

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 28 november 2016

dossiernummer: 102177
uw kenmerk: 34079
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 74
e-mail: j.vollaard@advocatenorde.nl

Betreft: voorstel van wet van het lid Voortman houdende vastlegging in de Vreemdelingenwet 2000 van rechten die vreemdelingen ontlenen aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, het Aanvullend Protocol bij die Overeenkomst of Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije

Geachte leden van de commissie,

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft kennis genomen van het voorstel van wet van het lid Voortman houdende vastlegging in de Vreemdelingenwet 2000 van rechten die vreemdelingen ontlenen aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, het Aanvullend Protocol bij die Overeenkomst of Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Het wetsvoorstel is door de algemene raad ter advisering voorgelegd aan zijn adviescommissie vreemdelingenrecht, welk advies door de algemene raad wordt overgenomen. De NOvA plaatst de volgende kanttekeningen bij het wetsvoorstel.

Algemeen

Met de indiener van het wetsvoorstel is de adviescommissie eens dat het Associatierecht thans gebrekkig tot uitdrukking komt in het Nederlandse recht. Het betreft complexe en ondoorzichtige materie, die bij uitvoeringsinstanties, rechtspraak, rechtszoekenden maar zeker ook bij advocaten regelmatig voor verwarring zorgt, met alle gevolgen van dien. Dit terwijl het Associatierecht, en dan met name de zogenaamde standstillbepalingen, verstreckende gevolgen heeft c.q. kan hebben voor de rechtspraktijk. Het komt maar al te vaak voor dat er door advocaten geen of een gebrekkig beroep wordt gedaan op het Associatierecht vanwege een gebrek aan inzicht in deze materie. Dit wetsvoorstel zal hier geen volledige verandering in kunnen brengen maar wel een aanmerkelijke verbetering.

De adviescommissie volstaat ter nadere onderbouwing van dit punt met een verwijzing naar de op pagina 2 van de Memorie van Toelichting (MvT) geconstateerde onjuiste

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

verwijzingen in de Vc2000¹ en de op pagina 3 van de MvT gegeven opsomming van door (Nederlandse) rechters vastgestelde schendingen van het Associatierecht in Nederlandse wettelijke bepalingen. De huidige omzetting in Nederlands recht, met enkele bepalingen in de VW2000, Vb2000, VV2000 en de Vc2000 is ontoereikend (gebleken) om deze verwarring te voorkomen. Gelet daarop juicht de adviescommissie de door de indiener met dit wetsvoorstel beoogde verduidelijking toe, daar deze de rechtszekerheid alleen maar ten goede kan komen.

De adviescommissie hecht er ook aan te benadrukken dat codificatie van Unierecht (waaronder het Associatierecht) op het niveau van beleidsregels ten onrechte de indruk wekt dat de Staatssecretaris ruimte heeft om in voorkomende gevallen dat recht niet toe te passen. Een dergelijke ruimte bestaat er echter niet in geval van regels van bindend Unierecht.

Dit neemt natuurlijk niet weg, maar dat wordt door de indiener ook niet gesuggereerd, dat voor een volledig begrip van deze materie kennisname van de oorspronkelijke bronnen van het Associatierecht en de (meer dan 60) arresten van het HvJ EU over het Associatierecht noodzakelijk blijft. Dit geldt echter evenzeer voor andere bepalingen van Unierecht, zowel op het gebied van asiel (bijvoorbeeld richtlijnen 2013/32/EU en 2013/33/EU) en regulier vreemdelingenrecht (bijvoorbeeld richtlijnen 2003/109/EG en 2004/38/EU).

Het feit dat het Associatierecht, evenals ander Unierecht, in beweging is betekent niet dat het om die reden (gebrekkig en gedeeltelijk) neergelegd zou moeten blijven in de Vc2000. Zou uit een toekomstig arrest van het HvJ EU blijken dat het in Nederlandse wetgeving omgezette Associatierecht aanpassing behoeft, dan kan een dergelijke wijziging geschieden door middel van een zogenaamde veegwet zoals het wetsvoorstel d.d. 28 januari 2015.²

Plaatsing in VW2000

Gelet op het feit dat een initiatiefwetsvoorstel zoals het onderhavige wetsvoorstel alleen betrekking kan hebben op een wet in formele zin, heeft de adviescommissie begrip voor de voorgestelde codificatie in de VW2000. De adviescommissie wijst er daarbij op dat per 29 maart 2014 op vergelijkbare wijze een afdeling (5) over de positie van EU-langdurig ingezetenen is toegevoegd aan hoofdstuk 3 van de VW2000. Dit terwijl de richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG) al vanaf begin 2006 in de Nederlandse rechtssfeer werking had. Wat de adviescommissie betreft is er geen reden waarom de positie van EU-langdurig ingezetenen wel op het niveau van de VW2000 zou moeten worden geregeld, en die van Turks staatsburgers die rechten aan het Associatierecht kunnen ontleen niet.

