



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGozZI
van 15 december 2016¹

Zaak C-652/15

**Furkan Tekdemir
tegen
Kreis Bergstraße**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Darmstadt (administratieve rechtbank Darmstadt, Duitsland)

om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije — Verblijfsrecht van gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort — Standstillbepaling — Artikel 13 van besluit nr. 1/80 — Nieuwe beperking — Verplichting voor minderjarigen van jonger dan 16 jaar om een verblijfstitel te bezitten — In Duitsland geboren kind van een Turkse werknemer — Verplichting om naar Turkije te gaan teneinde een verblijfstitel aan te vragen — Mogelijk bestaan van een dwingende reden van algemeen belang ter rechtvaardiging van nieuwe beperkingen — Efficiënt beheer van de migratiestromen — Evenredigheid”

I – Inleiding

1. Nedim Tekdemir, de vader van verzoeker in het hoofdgeding, Furkan Tekdemir, is Turks staatsburger. Hij is in 2005 in Duitsland binnengekomen. Hij verricht aldaar ten minste vanaf 2009 betaald werk. Hij heeft aanvankelijk om humanitaire redenen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verkregen, die tot en met 2013 is verlengd, voordat hem een tot en met 6 oktober 2016 geldige verblijfsvergunning is toegekend. Deze verblijfsvergunning is afgegeven wegens het bestaan van een verblijfsrecht op het Duitse grondgebied krachtens de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963² (hierna: „associatieovereenkomst EEG-Turkije”) en krachtens besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”), vastgesteld door de bij deze overeenkomst ingestelde Associatieraad. Het lijkt vast te staan dat de vader beschikt over voldoende middelen om zijn gezin in Duitsland te onderhouden.

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — PB 1964, 217, blz. 3685.

2. Derya Tekdemir, de moeder van verzoeker in het hoofdgeding, eveneens Turks staatsburger, is in november 2013 met een Schengenvisum voor toeristen de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen. Gedurende dezelfde maand heeft zij bij de Duitse autoriteiten een asielverzoek ingediend. Zij is in het bezit van een verblijfsvergunning voor asielzoekers. De procedure betreffende dat verzoek liep nog op het moment dat de verwijzende rechter, het Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter in eerste aanleg Darmstadt, Duitsland), het Hof het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heeft voorgelegd.

3. De ouders van verzoeker in het hoofdgeding zijn in september 2015 in het huwelijk getreden.

4. Furkan Tekdemir, verzoeker in het hoofdgeding, is op 16 juni 2014 in Duitsland geboren. Hij is Turks staatsburger en bezit een Turks paspoort. Op 10 juli 2014 heeft hij bij de Kreis Bergstraße (vreemdelingendienst, Duitsland) een verblijfsvergunning aangevraagd op grond van § 33 van de Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (wet op het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004³, in de op 25 februari 2008 gepubliceerde versie (hierna: „AufenthG”)⁴, laatstelijk gewijzigd bij artikel 3 van de Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (wet betreffende de versnelde behandeling van asielprocedures), van 23 oktober 2015⁵. Deze bepaling voorziet erin dat „aan een kind dat op het grondgebied van de Bondsrepubliek wordt geboren ambtshalve een verblijfsvergunning kan worden afgegeven, wanneer een van de ouders in het bezit is van een verblijfsvergunning, een vestigingsvergunning of een EU verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Indien op de geboortedatum beide ouders of de ouder die alleen de ouderlijke macht heeft, in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, een vestigingsvergunning of een EU verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, wordt aan het op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind ambtshalve een verblijfsvergunning toegekend. Het verblijf van een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind, wiens vader of moeder op de geboortedatum in het bezit is van een visum of vrijgesteld van visumplicht op het grondgebied mag verblijven, wordt geacht te zijn toegelaten tot de verloopdatum van het visum of tot de afloop van het legale van de visumplicht vrijgestelde verblijf.”

5. Op 27 juli 2015 heeft de vreemdelingendienst dat verzoek afgewezen met het betoog dat in een situatie waarin slechts één van beide ouders over een verblijfsvergunning beschikt, § 33 van de AufenthG aan de bevoegde autoriteit een onbegrensde beoordelingsvrijheid verleent om een verblijfsvergunning af te geven of te weigeren. In het kader van de beoordelingsmarge waarover de overheid beschikt, moet eveneens de band tussen ouders en kind in aanmerking worden genomen zonder dat daaruit echter een voor de verzoeker gunstige beslissing behoeft voort te vloeien. Volgens de vreemdelingendienst mag daarentegen van verzoeker in het hoofdgeding worden geëist dat hij de visumprocedure volgt, zelfs wanneer dit onvermijdelijk ertoe leidt dat hij en zijn moeder minstens tijdelijk van de vader worden gescheiden.

3 — Vastgesteld als artikel 1 van de Zuwanderengesetz (immigratiewet), BGBl I, blz. 1950.

4 — BGBl. 2008 I, blz. 162.

5 — BGBl. I, blz. 1722.

6. Op 17 augustus 2015 heeft verzoeker in het hoofdgeding tegen dat afwijzende besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Darmstadt in het kader waarvan hij betoogt dat hij wegens de bijzondere rechtspositie van zijn vader, met name op grond van artikel 6, lid 1⁶, en artikel 13⁷ van besluit nr. 1/80, recht heeft op gezinshereniging. Uit de in 1980 toepasselijke nationale wetgeving blijkt immers dat vreemdelingen jonger dan 16 jaar waren vrijgesteld van de verplichting een verblijfsvergunning te bezitten. De stand van het eerdere recht was derhalve voor verzoeker in het hoofdgeding gunstiger dan § 33 van het AufenthG, dat aldus in strijd is met de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80. De Kreis Bergstraße blijft van mening dat het niet onredelijk is van de vader van verzoeker in het hoofdgeding te verwachten dat hij in Turkije zijn gezinsleven met zijn zoon en zijn echtgenote voortzet, gelet op het feit dat hij niet als asielzoeker of vluchteling is erkend en de Turkse nationaliteit bezit.

7. De verwijzende rechter herinnert aan de rechtspraak van het Hof inzake de standstillbepaling en met name aan het feit dat deze bepaling eveneens toepasselijk is op de wetten die betrekking hebben op de rechten van gezinsleden van Turkse werknemers betreffende gezinshereniging, aangezien een wet die gezinshereniging moeilijk of onmogelijk maakt de beslissing van een Turks staatsburger om in een lidstaat van de Europese Unie duurzaam een economische activiteit uit te oefenen, negatief kan beïnvloeden.⁸ Genoemde rechter benadrukt bovendien dat verzoeker in het hoofdgeding wordt geacht zich legaal op het Duitse grondgebied te bevinden en dat zijn vader, eveneens legaal aanwezig, tot de legale arbeidsmarkt in Duitsland behoort. Bovendien kent het Duitse recht in principe een bijzondere bescherming toe aan de eenheid van het gezin en aan de band tussen ouders en kind. De aan vreemdelingen van jonger dan 16 jaar opgelegde verplichting om een verblijfsvergunning te hebben vormt echter een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. Een dergelijke beperking kan geen schending van dat artikel vormen, voor zover zij rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan.

8. In deze omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich in de eerste plaats af of er in het onderhavige geval sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, aangezien de aan vreemdelingen van jonger dan 16 jaar opgelegde verplichting om een verblijfsvergunning te hebben volgens de nationale autoriteiten is ingevoerd teneinde een efficiënt beheer van de migratiestromen te bereiken. In de tweede plaats vraagt deze rechter zich af aan welke „kwalitatieve eisen” een dergelijke dwingende reden moet voldoen en herinnert er dienaangaande met name aan dat verzoeker in het hoofdgeding legaal in Duitsland is geboren en daar nog altijd rechtmatig verblijft met zijn ouders, van wie één een Turkse werknemer is die rechten bezit welke zijn erkend op grond van de associatieovereenkomst EEG-Turkije en besluit nr. 1/80.

6 — Artikel 6, lid 1, eerste en tweede streepje, luidt als volgt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na één jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat”.

7 — Dat artikel bepaalt dat „[d]e lidstaten van de Gemeenschap en Turkije [...] geen nieuwe beperkingen [mogen] invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.”

8 — De verwijzende rechter baseert zich hier op de arresten van 11 mei 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224); 21 oktober 2003, Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572), en 17 september 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

9. Aldus geconfronteerd met een moeilijkheid in verband met de uitlegging van het recht van de Unie, heeft het Verwaltungsgericht Darmstadt de behandeling van de zaak geschorst en het Hof, bij op 7 december 2015 ter griffie van het Hof ingekomen verwijzingsbeslissing, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Vormt het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang die grond kan opleveren om een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren Turks staatsburger de vrijstelling te weigeren van de verplichting tot bezit van een verblijfsvergunning, waarop hij aanspraak zou kunnen maken op grond van de standstillbepaling van artikel 13 van [besluit nr. 1/80]?
- 2) Indien deze vraag door het [Hof] bevestigend wordt beantwoord[,], welke kwalitatieve eisen moeten in verband met het streven naar een efficiënt beheer van de migratiestromen worden gesteld aan een ‚dwingende reden van algemeen belang’?”

10. Aangaande de onderhavige zaak zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding, de Duitse en de Oostenrijkse regering, alsmede de Commissie.

11. Ter terechtzitting voor het Hof van 13 oktober 2016 hebben verzoeker in het hoofdgeding, de Duitse regering en de Europese Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

II – Juridische beoordeling

12. Ik roep in herinnering dat volgens oordeel van het Hof een nieuwe beperking „is verboden, tenzij deze beperking tot een van de in artikel 14 van [besluit nr. 1/80] bedoelde beperkingen behoort dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan”.⁹ Derhalve zal ik hieronder eerst onderzoeken of er sprake is van een dergelijke dwingende reden, waarna ik zal nagaan of de wettelijke bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is, evenredig is.

A – Bestaan van een dwingende reden van algemeen belang

13. Het is vaste rechtspraak dat de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 „in algemene zin de invoering verbied[t] van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat aan de gebruikmaking van een economische vrijheid door een Turkse staatsburger op het grondgebied van de betrokken lidstaat, strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van dat besluit [...] voor deze lidstaat”.¹⁰ Tussen partijen staat vast dat § 33 van het AufenthG een nieuwe beperking vormt in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien deze inhoudt dat de verblijfsvoorwaarden van minderjarige kinderen die in Duitsland zijn geboren uit ouders die staatsburger van een derde land zijn, strenger worden.

14. Het staat eveneens vast dat de vader van verzoeker in het hoofdgeding een werknemer is die tot de legale arbeidsmarkt behoort omdat hij in Duitsland arbeid in loondienst uitoefent. Enkel de situatie van de in de betrokken lidstaat wonende Turkse werknemer dient in aanmerking te worden genomen om uit te maken of een nationale maatregel als § 33 van de AufenthG buiten toepassing moet worden gelaten indien blijkt dat deze maatregel afbreuk kan doen aan de vrijheid van die werknemer om in die lidstaat arbeid in loondienst uit te oefenen.¹¹ Aan de situatie van de vader van verzoeker in het

9 — Arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 — Arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 37).

hoofdgeding wordt ontegenzeggelijk afbreuk gedaan, omdat § 33 van de AufenthG het legale verblijf van zijn in Duitsland geboren kind moeilijker bereikbaar maakt en derhalve het voortduren van de gezinshereniging onzekerder. Derhalve kan § 33 van de AufenthG, die de verblijfsvoorwaarden op het Duitse grondgebied van in Duitsland geboren en aldaar wonende minderjarige kinderen van Turkse staatsburgers die in deze zelfde lidstaat als werknemer wonen, strenger maakt ten opzichte van de voorwaarden die van toepassing waren bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, de uitoefening van de economische vrijheden van deze werknemers in Duitsland ongunstig beïnvloeden¹² en valt deze bepaling zeker binnen de werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

15. Zoals ik aan het begin van mijn beoordeling nadrukkelijk in herinnering heb geroepen, kan een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 hetzij door de in artikel 14 van dat besluit genoemde redenen¹³, hetzij door een dwingende reden van algemeen belang worden gerechtvaardigd. Het gaat inmiddels om vaste rechtspraak.¹⁴ Hoewel § 33 van de AufenthG niet onder dat artikel 14 kan vallen, voert de Duitse regering aan – zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag die aan het Hof is voorgelegd – dat de nieuwe verplichting om een verblijfstitel te bezitten, die is opgelegd aan minderjarige kinderen die op het Duitse grondgebied zijn geboren uit Turkse ouders die als werknemer in Duitsland zijn gevestigd, wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het efficiënt beheer van de migratiestromen.

16. Tot op heden heeft het Hof in het kader van de uitlegging van de standstillbepaling in besluit nr. 1/80 twee dwingende redenen van algemeen belang uitdrukkelijk erkend, namelijk het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf¹⁵, alsmede het doel van het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat¹⁶. Het heeft niet alle twijfel weggenomen met betrekking tot twee andere mogelijke rechtvaardigingsgronden, die zijn ontleend aan bestrijding van gedwongen huwelijken en bevordering van de integratie.¹⁷ Ik heb reeds de gelegenheid gehad op te merken dat het Hof zich niet bijzonder veeleisend toont wanneer het erom gaat een dwingende reden van algemeen belang te erkennen, waarmee het aldus een bepaalde speelruimte aan de lidstaten laat.¹⁸

17. Ik blijf overwegend van mening dat het Hof zich in dit stadium van de argumentatie en in deze fase van de toetsing inzake de mogelijke rechtvaardiging van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, zou moeten beperken tot een abstracte beoordeling van de door de Duitse regering aangevoerde dwingende reden. Het streven naar een efficiënt beheer van de migratiestromen vormt een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk immigratiebeleid als bedoeld in artikel 79, lid 1, VWEU en lijkt als zodanig niet in strijd met het door de associatieovereenkomst EEG-Turkije nagestreefde doel. De door de Duitse regering aangevoerde dwingende reden van algemeen belang lijkt mij des te meer aanvaardbaar aangezien, zoals iedereen weet, de Unie sinds enkele jaren wordt geconfronteerd met een ongekende migratiecrisis: het zou mijns inziens dan ook misplaatst zijn dat het Hof een lidstaat de mogelijkheid weigert zich te beroepen op het nastreven van een doel dat de Unie zelf uit alle macht tracht te bereiken, zonder dat dat, in ieder geval, volstaat ter rechtvaardiging van de wet die in het hoofdgeding aan de orde is. Moest het Hof wel een meer concrete benadering volgen, zou evenwel de vraag kunnen rijzen of de kwestie van het verblijfsrecht van een kind dat op het Duitse grondgebied is geboren en daar altijd heeft gewoond – en dus strikt genomen nooit is geëmigreerd – daadwerkelijk betrekking heeft op het beheer van de migratiestromen.

12 — Zie naar analogie arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 50).

13 — Ik herinner eraan dat de in dat artikel bedoelde redenen de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid zijn.

14 — Zie arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 51).

15 — Arrest van 7 november 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punt 41).

16 — Arrest van 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punt 56).

17 — Arrest van 10 juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 38).

18 — Zie mijn conclusie in de zaak Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, punten 33 en 34).

18. Niettemin moet, mocht het Hof het efficiënt beheer van de migratiestromen erkennen als een dwingende reden van algemeen belang, echter nog worden nagegaan of § 33 van de AufenthG inderdaad geschikt blijkt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan, aangezien dat volgens mij de betekenis is van de tweede prejudiciële vraag.

B – Evenredig karakter van de aan in Duitsland geboren kinderen van jonger dan 16 jaar opgelegde verplichting om een verblijfstitel te bezitten

1. Voorafgaande opmerking

19. Voorafgaand aan mijn beoordeling wil ik ter verduidelijking van de strekking van de tweede aan het Hof voorgelegde prejudiciële vraag, eerst nog een opmerking maken.

20. Ik ben namelijk van mening dat de enigszins raadselachtige formulering van deze vraag gemakkelijk kan worden opgehelderd door deze aldus uit te leggen dat de verwijzende rechter het Hof vragen stelt over de derde fase van de door het Hof uiteengezette – en bevestigde – toetsing van nieuwe beperkingen, teneinde vast te stellen of deze kunnen worden gerechtvaardigd. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te verschaffen, stel ik derhalve voor dat het Hof zich thans concentreert op de evenredigheid van de onderzochte nieuwe beperking.

2. Beoordeling

21. Hoewel het Duitse recht minderjarigen van jonger dan 16 jaar aan een algemene verplichting onderwerpt om over een verblijfstitel te beschikken, is de situatie die ons in de onderhavige prejudiciële verwijzing bezighoudt het bijzondere geval, dat voor een deel wordt beheerst door § 33 van de AufenthG, van kinderen die op het Duitse grondgebied zijn geboren uit ouders die staatsburger van een derde land zijn en waarvan ten minste één legaal verblijf houdt.

22. De verwijzende rechter legt deze bepaling aldus uit dat het verblijf van het kind dat in Duitsland is geboren uit ouders die staatsburger van een derde land zijn, wordt geacht legaal te zijn gedurende een periode van zes maanden. Na deze periode moet dat verblijf als legaal worden beschouwd tot het verblijfsrecht van de ouder die legaal in Duitsland verblijft, is vervallen. De Duitse regering neemt een ander standpunt in. Om te beslissen of er op basis van § 33 van de AufenthG aanleiding is om ambtshalve een verblijfstitel af te geven aan het minderjarige kind terwijl zich dat feitelijk in Duitsland bevindt, waar het is geboren, kunnen de Duitse autoriteiten eisen dat het kind de noodzakelijke stappen neemt om een visum aan te vragen vanuit het land waarvan het de nationaliteit heeft.¹⁹ In het kader van de behandeling van deze aanvraag zal de invloed van een mogelijk recht op gezinshereniging van de in Duitsland wonende ouder op het eigen recht op verblijf van de aanvrager worden beoordeeld. De Duitse regering heeft gesteld dat zij op het eerste gezicht nauwelijks twijfelt aan de positieve uitkomst die de autoriteiten zouden moeten verbinden aan de aanvraag, die door verzoeker in het hoofdgeding vanuit Turkije zal worden ingediend, aangezien hem een verblijfsrecht zou moeten worden toegekend op grond van de rechtspositie die zijn vader ontleend aan de associatieovereenkomst EEG-Turkije en aan besluit nr. 1/80.

23. De Duitse autoriteiten kunnen, wanneer § 33 van de AufenthG letterlijk wordt opgevat, ambtshalve een verblijfsvergunning afgeven aan een in Duitsland geboren kind indien een van zijn ouders, die staatsburger van een derde land is, een verblijfstitel bezit. Het valt niet te ontkennen dat deze bepaling een grote speelruimte laat aan de Duitse autoriteiten om te beslissen of zij al dan niet gebruikmaken

19 — Gelet op de levensloop van verzoeker in het hoofdgeding zou het verkeerd zijn om over Turkije te spreken als zijn land van herkomst, aangezien hij is geboren in Duitsland en hij daar sinds zijn geboorte onafgebroken woont.

van hun bevoegdheid om ambtshalve een verblijfsvergunning af te geven. De vaagheid van de voorwaarden waaronder deze autoriteiten kunnen besluiten een geval „zelf te gaan afhandelen” blijkt problematisch. Datzelfde geldt voor het feit dat de afgifte van een verblijfsvergunning aan het in Duitsland geboren kind van een ouder die legaal in deze staat woont, slechts een mogelijkheid is. Aldus *kunnen* de autoriteiten net zo goed *wel* een verblijfstitel afgeven aan het kind dat voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden – geboorteplaats, legaal verblijf van de ouder – als deze *niet* afgeven, zonder dat er uitdrukkelijk criteria worden geformuleerd.

