

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1453

Datum uitspraak

13 maart 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 31 mei 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van appellant om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Volledige tekst

202407435/1/V2.

Datum uitspraak: 13 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

[appellant],  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 12 november 2024 in zaak nr. NL24.18126 in het geding tussen:

appellant

en

de minister van Asiel en Migratie.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanvraag van appellant om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij besluit van 18 april 2024 heeft de staatssecretaris het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2024 heeft de rechtbank het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft appellant, vertegenwoordigd door mr. E. Derksen, advocaat in Velp, hoger beroep ingesteld.

Overwegingen

## Inleiding

1. Appellant heeft de Turkse nationaliteit. Op het moment van de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022 verbleef hij daar en had hij een tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning. Hij is na die inval vanuit Oekraïne naar Nederland gekomen en heeft hier tijdelijke bescherming gekregen op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van 4 maart 2022 (het Uitvoeringsbesluit). Om deze tijdelijke bescherming te kunnen krijgen, heeft hij een asielaanvraag ingediend. Als tijdelijk beschermde mocht hij hier zonder tewerkstellingsvergunning werken. Niet in geschil is dat hij in de periode waarin hij tijdelijke bescherming genoot, ten minste een jaar lang onafgebroken bij dezelfde Nederlandse werkgever reële en daadwerkelijke arbeid heeft verricht. Appellant heeft op 16 maart 2023 een verblijfsvergunning als Turkse werknemer op grond van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 aangevraagd. De minister heeft die aanvraag afgewezen omdat de werkzaamheden van appellant niet kunnen worden aangemerkt als legale arbeid als bedoeld in dat artikel. Per 4 maart 2024 is het recht van appellant op tijdelijke bescherming van rechtswege geëindigd.

1.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of een Turkse werknemer die minstens een jaar bij dezelfde werkgever heeft gewerkt gedurende de periode dat hij in Nederland tijdelijke bescherming genoot op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming en het Uitvoeringsbesluit, legale arbeid heeft verricht in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Besluit nr. 1/80, en daaraan een daaruit voortvloeiend verblijfsrecht kan ontlelen. Specifiek gaat het daarbij om de vraag of een Turkse werknemer met tijdelijke bescherming een onbetwist verblijfsrecht heeft.

1.2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

## Rechtspraak van het Hof van Justitie

2. Een Turkse werknemer heeft op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en eerste streepje, van het Besluit nr. 1/80 na een jaar legale arbeid in een lidstaat het recht om arbeid in loondienst te blijven verrichten bij dezelfde werkgever. Het nuttig effect van dit recht houdt volgens het Hof van Justitie noodzakelijkerwijs in dat die werknemer een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft. Zie het arrest van het Hof van 8 november 2012, *Gülbahce*, ECLI:EU:C:2012:695, punt 38.

2.1. Volgens het Hof veronderstelt het legale karakter van de arbeid een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst en houdt het om die reden een onbetwist verblijfsrecht in. Zie het arrest *Gülbahce*, punt 39.

2.2. Bij de beantwoording van de vraag of een Turkse werknemer legale arbeid heeft verricht, is niet relevant met welk doel de lidstaat van ontvangst hem oorspronkelijk een verblijfsrecht heeft verleend. Zie het arrest *Gülbahce*, punt 46.

2.3. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, om een verblijfsrecht als onbetwist te kunnen aanmerken, definitief moet vaststaan dat een Turkse werknemer in de periode dat hij arbeid verrichtte, een niet-omstreden verblijfsrecht had. Daarvan is volgens het Hof in ieder geval geen sprake als het gaat om een zogenoemd procedureel verblijfsrecht, in afwachting van een beslissing van een bestuursorgaan of een rechterlijke uitspraak in een verblijfsprocedure. Zie het arrest van het Hof van 30 september 1997, *Ertanir*, ECLI:EU:C:1997:446, punt 47 tot en met 50.

## Standpunt van de minister

3. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de arbeid die appellant heeft verricht, geen legale arbeid in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en eerste streepje, van het Besluit nr. 1/80 was, omdat zijn verblijfsrecht op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming en het Uitvoeringsbesluit, in artikel 1 van de Vw 2000 is gelijkgesteld met rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, aanhef en onder f of h, van die wet. Omdat de verblijfsrechtelijke situatie van appellant dus nog niet definitief was geregeld, was er volgens de minister van een onbetwist verblijfsrecht geen sprake en bevond appellant zich daarom niet in een stabiele en bestendige situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

#### Uitspraak van de rechtbank

4. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat appellant zich niet in een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt bevond, zodat geen sprake was van een onbetwist verblijfsrecht. Zij wijst daarbij op het uitzonderlijke karakter van de tijdelijke bescherming, dat inhoudt dat die bescherming van beperkte duur moet zijn. Verder heeft de rechtbank bij haar oordeel betrokken dat appellant niet valt onder een van de categorieën aan wie de minister tijdelijke bescherming moet verlenen, maar onder een categorie aan wie hij facultatief, oftewel onverplicht, tijdelijke bescherming verleende. Kenmerkend voor die facultatieve bescherming is dat hij de lidstaten beoordelingsruimte laat, onder meer om zelf en op basis van eigen overwegingen te bepalen wanneer hij die bescherming stopzet. Dit blijkt volgens de rechtbank ook uit de manier waarop de minister in de praktijk toepassing heeft gegeven aan de facultatieve bescherming voor derdelanders die in Oekraïne een tijdelijk verblijfsrecht hadden. Het verblijfsrecht op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming is daarom volgens de rechtbank naar zijn aard niet stabiel.

4.1. Daarnaast heeft de rechtbank erop gewezen dat het doel van de tijdelijke bescherming is om de asielstelsels van de lidstaten bij massale instroom te ontlasten, zonder dat een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvindt. Tijdelijke bescherming is daarmee geen 'derde' vorm van bescherming naast de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming en loopt dus niet vooruit op de beoordeling of een vreemdeling daarvoor in aanmerking komt. Omdat de minister nog niet heeft beslist op de asielaanvraag van appellant, moet zijn verblijfsrecht als tijdelijk beschermd naar het oordeel van de rechtbank daarom niet als een onbetwist maar als een procedureel verblijfsrecht worden aangemerkt. Daarbij heeft de rechtbank verder in aanmerking genomen dat tijdelijk beschermde rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder f of h, van de Vw 2000.

#### Beoordeling grieven

5. Appellant klaagt in de eerste grief over het oordeel van de rechtbank dat hij niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van het Besluit nr. 1/80. Hij betoogt, onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof, dat de rechtbank ten onrechte uit de aard van zijn verblijfsrecht en het doel van de tijdelijke bescherming heeft afgeleid dat zijn verblijfsrecht als tijdelijk beschermd geen onbetwist verblijfsrecht is en dat hij zich daarom niet in een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt bevond.

5.1. Naar het oordeel van de Afdeling is de situatie waarin appellant zich als facultatief tijdelijk beschermd bevond, niet gelijk te stellen met de situatie waarin een vreemdeling in een lidstaat mag werken en verblijven in afwachting van de beslissing van een bestuursorgaan of een rechterlijke uitspraak in een verblijfsprocedure. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2165](#), onder 1.1. Nederland heeft de facultatieve bepaling in artikel 2, derde lid, van het op de Richtlijn tijdelijke bescherming gebaseerde

Uitvoeringsbesluit toegepast om derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne tijdelijke bescherming te verlenen. Hiermee viel appellant onder de werkingssfeer van de Richtlijn tijdelijke bescherming en heeft de minister hem een verblijfsrecht verleend in de zin van artikel 8, eerste lid, van die richtlijn. Zolang die facultatieve bescherming van kracht was, was appellant verzekerd van een verblijfsrecht in Nederland en de daaraan gekoppelde toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat de minister beoordelingsruimte had, onder meer bij het bepalen van het moment van beëindigen van de facultatieve bescherming, maakt, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet dat appellant zich niet in een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt bevond gedurende de periode waarin hij tijdelijke bescherming genoot.

