

Samenvatting

1. Inburgering volgens de Contourennota

Het inburgeringsbeleid dat het kabinet Balkenende-II in de Contourennota herziening van het inburgeringsstelsel (verder te noemen: de Contourennota) (412) voor ogen heeft, tekent op verschillende punten een breuk met de bestaande situatie. In de Contourennota wordt voorgesteld nieuwkomers te verplichten een basisexamen af te leggen in het land van herkomst en, nieuwkomers en oudkomers, een algemene inburgeringsplicht op te leggen waaraan binnen maximaal vijf jaar na binnenkomst moet zijn voldaan.

Het basisexamen buitenland wordt in het land van herkomst afgenomen waar ook de voorbereiding door de betrokkene moet gebeuren. In het basisexamen buitenland wordt getoetst of de betrokkene een basiskennis heeft van de Nederlandse taal en maatschappij. Zolang het basisexamen buitenland niet met goed gevolg is afgelegd, wordt er geen machtiging tot voorlopig verblijf (verder te noemen: m.v.v.) afgegeven zodat het niet mogelijk is om voor lang verblijf naar Nederland te komen. De verplichting tot het afleggen van een basisexamen geldt daarom alleen voor nieuwkomers die voor binnenkomst over een m.v.v. moeten beschikken. (413)

De verplichting die een vreemdeling na binnenkomst heeft, is dat hij/zij binnen vijf jaar blijf geeft van voldoende kennis – zowel schriftelijk als mondeling - van de Nederlandse taal alsmede de Nederlandse samenleving. (414) De inburgeraar zal zelf verantwoordelijk zijn voor het behalen van het inburgeringsexamen binnen vijf jaar na binnenkomst. Deze verantwoordelijkheid vindt zijn uitdrukking door de inburgeraar zelf voor de kosten van zijn inburgering te laten opdraaien. (415) Alleen bij een succesvolle afronding binnen drie jaar van het inburgeringsexamen bestaat de mogelijkheid tot toekenning van een gemaximeerde vergoeding van overheidswege. 416 De overheid zal zorgdragen voor het aanbod van onderwijs, dat aanvankelijk door de Regionale Opleidingscentra (ROC's) zal worden aangeboden, doch later ook door andere, gecertificeerde instellingen aangeboden kan worden. (417) Voor inburgeringsplichtigen die geen beroep hoeven te doen op de kredietfaciliteit dat de overheid aan zal bieden, geldt dat zij vrij zijn om onderwijs te volgen bij een niet-gecertificeerde aanbieder. (418) In het geval van de inburgeringsplicht zal de handhaving gebeuren, enerzijds, door de mogelijkheid om na vijf jaar een bestuurlijke boete op te leggen en, anderzijds, door de afgifte van een zelfstandige of permanente verblijfskaart te koppelen aan het behalen van het inburgeringsexamen. Het onthouden van een zelfstandige of permanente verblijfskaart zal alleen gelden voor vreemdelingen die nog niet over een dergelijke kaart beschikken. De bestuurlijke boete 419 wordt ook ingezet om de betrokkene te dwingen op het verplichte intake – en voortgangsgesprek te komen. (420)

2. Onderzoeksvragen en methode

Met het uitbreiden van de groep inburgeringsplichtigen en het overgaan op een resultaatsverplichting dient de vraag naar de Europeesrechtelijke grenzen beantwoord te worden mede gezien de complexiteit van het EG-recht en de EG-associatieverdragen, alsmede het feit dat zich juist de laatste tijd veel ontwikkelingen in het Europese migratierecht (richtlijn gezinshereniging, (421) richtlijn langdurig verblijf onderdanen derdelanden, (422) de verblijfsrichtlijn (423) hebben voorgedaan. De centrale vraag die zich bij deze ontwikkelingen aandient, is de volgende:

Stelt het Europese recht grenzen aan het opleggen van inburgeringsverplichtingen aan (bepaalde categorieën van) personen en zo ja, welke?

De belangrijkste onderzoeksvragen die nader moeten worden onderzocht, zijn:

1. Staat het Europese recht, met in begrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland als voorwaarde voor toelating aan nieuwkomers de eis stelt van het behalen van een basisexamen inburgering in het buitenland?
2. Staat het Europese recht, met in begrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije toe dat Nederland aan nieuwkomers en/of oudkomers een inburgeringsplicht oplegt

en het niet behalen van het inburgeringsexamen sanctioneert met sancties die verband houden met de verblijfsrechtelijke positie en/of sancties met een financieel karakter?

Bovenstaande onderzoeksvragen betreffen nieuwkomers (vraag 1) en oud- en nieuwkomers (vraag 2) waarbij de volgende categorieën moeten worden onderscheiden:

1. burgers van de Unie (geboren binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER (424);
2. eigen onderdanen (geboren binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie dan wel de EER);
3. familieleden van een burger van de Unie dan wel een EER-burger, die zelf burger zijn van een derde land en wel of niet beschikken over een vergunning om binnen de Europese Unie dan wel de EER te verblijven; (425)
4. burgers van een derde land (geboren binnen of buiten de Europese Unie dan wel de EER) met de status van 'langdurig ingezetene' die in een andere lidstaat aan de integratie-eisen hebben voldaan;
5. familieleden van burgers van een derde land die hun verblijfsrecht ontleen aan de gezinsherenigingsrichtlijn; (426)
6. Turkse onderdanen (geboren binnen of buiten de Europese Unie dan wel de EER) die vallen binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije; (427)
7. familieleden van Turkse onderdanen (geboren binnen of buiten de Europese Unie dan wel de EER) die vallen binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.

Om de twee deelvragen te kunnen beantwoorden, moet per categorie personen worden vastgesteld welke ruimte het Europese recht lidstaten laat om een eigen beleid, in de vorm van afwijkende voorwaarden voor toelating en verblijf, te voeren. Een zelfde analyse zal gemaakt moeten worden om vast te stellen in hoeverre een lidstaat een aanvraag voor een zelfstandige of permanente verblijfskaart mag weigeren omdat niet aan de Nederlandse inburgeringsverplichting is voldaan. Verder moet worden vastgesteld of het Europese recht de lidstaten toestaat om een financiële sanctie op te leggen als er niet aan de inburgeringsverplichting is voldaan. Op basis van deze analyses zijn de volgende vragen beantwoord voor alle onderscheiden categorieën personen:

- A. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland als voorwaarde voor toelating aan nieuwkomers de eis stelt 'het behalen van een basisexamen inburgering in het buitenland'?
- B. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland aan nieuwkomers een inburgeringsplicht oplegt?
- C. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland aan oudkomers een inburgeringsplicht oplegt?
- D. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland het niet behalen van het inburgeringsexamen sanctioneert door een negatieve beslissing te geven op een aanvraag voor een zelfstandige of permanente verblijfsvergunning?
- E. Staat het Europese recht, met inbegrip van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, toe dat Nederland het niet behalen van het inburgeringsexamen sanctioneert met sancties met een financieel karakter oplegt?

Tot slot. Dit rapport gaat in op de beperkingen die uit het Europese Gemeenschapsrecht voortvloeien bij de ontwikkeling van een nationaal inburgeringsbeleid. Waar het Europese Gemeenschapsrecht geen beperkingen met zich meebrengt, kunnen deze nog wel uit andere rechtsregimes volgen, zoals bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de Burger en Politieke rechten, het Vluchtelingenverdrag of het nationale recht. Bedacht moet worden

dat het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens op grond van artikel 6 EU tot de mensenrechtenverdragen behoort die door de Europese Unie als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht eerbiedigd worden. Artikel 8 EVRM vinden we, bijvoorbeeld, al terug in verschillende uitspraken van het Hof van Justitie EG inzake het recht op verblijf van een familielid van een burger van de Unie. (428)

3. Toelating en verblijf volgens het Europese recht

Het antwoord op de vraag of Europa een inburgerings- of integratiebeleid pur sang kent, is nee. De juridische beperkingen die het Europese recht op dit moment aan een door Nederland te formuleren integratiebeleid stelt, zijn derhalve impliciet. Het zijn de voorwaarden voor toelating en verblijf van migranten die de ruimte die de Nederlandse overheid heeft om integratievoorwaarden als voorwaarde voor toelating en verblijf te stellen, beperken. Omdat het Europese migratierecht verschillende regimes, die bepaald worden door, enerzijds, de nationaliteit van de betrokkene en, anderzijds, het doel waarvoor toelating en verblijf wordt verzocht, kent, is het belangrijk om per categorie vast te stellen welke voorwaarden voor toelating en verblijf op grond van het Europese recht gesteld mogen worden. Voor een goed begrip zal eerst kort worden stilgestaan bij de ruimte die het EG-recht een lidstaat biedt om op overtreding van het gemeenschapsrecht een sanctie te stellen.

In gevallen waarin regels tot harmonisatie van de sancties op overtredingen van het gemeenschapsrecht ontbreken, geldt volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EG 'dat het beginsel van gelijkwaardigheid van het gemeenschapsrecht zich ertegen zou verzetten, dat overtredingen van de communautaire voorschriften niet onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht'. (429) Naast het beginsel van gelijkwaardigheid geldt voor het sanctioneren van overtredingen van normen van Europese origine dat de op te leggen sanctie niet onevenredig mag zijn aan de aard van de overtreding die is begaan, doeltreffend is en niet mag leiden tot een belemmering van een aan het Europese recht ontleend recht, waaronder het recht op vrij verkeer van personen. (430) Voorbeelden van onevenredige sancties zijn een gevangenisstraf, omdat deze de uitoefening van het recht op vrij verkeer onmogelijk maakt, en uitzetting. (431)

3.1. Burgers van de Unie

Burgers van de Unie zijn ingevolge artikel 17 EG alle onderdanen van de lidstaten ongeacht de plaats waar zij zijn geboren, het moment waarop zij de nationaliteit van een lidstaat hebben verkregen of het feit dat zij naast de nationaliteit van een lidstaat tevens de nationaliteit van een derde staat hebben. (432) Burgers van de Unie genieten uit hoofde van artikel 18, lid 1, EG het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-verdrag (433) en secundair gemeenschapsrecht (434) zijn vastgesteld. Een centraal begrip in het vrije personenverkeer is het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Nationale wetgeving dat direct (435) of indirect (436) discriminerend is alsmede nationale wetgeving dat tot een belemmering van de uitoefening van het recht op vrij verkeer leidt, wordt door het Hof van Justitie in strijd met het EG-recht bevonden, tenzij er een objectieve rechtvaardigingsgrond is en de wettelijke regeling geschikt en noodzakelijk (evenredigheidstoets) is om het beoogde resultaat te bereiken.

