

234

Hof van Justitie EU
29 maart 2012, nrs. C 7/10, C 9/10
(Tizzano, Safjan, Ilesič, Levits, Berger)
Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 1/80. Naturalisatie.

[Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 1/80 art. 7; RWN]

Het Hof behandelt de twee prejudiciële vragen van de ABRvS in de verwijzingsuitspraken van 31 december 2009 (ve10000051 en «JV» 2010/72) tezamen en verklaart voor recht:

Art. 7 Besluit 1/80 moet in die zin worden uitgelegd dat de gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer zich nog steeds op deze bepaling kunnen beroepen wanneer die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen.

Staatssecretaris van Justitie tegen Tayfun Kahveci (C 7/10), Osman Inan (C 9/10).

(...; red.)

Arrest

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 7 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: “besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: “associatieovereenkomst”).

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen van de Staatssecretaris van Justitie (hierna: “Staatssecretaris”) tegen T. Kahveci en

tegen O. Inan, over de vraag of een gezinslid van een werknemer die niet alleen de Turkse nationaliteit bezit maar tevens die van de lidstaat van ontvangst, zich op artikel 7 van besluit nr. 1/80 kan beroepen.

Toepasselijke bepalingen

Besluit nr. 1/80

3. Artikel 7 van besluit nr. 1/80 luidt:

“Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

– hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen;

– hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen.

[...]”

4. In artikel 14, lid 1, van dat besluit nr. 1/80 is bepaald:

“De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.”

Nationale regeling

5. Volgens artikel 18, lid 1, sub e, van de Vreemdelingenwet 2000 (Stb. 2000, 495; hierna: “Vw 2000”) kan een aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden afgewezen indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. Krachtens artikel 19 van deze wet kan een dergelijke vergunning op dezelfde gronden worden ingetrokken.

6. Overeenkomstig artikel 67, lid 1, sub b, Vw 2000 kan de vreemdeling door de Staatssecretaris ongewenst worden verklaard indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf dat met een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd. Ingevolge artikel 67, lid 3, kan een ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben.

7. Artikel 3.86, lid 1, sub d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497) bepaalt dat de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning

ning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen op grond van artikel 18, lid 1, sub e, Vw 2000 wegens gevaar voor de openbare orde, onder meer indien aan de vreemdeling wegens een misdrijf dat met een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf is opgelegd waarvan het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte ten minste gelijk is aan het tijdvak bedoeld in artikel 3.86, lid 2, van dat besluit, dat een glijdende schaal bevat in relatie tot de duur van het verblijf van de betrokken persoon in Nederland.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C 7/10

8. Kahveci heeft de Turkse nationaliteit. Zijn echtgenote, die eveneens Turks staatsburger is, is in Nederland geboren als kind van een Turkse werknemer en behoort tot de legale arbeidsmarkt van Nederland. In juni 1999, voorafgaand aan de binnenkomst van haar echtgenoot in Nederland, heeft zij de Nederlandse nationaliteit verkregen maar daarbij haar Turkse nationaliteit behouden.

9. De aan Kahveci verleende vergunning tot verblijf bevatte een beperking, te weten “verblijf bij echtgenote R. Kahveci”. Deze verblijfsvergunning is verschillende keren verlengd, laatstelijk tot 12 maart 2009. Tot aan zijn strafrechtelijke detentie woonde Kahveci bij zijn echtgenote.

10. Op 23 januari 2007 is Kahveci onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zes jaar en negen maanden.

11. Bij besluit van 20 maart 2007 heeft de Staatssecretaris Kahveci wegens zijn veroordeling ongewenst verklaard en diens verblijfsvergunning ingetrokken.

12. Het bezwaar van Kahveci tegen dit besluit werd afgewezen op grond dat hij zich niet op artikel 7 van besluit nr. 1/80 kon beroepen daar zijn echtgenote de Nederlandse nationaliteit bezit. Hij kon derhalve niet worden aangemerkt als een gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer, ook al heeft deze werknemer, naast de Nederlandse nationaliteit, de Turkse nationaliteit behouden.

