



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

JV 2018/169

Schrauwen, A.A.M.

Publication date

2018

Document Version

Author accepted manuscript

Published in

Jurisprudentie Vreemdelingenrecht

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Schrauwen, A. A. M. (2018). JV 2018/169. 169. Case note on: HvJ EU, 7/08/18, ECLI:EU:C:2018:632 *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht*, 22(13), 995-1008.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

1. Dit arrest volgt op arresten die in respectievelijk 2014 (*Naime Dogan*, JV 2014/263, ve14001118), 2016 (*Caner Genc*, JV 2916/133, ve16000706) en 2017 (*Tekdemir* JV 2017/98, ve17000632) zijn geweest over de toepasselijkheid van de standstillbepalingen op regels over gezinshereniging met Turkse werknemers en zelfstandigen onder het associatierecht EEG-Turkije. Het Hof kent in dit arrest aan de standstillbepaling uit artikel 7 van het in 1980 vervallen besluit 2/76 eenzelfde werking toe als aan die uit artikel 13 van besluit 1/80 en artikel 41, lid 1 van het Aanvullend Protocol. Bovendien bevestigt het Hof nogmaals dat nieuwe beperkingen inzake gezinshereniging weliswaar gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang zoals een efficiënt beheer van de migratiestromen, maar dat de toepassing ervan onderhevig is aan een strikte proportionaliteitscontrole.

2. In hoeverre vervangt de standstillbepaling van besluit 1/80 van de Associatieraad die van besluit 1/76? Deze vraag is van belang voor de beoordeling van maatregelen die zijn genomen tussen 20 december 1976 en 1 december 1980 en die zouden kunnen gelden als 'nieuwe beperkingen' na 1976, maar niet na 1 december 1980. Artikel 7 van besluit 2/76 trad in werking op 20 december 1976 en verbiedt EU lidstaten en Turkije het opleggen van nieuwe beperkingen met betrekking tot werkgelegenheid aan werknemers wier verblijf en arbeid op hun grondgebied legaal zijn, en Artikel 13 van besluit 1/80 bepaalt vanaf 1 december 1980 hetzelfde ten aanzien van werknemers *en hun gezinsleden*.¹ Omdat de Duitse regel die hier ter discussie staat een visumplicht behelst voor gezinshereniging en is ingevoerd op 5 oktober 1980 is de vraag niet alleen of de standstillbepaling van besluit 2/76 daarop nog steeds van toepassing is, maar ook of deze bepaling van toepassing is op beperkingen ten aanzien van gezinshereniging en zo ja, of de Duitse regel in strijd is met artikel 7 van besluit 2/76.

3. In Duitsland geldt dat een verblijfsvergunning alleen wordt toegekend indien de verzoeker met het vereiste visum in Duitsland is binnengekomen en bij aanvraag van dat visum al de nodige informatie heeft gegeven. Daarnaast geldt voor gezinshereniging ook een taalvereiste. Beide vereisten kennen een hardheidsclausule, waarvan die voor het taalvereiste werd ingevoerd in 2015, ter uitvoering van het arrest *Dogan*. De feiten in het hoofdgeding spelen zich grotendeels vóór 2015 af. De verzoekster in het hoofdgeding, Mevrouw Yön, is sinds 2004 echtgenote van een Turkse man die al meer dan twintig jaar in Duitsland verblijft. Haar is al herhaalde malen een verzoek tot afgifte van een visum geweigerd omdat ze niet voldeed aan het taalvereiste. In 2013 bezoekt ze op een door Nederland afgegeven Schengenvisum haar zus in Nederland, en reist van daaruit naar haar echtgenoot in Duitsland. Eenmaal in Duitsland verzoekt ze om een tijdelijke verblijfsvergunning voor gezinshereniging en meldt daarbij dat ze wegens haar gezondheid en analfabetisme hulp nodig heeft van haar echtgenoot. Ze krijgt de vergunning niet omdat ze niet voldoet aan de visumplicht noch aan het taalvereiste. Mevrouw Yön stelt beroep in en de rechter in eerste aanleg oordeelt in 2014 dat beide vereisten in strijd zijn met artikel 7 van besluit 2/76. Daartegen gaat de stad Stuttgart in beroep bij de verwijzende rechter, die meent dat de ondertussen ingevoerde hardheidsclausule het taalvereiste verenigbaar maakt met het Unierecht zoals uitgelegd door het Hof in de zaak *Dogan*. De verwijzende rechter stelt dat toepasselijkheid van de hardheidsclausule voor het taalvereiste in voorkomend geval moet worden onderzocht nadat het Hof uitspraak heeft gedaan over de verenigbaarheid van de visumplicht met het Unierecht. Het Hof gaat dan ook uitsluitend in op het visumvereiste.

4. Voor de toepasselijkheid van besluit 2/76 *ratione temporis* is van belang dat Besluit 1/80 weliswaar volgt op Besluit 2/76 en het ook vervangt, maar het niet met terugwerkende kracht intrekt. Dit is ook logisch in het licht van de doelstelling van het associatieregime, namelijk de geleidelijke versterking van de economische betrekkingen tussen de Unie en Turkije. Artikel 12 van de Associatieovereenkomst ziet

¹ Mijn cursivering, A.S.

op de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, en de besluiten 2/76 en 1/80 vormen dan ook opeenvolgende fasen in die geleidelijke totstandbrenging. Alle maatregelen ingevoerd tussen 20 december 1976 en 1 december 1980 moeten dus verenigbaar zijn met artikel 7 van besluit 2/76.

5. Artikel 7 van besluit 2/76 verbiedt Turkije en de lidstaten van de EU het invoeren van nieuwe beperkingen 'met betrekking tot de toegang tot werkgelegenheid van werknemers wier verblijf en arbeid op hun grondgebied legaal zijn'. Daarmee wijkt de tekst iets af van artikel 13 van besluit 1/80, dat de woorden 'werknemers en hun gezinsleden' bevat. De AG meent, mede op grond van het verschil in formulering, dat het Hof artikel 7 van besluit 2/76 niet op dezelfde wijze dient uit te leggen als artikel 13 van besluit 1/80. De AG lijkt bovendien te suggereren, onder verwijzing naar het arrest *Demirel* (12/86, MR 1988 nr. 14 m.nt. J. Korte, RV 1987, 84, ve07002117) en 'met het volste respect voor het Hof' (Conclusie AG Sharpston ECLI:EU:C:2018:267, punt 74, ve18001044) dat beperkingen omtrent gezinshereniging niet onder de standstill van besluit 1/80 in tekstuele noch in teleologische zin vallen en dat de benadering van het Hof in deze 'bepaalde problemen' kent. Het Hof gaat alleen kort in op het tekstuele verschil en stelt dat de nieuwe voorwaarden voor gezinshereniging in de context van de standstill een beperking vormen voor de Turkse werknemer, en niet voor de gezinsleden. Het verschil in formulering rechtvaardigt daarmee niet dat de standstill uit besluit 2/76 een andere uitleg krijgt dan die uit besluit 1/80. Het Hof stoelt eenzelfde uitleg van voorwaarden voor gezinshereniging in de standstill uit besluit 2/76, besluit 1/80 en het Aanvullend Protocol op de aard, de context en het doel van zowel de besluiten, het Aanvullend Protocol en de Associatieovereenkomst. Al deze bepalingen in samenhang hebben met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers, de vestigingsvrijheid en het vrij verkeer van diensten als doel 'gunstige voorwaarden te scheppen' voor een geleidelijke verwezenlijking van dat vrij verkeer tussen de lidstaten van de EU en Turkije. Het visumvereiste uit oktober 1980 is daarmee een 'nieuwe beperking' in de zin van artikel 7 van besluit 2/76.

6. Zoals het Hof eerder in *Demir* (JV 2014/3 m. nt. C.A. Groenendijk, ve14000774) bepaalde ten aanzien van nieuwe beperkingen in de zin van artikel 13 van besluit 1/80 geldt ook voor nieuwe beperkingen onder artikel 7 van besluit 2/76 dat deze gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van dwingende redenen van algemeen belang en indien ze niet verder gaan dan nodig om dat belang te verzekeren. Net als in *Tekdemir* beroept Duitsland zich op een efficiënt beheer van de migratiestromen, en net als in *Tekdemir* onderwerpt het Hof de *toepassing* van de visumplicht aan een vrij strikte proportionaliteitstoets.

7. Het Hof oordeelt de visumplicht geschikt voor de verwezenlijking van een efficiënt beheer van de migratiestromen, en in principe 'niet onevenredig'. Het bestaan van een hardheidsclausule voorkomt immers dat het ontbreken van een visum bij binnenkomst in Duitsland niet noodzakelijkerwijs leidt tot afwijzing van een verblijfsvergunning, en is daarmee een mechanisme dat ervoor zorgt dat het starten van een visumprocedure in het land van oorsprong niet opgelegd hoeft te worden indien dat onredelijk zou zijn gezien de omstandigheden.

8. Het is opmerkelijk dat het Hof vervolgens eerst stelt dat de toepassing van de hardheidsclausule inzake het visumvereiste behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de autoriteiten en dan toch een eigen oordeel geeft over hoe die clausule toe te passen in het onderhavige geval. Volgens het Hof zou het onevenredig zijn om mevrouw Yön te verplichten een visum aan te vragen in Turkije indien haar gezondheidstoestand met zich meebrengt dat haar man haar naar Turkije zal moeten begeleiden, terwijl de autoriteiten over alle noodzakelijke gegevens beschikken om te kunnen beslissen over haar

verblijfsrecht. Het Hof voegt daaraan toe dat in een dergelijk geval het verlaten van Duitsland niet nodig is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van verblijf.

9. Gezien de opvatting dat voorwaarden omtrent gezinshereniging nieuwe beperkingen vormen voor de Turkse werknemer valt het wel te begrijpen dat het Hof de onevenredige toepassing koppelt aan de omstandigheid dat de werknemer zijn vrouw wellicht moet vergezellen naar Turkije. Maar mij lijkt dat een verplichting het land te verlaten om een visum aan te vragen in het land van nationaliteit terwijl de autoriteiten over alle noodzakelijke gegevens beschikken om uitspraak te doen omtrent het verblijfsrecht van betrokkene over het algemeen een onnodige en daarom onredelijke eis is. Hoe het ook zij, na deze flinke voorzet over hoe te oordelen over de evenredigheid van de toepassing van het visumvereiste geeft het Hof aan dat het de verwijzende rechter is die uiteindelijk beslist of toepassing van het vereiste in dit specifieke geval onevenredig is.

Annette Schrauwen, hoogleraar Europese integratie, Amsterdam Centre for European Law and Governance, UvA