24. Zoals de vreemdelingendienst in het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is in herinnering heeft geroepen, verleent § 33 van de AufenthG inderdaad een onbegrensde beoordelingsvrijheid om ten eerste de situatie van een kind te onderzoeken dat binnen de werkingssfeer ervan valt en ten tweede een besluit te nemen over het recht van dat kind om in Duitsland te verblijven terwijl het zich nog op het Duitse grondgebied bevindt. Deze onbegrensde beoordelingsvrijheid kan in theorie een goede zaak zijn, wanneer dat betekent dat de autoriteiten een groot aantal gegevens in aanmerking kunnen nemen die de aan de orde zijnde individuele situatie kenmerken. Het Hof eist alles welbeschouwd immers een afzonderlijke beoordeling per geval.²⁰ Dat is echter verontrustender wanneer er, zoals in het hier voorgelegde geval, geen echte informatie beschikbaar is betreffende de voorwaarden waaronder deze beoordelingsvrijheid wordt uitgeoefend. De Duitse regering, die op dat punt is ondervraagd ter terechtzitting voor het Hof, is niet in staat gebleken het Hof duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot de beginselen die – toch – als richtsnoer moeten dienen bij de beoordeling door de overheid, teneinde het Hof te verzekeren dat haar discretionaire bevoegdheid in de praktijk niet verandert in willekeur. De algemene indruk die uit het voorgaande oprijst, is er ten slotte een van een grote discretionaire macht. Een dergelijke macht verhindert dat de rechten van Turkse werknemers op het meest geschikte moment in aanmerking worden genomen en geëerbiedigd.

25. Bovendien vind ik het zeer moeilijk om het verband te zien tussen het streven naar een efficiënt beheer van de migratiestromen en de door de toepassing van § 33 van de AufenthG veroorzaakte gevolgen. Het gevolg van het niet „ambtshalve” afgeven van een verblijfstitel op basis van § 33 van de AufenthG ligt immers in het feit dat het in Duitsland geboren kind, dat aldaar legaal verblijft met ten minste een van zijn beide ouders, die aldaar eveneens legaal verblijft, is gedwongen het Duitse grondgebied en zijn gezin te verlaten om naar een derde land te gaan, waarvan hij de nationaliteit bezit, maar waarin het net zo goed nooit kan hebben gewoond, om vanuit dat derde land een visum aan te vragen. De redenen waarom een dergelijke verplaatsing noodzakelijk is ontgaan mij, aangezien, zoals het geval van verzoeker in het hoofdgeding goed laat zien, alle noodzakelijke feiten reeds beschikbaar zijn voor de overheid, zodat deze nu al over zijn situatie kan beslissen.

26. Omdat de Duitse autoriteiten – om redenen die mij nog altijd onduidelijk lijken – niet „ambtshalve” een verblijfsvergunning hebben willen afgeven aan verzoeker in het hoofdgeding, verplichten zij hem aldus naar Turkije te reizen, terwijl hij is geboren in Duitsland en daar altijd heeft gewoond. Gelet op zijn zeer jonge leeftijd, is het uitgesloten dat hij alleen reist.²¹ Aangezien zijn moeder in Duitsland om asiel verzoekt, staat het praktisch vast – al was het maar om de kans op succes van haar verzoek niet in de waagschaal te stellen – dat zij hem niet kan vergezellen. Zelfs wanneer zij hem zou vergezellen, zou haar echtgenoot, die de hoedanigheid van Turkse werknemer heeft, in elk geval haar aanwezigheid en die van zijn zoon worden ontnomen. De mogelijkheid dat verzoeker in het hoofdgeding naar Turkije wordt vergezeld door zijn vader, blijft over. De vreemdelingendienst heeft in het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, gesteld dat het niet „onredelijk” was deze mogelijkheid te overwegen en van de vader van het kind te verwachten dat hij

20 — Zie arrest van 10 juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 38).

21 — De wet die in het hoofdgeding aan de orde is, is van toepassing op *alle* minderjarigen van minder dan 16 jaar, waarvan een grote meerderheid niet in staat is alleen te reizen, laat staan om administratieve stappen te zetten.