Voor de toegang tot het grondgebied volstaat het dat een burger van de Unie beschikt over een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. (437) Burgers van de Unie hoeven nimmer over een visum te beschikken om toegang tot een andere lidstaat te verkrijgen. (438) Het verblijfsrecht is onderverdeeld in een recht op verblijf korter dan drie maanden (artikel 6 richtlijn 2004/38/EG), een recht op verblijf langer dan drie maanden doch korter dan vijf jaren (artikel 7 richtlijn 2004/38/EG) en het duurzaam verblijfsrecht (artikelen 16, 17 en 19 richtlijn 2004/38/EG). Onder de voorwaarden voor verblijf, die, enerzijds, zien op de vaststelling van de nationaliteit van de betrokkene en, anderzijds, op het zekerstellen dat betrokkene niet ten

laste van de openbare kas van het gastland komt, (439) vinden we niet de mogelijkheid om een inburgeringsverplichting, zoals het kabinet Balkenende-II die voor ogen heeft, op te leggen. Om in een lidstaat te mogen verblijven dienen burgers van de Unie nu nog, maar na verstrijking van de implementatietermijn van richtlijn 2004/38/EG niet meer, over een verblijfskaart te beschikken. (440) Ook het recht op duurzaam verblijf is in richtlijn 2004/38/EG niet langer gekoppeld aan het bezit van een verblijfskaart. (441)

Het EG-recht bepaalt dus eenzijdig de voorwaarden die de lidstaten nog mogen stellen bij binnenkomst en verblijf van onderdanen van de lidstaten die op grond van het Europese recht in een andere lidstaat wonen en/of werken. Aangezien er geen visumplicht is, kan van een onderdaan van een lidstaat niet vereist worden dat hij/zij in het buitenland een basisexamen aflegt. (442) Een inburgeringsverplichting dat is gekoppeld aan de mogelijkheid om een zelfstandige of permanente verblijfskaart te weigeren zal weinig effect sorteren, omdat met ingang van 30 april 2006 voor verblijf in een andere lidstaat geen verblijfskaart meer nodig is. (443) Als er geen inburgeringsverplichting op gelegd kan worden, dan is het opleggen van een financiële sanctie niet mogelijk.

3.2 Eigen onderdanen

Nederlanders zijn onderdaan van een lidstaat en derhalve ook burger van de Unie ongeacht de plaats van geboorte of het moment waarop zij het Nederlanderschap hebben verkregen. Zij genieten uit dien hoofde recht op vrij verkeer van personen overeenkomstig het gemeenschapsrecht. Om in Nederland conform het EG-recht inzake het vrije personenverkeer behandeld te worden, dient er wel een 'aanknopingsfactor' of band tussen de betrokkene en het EG-recht te zijn. Van een dergelijke band is sprake als de betrokkene gebruik heeft gemaakt van zijn/haar recht op vrij verkeer van personen. Na een verblijf in een andere lidstaat op grond van het EG-recht zijn op de eigen onderdaan, bij terugkomst in het land van nationaliteit, de regels van het gemeenschapsrecht van toepassing. (444) Het Hof rechtvaardigt deze zienswijze door erop te wijzen dat door gebruik te maken van het recht op vrij verkeer van personen de betrokkene in zijn/haar eigen lidstaat niet in een nadeliger positie mag komen te verkeren dan het geval zou zijn als er geen gebruik was gemaakt van dit recht. Totdat er gebruik is gemaakt van de mogelijkheden die het EG-recht biedt, valt een eigen onderdaan onder de nationale bevoegdheid van een lidstaat, hetgeen men aanduidt als 'omgekeerde discriminatie'. (445)

Het arrest Kaur biedt Nederland echter wel de ruimte om een groep Nederlandse burgers, bijvoorbeeld zij die buiten het grondgebied van de EU dan wel EER zijn geboren, uit te sluiten van de werkingssfeer van de bepalingen inzake het vrije personenverkeer. Dit is voor het Europese recht een zuiver interne beslissing die door de andere lidstaten gerespecteerd moet worden. Als een dergelijk onderscheid wordt gemaakt, dient dit wel aan de andere lidstaten meegedeeld te worden, opdat zij hiermee rekening kunnen houden bij de toepassing van het communautaire recht inzake het vrije verkeer van personen. (446) Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie EG voorgelegd waarin de positie van personen die vallen binnen de werkingssfeer van het vierde deel van het EG-verdrag (De associatie van de landen en gebieden overzee) centraal staan. (447) De beantwoording van deze vragen door het Hof zal duidelijkheid moeten verschaffen over de vraag in hoeverre eigen onderdanen die zijn geboren in een van de 'landen en gebieden overzee' in de zin van het vierde deel van het EG-verdrag een beroep kunnen doen op het recht op vrij verkeer van personen zoals geregeld in het Titel III van het derde deel van het EG-verdrag. (448)

In principe zijn lidstaten bevoegd ten aanzien van de eigen onderdanen. Dit wordt eerst anders als er een band tussen de betrokkene en het gemeenschapsrecht is. Als dit het geval is dan valt de betrokkene binnen de werkingssfeer van het EG-recht en worden de bevoegdheden van de eigen staat dienovereenkomstig beperkt. De eigen onderdaan dient dan conform hetgeen onder 1 is uitgewerkt behandeld te worden. Voor de eigen onderdanen

die niet de bescherming van het gemeenschapsrecht kunnen invoeren moeten de vijf vragen als volgt beantwoord worden. De antwoorden op de in de eerste paragraaf geformuleerde vragen A-E zijn als volgt. Een eigen onderdaan kan verplicht worden om het basisexamen buitenland dan wel het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, zolang zij buiten de werkingsfeer van het gemeenschapsrecht vallen. Echter, de koppeling tussen de inburgeringsverplichting aan een weigering om een m.v.v., respectievelijk een permanente of zelfstandige verblijfskaart af te geven, is niet mogelijk zolang de eigen onderdanen voor binnenkomst en verblijf in Nederland niet afhankelijk is van het bezit van een m.v.v. of verblijfskaart. Het opleggen van een bestuurlijke boete in het geval dat het inburgeringsexamen niet binnen vijf jaar is behaald, daarentegen, is wel mogelijk.

3.3 Familieleden van een burger van de Unie dan wel een EER-burger

Wie als familielid van een migrerende burger van de Unie aangemerkt moet worden, wordt in het secundaire EG-recht bepaald. In tegenstelling tot de huidige regelgeving (449) maakt richtlijn 2004/38/EG geen onderscheid naar gelang van de hoedanigheid waarin een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat verblijft. (450) De enige uitzondering betreft studenten. (451) In artikel 2 van de verblijfsrichtlijn vinden we onder 2. de volgende opsomming van familieleden die de migrerende burger van de Unie naar het gastland mogen vergezellen:

- a) de echtgenoot
- b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan,
- c) de kinderen van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b) die jonger zijn dan 21 jaar of die te hunnen laste zijn en
- d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn van echtgenoot en partner als bedoeld onder b) die te hunnen laste zijn.

Voor studenten is in artikel 7, lid 1, van de verblijfsrichtlijn de kring van gerechtigden beperkt tot de onder a-c genoemde personen. Familieleden die niet vallen binnen de kring van gerechtigden van artikel 2, lid 2, van de verblijfsrichtlijn zijn op het nationale recht aangewezen om hun recht op binnenkomst en verblijf te regelen. Op de lidstaten rust de verplichting om de binnenkomst en het verblijf van familieleden die in het land van herkomst 'ten laste zijn van' of 'inwoonden bij' de burger van de Unie of die 'vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging van de burger van de Unie behoeven' en 'partners met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft', te vergemakkelijken. (452) Lidstaten moeten hierbij de persoonlijke situatie nauwkeurig onderzoeken en een eventuele weigering van toegang of verblijf motiveren. (453) Het EG-recht gaat uit van de relatie die iemand met een migrerende burger van de Unie heeft en niet de nationaliteit van het familielid dat met een burger van de Unie mee wil reizen. In het geval dat een familielid zelf geen onderdaan van een lidstaat is gelden echter wel bij binnenkomst en verblijf iets andere formaliteiten waaraan moet zijn voldaan. Een familielid dat zelf onderdaan van een lidstaat is, heeft een recht op toelating indien over een geldige verblijfskaart of een geldig paspoort wordt beschikt. (454) Indien een familielid zelf geen onderdaan is van een lidstaat dient bij binnenkomst over een geldig paspoort en, indien de betrokkene visumplichtig is, tevens over een visum te worden beschikt. (455) Op grond van het arrest BRAX (456) geldt echter wel dat als een derdelander familielid zich aan de grens meldt zonder een m.v.v., maar wel zijn/haar identiteit kan aantonen alsmede de familierechtelijke band met de onderdaan van de lidstaat met wie verblijf in de lidstaat wordt beoogd, de betrokkene niet zonder meer de toegang tot het grondgebied geweigerd kan worden. Een verdere nuancering in de rechtspraak van het Hof vinden we in het arrest Akrich. (457) In deze uitspraak heeft het Hof van Justitie EG verblijf in een lidstaat als familielid van een migrerende burger van de Unie met als doel om zich aan de nationale immigratie wetgeving van het land van nationaliteit te onttrekken als misbruik gekwalificeerd.