13. De voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage heeft het beroep van Kahveci tegen de afwijzing van genoemd bezwaar gegrond verklaard, waarop de Staatssecretaris hoger beroep heeft ingesteld bij de Raad van State.

14. Hij betoogt dat Kahveci niet meer binnen de werkingssfeer van besluit nr. 1/80 valt en dat het voor zijn echtgenote geen nut meer had om zich te beroepen op de verbetering op sociaal gebied die met besluit nr. 1/80 tot stand is gebracht.

Zaak C 9/10

15. Inan bezit de Turkse nationaliteit. Zijn vader, H. Inan, die eveneens Turks staatsburger is en ten aanzien van wie niet betwist is dat hij tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoort, bezit sinds 1993 behalve de Turkse nationaliteit tevens de Nederlandse nationaliteit.

16. Inan is Nederland in 1999 legaal binnengekomen. De hem verleende vergunning tot verblijf bevatte een beperking, te weten “gezinshereniging bij ouder H. Inan”. Deze vergunning is verschillende keren verlengd, laatstelijk tot 10 juni 2005. Tot aan zijn strafrechtelijke detentie woonde Inan bij zijn vader.

17. Op 22 mei 2007 is Inan onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van zeven jaar.

18. Bij besluit van 13 november 2007 heeft de Staatssecretaris Inan wegens zijn veroordeling ongewenst verklaard en diens verzoek om verlening van zijn verblijfsvergunning afgewezen.

19. Het hoofdgeding verliep vervolgens op vergelijkbare wijze als het in de punten 12 tot en met 14 van het onderhavige arrest beschreven geding van Kahveci.

20. Daarop heeft de Raad van State, van oordeel dat de beslechting van de twee zaken afhangt van een uitlegging van het Unierecht, de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende, in deze twee zaken gelijklopende, prejudiciële vragen gesteld:

“1) Moet artikel 7 van besluit nr. 1/80 zo worden uitgelegd dat de gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, geen beroep op deze bepaling kunnen doen, nadat die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen?

2) Is bij de beantwoording van de eerste vraag van belang op welk tijdstip de betrokken Turkse werknemer de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst verkrijgt?”

21. Bij beschikking van de president van het Hof van 9 februari 2010 zijn de zaken C 7/10 en C 9/10 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

22. Met zijn twee vragen, die tezamen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7 van besluit nr.1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat de gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, zich nog steeds op deze bepaling kunnen beroepen wanneer die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen.

23. Vooraf moet worden vastgesteld dat artikel 7 van besluit nr. 1/80 een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormt (zie arrest van 20 september 1990, Sevince, C 192/89, Jurispr. blz. I 3461, punten 8 en 9). De lidstaten zijn dus aan de ingevolge deze bepaling op hen rustende verplichtingen gebonden op precies dezelfde wijze als zij de in de Unieregeling verankerde rechten moeten eerbiedigen.

24. Vervolgens heeft artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 volgens vaste rechtspraak rechtstreekse werking, zodat de Turkse staatsburger op wie deze bepaling van toepassing is, zich voor de gerechten van de lidstaten rechtstreeks op deze bepaling kan beroepen om de daarmee strijdige regels van nationaal recht buiten toepassing te laten (zie in die zin met name arresten van 17 april 1997, Kadiman, C 351/95, Jurispr. blz. I 2133, punt 28; 22 december 2010, Bozkurt, C 303/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 31, en 16 juni 2011, Pehlivan, C 484/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 39).

25. Na deze preciseringen moet, teneinde de gestelde vragen te beantwoorden, deze bepaling worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel ervan alsmede van het daarbij ingevoerde stelsel (zie in die zin arrest van 23 maart 2006, Honyvem Informazioni Commerciali, C 465/04, Jurispr. blz. I 2879, punt 17).

26. Zoals uit de bewoordingen van artikel 7, eerste alinea, blijkt, worden de in deze bepaling bedoelde rechten slechts verkregen indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten dat de betrokkene gezinslid van een reeds tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer is en dat hij van de bevoegde instanties van die staat toestemming heeft gekregen om zich daar bij die werknemer te voegen (zie arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 26).