Gelet op het bovenstaande vindt de adviescommissie het ook logisch dat het wetsvoorstel beoogt een nieuwe afdeling 6 aan de VW2000 toe te voegen, direct volgend op de afdeling over EU-langdurig ingezetenen. Dit neemt niet weg, zoals de indiener van het wetsvoorstel ook erkent, dat nadere bepalingen in lagere regelgeving nodig zijn. De adviescommissie acht met name van belang dat op het niveau van beleidsregels of in een (openbare) werkinstructie meer uitleg kan worden gegeven over de praktische toepassing van het Associatierecht. Dergelijke nadere

¹ Zie ook: C.A. Groenendijk en H. Oosterom-Staples, 'Nieuwe Vreemdelingendecret: Associatierecht voor Turkse burgers gebrekkig weergegeven', in *Asiel en Migrantenrecht* 2014-1, p. 11/12.

² Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafrecht in verband met rechtsbescherming bij toegangswijziging, uitzonderingen op Richtlijn 2008/115/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348) en het herstel van enkele wetstechnische gebreken, TK 334128-1.

bepalingen kunnen bijdragen aan de door de indiener nagestreefde transparantie, rechtszekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen.

Ondanks het bovenstaande is de adviescommissie van mening dat de positie van Turks staatsburgers die rechten aan het Associatierecht kunnen ontlelen, mede gelet op het non-discriminatiebeginsel ex artikel 9 van de Associatieovereenkomst, het meest vergelijkbaar is met die van Unieburgers. De rechten van Unieburgers worden veelal geregeld in hoofdstuk 8.2.2 van het Vb2000. Het is logisch om ofwel de rechten van Unieburgers ook op het niveau van een wet in formele zin vast te leggen (in het wetsvoorstel wordt deze suggestie ook gedaan) dan wel, zoals de ACVZ in haar advies over onderhavig wetsvoorstel d.d. 7 juni 2016 suggereert, de inhoud van dit wetsvoorstel niet in de VW2000 maar in de Vb2000 op te nemen. De adviescommissie constateert echter, met de ACVZ, dat het niet in de macht van de indiener van het wetsvoorstel ligt om aanpassing van het Vb2000 te bewerkstelligen.

Losse opmerkingen

- Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van/toevoeging op artikelen 1, 8 en 17 van de VW2000 maar laat na te benoemen of een op grond van het Associatierecht verstrekte verblijfstitel beheerst wordt door artikel 9 van de VW (verblijfsdocumenten voor Unieburgers, wiens verblijfsrecht veelal declaratoir van aard is) of door artikel 14 VW2000 (verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd).
- Het wetsvoorstel voorziet niet in een verblijfsrecht als gezinslid voor de ongehuwde partner die een duurzame en exclusieve relatie heeft met een Turkse werknemer of zelfstandige die rechten kan ontlelen aan het Associatierecht. Dit komt ook overeen met de actuele stand van zaken in het Associatierecht. Het Associatierecht bevat geen verwijzing naar of bescherming van de positie van de ongehuwde partner van de Turkse werknemer of zelfstandige die rechten kan ontlelen aan het Associatierecht. Nu het wetsvoorstel beoogt het Associatierecht naar haar huidige stand te codificeren, en niet uit te breiden, is goed te begrijpen waarom er geen bepaling is gewijd aan de positie van de ongehuwde partner.

Echter, artikel 3 lid 2 van richtlijn 2004/38/EU geeft lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid verblijf toe te staan aan de ongehuwde partner die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met een Unieburger heeft. Nederland heeft er (zie artikel 8.7 lid 4 Vb2000) voor gekozen om deze facultatieve bepaling toe te passen en zo de ongehuwde partner van een Unieburger recht op verblijf te geven. Datzelfde geldt voor de ongehuwde partners van Nederlanders en derdelanders (artikel 3.14 onder b Vb2000).

Gelet op het non-discriminatiebeginsel stelt de adviescommissie voor om, in aanvulling op het wetsvoorstel, een bepaling op te nemen die voorziet in het verblijfsrecht van de ongehuwde partner van de Turkse werknemer of zelfstandige die rechten kan ontlelen aan het Associatierecht, ook al volgt dit niet uit het Associatierecht zelf. Het is nauwelijks uit te leggen dat binnen het Nederlandse recht de ongehuwde partner in alle andere verblijfs categorieën wel een eigen rechtspositie toegekend heeft gekregen, maar niet binnen dat deel van het Nederlands recht dat ziet op het Associatierecht.

- In de MvT bij voorgesteld artikel 45I lid 1 staat dat legale arbeid niet hetzelfde is als een legale verblijfstitel. De adviescommissie begrijpt hieruit dat voor het verrichten van legale arbeid geen verblijfsvergunning noodzakelijk zou zijn. Dit kan de adviescommissie echter moeilijk in

overeenstemming brengen met de cumulatieve voorwaarden dat sprake moet zijn van legale arbeid en rechtmatig verblijf, ex artikel 45I lid 1.

- De adviescommissie mist in de toelichting op voorgesteld artikel 45n (standstill-bepalingen) dat/of de standstill-bepalingen met name ook zien op andere toelatingsgronden dan verblijf als Turkse werknemer of zelfstandige, maar bijvoorbeeld als au pair of student.

Conclusie

De adviescommissie is verheugd over het ingediende wetsvoorstel, waarvan zij denkt dat het in de praktijk tot grote verduidelijking en verbetering van de rechtspositie van Turkse werknemers en zelfstandigen, alsmede hun gezinsleden, zou kunnen leiden.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris