

Nr. 39: geen voortgezet verblijfsrecht van gezinslid Turkse werknemer na diens dood?

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 10 december 2007, 200704274/1 (mrs. Lubberdink, Claesens, Sevenster).

Gezien de bewoordingen van artikel 7 van Besluit nr. 1/80, gezien in het licht van het arrest Kadiman, is het niet voor tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel vatbaar, dat de status van gezinslid woonachtig bij een Turkse werknemer vervalt bij het overlijden van die Turkse werknemer.

Art. 7 besluit nr. 1/80 Associatieraad EEG-Turkije

de staatssecretaris van Justitie,
appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage,
zp. Almelo 23 mei 2007 in het geding tussen
A.,
de Minister voor vreemdelingenzaken en Integratie

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 maart 2006 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) een aanvraag van A. (hierna: de vreemdeling) om wijziging van de beperking van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en verlenging van de geldigheidsduur daarvan afgewezen.

Bij besluit van 7 december 2006 heeft de minister het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 23 mei 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Almelo, (hierna: de rechtbank) het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris van Justitie (hierna: de staatssecretaris) bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 20 juni 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend. (...; *red.*).

2. Overwegingen

2.1 In de grieven 2 en 3 klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank, door te overwegen dat artikel 7, eerste alinea, van Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad tussen de Europese Gemeenschap en Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: Besluit nr. 1/80) met zich brengt dat in het individuele geval moet worden gezien of het vereiste van drie jaar samenleven met de desbetreffende Turkse werknemer in overeenstemming is met die bepaling, heeft miskend dat het in deze procedure tevens gaat over de vraag, of de vreemdeling ook na de dood van zijn vader als een gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer kan worden beschouwd. De rechtbank heeft, door te overwegen dat het overlijden van de vader dient te worden aangemerkt als een objectieve omstandigheid die rechtvaardigt dat de vreemdeling niet aan het samenlevingsvereiste heeft voldaan, niet onderkend dat de vreemdeling na het overlijden van zijn vader niet meer kan worden beschouwd als een zodanig gezinslid, aldus de staatssecretaris.

2.2 Ingevolge artikel 7, eerste alinea, van Besluit nr. 1/80 hebben gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen, het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert tenminste drie jaar aldaar legaal wonen, en vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze, wanneer zij sedert tenminste vijf jaar aldaar legaal wonen.

2.3 In het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) van 17 april 1997 in zaak nr. C-351/95, Jur. 1997, p. I-2133 (RV 1997, 87) heeft het Hof overwogen dat:

'34. Deze bepaling heeft tot doel, de tewerkstelling en het verblijf van de tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer te bevorderen,

door te waarborgen dat hij zijn familiebanden kan behouden.

[...]

36. De bij artikel 7, eerste alinea, ingevoerde regeling wil dus gunstige voorwaarden voor de gezinshereniging in de Lid-Staat van ontvangst scheppen door eerst de aanwezigheid van de gezinsleden bij de migrerende werknemer mogelijk te maken en vervolgens hun positie daar te consolideren, door hun het recht te verlenen in die staat arbeid te verrichten.

[...]

40. In een geval [...] waarin een Turks onderdaan zich enkel kan beroepen op zijn hoedanigheid van gezinslid van een migrerende werknemer in de zin van artikel 7, eerste alinea, omdat hij niet voldoet aan de voorwaarden om zich uit eigen hoofde te kunnen beroepen op de rechten, bedoeld in artikel 6, lid 1, vereist de nuttige werking van artikel 7, gelijk in rechtsoverweging 37 van dit arrest is beklemd, dat de gezinshereniging, die de reden was voor de binnenkomst van de betrokkene op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat, gedurende een bepaalde tijd tot uiting komt door een werkelijk samenwonen in gezinsverband met de werknemer.

41. Hieruit volgt, dat besluit nr. 1/80 zich in beginsel niet er tegen verzet, dat de autoriteiten van een Lid-Staat de verlenging van een verblijfsvergunning van een gezinslid, aan wie toestemming is verleend om zich in het kader van de gezinshereniging bij de Turkse werknemer in de Lid-Staat te voegen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene gedurende de periode van drie jaar, bedoeld in artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van het besluit, in gezinsverband met de werknemer samenleeft.'

2.4. Gezien de bewoordingen van artikel 7 van Besluit nr. 1/80, bezien in het licht van voormeld arrest van het Hof, is het niet voor tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel vatbaar, dat de status van gezinslid woonachtig bij een Turkse werknemer vervalt bij het overlijden van die Turkse werknemer. Derhalve is door het overlijden van de vader van de vreemdeling een einde gekomen aan zijn in dat artikel bedoelde status van gezinslid van een tot de Nederlandse arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer.

2.5. In het besluit van 7 december 2006 heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het begrip 'legaal wonen', als bedoeld in artikel 7, eerste alinea, van Besluit nr. 1/80, veronderstelt dat het gezinslid gedurende de periode van drie respectievelijk vijf jaar onafgebroken daadwerkelijk bij de Turkse werknemer moet wonen. Uit officiële documenten blijkt – aldus de minister – dat de vreemdeling zich eerst per 16 oktober 1981 in Nederland heeft gevestigd. Nu de vader van de vreemdeling op 8 november 1982 is overleden, wordt geconcludeerd dat de vreemdeling van 16 oktober 1981 tot 8 november 1982 daadwerkelijk bij een Turkse werknemer heeft gewoond. Nu deze periode ruim één jaar bedraagt is geen sprake van een periode van drie jaar respectievelijk vijf jaar legaal wonen, als bedoeld in voormeld artikel 7, aldus de minister.

2.6. Uit het hiervoor in 2.5. weergegeven standpunt volgt dat – anders dan de vreemdeling in het verweerschrift heeft betoogd – in het besluit van 7 december 2006, bij de beantwoording van de vraag of voldaan is aan de periode van ‘legaal wonen’, als bedoeld in artikel 7, eerste alinea, van Besluit nr. 1/80, in overeenstemming met voormeld arrest van het Hof, niet alleen betekenis is toegekend aan de duur van de periode dat de vreemdeling met zijn vader heeft samengeleefd, maar tevens in aanmerking is genomen dat met het overlijden van de vader de vreemdeling niet meer kan worden beschouwd als een gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer. Derhalve wordt niet toegekomen aan de in de procedure bij de rechtbank aan de orde gestelde vraag, of het overlijden van de vader dient te worden aangemerkt als een objectieve omstandigheid die rechtvaardigt dat de vreemdeling niet aan het samenlevingsvereiste heeft voldaan.

2.7. Uit hetgeen hiervoor is overwogen vloeit voort dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de vreemdeling aan artikel 7, eerste lid, van Besluit nr. 1/80 een verblijfsrecht kan ontlenen.

De grieven slagen.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. Grief 1 behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal de zaak met toepassing van artikel 44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State naar de rechtbank terugwijzen om te worden behandeld en beslist met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

2.9. De Afdeling zal de proceskosten in hoger beroep vaststellen. De rechtbank dient omtrent de vergoeding van deze kosten te beslissen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Almelo, van 23 mei 2007 in zaak nr. 06/60571;

III. wijst de zaak naar de rechtbank terug;

(...; red.).

Noot

1. De Afdeling volgt de door de Staatssecretaris aangevoerde interpretatie dat de status van gezinslid van een Turkse werknemer vervalt bij de dood van de Turkse werknemer. De motivering van de Afdeling kan mij niet overtuigen. Het citaat uit het arrest Kadiman is selectief. In de niet geciteerde r.o. 42 zegt het Hof: ‘Gelijk de Commissie op overtuigende wijze heeft aangevoerd, zou dit alleen anders zijn, indien objectieve omstandigheden rechtvaardigen, dat de migrerende werknemer en het gezinslid niet onder één dak wonen in de Lidstaat van ontvangst.’ Het Hof gaat er dus kennelijk van uit dat er uitzonderingen kunnen zijn op de door het Hof uit de bedoeling van art. 7

afgeleide voorwaarde van drie jaar samenwoning. Die voorwaarde staat niet in de tekst van art. 7. Niet voor niets zegt Hof in r.o. 41 dat art. 7 zich er ‘in beginsel niet tegen verzet’ dat een lidstaat de eis van samenwoning stelt. In r.o. 47 van het arrest Kadiman herhaalt het Hof dat uit ‘de strekking van deze bepaling volgt (...) dat het gezinslid in *beginsel* (mijn cursief) gedurende deze drie jaar onafgebroken bij de Turkse werknemer moet wonen’ De Afdeling laat na aan te geven waarom in het onderhavige geval geen sprake kan zijn van de door het Hof voorziene uitzonderingen op de voorwaarde van samenwoning. Dat na het overlijden van de werknemer geen samenwoning meer mogelijk is, is voor iedereen duidelijk. Over de rechtsgevolgen van dat overlijden is wel verschil van mening mogelijk. Die vraag wordt door de Afdeling eenvoudig weggedefinieerd.