27. Wanneer die voorwaarden zijn vervuld, moet voor de toepassing van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 nog worden nagegaan of de betrokken Turkse staatsburger sinds een zekere tijd legaal in de lidstaat van ontvangst samenwoont met de werknemer van wie hij zijn rechten afleidt (zie met name arrest van 7 juli 2005, Aydinli, C 373/03, Jurispr. blz. I 6181, punt 29).

28. Het Hof heeft bijgevolg reeds geoordeeld dat een gezinslid van een Turkse werknemer met uitsluitend de Turkse nationaliteit, dat voldoet aan de in de punten 26 en 27 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden, in die lidstaat noodzakelijkerwijs houder is van een verblijfsrecht dat rechtstreeks op artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 is gebaseerd (arrest Pehlivan, reeds aangehaald, punt 43).

29. Wat de hoofdgedingen betreft, staat vast, zoals in de punten 8 tot en met 10 en 15 tot en met 17 van het onderhavige arrest is vastgesteld, dat door Kahveci en Inan is voldaan aan de in de punten 26 en 27 van dit arrest genoemde voorwaarden.

30. Dan moet dus nog worden bepaald, gelet op het doel van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 en het daarbij ingevoerde stelsel, of het feit dat een reeds tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer, naast de Turkse nationaliteit de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen, voor zijn gezinsleden impliceert dat zij niet langer het recht hebben om zich op deze bepaling te beroepen.

31. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het in artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 opgenomen stelsel van geleidelijke verkrijging van de rechten een dubbele doelstelling heeft.

32. Eerst, vóór het verstrijken van het aanvankelijke tijdvak van drie jaar, beoogt die bepaling de aanwezigheid van de gezinsleden van de migrerende werknemer bij die werknemer mogelijk te maken, om zo door middel van gezinshereniging de arbeid en het verblijf van de reeds legaal in de lidstaat van ontvangst geïntegreerde Turkse werknemer te bevorderen (zie met name arresten van 22 juni 2000, Eyüp, C 65/98, Jurispr. blz. I 4747, punt 26, en 11 november 2004, Cetinkaya, C 467/02, Jurispr. blz. I 10895, punt 25, en arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 33).

33. Vervolgens beoogt diezelfde bepaling de duurzame integratie van het gezin van de Turkse migrerende werknemer in de lidstaat van ontvangst te versterken door een gezinslid dat drie

jaar legaal in dat land heeft gewoond, de mogelijkheid te bieden om zelf de arbeidsmarkt te betreden. Het aldus nagestreefde wezenlijke doel is de positie van dat gezinslid, dat zich in dat stadium reeds legaal in de lidstaat van ontvangst bevindt, te consolideren door het de middelen te geven om zelf de kost te verdienen in die staat en daar dus een – ten opzichte van de migrerende werknemer – zelfstandig bestaan te leiden (zie met name reeds aangehaalde arresten Eyüp, punt 26; Cetinkaya, punt 25, en Aydinli, punt 23; arrest van 18 juli 2007, Derin, C 325/05, Jurispr. blz. I 6495, punten 50 en 71, en arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 34).

34. Gelet op de algemene doelstelling van besluit nr. 1/80, die – anders dan het geval is bij een samenwerkingsovereenkomst, zoals die welke is gesloten tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1) – bestaat in de verbetering op sociaal gebied van de regeling die voor Turkse werknemers en hun gezinsleden geldt, met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer (zie met name arresten van 11 november 1999, Mesbah, C 179/98, Jurispr. blz. I 7955, punt 36, en 16 maart 2000, Ergat, C 329/97, Jurispr. blz. I 1487, punt 43), beoogt het meer bepaald door artikel 7, eerste alinea, van dit besluit opgezette stelsel dus gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst te creëren (zie arrest Pehlivan, reeds aangehaald, punt 45).