Het gevolg is dat de (weder)toelating van een familielid tot de lidstaat waarvan de migrerende burger onderdaan was volgens het nationale recht beoordeeld mocht worden. Een uitzondering vormt een zogenaamd 'authentiek huwelijk' dat conform de rechtspraak van het Straatsburgse Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 8 EVRM moet worden behandeld.

De administratieve formaliteiten voor het verblijf langer dan drie maanden voor familieleden die zelf burger van de Unie zijn staan in artikel 8, lid 5, verblijfsrichtlijn. Voor hen gelden naast de voorwaarden die voor de migrerende burger met wie het familielid meereist de aanvullende voorwaarden dat zij hun band met de burger van de Unie met wie zij meereizen moeten kunnen aantonen en dat de burger van de Unie, indien van toepassing, beschikt over een verklaring van inschrijving. Voor familieleden die zelf geen burger van de Unie zijn, gelden voor het verblijf langer dan drie maanden de voorwaarden die in artikel 9 van de verblijfsrichtlijn staan. Zij moeten als enige een verblijfskaart aanvragen, die de lidstaat moet afgeven binnen zes maanden nadat de betrokkene een geldig paspoort, een document waaruit hun relatie met de burger van de Unie blijkt en een verklaring van inschrijving van de burger van de Unie bij wie zij verblijf beogen, hebben overgelegd. (458) Deze verblijfskaart is in principe vijf jaar geldig. (459)

De familieleden van een burger van de Unie genieten na vijf jaar legaal verblijf ook een recht op duurzaam verblijf.⁴⁶⁰ Voor de beoordeling of een familielid die zelf onderdaan is van een lidstaat in aanmerking komt voor een duurzaam verblijfsrecht worden dezelfde criteria gehanteerd als bij de burger van de Unie aan wie zij een verblijfsrecht ontlenuen. (461) Voor familieleden die niet zelf onderdaan van een lidstaat zijn, staan de voorwaarden voor toekenning van een duurzaam verblijfsrecht in artikel 20 van de verblijfsrichtlijn. Zij moeten als enige in het bezit van een verblijfskaart worden gesteld die zij voor het verstrijken van de geldigheid van de eerste verblijfskaart moeten aanvragen. Deze verblijfskaart wordt binnen een termijn van zes maanden na indiening van de aanvraag voor een duurzame verblijfskaart verstrekt. De verblijfskaart is om de tien jaar automatisch hernieuwbaar en blijft geldig bij een verblijfsonderbreking van maximaal twee achtereenvolgende jaren. Het bovenstaande brengt de volgende antwoorden op de vijf vragen met zich mee.

A. De verplichting om het basisexamen in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan alleen worden gesteld, als er een m.v.v.-plicht is. Dit is alleen het geval bij familieleden van burgers van de Unie die zelf niet de nationaliteit van een lidstaat hebben. (462) Op grond van BRAX geldt echter wel dat als een derdelander familielid zich aan de grens meldt zonder een m.v.v., maar wel zijn/haar identiteit kan aantonen alsmede de familierechtelijke band met de onderdaan van de lidstaat met wie verblijf in de lidstaat wordt beoogd, de betrokkene niet zonder meer de toegang tot het grondgebied geweigerd kan worden. Verder dient nog rekening te worden gehouden met de tweedeling die het Hof in het arrest Akrich lijkt te hebben aangebracht tussen rechtmatig verblijvende familieleden en onrechtmatig verblijvende familieleden bij een latere toegang tot het grondgebied van de lidstaat waarvan de migrerende burger onderdaan is als daar ooit onrechtmatig is verbleven.

B. De verplichting om nieuwkomers een inburgeringsexamen af te laten leggen na binnenkomst en binnen vijf jaar is in strijd met het gemeenschapsrecht, omdat de voorwaarden voor verblijf door het EG-recht worden bepaald. Inburgering maakt geen deel uit van deze voorwaarden. Verder is het heel goed denkbaar dat een inburgeringsverplichting wordt aangemerkt als een belemmering van het recht op vrij verkeer van het familielid die zelf onderdaan van een lidstaat is en/of de burger van de Unie met wie naar een andere lidstaat wordt meegereisd. Een belemmering is strijdig met het EG-recht, tenzij deze door objectieve omstandigheden gerechtvaardigd kan worden en de maatregel evenredig is.

C. Zie onder B.

D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen

zelfstandige of permanente verblijfskaart te geven, zal onder het komend recht alleen mogelijk zijn in het geval van familieleden die zelf geen onderdaan zijn van een lidstaat, omdat voor andere familieleden het recht op verblijf niet langer gekoppeld zal zijn aan het bezit van een verblijfskaart. (463) Onder het geldend recht heeft de verblijfskaart declaratoire werking, zodat het recht op verblijf niet afhankelijk is van het bezit van een verblijfskaart; de verblijfskaart moet afgegeven worden als aan de voorwaarden die het gemeenschapsrecht stelt is voldaan. Het is meer dan waarschijnlijk dat het Hof van Justitie EG, desgevraagd, een zelfde status aan de op grond van richtlijn 2004/38.EG afgegeven verblijfskaart zal toekennen.

E. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door een bestuurlijke boete is mogelijk, mits er een inburgeringsverplichting opgelegd kan worden en de boete voldoet aan de voorwaarden die het Hof van Justitie EG hieraan stelt, te weten vergelijkbaar en evenredig. (464)

3.4 Burgers van een derde land met de status van 'langdurig ingezetene'

De status van langdurig ingezetene derdelander kan door een lidstaat worden toegekend indien onderdanen van een derde land 'legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven'. (465) Voordat een lidstaat overgaat tot toekenning van deze status mag zij van de aanvrager verlangen dat hij/zij het bewijs levert dat hij/zij voor zichzelf en eventuele gezinsleden die te zijner laste komen, beschikt over:

- vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en de gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat en
- een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt. (466)

Verder kan een lidstaat eisen dat er aan de in het nationale recht vastgelegde integratievoorwaarden is voldaan. (467) Als aan al deze voorwaarden is voldaan dan kan de toekenning van de status alsnog worden geweigerd, indien redenen die verband houden met de openbare orde of de binnenlandse veiligheid zulks gebieden. De status langdurig ingezetene heeft een permanent karakter en blijkt uit de door de lidstaat verstrekte Eg-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene. (468)

Eén van de rechten (469) die de status van langdurig ingezetene met zich meebrengt, is dat de houder gedurende een periode van langer dan drie maanden in een andere lidstaat mag verblijven om daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten, (470) een studie of beroepsopleiding te volgen (471) of om een andere reden. (472) Voor het verblijf in de tweede lidstaat moet bij de bevoegde autoriteiten een verblijfskaart worden aangevraagd. Dit moet uiterlijk drie maanden na binnenkomst gebeuren, maar kan ook vanuit de eerste lidstaat gedaan worden. (473) De tweede lidstaat kan vragen om overlegging van het bewijs van vast een regelmatige inkomsten en dat er een ziektekostenverzekering is afgesloten dat alle risico's dekt die normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt. (474) Naast de stukken waaruit blijkt dat aan deze voorwaarden is voldaan, moet de betrokkene de door de eerste lidstaat afgegeven verblijfskaart voor langdurig ingezetene overleggen alsmede een geldig reisdocument of gewaarmerkte afschrift daarvan. (475) Verder kan een lidstaat eisen dat het bewijs wordt geleverd dat er over passende huisvesting wordt beschikt. (476) Ten aanzien van de mogelijkheid om integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht van de tweede lidstaat te stellen, geldt de beperking dat gekeken moet worden of er in de eerste lidstaat al aan een integratieverplichting is voldaan. Zo ja, dan kan alleen van de betrokkene worden verlangd dat er aan taalcursussen wordt deelgenomen. (477) De tweede lidstaat kan weigeren in te stemmen met het verblijf van de langdurig ingezetene, indien er sprake is van een bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

Het permanente karakter van de status van langdurig ingezetene betekent niet dat deze status nimmer ingetrokken of verloren kan gaan. In artikel 9 van richtlijn 2003/109/EG staan de gronden voor intrekking of verlies van de status van langdurig ingezetene die geen gebruik heeft gemaakt van zijn of haar recht om naar een andere lidstaat te migreren. Voor langdurig ingezetenen die naar een tweede lidstaat migreren, vinden we de voorwaarden voor intrekking van de verblijfskaart en een terugnameverplichting voor de eerste lidstaat in artikel 22 richtlijn 2003/109/EG.

Omdat de richtlijn nog maar kort in werking is getreden en er nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie EG is waarin, bijvoorbeeld nader is bepaald wat onder integratievoorwaarden moet worden verstaan, is het, bijvoorbeeld, niet mogelijk om de exacte reikwijdte van de bevoegdheid van een lidstaat met betrekking tot integratievoorwaarden vast te stellen. Met betrekking tot de door het Kabinet Balkenende II voorgestelde integratieverplichting kan vooralsnog het volgende worden gesteld:

A. Een verplichting om in het buitenland een basisexamen af te leggen, kan alleen opgelegd worden indien een langdurig ingezetene m.v.v.-plichtig. Dit is nimmer het geval in de eerste lidstaat, waar reeds vijf jaar moet zijn verbleven alvorens de status aangevraagd kan worden. In het geval van de tweede lidstaat geldt dat er alleen een verplichting tot het afleggen met goed gevolg van het basisexamen buitenland opgelegd kan worden als er voor de betrokkene een m.v.v.-plicht is. Het is in dit verband ook belangrijk hoe het Hof van Justitie EG artikel 15, lid 1, richtlijn 2003/109/EG zal uitleggen.

B. Als in de eerste lidstaat reeds aan een inburgeringsverplichting is voldaan voor de verkrijging van de status langdurig ingezetene, dan kan de tweede lidstaat alleen nog taaleisen stellen.

