

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

18 juli 2007

„Associatie EEG-Turkije – Artikel 59 van Aanvullend Protocol – Artikelen 6, 7 en 14 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad – Recht van vrije toegang tot arbeid krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje – Verblijfsrecht dat hiermee samenhangt – Turks staatsburger ouder dan 21 jaar die niet meer ten laste is van zijn ouders – Strafrechtelijke veroordelingen – Voorwaarden voor verlies van verkregen rechten – Verenigbaarheid met regel dat behandeling van Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke lidstaten elkaar toekennen”

In zaak C-325/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Darmstadt (Duitsland), bij beslissingen van 17 augustus en van 21 september 2005, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 26 augustus en 29 september 2005, in de procedure

Ismail Derin

tegen

Landkreis Darmstadt-Dieburg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur), A. Tizzano, M. Ilešič en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 november 2006,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Nwaokolo als gemachtigde, bijgestaan door T. Ward, barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en I. Kaufmann-Bühler als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 januari 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 59 van het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), alsmede

van de artikelen 6, 7 en 14 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 is 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 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Derin, Turks staatsburger, en de Landkreis Darmstadt-Dieburg, betreffende een procedure tot uitzetting uit het Duitse grondgebied.

Rechtskader

De associatie EEG-Turkije

- 3 De associatieovereenkomst heeft overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door onder meer geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12 van deze overeenkomst), teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28 van deze overeenkomst).
- 4 Met het oog hierop voorziet de associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, zodat de Republiek Turkije haar economie met steun van de Gemeenschap kan versterken (artikel 3 van deze overeenkomst), een overgangsfase, tijdens welke ervoor wordt gezorgd dat geleidelijk een douane-unie tot stand wordt gebracht en het economische beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap nader tot elkaar worden gebracht (artikel 4 van de overeenkomst), en een definitieve fase, die op de douane-unie is gegrondvest en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5 van de overeenkomst).
- 5 Artikel 6 van de associatieovereenkomst luidt als volgt:
„Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de Overeenkomstsluitende Partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de overeenkomst verleende bevoegdheden.”
- 6 Artikel 12 van de associatieovereenkomst, dat is opgenomen in titel II ervan, „Tenuitvoerlegging van de overgangsfase”, hoofdstuk 3, met het opschrift „Andere bepalingen van economische aard”, bepaalt:
„De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.”
- 7 Artikel 22, lid 1, van de associatieovereenkomst bepaalt:
„Voor de verwezenlijking van de in de overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. [...]”
- 8 Het aanvullend protocol, dat overeenkomstig artikel 62 deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en

het tempo waarin de in artikel 4 van die overeenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.

- 9 Het aanvullend protocol bevat een titel II, „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers”.
- 10 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomstig de in artikel 12 van de associatieovereenkomst neergelegde beginselen geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.
- 11 Artikel 59 van het aanvullend protocol, dat staat in titel IV, „Algemene en slotbepalingen”, luidt als volgt:

„Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.”
- 12 Besluit nr. 1/80 strekt, volgens de derde overweging van de considerans ervan, ertoe op sociaal gebied de regeling te verbeteren die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden ten opzichte van de regeling ingesteld bij besluit nr. 2/76 van 20 december 1976 van de Associatieraad.
- 13 De artikelen 6, 7 en 14 van besluit nr. 1/80 zijn opgenomen in hoofdstuk II, „Sociale bepalingen”, ervan, deel 1, „Arbeidsmarktvragestukken en vragestukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”.
- 14 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„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 een 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;
 - na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”
- 15 Artikel 7 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„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.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.”

- 16 Artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 bepaalt:

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

Verdere bepalingen van gemeenschapsrecht

- 17 Artikel 10, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1612/68”), luidt:

„1. Met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:

- a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
- b) bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.

2. De lidstaten begunstigen de toelating van alle familieleden die niet onder de bepalingen van lid 1 vallen, indien zij ten laste zijn van bovenbedoelde werknemer dan wel in het land van herkomst onder zijn dak leven.”