35. Deze doelstelling van besluit nr. 1/80 zou worden doorkruist indien de verkrijging van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst, een werknemer die steeds de Turkse nationaliteit heeft gehad, zou verplichten de aanspraak op de gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in die lidstaat van ontvangst op te geven.

36. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat Turkse staatsburgers die de in een van de bepalingen van besluit nr. 1/80 gestelde voorwaarden vervullen, daardoor rechten aan dit besluit ontleen (zie met name arrest van 18 december 2008, Altun, C 337/07, Jurispr. blz. I 10323, punten 28 en 29, en arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 39) en dat een lidstaat geen andere regeling dan die van be-

sluit nr. 1/80 kan vaststellen of andere voorwaarden dan die van dit besluit kan stellen (zie arrest Pehlivan, reeds aangehaald, punt 56).

37. Volgens vaste rechtspraak van het Hof volgt immers zowel uit de voorrang van het Unierecht als uit de rechtstreekse werking van een bepaling als artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 dat een lidstaat niet bevoegd is om de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse staatsburgers in de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, zodat deze lidstaat niet langer bevoegd is om maatregelen vast te stellen die een belemmering vormen voor de rechtspositie die het uit de associatieovereenkomst EEG-Turkije voortvloeiende recht dergelijke staatsburgers uitdrukkelijk toekent (zie arrest Pehlivan, reeds aangehaald, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. Een regeling als aan de orde in het hoofdgeding, waarin is bepaald dat de bij artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verleende rechten niet meer kunnen worden ingeroepen wanneer de reeds legaal in de lidstaat van ontvangst geïntegreerde Turkse werknemer de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen, zou juist een belemmering meebrengen voor de rechtspositie die het uit de associatieovereenkomst EEG-Turkije voortvloeiende recht uitdrukkelijk toekent aan Turkse staatsburgers.

39. Derhalve moet worden vastgesteld dat voor Turkse staatsburgers, zoals Kahveci en Inan, artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 het passende rechtskader biedt op grond waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre een Turkse staatsburger die strafrechtelijk is veroordeeld, via uitzetting uit de lidstaat van ontvangst de rechten kan worden ontnomen die hij rechtstreeks aan dat besluit ontleent (zie met name reeds aangehaalde arresten Derin, punt 74, en Bozkurt, punt 54).

40. Het Hof heeft in dit verband overwogen dat de betrokken nationale autoriteiten het persoonlijke gedrag van degene die een strafbaar feit pleegt, en het actuele, reële en voldoende ernstige karakter van het gevaar dat hij voor de openbare orde en de openbare veiligheid oplevert, per geval moeten beoordelen, en ook zowel het evenredigheidsbeginsel als de grondrechten van de betrokkene moeten eerbiedigen. Meer in het bijzonder is een uitzettingsmaatregel op basis van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 enkel mogelijk indien het persoonlijke gedrag van de betrokkene wees op een concreet gevaar voor nieuwe ernstige ver-

storingen van de openbare orde (zie reeds aangehaalde arresten Derin, punt 74, en Bozkurt, punt 60).

41. Uit het voorgaande volgt dat op de gestelde vragen dient te worden geantwoord dat artikel 7 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat de gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer zich nog steeds op deze bepaling kunnen beroepen wanneer die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen.

Kosten

42. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, vastgesteld door de Associatieraad, die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moet in die zin moet worden uitgelegd dat de gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer zich nog steeds op deze bepaling kunnen beroepen wanneer die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen.

NOOT

De kern

1. Met dit arrest maakt het Hof van Justitie duidelijk dat het Unierecht grenzen stelt aan de neiging van Nederland en andere lidstaten om op migranten, die de nationaliteit van de lidstaat van verblijf hebben verkregen, vervolgens het nationale recht toe te passen en hen de bescherming te onttrekken die het Unierecht op grond van hun andere nationaliteit of op grond van hun migratie biedt.

De aanloop

2. In maart 2006 oordeelde de Afdeling in haar eerste uitspraak over Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging dat die richtlijn niet van toepassing is op personen die naast de nationaliteit van een derde land ook de Nederlandse nationaliteit bezitten, ABRvS 29 maart 2006, «JV» 2006/172. Vier maanden later oordeelde de Afdeling dat gezinsleden van Turkse werknemers, die naast de Turkse ook de Nederlandse hebben verkregen, niet langer beschermd worden door Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, ABRvS 31 juli 2006, «JV» 2006/355. Dat was in de tijd dat de Afdeling ten aanzien van het EU-migratierecht een overwegend defensieve en nationaalrechtelijk georiënteerde opstelling innam. Wat betreft de Richtlijn 2003/86 waren de eerstelijnsrechters verdeeld: personen met de dubbele nationaliteit vielen buiten de werkingssfeer van de richtlijn volgens de VK Rotterdam 14 juli 2006, LJN AY5396, de VK Haarlem 19 juli 2006, MR 2007, 55, LJN BB0718 en de VK Utrecht 1 april 2008, «JV» 2008/238, LJN BC9451, maar volgens de VK Middelburg 18 oktober 2006, LJN AZ0506 en Vrzng. Haarlem 16 oktober 2006, «JV» 2006/462, beide na de uitspraak van de Afdeling, kon de richtlijn wel van toepassing zijn in geval van dubbele nationaliteit. Op de twee uitspraken van de Afdeling kwam kritiek in de literatuur, zie de noten van H. Oosterom-Staples in RV 2006, 39 en van M. Reurs in RV 2006, 27 en mijn noten in «JV» 2006/172 en 355 en «JV» 2008/356. De eerstelijnsrechters zijn de Afdeling veelal gevolgd zonder zelf prejudiciële vragen te stellen, ook met betrekking tot de uitsluiting van de bescherming van Besluit 1/80, waarover de Vreemdelingenkamers destijds al wel vragen aan het Hof van Justitie konden voorleggen. De beroepen van Kahveci en van Inan tegen de afwijzing van hun op art. 7 van Besluit 1/80 gebaseerde bezwaren werden echter door de voorzieningenrechter gegrond verklaard, zie punt 13 en 19 van dit arrest. De staatssecretaris stelde tegen die uitspraken hoger beroep in. De Afdeling was eind 2009, anderhalf jaar na het instellen van dat hoger beroep, kennelijk minder overtuigd van de juistheid van haar uitspraak uit 2006 met betrekking tot de gezinsleden van Turks-Nederlandse werknemers en besloot twee vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen, ABRvS 31 december 2009, 200804879/1/V3, ve10000051. Die vragen

hebben tot het bovenstaande arrest geleid. Het stellen van deze vragen, zie ik, evenals de prejudiciële vragen die leidden tot de arresten *Elgafaji* («JV» 2009/111) en *Chakroun* («JV» 2010/177), als een uiting van een veranderde, meer open opstelling van de Afdeling ten aanzien van het EU-migratierecht.

Het antwoord van het Hof

3. De beantwoording van de vragen van de Afdeling is niet verrassend. Het Hof van Justitie baseert zich op de tekst, de doeleinden van de regeling en de eigen eerdere rechtspraak. Het gezinslid van een Turkse werknemer verwerft het voortgezet verblijfsrecht van art. 7, eerste alinea, van Besluit 1/80 als aan de twee daar genoemde voorwaarden is voldaan: toelating als gezinslid van een Turkse werknemer en drie jaar samenwonen met die werknemer (punt 26-29 van het arrest). De lidstaten kunnen daarnaast geen andere voorwaarden stellen en aldus de werkingssfeer van het besluit beperken, zie de punten 36 en 37. Datzelfde geldt overigens eveneens voor andere EU-instrumenten inzake migratie. Het Hof voegt daar nog aan toe dat de Nederlandse regel dat gezinsleden van Turkse werknemers die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen, zich niet meer op art. 7 kunnen beroepen, ook strijdig is met het doel van die bepaling. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is die bepaling immers gericht op bevordering van de integratie van de Turkse werknemer (punt 32) en van diens gezin (punt 33) in de lidstaat van ontvangst. Die doelstelling van Besluit 1/80 wordt door de Nederlandse regel doorkruist, omdat die regel de werknemer "zou verplichten de aanspraak op de gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in die lidstaat van ontvangst op te geven" (punt 35). In punt 38 doet het Hof daar nog een schepje bovenop: de Nederlandse regel "zou juist een belemmering meebrengen voor de rechtspositie die het uit de Associatieovereenkomst EEG-Turkije voortvloeiende recht uitdrukkelijk toekent aan Turkse staatsburgers" (punt 38). Het beroep van de Nederlandse regering op het arrest *Mesbah* (RV 1999, 91) wordt verworpen omdat de samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko een andere doelstelling heeft ("verbetering op sociaal gebied") dan Besluit 1/80 en in het bijzonder art. 7 daarvan dat beoogt "gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de lidstaat van ont-

vangst te creëren" (punt 34). Dit onderscheid in doelstelling tussen de overeenkomst met Marokko en de associatieovereenkomst met Turkije heeft het Hof al eerder gemaakt in het arrest *El Yassini* («JV» 1999/125).

De relatie tussen naturalisatie en integratie

4. Het antwoord van het Hof geldt ongeacht het tijdstip waarop de Turkse werknemer de Nederlandse nationaliteit verkreeg. Op de vraag van de Afdeling of het relevant is of de nationaliteit voor of na binnenkomst van de gezinsleden werd verkregen (zie punt 20), geeft het Hof in feite een ontkenkend antwoord. De betekenis die het Hof aan de doelstellingen van art. 7 Besluit 1/80 toekent, is niet beperkt tot de uitleg van die bepaling. Impliciet volgt het Hof de A-G Sharpston die in haar mooie conclusie in deze zaak duidelijk aangaf dat de integratie van immigranten niet eindigt met de verwerving van de nationaliteit van het land van verblijf, zie punt 61 e.v. van die conclusie van 20 oktober 2011. Het integratieproces gaat ook na de naturalisatie door. Deze benadering is een geheel andere dan de opvatting dat naturalisatie de afsluiting van of de kroon op een voltooide integratie is. Het CDA-kamerlid Verhagen, de latere minister, sprak al in 2000 over naturalisatie als "de kroon op de integratie"; zie *Hand. TK* 16 en 19 februari 2000, p. 50-3635 en 51-3685. Minister Verdonk (VVD) kwalificeerde naturalisatie in 2003/2004 als "de eerste prijs"; zie *TK* 29 200 VI, nr. 7, p. 3, *Hand. TK* 10 december 2003, p. 2486, *TK* 27 083, nr. 63, p. 15 en *Hand. TK* 2 september 2004, p. 6075 en 6096. In het gedoog- en regeerakkoord van VVD-CDA-PVV van oktober 2010 stond deze opvatting vooraan de betreffende paragraaf: "Verkrijging van het het Nederlanderschap vormt de bekroning van kwalificatie, participatie en integratie." (*TK* 32417, n. 15, p. 25). Ze keerde ook terug in de toelichting op het in maart 2012 ingediende voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap: "Het kabinet ziet dit niet als instrumenten tot integratie, maar als de kroon op integratie en participatie." (*TK* 33201, nr. 3, p. 2). Deze opstelling verklaart mogelijk ook de omstandigheid dat Nederland in deze procedure bij het Hof slechts van één andere lidstaat (Polen) steun kreeg.