C. Zie onder B.

D. Een sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen permanente of zelfstandige verblijfskaart af te geven, lijkt tot de mogelijkheden te behoren nu de toekenning van de status van langdurig ingezetene afhankelijk wordt gesteld van het met goed gevolg afleggen van door de eerste en/of tweede lidstaat volgens het nationale recht voorgeschreven integratievoorwaarden.

E. Het opleggen van een bestuurlijke boete als niet binnen vijf jaar aan de inburgeringsverplichting is voldaan, behoort tot de mogelijkheden, mits de op te leggen boete moet wel aan de voorwaarden van vergelijkbaarheid en evenredigheid, die we in de rechtspraak van het Hof van Justitie EG vinden, voldoen. (478)

3.5 Familieleden van burgers van een derde land die hun verblijfsrecht ontleen aan de gezinsherenigingsrichtlijn

Voor de toelating van familieleden van derdelanders bestaat pas sinds kort regelgeving op Europees niveau. In het algemeen geldt dat de toepassing van de voorwaarden voor toelating en verblijf in de gezinsherenigingsrichtlijn moet gebeuren met inachtneming van internationale verplichtingen, in het bijzonder het recht op zijn familie- en gezinsleven in artikel 8 EVRM. (479) Het onderscheid dat in Nederland op grond van de praktijk wordt gemaakt tussen gezinshereniging waarbij alle familieleden gelijk met de gezinshereniger meereizen, dan wel na verloop van enige tijd zich bij de gezinshereniger voegen alsmede gezinsvorming van eerste en tweede generatie vreemdelingen wordt als zodanig niet gehanteerd in de gezinsherenigingsrichtlijn.

De voorwaarden voor toelating in richtlijn 2003/86/EG gelden voor een aanvraag voor gezinshereniging die door een onderdaan van een derde land wordt gedaan. (480) Welke familieleden in aanmerking komen voor gezinshereniging op grond van de gezinsherenigingsrichtlijn staat in artikel 4 van deze richtlijn. De eerste die in aanmerking komt voor gezinshereniging is de echtgenoot van de gezinshereniger. Naast de echtgenoot van de gezinshereniger ontleen ook de minderjarige, ongehuwde kinderen van de

gezinshereniger en diens echtgenoot en de minderjarige, ongehuwde kinderen waarover de gezinshereniger of de echtgenoot het gezag heeft en die te zijnen laste komen, hun recht op toelating in het kader van gezinshereniging aan richtlijn 2003/86/EG. In het geval van een ongehuwde levenspartner waarmee de gezinshereniger een naar behoren geattesteerde duurzame relatie onderhoudt of met wie er een geregistreerd partnerschap is aangegaan, geldt dat een lidstaat bij wet of besluit kan bepalen dat op de uit die relatie geboren minderjarige of geadopteerde kinderen de voorwaarden voor toelating en verblijf in de gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing zijn. (481)

Tijdens de behandeling van de aanvraag voor gezinshereniging dienen de gezinsleden zich buiten het grondgebied van de lidstaat op te houden.⁴⁸² Met het verzoek dienen gewaarmerkte afschriften van de reisdocumenten van de gezinsleden, de documenten waaruit de familieband blijkt, meegestuurd te worden. Verder moet het bewijs geleverd worden dat er:

- over voor de betrokken regio als normaal beschouwde huisvesting wordt beschikt,
- een ziektekostenverzekering is voor de gezinshereniger en de te herenigen gezinsleden die alle risico's in de betrokken lidstaat dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt en
- stabiele en regelmatige inkomsten zijn om het gezin te onderhouden zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. (483)

Het staat een lidstaat vrij om in het nationale recht integratievoorwaarden vast te stellen waaraan moet zijn voldaan om tot het grondgebied van de lidstaat te worden toegelaten. (484) Voor vluchtelingen en hun gezinsleden geldt de beperking dat er pas integratie-eisen gesteld mogen worden als gezinshereniging van de betrokken personen is toegestaan. (485) Een verzoek om toelating in het kader van gezinshereniging kan afgewezen worden als er redenen zijn die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. (486)

Omdat de richtlijn nog maar kort geleden inwerking is getreden en derhalve nog geen rechtspraak van het Hof van Justitie EG heeft kunnen gegenereerd, is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de exacte reikwijdte van de bevoegdheid van een lidstaat om integratievoorwaarden vast te stellen. Met betrekking tot de door het Kabinet Balkenende II voorgestelde integratieverplichting kan desalniettemin het volgende worden gesteld:

- A. Een verplichting om in het buitenland een basisexamen af te leggen, kan alleen opgelegd worden indien een gezinslid m.v.v.-plichtig.
- B. Het opleggen van een inburgeringsverplichting aan nieuwkomers is toegestaan, maar zal wel verenigbaar moeten zijn met reeds aangegane internationale verplichtingen zoals artikel 8 EVRM. Voor vluchtelingen en hun gezinsleden geldt de beperking dat gezinshereniging eerst moet zijn toegestaan alvorens een integratieverplichting wordt opgelegd.
- C. Zie onder B.
- D. Het koppelen van de inburgeringsverplichting aan de afgifte van een zelfstandige of permanente verblijfskaart behoort tot de mogelijkheden, omdat de gezinsherenigingsrichtlijn expliciet voorziet in de bevoegdheid om integratievoorwaarden te stellen.
- E. Het opleggen van een bestuurlijke boete als niet binnen vijf jaar aan de inburgeringsverplichting is voldaan, behoort tot de mogelijkheden, mits de op te leggen boete aan de voorwaarden van vergelijkbaarheid en evenredigheid, die we in de rechtspraak van het Hof van Justitie EG vinden, voldoen. (487)

3.6 Turkse onderdanen

Aan de in 1963 gesloten Associatieovereenkomst met Turkije, (488) gelezen in combinatie met het Aanvullend Protocol (489) en Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, (490) kunnen Turkse onderdanen die in een lidstaat van de Europese Unie verblijven rechten

ontlenen waardoor het nationale (vreemdelingen)recht niet meer op hen van toepassing is. Het Associatierecht is van toepassing op de volgende drie groepen Turkse onderdanen. De eerste groep bestaat uit de werknemers die rechten ontlenen aan artikel 6 besluit nr. 1/80. De zelfstandigen en dienstverleners vormen de tweede groep. Zij genieten uit hoofde van de standstill-clausule in artikel 41 Aanvullend Protocol gelezen in samenhang met artikel 13 respectievelijk 14 van de Associatieovereenkomst bescherming tegen de toepassing van strengere voorwaarden inzake de toelating door een lidstaat. Naast deze twee groepen zijn er nog de familieleden van werknemers. Zij kunnen zich op het Associatierecht beroepen als zij binnen de personele werkingssfeer van artikel 7 besluit nr. 1/80 vallen. Voor familieleden van Turkse zelfstandigen en dienstverleners is niets geregeld in het Associatierecht, zodat de lidstaten voor deze groep nog bevoegd zijn tot het vaststellen van voorwaarden voor toelating en verblijf. Nederland mag deze familieleden verplichten om een basisexamen in het buitenland af te leggen, indien er een m.v.v.-plicht geldt, alsmede om binnen vijf jaren na binnenkomst een inburgeringsexamen met voldoende resultaat af te leggen. Sancties die betrekking hebben op de verblijfspositie alsmede financiële sancties behoren tot de mogelijkheid. Hier zullen achtereenvolgens aan bod komen: de Turkse werknemer, de Turkse zelfstandige en dienstverlener en de familieleden van Turkse werknemers.

Turkse werknemers

Voor alle Turkse werknemers geldt dat een lidstaat ten aanzien van de eerste toelating tot het grondgebied van een lidstaat alsmede de eerste toelating tot de arbeidsmarkt van die lidstaat exclusief bevoegd is en de aanvraag mag beoordelen op grond van hetgeen in het nationale recht is geregeld. (491) Dit geldt ook als een Turkse werknemer die in de ene lidstaat, bijvoorbeeld Duitsland, de bescherming genoot van het Associatierecht toelating tot een andere lidstaat, bijvoorbeeld Nederland, zoekt. Zijn/haar aanvraag om toelating door de Nederlandse autoriteiten moet weer beoordeeld worden volgens het nationale vreemdelingenrecht. Hetzelfde geldt ten aanzien van de eerste toelating tot de arbeidsmarkt van i.c. Nederland. Het Hof heeft een nuancering aangebracht dat de bevoegdheid van lidstaten tot het stellen van voorwaarden aan de toegang tot het grondgebied alsmede de eerste toelating aan banden legt. Volgens het Hof mag een lidstaat 'de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst [niet] eenzijdig ... wijzigen'. (492) Hieraan verbindt het Hof de consequentie dat de 'lidstaat niet langer bevoegd [is] maatregelen met betrekking tot het verblijf vast te stellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de belanghebbende die aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet en dus reeds legaal in de lidstaat van ontvangst is geïntegreerd'. (493) Het is daarom belangrijk om niet alleen vast te stellen wie als Turkse werknemer in de zin van artikel 6 besluit nr. 1/80 aangemerkt moet worden maar ook welke rechten een Turkse werknemer geniet uit hoofde van deze bepaling.

De personele werkingssfeer van artikel 6 besluit nr. 1/80 is in een reeks arresten door het Hof van Justitie nader uitgewerkt. (494) De twee begrippen waar het om draait zijn: 'legale arbeid' en 'behoren tot de legale arbeidsmarkt'. Van legale arbeid is sprake indien de positie van de betrokkene op de arbeidsmarkt stabiel en niet slechts van voorlopige aard is. (495) Om vast te kunnen stellen of iemand tot de 'legale arbeidsmarkt behoort', moet, enerzijds, worden gekeken of de arbeidsbetrekking aanknopingsfactoren heeft met het grondgebied van de lidstaat waar verblijf wordt beoogd (496) en, anderzijds, naar de aard van de arbeidsrelatie. (497) Het is niet toegestaan om in de nationale wetgeving bepaalde beroepen uit te sluiten van de werkingssfeer van artikel 6 besluit nr. 1/80. (498) De toets die op grond van de rechtspraak uitgevoerd moet worden om vast te stellen of een Turkse onderdaan werknemer in de zin van artikel 6 besluit nr. 1/80 is, is de volgende:

1. Is er een arbeidsrelatie waarbij de Turkse onderdaan voor een ander en onder diens leiding tegen beloning een economische prestatie levert?
2. Is de arbeid reëel en daadwerkelijk, niet zijnde louter marginaal en bijkomstig?