- 18 Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 luidt:

„De echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat arbeid al of niet in loondienst verricht, alsmede de kinderen onder de 21 jaar of die te zijnen laste zijn hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 19 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Derin, geboren op 30 september 1973, toestemming heeft gekregen om zich op 1 juli 1982 op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek bij zijn ouders te voegen voor gezinshereniging.
- 20 Zijn vader en moeder hebben in deze lidstaat legaal gewerkt gedurende 6 respectievelijk 24 jaar.
- 21 Na zijn aankomst in Duitsland bezocht Derin eerst van augustus 1982 tot en met juli 1988 de lagere school en van augustus 1988 tot in juli 1990 een school voor beroepsonderwijs. In 1991 sloot hij zijn opleiding af met het eindexamen middelbaar onderwijs („mittlere Reife”).
- 22 Na zijn opleiding heeft de betrokkene legaal gewerkt voor achtereenvolgens verschillende werkgevers, maar telkens korter dan een jaar voor een zelfde werkgever.
- 23 Van 1992 tot en met 1996 was Derin legaal werkzaam als zelfstandige.

- 24 Op 3 september 2001 is hij begonnen aan een omscholing tot beroepschauffeur, die hij echter heeft moeten onderbreken om een gevangenisstraf uit te zitten. Per 17 januari 2005 had hij echter opnieuw een baan als werknemer.
- 25 Sinds 10 december 1990 is Derin in Duitsland in het bezit van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.
- 26 In de herfst van 1994 heeft hij de ouderlijke woning verlaten en zijn eigen huishouden gesticht. Op 24 februari 2002 heeft zijn echtgenote, die de Turkse nationaliteit bezit, toestemming gekregen om zich in Duitsland bij hem te voegen.
- 27 Vanaf augustus 1994 is Derin meerdere keren veroordeeld tot geldboeten voor verschillende strafbare feiten, en bij vonnis van 13 december 2002 tot een gevangenisstraf van meer dan tweeënhalf jaar wegens het illegaal Duitsland binnenbrengen van vreemdelingen.
- 28 Op 24 november 2003 is jegens hem een besluit tot uitzetting voor onbepaalde tijd uit het Duitse grondgebied genomen. Bij zijn vrijlating uit de gevangenis had hij uit het land moeten worden uitgezet.
- 29 De bevoegde nationale instantie is van mening dat Derin in principe voldoet aan de voorwaarden voor uitzetting van § 47, lid 2, sub 1, van het Ausländergesetz (Duitse vreemdelingenwet; hierna: „AusIG”), volgens welke bepaling een vreemdeling in de regel wordt uitgezet als hij voor een of meerdere opzetsdelicten is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, bij een vonnis dat kracht van gewijsde heeft gekregen. Verzoeker in het hoofdgeding zou echter een verhoogde bescherming tegen uitzetting genieten krachtens § 48, lid 1, sub 2, van het AusIG, omdat hij in het bezit is van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd in Duitsland en deze lidstaat is binnengekomen als minderjarige. Derhalve zouden jegens hem alleen verwijderingsmaatregelen kunnen worden genomen wegens ernstige redenen van openbare veiligheid en openbare orde. De betrokken instantie zou in casu het uitzettingsbesluit hebben moeten nemen met gebruikmaking van haar discretionaire bevoegdheid krachtens § 47, lid 3, tweede zin, AusIG.
- 30 In dit verband heeft de bevoegde nationale instantie geoordeeld dat Derin weliswaar sinds zijn jeugd op Duits grondgebied verblijft, maar dat hij er niet in is geslaagd om in de Duitse maatschappij te integreren. In 1994 is hij voor het eerst veroordeeld, en hij heeft daarna voortdurend gerecidiveerd. Enig besef dat hij in strijd met de rechtsregels handelt is hem vreemd, aangezien de jegens hem uitgesproken straffen niet tot een gedragswijziging hebben geleid. Derhalve zou ervan moeten worden uitgegaan dat zijn eerste veroordeling tot een gevangenisstraf evenmin tot een gedragswijziging zal leiden. De uitzetting van Derin kan tevens afschrikkend werken voor andere buitenlanders, die zich aldus rekenschap zouden geven van de ernstige gevolgen van het binnensmokkelen van vreemdelingen in een lidstaat. Het zou namelijk van belang zijn om jegens de daders strenge maatregelen te treffen wegens het probleem van het grote aantal illegaal in Duitsland verblijvende vreemdelingen. Bovendien zou verzoeker in het hoofdgeding geen rechten kunnen ontleen aan artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, of aan artikel 7 ervan, omdat hij enerzijds nooit langer dan een jaar ononderbroken bij dezelfde werkgever in dienst is geweest en hij anderzijds niet meer bij zijn ouders woont en ook niet meer te hunnen laste is.
- 31 Derin heeft, na afwijzing op 15 september 2004 van het door hem tegen het uitzettingsbesluit aangetekende bezwaar, op 5 oktober 2004 beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Darmstadt met het betoog dat hij behoort tot de kring van de krachtens artikel 7 van besluit nr. 1/80 beschermde personen. Derhalve zou hij vallen binnen de werkingssfeer van artikel 14 van dit besluit, dat de uitzetting afhankelijk stelt van een concreet gevaar van nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde. Aan deze voorwaarde is volgens Derin in casu echter niet voldaan.