Betekenis voor de personele werkingssfeer van Richtlijn 2003/86

5. Alle drie door het Hof in bovenstaand arrest genoemde argumenten – (a) het verlies van de rechten uit het Unierecht draagt niet bij aan de integratie, (b) het zou de verbetering van de rechtspositie (door verwerving van de nationaliteit) belemmeren, en (c) de doelstelling van het EU-instrument is het scheppen van gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst – gelden evenzeer ten aanzien van de vraag of een burger van een derde land door verwerving van de Nederlandse nationaliteit met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit zijn recht op gezinshereniging onder Richtlijn 2003/86 verliest of niet; zie ook het commentaar van Eva Hilbrink op bovenstaand arrest in *Asiel- & Migrantenrecht* 2012, nr. 4, p. 213-214. Het enige door de Afdeling gebruikte argument, de tekst van art. 3(3) en art. 2(a) van Richtlijn 2003/86, wijst weliswaar in een andere richting. Maar dat argument krijgt minder gewicht als men naar de wetsgeschiedenis van art. 3(3) kijkt, zoals het Hof deed in het recente arrest *Dereci*, «JV» 2012/6, punt 47-49, en als men bedenkt dat de voorstukken geen enkele aanwijzing bevatten dat de situatie van personen met een dubbele nationaliteit tijdens de onderhandelingen voor ogen heeft gestaan. Aan het arrest *Mesbah* is, zoals we al zagen, na *Kahveci & Inan* ook geen argument voor een restrictieve interpretatie meer te ontleenen.

6. De VK Haarlem noemde als argument voor een dergelijke uitleg dat tegenover het verlies van rechten op grond van Richtlijn 2003/86 door verwerving van het Nederlanderschap staat dat de betrokkene nu eenmaal andere rechten, met name het recht op vrij verkeer binnen de EU op grond van Richtlijn 2004/38 verwerft (VK Haarlem 19 juli 2006, LJV BB0718). Dat betoog komt mij niet sterk voor. De Nederlander moet zijn nieuwe vaderland immers verlaten om dat recht te kunnen genieten. Dat vertrek zal meestal niet bijdragen aan zijn integratie in Nederland. Ook het argument dat het Unieburgerschap volgens vaste rechtspraak van het Hof de primaire status is (VK Utrecht 1 april 2008, LJV BC9451), lijkt mij niet steekhoudend. Die rechtspraak van het Hof ziet immers op de relatie tussen het Unieburgerschap en de nationaliteit van de lidstaten en niet op de betekenis van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat en van een land buiten de EU.

7. Als een rechter van oordeel zou zijn dat de vraag over de personele werkingssfeer van Richtlijn 2003/86 door het bovenstaande arrest nog niet is beslist, dan is er toch onmiskenbaar een rechtsvraag die de hoogste nationale rechter aan het Hof van Justitie moet voorleggen, maar die sinds het Verdrag van Lissabon ook door de eerstelijns rechter aan het Hof kan worden gesteld.

Rode draad in de rechtspraak van het Hof

8. In het arrest *Kahveci & Inan* neemt het Hof dezelfde positie in die het heeft ingenomen in eerdere zaken waarin lidstaten migranten, met het argument dat ze ook de nationaliteit van de lidstaat van verblijf hebben, zien en behandelen als 'eigen onderdanen' en hen daarmee Unierechtelijke bescherming onthouden. Het Hof deed dat in het verleden in verschillende arresten over de vrijheid van vestiging (de arresten *Auer*, *Jurispr.* 1979, 436, punt 28 en *Gullung*, *Jurispr.* 1988, 111, punt 22) en bij het vrij verkeer van werknemers (*Scholtz/Opera*, *RV* 1994, 88). Meer recent bij het naamrecht (*Garcia Avello*, *RV* 2003, 94 en *Grunkin & Paul*, *Jurispr.* 2008 I-7639) en bij terugkerende werknemers (*Eind*, «JV» 2008/1). Telkens was de vraag: 'Maar met onze eigen burgers mogen we toch wel doen wat we willen?' en telkens was het antwoord van het Hof ontkennend. De in het volkenrecht gebruikelijke begrippen effectieve nationaliteit of dominante nationaliteit spelen in deze rechtspraak van het Hof van Justitie geen rol. Voor een bespreking van die recente rechtspraak van het Hof, zie hoofdstuk II van O.W. Vonk, *Dual Nationality in the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2012.