3. Heeft de arbeidsrelatie voldoende aanknopingspunt met het grondgebied van de lidstaat waar verblijf wordt beoogd?
4. Is de positie van de Turkse werknemer stabiel en niet slechts van voorlopige aard?

Als er aan deze voorwaarden is voldaan, dan behoort een Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt van het gastland en kan hij/zij zich na één jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever op artikel 6 besluit nr. 1/80 beroepen. Alhoewel de bewoordingen van het eerste lid van artikel 6 besluit nr. 1/80 zien op de toegang tot de arbeidsmarkt, heeft de Turkse werknemer die binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt, van rechtswege recht op verlening en verlenging van de verblijfskaart. Het Hof rechtvaardigt deze koppeling door te stellen dat iedere andere lezing het recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt inhoudloos maakt. (499) Verder volgt uit de rechtspraak dat het Hof vindt dat het recht op verblijf rechtstreeks voortvloeit uit artikel 6 besluit nr. 1/80. Met deze uitleg krijgt een door een lidstaat afgegeven verblijfskaart declaratoire werking; het dient enkel als bewijs van een reeds bestaand recht.

Turkse werknemers die binnen de personele werkingssfeer van artikel 6 besluit nr. 1/80 vallen, genieten een geclausuleerd recht op toegang tot de arbeidsmarkt na één jaar legale arbeid bij één en dezelfde werkgever. Aan dit recht op deelname aan de arbeidsmarkt heeft het Hof in het arrest *Sevince* (500) een recht op verblijf gekoppeld, om het nuttig effect van het in artikel 6 besluit nr. 1/80 vastgelegd recht zeker te stellen. De bescherming die artikel 6 van besluit nr. 1/80 biedt, zo weten we uit het *Bozkurt* arrest, (501) gaat verloren als er niet langer sprake is van 'deelname aan de legale arbeidsmarkt', bijvoorbeeld omdat de betrokkene volledig en permanent arbeidsongeschikt is geworden of wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de arbeidsmarkt verlaat om van de welverdiende rust te genieten. Het feit dat de betrokkene tijdelijk niet deelneemt aan de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat men (on)vrijwillig werkloos is, is geen reden om aan te nemen dat de bescherming van artikel 6 besluit nr. 1/80 is komen te vervallen. Dit gebeurt pas na een redelijke termijn en als men zich niet houdt aan de volgens het nationale recht geldende formaliteiten voor werkzoekenden. (502)

Voor Turkse werknemers geldt, tot slot, dat artikel 13 besluit nr. 1/80, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie EG in het *Abatay*, gelezen moet worden als een beperking voor de lidstaten om de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt aan te scherpen ten opzichte van de situatie zoals die gold in september 1980 toen besluit nr. 1/80 in werking trad. (503) Onduidelijk is echter of een verplichting tot inburgering al dan niet in het land van herkomst als een verscherping van de voorwaarden voor toelating tot het grondgebied, waarvoor de lidstaten nog bevoegd zijn, of als een voorwaarde voor toegang tot de arbeidsmarkt zal moeten worden beschouwd. Dit onderscheid is met name belangrijk om de verenigbaarheid van de inburgeringsplicht na binnenkomst met het Associatierecht te kunnen beoordelen. (504) In dit verband dient verder nog te worden opgemerkt dat het ook niet bekend is of en zo ja in hoeverre de bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van de regulering van eerste binnenkomst en toegang tot de arbeidsmarkt zich uitstrekt over de periode waarin een Turkse werknemer rechten ontleent aan artikel 6, besluit nr. 1/80. De inburgeringsverplichting geldt immers gedurende de eerste vijf jaar en zoveel langer als dat er niet aan deze verplichting is voldaan, terwijl artikel 6, besluit nr. 1/80 reeds na één jaar legale arbeid betrokkene een aan het Europese recht ontleent recht op verblijf geeft. De aanspraken worden na drie respectievelijk vier jaren alleen maar sterker. Een beperking van de bevoegdheid van een lidstaat zou kunnen volgen uit het feit dat het Hof van mening is dat een lidstaat niet bevoegd is om eigenhandig wijzigingen aan te brengen in de systematiek van artikel 6 besluit nr. 1/80 dat de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in de nationale arbeidsmarkt beoogt. Hieraan verbindt het Hof in *Nazli* immers een beperking van de bevoegdheid van een lidstaat om maatregelen vast te stellen die een belemmering van de uitoefening van reeds toegekende rechten met zich meebrengen.

Het belang om binnen de personele werkingssfeer van artikel 6 besluit nr. 1/80 te vallen, is erg groot. Totdat de betrokkene binnen de personele werkingssfeer van besluit nr. 1/80 valt, geldt dat de lidstaten ten aanzien van de eerste toelating tot het grondgebied van een lidstaat alsmede de eerste toelating tot de arbeidsmarkt van die lidstaat exclusief bevoegd is en de aanvraag mag beoordelen op grond van hetgeen in het nationale recht is geregeld met dien verstande dat de standstill-clausule in artikel 13 besluit nr. 1/80 deze bevoegdheid kan beperken 505 Voor de door het kabinet Balkenende-II voorgestelde inburgeringsverplichting geldt het volgende:

A. De verplichting om het basisexamen in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan voor werknemers mogelijk wel worden gesteld als een voorwaarde voor afgifte van een m.v.v. als het als een voorwaarde voor toelating wordt beschouwd. Dit wordt anders als het basisexamen in het buitenland gezien wordt als een beperking van de toegang tot de arbeidsmarkt. Dan geldt de standstill-bepaling van artikel 13 besluit nr. 1/80, zoals uitgelegd door het Hof in Abatay, waardoor de rechtspositie van de betrokkene bepaald moet worden aan de hand van de regels die golden anno 1980, of mogelijk 1976. Als er toe geen met het basisexamen in het buitenland overeenkomende verplichting voor toelating gold dan is dit anno 2004 ook niet mogelijk. Het is uiteindelijk het Hof van Justitie EG die de knoop doorhakt.

B. Een verplichting om nieuwkomers een inburgeringsexamen op te leggen is in het geval van Turkse werknemers mogelijk in strijd met het Associatierecht omdat het Hof heeft uitgemaakt dat artikel 6, lid 1, besluit nr. 1/80 weliswaar de eerste toelating tot het grondgebied en de arbeidsmarkt door een lidstaat ongemoeid laat, maar dat deze bepaling 'niet aldus kan worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, door een werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en aldaar op legale wijze gedurende meer dan een jaar ononderbroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in de drie onderdelen van deze bepaling geleidelijk worden toegekend naar gelang de duur van de verrichte arbeid in loondienst' 506 Op grond van de huidige stand van het recht kan het antwoord op de vraag of een inburgeringsverplichting de draagwijdte van artikel 6 besluit nr. 1/80 eenzijdig beperkt niet gegeven worden.

C. Voor oudkomers geldt dat zij binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst vallen zolang zij beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. (507) Zolang zij binnen de werkingssfeer van het EG-recht vallen en voor zover zij meer dan vier jaren legale arbeid hebben verricht, ontnemen zij hun verblijfsrecht aan het Associatierecht. Voor deze groep geldt ten aanzien van de inburgeringsverplichting binnen vijf jaar hetzelfde als voor de nieuwkomers. Voor gepensioneerde alsmede volledig en permanent arbeidsongeschikte Turkse onderdanen betekent dit dat zij zich niet meer kunnen beroepen op het Associatierecht ter veiligstelling van hun recht op verblijf in een lidstaat. Zij kunnen dan als derdelanders worden behandeld.

D. Sanctionering van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart is überhaupt alleen mogelijk indien er een mogelijkheid bestaat tot het stellen van een dergelijke verplichting. In het geval van Turkse werknemers is het niet zonder meer duidelijk of een dergelijke verplichting opgelegd kan worden. Indien het opleggen van een inburgeringsverplichting wel mogelijk is dan geldt dat de op grond van de EEG-Turkije overeenkomst afgegeven verblijfskaart declaratoire werking heeft, of te wel het recht op verblijf vloeit rechtstreeks voort uit het Associatierecht zelf en de verblijfskaart is dientengevolge enkel het bewijs van een reeds bestaand recht.

E. Het opleggen van een bestuurlijke boete behoort tot de mogelijkheden, indien de betrokkene een inburgeringsverplichting opgelegd kan worden, mits de bestuurlijk boete aan de voorwaarden van vergelijkbaarheid en evenredigheid, die we in de rechtspraak van het Hof van Justitie EG vinden, voldoet. (508)

Turkse zelfstandigen en dienstverleners

Artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst, gelezen in combinatie met artikel 41, lid 1, Aanvullend Protocol, zijn voor de Turkse zelfstandige en dienstverlener belangrijke bepalingen, vanwege de standstill-clausule in het eerste lid van artikel 41 Aanvullend Protocol.

Op grond van artikel 13 Associatieovereenkomst moeten de beperkingen van de vrijheid van vestiging tussen de Europese Unie en Turkije worden opgeheven waarbij partijen 'zich laten leiden' door de overeenkomstige bepalingen in het EG-verdrag. Hetzelfde is voor het dienstenverkeer bepaald in artikel 14 van de Associatieovereenkomst. Alhoewel er nog geen nadere regels waren vastgesteld, oordeelde het Hof in de arresten Savas (509) (zelfstandigen) en Abatay (510) (dienstenverkeer) dat deze bepalingen gelezen in combinatie met artikel 41, lid 1, Aanvullend Protocol, dat een verbod tot het invoeren van nieuwe beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten bevat, zich verzetten tegen de invoering van een nationale regeling die een nieuwe beperking voor het vrij verkeer van vestiging respectievelijk het dienstenverkeer betekent. Van een nieuwe beperking is sprake als de situatie van de betrokkene is verslechterd door de invoering van de nationale regeling waarbij gekeken moet worden naar de situatie op het moment van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol, voor Nederland op 1 januari 1973. (511) Een poging om de voorwaarden voor toelating anno 1973 te reconstrueren door Groenendijk levert het volgende op. Hij constateert dat de rechtspraak uit die periode 'het niet beschikken over een m.v.v. onvoldoende grond vormde om een verblijfsvergunning te weigeren aan een vreemdeling die naar Nederland was gekomen om zich hier als zelfstandige te vestigen'. (512) Hij verbindt hieraan de conclusie dat het m.v.v.-vereiste ook nu niet meer ten aanzien van een Turkse zelfstandige gesteld kan worden. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verplichting tot inburgering binnen vijf jaar na binnenkomst, zodat ook deze verplichting niet voor Turkse zelfstandigen en dienstverleners kan gelden. (513) Sanctiëring van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is überhaupt alleen mogelijk indien er een mogelijkheid bestaat tot het stellen van een dergelijke verplichting, hetgeen voor zelfstandigen en dienstverleners is uitgesloten. Hetzelfde geldt voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

3.7 Familieleden van Turkse onderdanen

Van de familieleden van Turkse onderdanen vallen, zoals gezegd, enkel de familieleden van Turkse werknemers binnen de werkingssfeer van het Associatierecht, omdat de Associatieraad EEG-Turkije alleen voor deze groep personen nadere regelgeving heeft vastgesteld. Voor hen is artikel 7 van besluit nr. 1/80 van groot belang daar zij een zelfstandig recht op verblijf aan deze bepaling ontleen als zij drie dan wel vijf jaren in het gastland hebben verbleven en deelnemen aan de arbeidsmarkt. Voor kinderen die hun beroepsopleiding in het gastland hebben afgerond, geldt ingevolge de tweede alinea tevens dat zij na afronding van die opleiding werk mogen aanvaarden als een van hun ouders gedurende ten minste drie jaar op een willekeurig eerder moment in het gastland legaal heeft gewerkt. Dit recht op verblijf is, net zoals in het geval van artikel 6 besluit nr. 1/80, rechtstreeks gekoppeld aan de arbeid in loondienst dat door hen wordt verricht. (514) Het Hof heeft ook voor familieleden van Turkse werknemers bepaald dat de verblijfskaart declaratoire werking heeft.

Het arrest Ayaz rechtvaardigt de conclusie dat bij de invulling van de kring van gerechtigden die zich bij de Turkse werknemer mogen voegen, gekeken moet worden naar de kring van personen die zich bij de migrerende burger van de Unie mag voegen. (515) Dit zijn in ieder geval de echtgeno(o)t(e) en de kinderen onder de 21 jaar van beide echtelieden. Of het Hof ook bereid is om de partner van de Turkse werknemer, conform het Reed arrest (516) toe te laten, is nog een vraag waarop geen antwoord is te geven. Ook over de positie van de ouders van een Turkse werknemer kan niets met zekerheid worden gesteld, omdat het Hof

zich op dit punt nog niet heeft uitgesproken. Uit Cetinkaya volgt verder dat een kind dat is geboren in een lidstaat waar het steeds heeft gewoond, binnen de werkingssfeer van artikel 7 besluit nr. 1/80 valt, zelfs wanneer het meerderjarig is. (517)

Artikel 7 besluit nr. 1/80 kent vooral rechten toe aan gezinsleden van Turkse werknemers. Voor de lidstaten geldt echter nog wel dat zij eenzijdig de voorwaarden waaronder aanvankelijk toestemming wordt verleend om het grondgebied binnen te komen mogen bepalen. In het verlengde hiervan mogen zij gedurende de periode waarin nog niet aan de voorwaarden in artikel 7 besluit nr. 1/80 is voldaan, bepalen dat de familie-eenheid behouden blijft. In deze periode kan van de betrokkenen dan ook geëist worden dat zij onder één dak leven, tenzij er objectieve omstandigheden zijn die tot afwijken nopen. De voorbeelden die het Hof geeft zijn: de afstand tussen de woonplaats van de werknemer en de plaats van arbeid van een familielid of de plaats waar de instelling waar onderwijs wordt gevolgd is gevestigd. (518) Gezinsleden van Turkse werknemers, gelijk Turkse werknemers, genieten na drie jaar een geclausuleerd recht op toegang tot de arbeidsmarkt en, als zij gebruik maken van dit recht een recht op verblijf in het gastland. (519)

Tot slot geldt voor de toepassing van artikel 7 besluit nr. 1/80 hetzelfde omtrent de gevolgen van de standstill-clausule in artikel 13 besluit nr. 1/80 als voor Turkse werknemers is gesteld. De lezer wordt naar de uiteenzetting al daar verwezen.

Dit brengt ons bij de volgende antwoorden op de vragen omtrent de verenigbaarheid van de door het kabinet Balkenende-II voorgestelde inburgeringsverplichting:

A. De verplichting om het basisexamen in het buitenland met goed gevolg af te ronden, kan voor familieleden van Turkse werknemers wel worden gesteld als een voorwaarde voor afgifte van een m.v.v. als het als voorwaarde voor toelating wordt beschouwd. Ook hier kan door artikel 13 besluit nr. 1/80 de situatie veranderen als de inburgeringsverplichting gekoppeld wordt aan de toegang tot de arbeidsmarkt. Een addertje onder het gras is het feit dat artikel 7 besluit nr. 1/80 tot doel heeft om de integratie van de Turkse werknemer in het gastland te bevorderen. Deze zou mogelijk in het gedrang kunnen komen als aan diens familieleden vooraf een inburgeringsverplichting wordt opgelegd waardoor zij niet naar Nederland, althans eerst later, kunnen afreizen. (520) Op dit punt biedt het Europese recht bij de huidige stand van zaken geen uitkomst.

B. Voor familieleden van Turkse werknemers die als nieuwkomer worden aangemerkt, geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om de voorwaarden voor eerste toelating vast te stellen. Indien een inburgeringsverplichting een toelatingsvoorwaarde is, dan kan een gezinslid tot inburgering verplicht worden. Als artikel 13 besluit nr. 1/80 ook in het geval van Turkse familieleden een beperking met zich meebrengt om eenzijdig de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt in het nadeel van een Turkse gezinslid te wijzigen, dan kan, naar analogie van de arresten Birden en Nazli van deze bepaling een beperking van de bevoegdheid van een lidstaat tot het stellen van inburgeringsvoorwaarden uitgaan.

C. Voor familieleden van Turkse werknemers die als oudkomer worden aangemerkt, geldt dat de eerste toelating in handen van de lidstaten was. Als zij door deelname aan de arbeidsmarkt binnen de werkingssfeer van artikel 7 besluit nr. 1/80 vallen, dan is een inburgeringsverplichting mogelijk in strijd met het Associatierecht. (522) Naast de beperking die mogelijk van artikel 13 besluit nr. 1/80 uitgaat, is het aannemelijk dat onder deze groep familieleden van Turkse werknemers personen zijn die een zelfstandig recht op verblijf ontlenen aan artikel 7 besluit nr. 1/80.

D. Sanctiëring van het niet voldoen aan de inburgeringsverplichting door geen zelfstandige of permanente verblijfskaart af te geven, is überhaupt alleen mogelijk indien er een mogelijkheid bestaat tot het stellen van een dergelijke verplichting. Artikel 13 besluit nr. 1/80 zou hieraan in de weg kunnen staan in het geval van familieleden, gelijk het mogelijk doet bij de Turkse werknemer zelf. Indien het opleggen van een inburgeringsverplichting wel mogelijk is dan geldt dat de op grond van de EEG-Turkije overeenkomst afgegeven verblijfskaart declaratoire werking heeft, of te wel het

verblijfsrecht vloeit rechtstreeks voort uit het Associatierecht zelf en de verblijfskaart is dientengevolge enkel het bewijs van een reeds bestaand recht. De op grond van artikel 7 besluit nr. 1/80 afgegeven verblijfskaart is een zelfstandige kaart en wel voor het verrichten van arbeid overeenkomstig de voorwaarde in die bepaling gesteld. Of er op grond van de Associatierecht een verplichting is om een permanente verblijfskaart af te geven, is nog niet uitgemaakt.

E. Sanctionering door een bestuurlijke boete op te leggen is mogelijk indien er een inburgeringsverplichting opgelegd kan worden. De bestuurlijke boete moet wel aan de voorwaarden die door het Hof worden gesteld voldoen. (523)

4. Tot slot

In dit rapport zijn de Europees rechtelijke belemmeringen voor het stellen van inburgeringsvoorwaarden onderzocht. Op sommige punten zijn de voorstellen van het kabinet in strijd met het Europese recht. Op weer andere punten is het gezien de huidige stand van zaken niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de verenigbaarheid van een inburgeringsverplichting met het Europese recht. Een bijkomend complicerende factor is dat het Europese migratierecht nog volop in ontwikkeling is, getuige de voorstellen voor wetgeving die op de Europese onderhandelingstafel liggen en de constante stroom rechtspraak uit Luxemburg. Ook deze ontwikkelingen zullen gevolgen hebben voor de bevoegdheid van een lidstaat bij het vormgeven van een inburgeringsbeleid naar nationaal recht.