- 32 Volgens verweerder in het hoofdgeding beschermt artikel 7 van besluit nr. 1/80 alleen kinderen van Turkse werknemers die ten laste van hun ouders zijn en die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt.
- 33 De verwijzende rechter is van oordeel dat Derin daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden voor de verkrijging van de rechten bedoeld in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, omdat hij langer dan vijf jaar legaal heeft gewoond bij zijn ouders die Turkse werknemers zijn en wonen in de lidstaat van ontvangst.
- 34 De verwijzende rechter vraagt zicht echter af onder welke voorwaarden een Turks staatsburger in een situatie als die van Derin, de krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, verkregen rechten kan verliezen.
- 35 In de eerste plaats refereert de verwijzende rechter aan het arrest van 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, Jurispr. blz. 1-1618), met de overweging dat het Hof zou hebben geoordeeld dat men de door dat artikel toegekende rechten slechts op twee gronden kan verliezen: enerzijds wanneer de aanwezigheid van de Turkse migrant op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst wegens zijn persoonlijke gedrag een reële en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, zoals bedoeld in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80, en anderzijds wanneer de betrokkene het grondgebied van die lidstaat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten.
- 36 In casu blijkt wat de situatie van Derin betreft niet van een van deze twee gronden voor verlies van de door artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 toegekende rechten.
- 37 De verwijzende rechter is echter van oordeel dat ingevolge artikel 59 van het aanvullend protocol, dient te worden nagegaan of Turkse staatsburgers door een dergelijke beperking van de gronden voor verlies van krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 verkregen rechten, niet gunstiger worden behandeld dan gezinsleden van een werknemer die burger is van een lidstaat, en die zich krachtens artikel 10 van verordening nr. 1612/68 met deze werknemer mogen vestigen wanneer zij jonger zijn dan 21 jaar of te zijnen laste zijn. Derin woont sinds de herfst van 1994 niet meer bij zijn ouders, is ouder dan 30 jaar en komt niet meer ten laste van zijn familie. Kunnen zijn uit besluit nr. 1/80 voortvloeiende rechten niet op andere gronden worden beperkt, dan verkeert hij in een gunstigere positie dan de bloedverwanten in neergaande lijn van een communautaire migrerende werknemer.
- 38 In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter of, in het geval dat Derin zijn aan artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 ontleende rechten daadwerkelijk zou hebben verloren omdat hij ouder is dan 21 jaar, niet meer bij zijn ouders woont en niet meer te hunnen laste is, de betrokkene zich ter bescherming tegen de uitzettingsmaatregel krachtens artikel 14, lid 1, van dit besluit, zou kunnen beroepen op een andere bepaling van dit besluit, en vraagt hij meer in het bijzonder in hoeverre Derin kan worden gelijkgesteld met personen die rechten hebben verkregen krachtens artikel 6, lid 1, van dit besluit.
- 39 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Darmstadt de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is het verenigbaar met artikel 59 van het aanvullend protocol [...] wanneer een Turks staatsburger die als kind in het kader van gezinshereniging bij zijn in de Bondsrepubliek Duitsland in loondienst werkzame ouders is gaan wonen, zijn verblijfsrecht dat is afgeleid van het recht overeenkomstig artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, om op ieder arbeidsaanbod te reageren, ook dan niet verliest – behalve in de gevallen van artikel 14 van [dit] besluit [...] en