5.2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen en in weerwil van het standpunt van de minister, leidt de omstandigheid dat de minister nog niet op de asielaanvraag van appellant had beslist, er niet toe dat zijn verblijfsrecht als tijdelijk beschermde een procedureel verblijfsrecht is in de zin van de onder 2.3 weergegeven rechtspraak van het Hof. Een afwijzing van zijn asielaanvraag zou immers geen gevolgen hebben gehad voor het verblijfsrecht van appellant in Nederland op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming, zolang de facultatieve tijdelijke bescherming van kracht was. Dit volgt uit artikel 19, tweede lid, van de richtlijn.

5.3. Dat, zoals de rechtbank heeft meegewogen, tijdelijke bescherming primair tot doel heeft de asielstelsels van lidstaten bij massale instroom te ontlasten, doet aan het voorgaande niet af. Gelet op de onder 2.2 weergegeven rechtspraak van het Hof, is het doel waarmee een lidstaat een Turkse werknemer oorspronkelijk een verblijfsrecht heeft verleend, niet relevant voor de vraag of die werknemer legale arbeid heeft verricht in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Besluit nr. 1/80.

5.4. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellant als tijdelijk beschermde geen onbetwist verblijfsrecht had en zich daarom niet in een stabiele en bestendige situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt bevond. Nu niet in geschil is dat appellant gedurende de periode dat hij tijdelijk werd beschermd, minimaal een jaar bij dezelfde Nederlandse werkgever reële en daadwerkelijke arbeid heeft verricht, heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat hij geen legale arbeid in de zin van artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van het Besluit nr. 1/80 heeft verricht.

5.5. De grief slaagt.

6. Wat appellant in de tweede grief aanvoert over het oordeel van de rechtbank dat de minister hem in bezwaar niet heeft hoeven horen over de schending van het recht op eerbiediging van zijn privéleven bedoeld in artikel 8 van het EVRM, leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat het hogerberoepscriterium in zoverre geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden (artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Het beroep is gegrond en de Afdeling vernietigt het besluit van 18 april 2024. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 12 november 2024 in zaak nr. NL24.18126;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 18 april 2024, V-[-];

V. veroordeelt de minister van Asiel en Migratie tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.802,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de minister van Asiel en Migratie aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 466,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.I. van Kesteren, griffier.

w.g. Wissels  
voorzitter

w.g. Van Kesteren  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2026

363-1143

## **BIJLAGE**

Richtlijn 2001/55/EG

Artikel 2

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „tijdelijke bescherming”: een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen;

[...]

g) „verblijfstitel”: elke door de autoriteiten van een lidstaat afgegeven en volgens zijn wetgeving opgestelde vergunning of toestemming, op grond waarvan het een onderdaan van een derde land of een staatloze is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven;

[...]

#### Artikel 8

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de begunstigden voor de volledige duur van de tijdelijke bescherming over verblijfstitels beschikken. Hiertoe worden documenten of andere, gelijkwaardige bewijsstukken verstrekt.

[...]

#### Artikel 19

[...]

2. Voor het geval dat aan een persoon die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt of tijdelijke bescherming geniet na afloop van de behandeling van een asielaanvraag niet de status van vluchteling of in voorkomend geval geen andere vorm van bescherming wordt toegekend, bepalen de lidstaten, onverminderd artikel 28, dat de tijdelijke bescherming voor de verdere duur van die bescherming van kracht wordt of blijft.

Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382

#### Artikel 2

De personen op wie de tijdelijke bescherming van toepassing is

[...]

3. Overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2001/55/EG kunnen de lidstaten dit besluit ook toepassen op andere personen, onder wie staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren.

[...]

Besluit nr. 1/80

#### Artikel 6

1. 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 Lid-Staat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

[...]