2. Wat de Afdeling in punt 2.4 van bovenstaande uitspraak bedoelt met het beroep op ‘de bewoordingen van artikel. 7’ is raadselachtig. Art. 7 spreekt immers alleen over drie jaar of vijf jaar ‘aldaar legaal wonen’. Aldaar verwijst kennelijk naar de lidstaat van verblijf. Het Hof van Justitie heeft daaraan toegevoegd dat de betrokkenen bij de Turkse werknemer moet wonen. De Afdeling leest in de woorden ‘aldaar legaal wonen’ nu ook nog dat de Turkse werknemer gedurende die drie of vijf jaar in leven moet zijn. Die nieuwe eis ligt niet erg voor de hand, nu het Hof van Justitie in het arrest Akman (RV 1998, 93) heeft beslist dat voor de verwerving van het verblijfsrecht op grond van art. 7(2) niet vereist is dat de Turkse werknemer nog steeds werknemer is. De rechter in eerste aanleg had terecht naar het arrest Akman verwezen.

4. Dat de Afdeling deze vraag als ‘niet voor tot pre-judiciële verwijzing nopende twijfel vatbaar’ kwalificeert, betekent een diskwalificatie van de veel uitvoeriger gemotiveerde uitspraak van de VK Almelo, waarin naar vier relevante arresten van het Hof van Justitie werd verwezen. Als nationale rechters tot verschillende oordelen komen over de uitleg van een bepaling van gemeenschapsrecht is er een vraag van gemeenschapsrecht, tenzij de ene rechter meent dat de interpretatie van de andere rechter niet serieus kan worden genomen.

Voor dat standpunt is in dit geval nog minder aanleiding nu het bovendien de vraag is of de regels van art. 12 Richtlijn 2004/38 over het voortgezet verblijfsrecht van gezinsleden van een EU werknemer na diens overlijden niet naar analogie moeten worden toegepast op Turkse werknemers. Een argument tegen een dergelijke analoge toepassing kan worden ontleend aan een van de eerste arresten van het Hof over Besluit 1/80 (het arrest Bozkurt RV 1995,91). Het Hof besliste daar in het geval van een volledig arbeidsongeschikt geworden Turkse werknemer dat analoge toepassing alleen mogelijk is al er een overeenkomstige bepaling in Besluit 1/80 staat. Op dat arrest is juist op dat punt veel kritiek gekomen. Het Hof heeft de onredelijke gevolgen van het arrest Bozkurt onlangs in vergaande mate gereduceerd in het arrest Dogan (JV 2005/340). Door het Hof van Justitie de mogelijkheid te onthou-

den zich over deze vragen uit te spreken, draagt de Afdeling niet bij aan de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht. De Afdeling miskent haar taak als plaatsvervangend gemeenschapsrechter. Overigens kunnen de Vreemdelingenkamers deze vraag ook heel goed zelf op grond van art. 234 EG Verdrag aan het Hof van Justitie voorleggen.

5. Uit de processtukken die (deels) op de website van de Raad van State zijn gepubliceerd, blijkt dat de betrokkene in 1981 als vierjarig kind bij zijn vader in Nederland kwam wonen en dat hij de status van afhankelijk gezinslid op grond van art. 10, lid 2 Vw van 1965 had totdat hij die status in 1995 verloor bij zijn meerderjarigheid. De betrokkene is na het overlijden van zijn vader bij een ongeluk in 1982 aanvankelijk bij zijn moeder en andere gezinsleden in Nederland blijven wonen, maar raakte daarna op drift en was veelvuldig betrokken bij criminaliteit. Hij liet na om een verblijfsdocument aan te vragen. Omdat de administratie 14 jaar legaal verblijf als minderjarig kind van een Turkse werknemer kennelijk onvoldoende achtte om de betrokkene op grond van het nationale recht voortgezet verblijf toe te staan, werd de vraag of de zoon na de dood van zijn vader in 1982 een voortgezet verblijfsrecht aan art. 7 van Besluit 1/80 kon ontlenen, 25 jaar later beslissend voor zijn recht op verblijf in Nederland.

6. De Afdeling hechtte het hoger beroepschrift van de Staatssecretaris aan de uitspraak en publiceerde dat stuk ook op haar website. Ze doet dat niet met het verweerschrift van de vreemdeling. Die internetpublicatie is een belangrijke stap vooruit in de controleerbaarheid van het werk van de Afdeling. Maar waarom is het verweer van de vreemdeling niet relevant?

CAG