wanneer hij de lidstaat van ontvangst gedurende langere tijd zonder gegronde redenen verlaat – wanneer hij na het bereiken van de leeftijd van 21 jaar niet meer bij zijn ouders woont en niet te hunnen laste komt?

- 2) Geniet deze Turkse staatsburger, ondanks het verlies van de rechtspositie ingevolge artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, speciale bescherming tegen uitzetting krachtens artikel 14 van [dit] besluit [...] wanneer hij, na het beëindigen van het samenwonen in gezinsverband met zijn ouders, onregelmatig in loondienst heeft gewerkt zonder op grond van zijn hoedanigheid van werknemer overeenkomstig artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 een eigen rechtspositie te verkrijgen en gedurende een periode van verschillende jaren uitsluitend als zelfstandige werkzaam is geweest?"

Beantwoording van de eerste vraag

- 40 De eerste vraag verwijst naar de situatie van een Turks staatsburger die voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, zodat hij recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze en een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft.
- 41 Hoewel vaststaat dat verzoeker in het hoofdgeding dergelijke rechten daadwerkelijk heeft verkregen krachtens die bepaling van besluit nr. 1/80, hebben de Italiaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk evenwel de vraag opgeworpen of de situatie van de betrokkene niet eerder valt onder artikel 7, tweede alinea, van dit besluit.
- 42 Gelet op de feiten van het hoofdgeding zoals weergegeven in de verwijzingsbeslissing, is inderdaad waarschijnlijk dat Derin, die als kind van een Turkse vader en moeder die in de lidstaat van ontvangst gedurende 6 respectievelijk 24 jaar legaal werkzaam zijn geweest, een beroepsopleiding heeft voltooid op het grondgebied van deze lidstaat, zich kan beroepen op een recht van toegang tot arbeid en op een verblijfsrecht krachtens de tweede alinea van artikel 7, die een gunstigere bepaling vormt dan de eerste alinea van dit artikel (zie arresten van 19 november 1998, Akman, C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, punten 35 en 38, en 16 februari 2006, Torun, C-502/04, Jurispr. blz. I-1563, punten 22-24).
- 43 Het staat echter enkel aan de verwijzende rechter om de feiten vast te stellen die ten grondslag liggen aan het bij hem aanhangige geding, en om te beoordelen welke van de twee in het vorige punt genoemde bepalingen op het hoofdgeding moet worden toegepast.
- 44 Hieraan zij toegevoegd dat de gestelde vraag in wezen beoogt te bepalen op welke gronden een Turks staatsburger als Derin de rechten kan verliezen die hem in de lidstaat van ontvangst worden toegekend door artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, op het gebied van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze en daarmee samenhangend van verblijf.
- 45 De ingevolge artikel 7 van dit besluit verkregen rechten gaan, zoals de advocaat-generaal in de punten 35 en 78 van zijn conclusie terecht heeft opgemerkt, onder dezelfde voorwaarden verloren, ongeacht of de concrete situatie die aanleiding is geweest voor het geding, valt onder de eerste of onder de tweede alinea van dit artikel (zie, in deze zin, arrest Torun, reeds aangehaald, punten 21-25).
- 46 De omstandigheid dat een Turks staatsburger zoals verzoeker in het hoofdgeding binnen de werkings sfeer van de eerste of van de tweede alinea van artikel 7 van besluit nr. 1/80 valt, is derhalve niet relevant voor het onderzoek van de eerste vraag van de verwijzende rechter.

- 47 Voor een nuttig antwoord op deze vraag dient om te beginnen te worden vastgesteld dat de eerste alinea van artikel 7 van besluit nr. 1/80, evenals de artikelen 6, lid 1, en 7, tweede alinea, van dit besluit, in de lidstaten rechtstreekse werking heeft, zodat Turkse staatsburgers die de erin gestelde voorwaarden vervullen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die zij hun verleent (zie, onder meer, arrest Torun, reeds aangehaald, punt 19), en dat de rechten die artikel 7, eerste alinea, van dit besluit het kind van een Turkse werknemer op het gebied van arbeid in de betrokken lidstaat verleent, voor de rechthebbende noodzakelijkerwijs een recht van verblijf met zich brengen, aangezien anders het recht op toegang tot de arbeidsmarkt en het recht om daadwerkelijk arbeid in loondienst te verrichten van zijn inhoud zouden worden beroofd (zie, onder meer, arrest van 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, Jurispr. blz. I-10895, punt 31).
- 48 Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 heeft betrekking op de situatie van een Turks staatsburger die, in zijn hoedanigheid van gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende of behoord hebbende Turkse werknemer, ofwel toestemming heeft gekregen om zich daar voor gezinshereniging bij die werknemer te voegen, of in die staat is geboren en er steeds heeft gewoond (zie, onder meer, arrest Aydinli, reeds aangehaald, punt 22).
- 49 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat voor de toepasbaarheid van deze bepaling op dit soort situaties niet relevant is dat de betrokkene op de datum van de feiten die aanleiding hebben gegeven tot het geding, meerderjarig is en niet meer in gezinsverband woont met zijn familie, maar in de betrokken lidstaat een van de werknemer onafhankelijk bestaan leidt (zie, onder meer, reeds aangehaalde arresten Aydinli, punt 22, en, mutatis mutandis, Torun, punten 27 en 28).
- 50 Die Turkse staatsburger kan een op basis van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verkregen recht dus niet verliezen omdat zich omstandigheden voordoen zoals die welke in het vorige punt zijn vermeld. Het recht van de gezinsleden van een Turkse werknemer om na een zekere tijd in de lidstaat van ontvangst te werken, heeft namelijk juist tot doel hun positie in die staat te consolideren door hun de mogelijkheid te bieden een autonoom bestaan te leiden (zie arrest Aydinli, reeds aangehaald, punt 23).
- 51 Voor het overige vereist artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 in beginsel weliswaar dat het gezinslid van een Turkse werknemer daadwerkelijk met deze werknemer samenwoont in de periode van drie jaar waarin de betrokkene niet zelf de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst vervult (zie arresten van 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punten 33, 37, 40, 41 en 44; 16 maart 2000, Ergat, C-329/97, Jurispr. blz. I-1487, punten 36 en 37; 22 juni 2000, Eyüp, C-65/98, Jurispr. blz. I-4747, punten 28 en 29, en Cetinkaya, reeds aangehaald, punt 30), doch dit neemt niet weg dat de lidstaten geen voorwaarden meer mogen verbinden aan het verblijf van een gezinslid van een Turkse werknemer na deze drie jaar, a fortiori in het geval van een Turkse migrant die aan de in dit artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, neergelegde voorwaarden voldoet (zie reeds aangehaalde arresten Ergat, punten 37-39, Cetinkaya, punt 30, en Aydinli, punt 24).
- 52 Wat de in artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 bedoelde gezinsleden van een Turkse werknemer betreft, die, zoals Derin, overeenkomstig het tweede streepje van deze bepaling na vijf jaar legaal wonen over het recht van vrije toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst beschikken, heeft het Hof – zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 30 en 31 alsmede 120 tot en met 123 van zijn conclusie – meer in het bijzonder geoordeeld dat niet alleen de rechtstreekse werking van deze bepaling meebrengt dat de betrokkenen aan besluit nr. 1/80 rechtstreeks een individueel recht inzake arbeid ontlenen, maar dat bovendien het nuttig effect van dit recht noodzakelijkerwijs impliceert dat de betrokkenen een daarmee samenhangend verblijfsrecht hebben, dat onafhankelijk is van het voortbestaan van de voorwaarden voor de verkrijging van die rechten (zie reeds aangehaalde arresten Ergat, punt 40, Cetinkaya, punt 31, en Aydinli, punt 25).