Voor punten waarop thans geen antwoord kan worden gegeven, lijkt het aangewezen om de Europese Commissie om advies te vragen, onder meer in verband met de implicaties van de Nederlandse voorstellen inzake inburgering voor de toepassing van het Europese recht en de betrekkingen van Nederland met de andere lidstaten. Het lijkt in het bijzonder verstandig om met de Europese Commissie afstemming te zoeken of het criterium 'geboren buiten de EU/EER' zal sporen met de insteek van de Europese Commissie indien op termijn wordt overgegaan tot Europese wetgeving inzake integratie. Andere vragen die aan de Europese Commissie voorgelegd kunnen worden, betreffen de relatie tussen de Associatieovereenkomst EEG-Turkije met de onlangs door de Europese wetgever vastgestelde richtlijn inzake gezinshereniging en de richtlijn inzake langdurig ingezetenen waarin de lidstaten de ruimte wordt gelaten om in hun nationale wetgeving inburgeringsvoorwaarden op te nemen.

Naast deze politieke weg kan overwogen worden om aan het Hof van Justitie EG uitleg te vragen over nog onduidelijke begrippen en/of de relatie tussen de verschillende regelingen. Dit kan enerzijds door in enkele bestaande representatieve nationale zaken vragen te laten stellen aan het Hof via de prejudiciële procedure van artikel 234 EG. (524) Deze bepaling biedt ruimte voor een versnelde afhandeling. Verder biedt artikel 68, lid 3, EG een lidstaat de mogelijkheid om het Hof van Justitie EG te verzoeken een uitspraak te doen over de uitlegging van titel IV EG of van op die titel gebaseerde handelingen van de instelling van de Gemeenschap. Voor het inleiden van een dergelijke procedure is geen nationaal geschil nodig en de uitspraak van het Hof van Justitie heeft geen gevolgen voor vonnissen van nationale rechters die kracht van gewijsde hebben. Deze procedure kan dus al gevolgd worden voor vragen die voortvloeien uit de gezinsherenigingsrichtlijn en/of de richtlijn inzake langdurig ingezetenen.

Het is verder zaak dat de Nederlandse wetgever die de Europese richtlijnen inzake gezinshereniging en langdurig ingezetenen in het nationale recht moet omzetten en, gelijktijdig nationale wetten en beleid vaststelt er zelf voor waakt dat het nationale beleid inzake inburgering spoort met de reeds door Europa vastgestelde regelgeving.

Noten

- 412 TK II 2003-2004, 29 543, nrs. 1-2.
- 413 Contourennota, blz. 5.
- 414 Contourennota, blz. 4 en 18. Ook hier moeten de eindtermen nog worden bepaald, hetgeen volgens blz. 5 en 6 van de Contourennota na het tweede advies van de Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen zal gebeuren.
- 415 Er zal een mogelijkheid zijn om krediet te verlenen aan hen die de cursus niet zelf kan bekostigen, Contourennota, blz. 22.
- 416 Contourennota, bijlage 4, blz. 28.
- 417 Als er geen gebruik wordt gemaakt van een kredietfaciliteit, dan kan ook bij een niet gecertificeerde aanbieder een cursus worden ingekocht, Contourennota, blz. 11-13.
- 418 Contourennota, blz. 12-13.
- 419 De Contourennota laat in het midden hoe hoog de bestuurlijke boete kan zijn.
- 420 Contourennota, blz. 7-8.
- 421 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb. EG 2003, L 251/12.
- 422 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, Pb. EG 2004, L 16/44.
- 423 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, Pb. EG 2004, L 229/35.
- 424 In de tekst zal de terminologie Europese Unie, onderdanen van de lidstaten en burgers van de Unie gebruikt worden. Aangezien het EER-regime een kopie is van het EG-recht wordt hier ook mee bedoeld de EER, onderdanen van de EER-landen respectievelijk burgers van de EER-landen.
- 425 Relevante arresten in dit verband zijn: HvJ EG zaken C-459/99, BRAX, Jur. (2002) blz. I-6591 en C-109/01, Akrich, 23 september 2003, n.n.g..
- 426 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, Pb. EG 2003, L 251/12.
- 427 Ook de Europa-overeenkomsten met Roemenië (Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en Roemenië, anderzijds, Pb. EG 1994, L 357/2) en Bulgarije (Europa-overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de republiek Bulgarije, anderzijds, Pb. EG, 1994, L 358/3) zouden een beperking om een inburgeringsverplichting voor of na binnenkomst op te leggen, met zich mee kunnen brengen. Op deze overeenkomsten zal echter niet verder worden ingegaan.
- 428 HvJ EG zaken C-60/00, Carpenter, Jur. (2002) blz. I-6279 en C-109/01, Akrich, 23 september 2003, n.n.g..
- 429 Conclusie A.-G. Léger in de zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781, paragraaf 32.
- 430 HvJ EG zaken 157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, r.o. 19, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209, r.o. 14 en C-329/97, Ergat, Jur. (1999) blz. I-1487, r.o. 56.
- 431 HvJ EG zaak 118/75, Watson & Belmann, Jur. (1976) 1185, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, r.o. 19, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209, r.o. 14 en C-329/97, Ergat, Jur. (1999) blz. I-1487, r.o. 57.
- 432 HvJ EG zaak C-369/90, Micheletti, Jur. (1992) blz. I 4239.
- 433 Hiermee wordt de artikelen 39 (werknemers), 43 (zelfstandigen) en 49 (dienstverleners en -ontvangers) EG bedoeld.
- 434 De relevante instrumenten van secundair EG-recht zijn: Verordeningen (EEG) nrs. 1612/68 en 1251/71 en de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. Het merendeel van het secundaire EG-recht zal uiterlijk 30 april 2006 worden vervangen door richtlijn 2004/38/EG.

In deze samenvatting wordt uitgegaan van het nieuwe rechtsregime, dat het bestaande juridische kader beoogt te codificeren en te vereenvoudigen.

435 Een voorbeeld van directe discriminatie is dat een ieder die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, inburgeringsplichtig is.

436 Een voorbeeld van indirecte discriminatie is dat een ieder die geboren is buiten het Nederlandse grondgebied inburgeringsplichtig is.

437 Artikel 5, lid 1, richtlijn 2004/38/EG.

438 Artikel 5, lid 1, laatste alinea, richtlijn 2004/38/EG.

439 Zie echter: HvJ EG zaak C-138/02, Collins, 23 maart 2004, n.n.g.

440 Dit volgt uit artikel 8 richtlijn 2004/38/EG.

441 Artikel 19 richtlijn 2004/38/EG.

442 ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Den Haag 2004) p. 29.

443 ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland (Den Haag 2004) p. 37.

444 HvJ EG gevoegde zaken 35/82 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jur. (1982) blz. 3723 en zaak C-224/98, D'Hoop, Jur. (2002) blz. I-6191.

445 Bij terugkomst op het grondgebied van de lidstaat waar ooit door een familielid onrechtmatig is verbleven, dient rekening te worden gehouden met de tweedeling die het Hof in het arrest Akrich (HvJ zaak C-109/01, 23 september 2003, n.n.g.) lijkt te hebben aangebracht tussen rechtmatig verblijvende familieleden en onrechtmatig verblijvende familieleden in het land van nationaliteit voordat gebruik is gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen.

446 G.-R. de Groot, Visumplicht Antillianen/Arubanen en het Europees burgerschap, in: Migrantenrecht (2000 – 2) blz. 51, idem. The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship, in: M. La Torre (red.) European Citizenship: An Institutional Challenge (Kluwer Law International, Den Haag, 1998) blz. 115 e.v. en F.J.A. van der Velden, Unieburgers en staatsburgers; De invloed van het Europese gemeenschapsrecht op het nationaliteitsrecht van de lidstaten, Preadvies voor de NVIR, Mededeling van de NVIR 129 (T.M.C. Asser Press, Den Haag, 2004) blz. 18-19.

447 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, zaak nr. 200404446/1 en 200404450/1, 13 juli 2004.

448 De Afdeling bestuursrechtspraak wijst in dit verband op artikel 186 EG dat luidt: '[b]ehoudens de bepalingen betreffende de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de openbare orde, zal het vrije verkeer van werknemers uit de landen en gebieden binnen de lidstaten en van werknemers uit e-lidstaten binnen de landen en gebieden worden geregeld door later te sluiten overeenkomsten, waarvoor eenstemmigheid van de lidstaten is vereist'.

449 Zie artikel 10 Vo. (EEG) nr. 1612/68 en artikel 1 van de richtlijnen 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG.

450 Deze richtlijn is niet van toepassing op Nederlanders die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer van personen (artikel 2 en artikel 3, lid 3, richtlijn 2003/38/EG).

451 Artikel 7, lid 1, richtlijn 2004/38/EG.

452 Artikel 3, lid 2, richtlijn 2004/38/EG. Deze verplichting geldt voor studenten ook voor de rechtstreekse bloedverwanten in de opgaande lijn die ten laste komen (artikel 7, lid 4, richtlijn 2004/38/EG).

453 Artikel 3, lid 2, laatste alinea, richtlijn 2004/38/EEG.

454 Artikel 5, lid 1, richtlijn 2004/38/EG.

455 Artikel 5, lid 2, richtlijn 2004/38/EG.

456 HvJ EG zaak C-459/99, Jur. (2002) blz. I-6591.

457 HvJ EG zaak C-109/01, 23 september 2003, n.n.g.

458 In D-F zijn aanvullende voorwaarden te vinden

459 Artikel 11 richtlijn 2004/38/EG. Tijdelijke afwezigheid van maximaal zes maanden per jaar, afwezigheid van langere duur vanwege militaire verplichtingen, afwezigheid van hoogstens twaalf maanden om belangrijke redenen zoals zwangerschap en bevalling, een

ernstige ziekte of het volgen van een studie of beroepsopleiding of tijdelijke uitzending om in een andere lidstaat of ene derde land werkzaamheden te verrichten hebben geen gevolgen voor de geldigheid van een verblijfskaart.

460 Artikel 16, leden 1 en 2, richtlijn 2004/38/EG.

461 Artikel 19 richtlijn 2004/38/EG.

462 Zie: artikelen 3, lid 1, richtlijnen 68/360/EEG en 73/148/EEG en artikel 5, lid 1, tweede alinea richtlijn 2004/38/EG

463 Wie over een verblijfskaart moet beschikken, volgt uit artikelen 8, 9, 19 20 richtlijn 2004/38/EG.

464 HvJ EG zaak. C-157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209 en C-329/97, Ergat, Jur. (199) blz. I-1487. Zie ook conclusie A.-G. Léger in zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781.

465 Artikel 4, lid 1, richtlijn 2003/109/EG.

466 Artikel 5, lid 1, richtlijn 2003/109/EG. Op grond van artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de langdurig ingezetene richtlijn kan verzocht worden om overlegging van het bewijs dat er passende huisvesting is. Dit biedt lidstaat de ruimte om eisen te stellen aan de aard van de huisvesting waarover wordt beschikt.

467 Artikel 5, lid 2, richtlijn 2003/109/EG.

468 Artikel 8, lid 1 en lid 2, richtlijn 2003/109/EG.

469 Op grond van artikel 11 richtlijn 2003/109/EG geniet de langdurig ingezetene ook het recht op gelijke behandeling.

470 Het vierde lid onder a, van artikel 15 richtlijn 2003/109/EG bepaalt welke documenten 'in het bijzonder' vereist kunnen worden bij toelating voor het verrichten van arbeid al dan niet in loondienst.

471 Ingevolge artikel 15, lid 4, onder b, richtlijn 2003/109/EG kan een lidstaat een bewijs van inschrijving bij een erkende instelling vragen.

472 Artikel 14, lid 1, richtlijn 2003/109/EG

473 Artikel 15, lid 1, richtlijn 2003/109/EG.

474 Artikel 15, lid 2, richtlijn 2003/109/EG.

475 Artikel 15, lid 4, richtlijn 2003/109/EG.

476 Artikel 15, lid 4, tweede alinea, richtlijn 2003/109/EG.

477 Artikel 15, lid 3, richtlijn 2003/109/EG.

478 HvJ EG zaak. C-157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209 en C-329/97, Ergat, Jur. (199) blz. I-1487. Zie ook conclusie A.-G. Léger in zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781.

479 Preambule overweging 2 richtlijn 2003/86/EG.

480 Dit volgt uit de definitie van gezinshereniger in artikel 2, onder a, richtlijn 2003/86/EG en de expliciete uitsluiting van de werkingssfeer van de richtlijn van gezinsleden van een burger van de Unie in het derde lid van artikel 3, richtlijn 2003/86/EG. De richtlijn is ook niet van toepassing indien de gezinshereniger toelating als vluchteling verzoekt en er geen definitief besluit hierover is genomen, uit hoofde van tijdelijke bescherming in een lidstaat verblijft of in afwachting van deze toekenning is en uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming in een lidstaat verblijft of in afwachting van deze bescherming is.

481 Artikel 4, lid 3, richtlijn 2003/38/EG.

482 Artikel 5, lid 3, richtlijn 2003/86/EG.

483 Artikel 7, lid 1, richtlijn 2003/86/EG.

484 Artikel 7, lid 2, eerste alinea, richtlijn 2003/86/EG

485 Artikel 7, lid 2, tweede alinea, richtlijn 2003/86/EG.

486 Artikel 6, lid 1, richtlijn 2003/86/EG.

487 HvJ EG zaak. C-157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209 en C-329/97, Ergat, Jur. (199) blz. I-1487. Zie ook conclusie A.-G. Léger in zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781.

488 Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, Trb. 1964/217, blz. 3687-3700.

489 Aanvullend Protocol 23 november 1970 ondertekend en gehecht aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de EEG en Turkije, Pb. EG 1997, L 293/4.

490 Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, gepubliceerd in: P. Boeles (et. al) (reds.) Teksten Internationaal Migratierecht (SDU B.V. Den Haag, 2003) blz. 304-308

491 Zie bijvoorbeeld: HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957, r.o. 29.

492 HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957, r.o. 29.

493 HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957, r.o. 29.

494 HvJ EG zaak C-434/93, Bozkurt, Jur. (1995) blz. I-1475, HvJ EG zaak C-98/96, Ertanir, Jur. (1997) blz. I-5179, HvJ EG zaak C-36/96, Günüydin, Jur. (1997) blz. I-5143, RV 1997, 89 en JV 1997, 1.

495 HvJ EG zaak C-192/89, Sevince, Jur. (1989) blz. I-5133, r.o. 13-14.

496 HvJ EG zaak C-434/93, Bozkurt, Jur. (1995) blz. I-1475

497 Van legale arbeid in de zin van artikel 6 besluit nr. 1/80 is eerst sprake indien de betrokkene 'voor een ander en onder diens gezag een reële en daadwerkelijk economische activiteit verricht waarvoor als tegenprestatie een bezoldiging [wordt ontvangen]'. (HvJ EG zaak C-98/96, Ertanir, Jur. (1997) blz. I-5179. Bevestigd in onder meer: HvJ EG zaak C-36/96, Günüydin, Jur. (1997) blz. I-5143, HvJ EG zaak C-1/97, Birden, Jur. (1998) blz. I-7747 JV 1999/1, m.nt. R. Fernhout.

498 HvJ EG zaak C-98/96, Ertanir, Jur. (1997) blz. I-5179, r.o. 34-35.

499 HvJ EG, zaak C-192/89, Sevince, Jur. (1990) blz. I-3461.

500 Relevante factoren zijn: de plaats van aanwerving, het grondgebied van waaruit de arbeid in loondienst wordt verricht en de toepasselijke nationale wetgeving op het gebied van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid (HvJ EG zaak C-434/93, Bozkurt, Jur. (1995) blz. I-1475, HvJ EG zaak C-98/96, Ertanir, Jur. (1997) blz. I-5179, HvJ EG zaak C-36/96, Günüydin, Jur. (1997) blz. I-5143, RV 1997, 89 en JV 1997, 1.

501 HvJ EG zaak C-434/93, Bozkurt, Jur. (1995) blz. I-1475.

502 HvJ EG zaak C-171/95, Tetik, Jur. (1997) blz. I-329.

503 Het is ook mogelijk, zoals Groenendijk in zijn noot bij het arrest Sevince stelt dat niet 1980 maar 1976 het moment is waarop de bevoegdheden van de lidstaten zijn bevroren, omdat besluit nr. 1/80 de rechtsopvolger is van het in 1976 vastgestelde besluit nr. 1/76 waarin de standstill-bepaling is opgenomen in artikel 7 (RV 1990/91, m.nt. C.A. Groenendijk).

504 Het basisexamen buitenland lijkt buiten schot te blijven, maar zekerheid is er niet.

505 Zie bijvoorbeeld: HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957, r.o. 29.

506 HvJ EG zaak C-1/97, Birden, Jur. (1998) blz. I-7747, r.o. 37, herhaald in HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957, r.o. 30. Zo ook: ACVZ, Inburgeringseis en als voorwaarde voor toelating in Nederland (Den Haag, 2004) blz. 38.

507 HvJ EG zaak C-434/93, Bozkurt, Jur. (1995) blz. I-1475 en HvJ EG zaak C-340/97, Nazli, Jur. (2000) blz. I-957.

508 HvJ EG zaak C-157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209 en C-329/97, Ergat, Jur. (199) blz. I-1487. Zie ook conclusie A.-G. Léger in zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781.

509 HvJ EG zaak C-37/98, Jur. (2000) blz. I-2927, r.o. 69.

510 HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, 21 oktober 2003, n.n.g., r.o. 66.

511 HvJ EG gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, 21 oktober 2003, n.n.g., r.o. 110-116.

512 C.A. Groenendijk, Commentaar bij de zaak C-37/98, RV 2000/91, blz. 354, onder 2.

513 De ACVZ laat het antwoord op deze vraag in het midden als het stelt dat 'indien ervan moet worden uitgegaan dat dit vereiste [inburgeringsverplichting] een nieuwe beperking is die belemmerend werkt op de vrijheid van vestiging' (ACVZ, Inburgeringseisen als voorwaarde voor toelating in Nederland (Den Haag, 2004) blz. 38).

514 HvJ EG zaken C-355/93, Eroglu, Jur. (1994) blz. I-5113, C-351/95, Kadiman, Jur. (1997) blz. I-2133 en C-210/97, Akman, Jur. (1998) blz. I-7519.

515 HvJ EG zaak C-27/02, 30 september 2004, n.n.g..

516 HvJ EG zaak 59/85, Reed, Jur. (1986) blz. 1283.

517 HvJ EG zaak C-467/02, Cetinkaya, 11 november 2004, n.n.g..

518 HvJ EG zaak 351/95, Kadiman, Jur. (1997) blz. I-2133, r.o. 37-42.

519 HvJ EG zaken C-355/93, Eroglu, Jur. (1994) blz. I-5113, C-351/95, Kadiman, Jur. (1997) blz. I-2133 en C-210/97, Akman, Jur. (1998) blz. I-7519.

520 Artikel 8 EVRM zou mogelijk ook in het geding kunnen zijn.

521 Een familielid van een Turkse werknemer kan ook onder artikel 6 besluit nr. 1/80 vallen als hij/zij voor het verstrijken van de in artikel 7 besluit nr. 1/80 genoemde termijn van 3 jaar legaal deelneemt aan het arbeidsproces in het gastland.

522 Het is ook goed mogelijk dat een familielid binnen de werkingssfeer van artikel 6 besluit nr. 1/80 valt als hij/zij arbeid in het gastland verricht.

523 HvJ EG zaak C-157/79, Pieck, Jur. (1980) blz. 2171, C-265/88, Messner, Jur. (1989) blz. 4209 en C-329/97, Ergat, Jur. (199) blz. I-1487. Zie ook conclusie A.-G. Léger in zaak C-230/97, Awoyemi, 16 juli 1998, Jur. (1999) blz. I-6781.

524 Voor vragen over de nieuwe richtlijnen die in het juridisch kader van titel IV EG zijn totstandgekomen, zal te zijner tijd, via de prejudiciële procedure van artikel 68, lid 2, EG een zelfde tactiek gevolgd kunnen worden.