Betekenis voor Nederland

9. Wat is de betekenis van dit arrest voor Nederland? Uit de punten 39 en 40 van het arrest volgt dat de betrokken Turkse gezinsleden op openbare orde gronden alleen kunnen worden uitgezet als aan de norm van art. 14 van Besluit 1/80 is voldaan. Dat betekent ook dat alle oude en komende aanscherpingen van de glijdende schaal op deze gezinsleden niet kunnen worden toegepast, zie art. 3.86, lid 16 Vb 2000 en het nog niet in werking getreden KB van 26 maart 2012, *Stb.* 158 waarbij onder meer die bepaling tot lid 15 wordt vernummerd. Bij gezinshereniging met een Turks-Nederlandse hoofdpersoon kan niet

de buitensporig hoge leges van € 1250 voor het eerste gezinslid en € 300 voor elk ander gezinslid en € 375 voor elke verlenging van de verblijfsvergunning, maar alleen dezelfde leges die gelden voor verblijfsdocumenten voor EU-burgers (€ 40) worden geheven. Ook de aanscherpingen van de regels inzake gezinshereniging, voorzien in het eveneens nog niet in werking getreden KB van 26 maart 2012, *Stb.* 148, kunnen bij gezinshereniging met hoofdpersonen met de Nederlandse en de Turkse nationaliteit niet worden toegepast, omdat zulks strijdig is met de standstillbepaling in art. 13 van Besluit 1/80. Dat geldt ook voor de nieuwe verplichtingen die mogelijk ooit op grond van de Wet modern migratiebeleid (*Stb.* 2010, 290) aan die hoofdpersonen in hun kwaliteit als 'referent' zullen worden opgelegd. De kring van de potentiële betrokken personen is groot. Op 1 januari 2011 stonden in de GBA ongeveer 390.000 personen, die in Turkije zijn geboren of waarvan ten minste een van de ouders in Turkije is geboren, als in Nederland woonachtig geregistreerd. Volgens het GBA hadden daarvan 90.000 personen de Turkse nationaliteit en niet de Nederlandse nationaliteit. Dat betekent dat ongeveer 300.000 personen zowel de Nederlandse als de Turkse nationaliteit hebben.

10. Tot slot: de algemene overweging van het Hof in punt 23 van dit arrest dat de lidstaten de op hen rustende verplichtingen op grond van Besluit 1/80 moeten nakomen "op precies dezelfde wijze als zij de in de Unieregeling verankerde rechten moeten eerbiedigen", zou voor de Nederlandse regering een extra aansporing moeten zijn het associatierecht EEG-Turkije, decennia na de vaststelling, eindelijk op een overzichtelijke manier om te zetten in de Nederlandse vreemdelingenwet.

C.A. Groenendijk
Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen

235

Hof van Justitie EU
10 april 2012, nr. C-83/12 PPU
(Cunha Rodrigues, Löhmus, Rosas, Ó Caoimh, Fernlund)

Mensensmokkel. Strafvervolgning. Visa. Fraude. Rechtmatig verblijf.

[Verordening 810/2009/EG art. 21, 34]

Naar aanleiding van de vraag van het Bundesgerichtshof (Duitsland) in de verwijzingsuitspraak van 8 februari 2012 (ve12000501) verklaart het Hof voor recht:

De art. 21 en 34 Verordening 810/2009 Visumcode moeten in die zin worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen nationale bepalingen die het binnensmokkelen van vreemdelingen strafbaar stellen in gevallen waarin de binnengesmokkelde personen die onderdanen van derde landen zijn, beschikken over een visum dat zij op onrechtmatige wijze hebben verkregen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van afgifte bedrieglijke informatie te verstrekken over het werkelijke doel van hun reis, en dat niet van te voren is nietig verklaard.

Red. *Het Bundesgerichtshof stelde bij een verwijzingsuitspraak van 10 januari 2012 (5 StR 351/11) in de zaak Dang (C-39/12) een gelijklopende prejudiciële vraag.*

Duitsland
tegen
Minh Khoa Vo

(...; red.)

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 21 en 34 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243, blz. 1; hierna: "Visumcode").
2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen de heer Vo die, als mensensmokelaar, is veroordeeld wegens het binnenbrengen op het Duitse grondgebied van onderdanen van derde landen die op onrechtmatige wijze visa hadden verkregen.