„in Turkije zijn gezinsleven met zijn zoon voortzet”. Het kind verplichten het grondgebied te verlaten zou evenwel, naast de duidelijke gevolgen voor het gezinsleven, eveneens kunnen worden uitgelegd als een poging om de vestiging en de voortzetting van het verblijf in Duitsland te ontmoedigen voor alle leden van zijn gezin, met inbegrip van degene die de hoedanigheid van Turkse werknemer bezit.

27. Kunnen de rechten die de Turkse werknemers ontleen aan de associatieovereenkomst EEG-Turkije derhalve nog meer worden genegeerd? De beschrijving van de gevolgen van de toepassing van de nieuwe beperking voor het gezin van verzoeker in het hoofdgeding volstaat om te bewijzen dat deze volstrekt onevenredig is. De grotere nadelen voor de Turkse werknemer, die de keuze heeft tussen dan wel het voortzetten van zijn betaalde arbeid en zijn gezinsleven ernstig verstoord zien worden, dan wel genoemde arbeid opzeggen zonder garantie op herintreding bij zijn (mogelijke) terugkeer, kunnen in geen enkel geval worden gerechtvaardigd door het legitieme doel de migratiestromen efficiënter te beheren. Terecht kan de vraag worden opgeworpen hoe de verplichting die is opgelegd aan kinderen die in Duitsland zijn geboren uit ouders die staatsburger van een derde land zijn en legaal in Duitsland verblijven, om Duitsland te verlaten teneinde een verblijfstitel aan te vragen, efficiënter zou blijken te zijn om die stromen te beheren. Ik kan haar niet verklaren. Erger nog, ik vraag mij af of een dergelijk beheer niet precies het omgekeerde zou vereisen, dat wil zeggen dat niet kunstmatig en nutteloos omstandigheden worden geschapen waarin kinderen die – moet ik er nogmaals op wijzen – in Duitsland zijn geboren en aldaar met hun gezin tot dusver legaal verblijven, zich naar een derde land verplaatsen. Dat laatstgenoemde element vestigt aldus de aandacht op een gebrek aan innerlijke samenhang van de wet die in het hoofdgeding aan de orde is.

28. Om deze redenen ben ik van mening dat een wet van een lidstaat, die is ingevoerd na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, waarvan de toepassing leidt tot het resultaat dat het op het grondgebied van deze lidstaat geboren kind van een ouder die de hoedanigheid van Turkse werknemer bezit, verplicht is naar het derde land te reizen waarvan hij de nationaliteit bezit om aldaar een verblijfstitel aan te vragen, met het gevolg dat genoemde werknemer de keuze moet maken om hetzij in Duitsland te blijven en zijn economische activiteit voort te zetten terwijl hij van het kind is gescheiden, hetzij zijn kind te vergezellen en deze activiteit voor onbepaalde tijd op te zeggen, een nieuwe beperking vormt die is verboden bij artikel 13 van besluit nr. 1/80.

III – Conclusie

29. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Darmstadt (administratieve rechtbank Darmstadt, Duitsland) te beantwoorden als volgt:

„Het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen vormt een dwingende reden van algemeen belang die door een lidstaat kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, vastgesteld door de Associatieraad, die is ingesteld door de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963.

Een wettelijke bepaling van een lidstaat, die is ingevoerd na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, waarvan de toepassing leidt tot het resultaat dat het kind dat op het grondgebied van deze lidstaat is geboren uit een ouder die de hoedanigheid van Turkse werknemer bezit, verplicht is naar het derde land te reizen waarvan hij de nationaliteit bezit om aldaar een verblijfstitel aan te vragen, met het

gevolg dat genoemde werknemer de keuze moet maken om hetzij in Duitsland te blijven en zijn economische activiteit voort te zetten terwijl hij van het kind is gescheiden, hetzij zijn kind te vergezellen en deze activiteit voor onbepaalde tijd op te zeggen, vormt een nieuwe beperking die is verboden bij artikel 13 van besluit nr. 1/80.”