluit worden vernietigd en bepaald worden dat verweerder een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak.

10. In beginsel bestaat naar het oordeel van de rechtbank aanleiding om verweerder te veroordelen in de kosten die eiseres in verband met de behandeling van dit beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. In de onderhavige zaak ziet de rechtbank daar echter geen aanleiding toe, omdat er sprake is van samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de rechtbank in de zaak van de echtgenoot van eiseres, geregistreerd onder nummer AWB 05/8 990, verweerder heeft veroordeeld in de proceskosten, begroot op € 805,-. De rechtbank wijst derhalve af het verzoek om verweerder te veroordelen in de proceskosten.

IV. Beslissing
De rechtbank

1. verklaart het beroep gegrond;
2. vernietigt het bestreden besluit;
3. bepaalt dat verweerder binnen acht weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;
4. wijst het verzoek om proceskostenveroordeling af.

Noot

1. Deze bondige en op onderdelen weinig precies geformuleerde uitspraak is in zijn uitkomst juist. Het verwerven van de status van art. 7, eerste alinea, van besluit 1/80 is volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie alleen van de in die bepaling genoemde voorwaarden (toelating als gezinslid van een Turkse werknemer en drie jaar verblijf bij de werknemer) afhankelijk. Bovendien gaat die status slechts op twee gronden verloren: de zeer beperkte gronden die ook voor EU burgers gelden en langdurige afwezigheid zonder geldige reden. Aldus het Hof van Justitie in de arresten *Cetinkaya* (RV 2004, 93) en *Aydinli* (RV 2005, 89). Het paspoortvereiste hoort niet tot die gronden.

Impliciet verklaart de Rechtbank het oude art. 3 lid 3 van Richtlijn 64/221/EEG (tegenwoordig art. 15 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG) van overeenkomstige toepassing op Turkse burgers met een verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80. Het enkele verlopen van de geldigheid van het paspoort is geen grond voor uitzetting van EU burgers en evenmin voor Turkse werknemers en hun familieleden. Wel kan van hen worden gevraagd dat zij binnen een redelijke termijn om verlenging van de geldigheid of een nieuw paspoort vragen. De sanctie daarop is niet verlies van het verblijfsrecht maar kan hoogstens gelijk zijn de sanctie die een eigen burger voor een soortgelijke overtreding kan worden opgelegd. Hier kan de tweede zin van art. 26 van Richtlijn 2004/38/EG analoog worden toegepast. Het paspoortvereiste dient primair om de eventuele uitzetting van de vreemdeling naar diens land van herkomst of een derde land mogelijk te maken. In Besluit 1/80 is geen regeling voorzien als in art. 27 lid 4 van Richtlijn 2004/38/EG, die de lidstaat die het paspoort afgaf verplicht om de betrokkene weer terug te nemen. Dat hoeft echter geen onoverkomelijk problemen op te leveren. Bij eerste toelating van een Turkse werknemer of diens gezinslid kan de eis van bezit van een geldig paspoort worden gesteld. Als de IND de kopie van dat paspoort bewaart, kan dat zonnig als bewijsstuk van de nationaliteit tegenover de Turkse autoriteiten worden gebruikt.

In feite bestelde de Rb in bovenstaande uitspraak dat de Nederlandse wettelijke regels inzake het paspoortvereiste en de ingangsdatum van de verlenging van de verblijfsvergunning buiten toepassing moeten blijven wegens strijd met Besluit 1/80.

2. In 2006 werd verder beslist dat het ontbreken van een tewerkstellingsvergunning geen grond voor weigeren van een verblijfsvergunning is als de betrokkene een verblijfsrecht aan Besluit 1/80 ontleent (Rb Den

Haag zp Amsterdam 22 februari 2006, JV 2006/138). Voor de ingangsdatum van de verblijfsvergunning is niet de datum van aanvraag maar de datum waarop het verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80 werd verkregen relevant (Rb Den Haag zp Almelo 8 maart 2006, JV 2006/181).

Al deze uitspraken maken duidelijk dat de weergave van de betekenis van Besluit 1/80 voor de verblijfsrechtelijke positie van Turkse burgers en hun familieleden in B11/3 Vc 2000 verre van volledig en juist is. Zo wordt daar ondermeer niet vermeld dat voor familieleden slechts twee van de vier vermelde verliesgronden gelden. Ook de mededeling dat het verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80 verloren gaat bij een verblijf van meer dan zes maanden buiten Nederland lijkt meer aan het nationaal beleidsgedachtegoed dan aan het Gemeenschapsrecht te zijn ontsproten. Verder heeft de Minister in het najaar van 2006 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de IND bij beslissingen over mogelijke verblijfsbeëindiging van personen met de Turkse nationaliteit ambtshalve toetst of de betrokkene een recht op voortgezet verblijf aan Besluit 1/80 ontleent (TK 19637, nr. 1099, p. 3). De ambtshalve toetsing zou, omdat het hier gaat om regels van EG-recht die voorrang hebben op het nationale recht, bij elke aanvraag om verlenging van een verblijfsvergunning van een Turkse burger dienen plaats te vinden.

De omzetting van de regels van Besluit 1/80 en de rechtspraak van het Hof over die regels dient niet bij circulaire maar bij algemeen verbindend voorschrift te geschieden. De Europese Commissie heeft begin 2006 een inbreukprocedure tegen Nederland aanhangig gemaakt, omdat Nederland meer dan veertig jaar na dato de regels van Richtlijn 64/221/EG nog steeds ten dele in de Vreemdelingencirculaire implementeerde. Voor de regels inzake het vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden is dat gebrek intussen door de omzetting van Richtlijn 2004/38/EG met name in de artt. 8.7 e.v. Vb 2000 (Stb. 2006, 215) hersteld. De omzetting van de gemeenschapsrechtelijke regels inzake Turkse werknemers en hun familieleden is nog steeds gebrekkig. Die regels dienen eveneens in het Vb 2000 te worden vastgelegd.

3. Voor een uitvoerig overzicht van de betekenis van de Associatie EEG-Turkije voor Turkse burgers in Nederland, zie H. Oosterom-Staples, *Associatieovereenkomst EEG-Turkije*, Leidraad voor de praktijk, *Migrantenrecht 2006*, p. 128-140 en 176-186.

CAG