- 53 Bijgevolg kan de omstandigheid dat de voorwaarde voor het ontstaan van het betrokken recht, in dit geval het gedurende een zekere tijd samenwonen met de Turkse werknemer, verdwijnt nadat het gezinslid van die werknemer het betrokken recht heeft verkregen, aan dit recht niet afdoen (zie arrest Aydinli, reeds aangehaald, punt 26). Een andere uitlegging van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 zou niet overeenstemmen met de opzet en de doelstelling van dit besluit, dat strekt tot bevordering van de geleidelijke integratie, in de ontvangende lidstaat, van de Turkse staatsburgers die aan de in een bepaling van dit besluit gestelde voorwaarden voldoen en dus rechten aan dit besluit ontlenuen (zie, onder meer, arrest van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, Jurispr. blz. I-4301, punt 78).
- 54 In de tweede plaats volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de rechten die artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verleent aan gezinsleden van Turkse werknemers die de voorwaarden van deze alinea vervullen, slechts in twee gevallen kunnen worden beperkt, te weten wanneer de aanwezigheid van de Turkse migrant op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst wegens zijn persoonlijke gedrag een reële en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, als bedoeld in artikel 14, lid 1, van dit besluit, of wanneer de betrokkene het grondgebied van die staat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten (zie reeds aangehaalde arresten Ergat, punten 45, 46 en 48, Cetinkaya, punten 36 en 38, Aydinli, punt 27, en Torun, punt 21).
- 55 Besluit nr. 1/80 maakt een duidelijk onderscheid tussen de situatie van Turkse werknemers die gedurende een bepaalde periode legaal hebben gewerkt in de lidstaat van ontvangst (artikel 6 van het besluit) en de situatie van de gezinsleden van deze werknemers die legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat van ontvangst aanwezig zijn (artikel 7 van het besluit). Voorts is artikel 7 in de opzet van het besluit een *lex specialis* ten opzichte van de in de drie streepjes van artikel 6, lid 1, neergelegde rechten die naargelang van de duur van het verrichten van legale arbeid in loondienst geleidelijk aan omvangrijker worden (zie arresten van 21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-396/01, Jurispr. blz. I-12301, punt 78; Aydinli, reeds aangehaald, punt 19, en Torun, reeds aangehaald, punt 17). De door artikel 7 van besluit nr. 1/80 toegekende rechten kunnen derhalve niet in dezelfde situaties worden beperkt als de door artikel 6 van dit besluit toegekende rechten (zie reeds aangehaalde arresten Aydinli, punt 31, en Torun, punt 26).
- 56 Meer in het bijzonder kan de Turkse staatsburger aan wie die rechten zijn toegekend op grond van artikel 7, deze niet verliezen op grond dat hij geen arbeid heeft verricht ten gevolge van een veroordeling tot een gevangenisstraf, zelfs van verscheidene jaren en onvoorwaardelijk, en evenmin op grond dat hij nooit rechten op het gebied van arbeid en verblijf krachtens artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 heeft verkregen (zie in die zin arrest Aydinli, reeds aangehaald, punt 28, en Torun, punt 26). Anders dan de Turkse werknemers op wie deze laatste bepaling van toepassing is, is de status van de in artikel 7 van dit besluit bedoelde gezinsleden niet afhankelijk van het verrichten van arbeid in loondienst.
- 57 Gelet op het voorgaande dient de conclusie te luiden dat uit de opzet en de doelstelling van besluit nr. 1/80 volgt, dat een Turks staatsburger, in een situatie als die van verzoeker in het hoofdgeding, die krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dit besluit over het recht van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze beschikt, het verblijfsrecht dat samenhangt met dit recht van vrije toegang, slechts verliest in twee situaties, te weten in de gevallen van artikel 14, lid 1, van dit besluit, of wanneer hij het grondgebied van de lidstaat van ontvangst gedurende langere tijd en zonder gegronde redenen verlaat. Zo'n Turks staatsburger verliest dit verblijfsrecht daarentegen niet door een lange afwezigheid van de arbeidsmarkt ten gevolge van een gevangenisstraf, zelfs van verscheidene jaren en onvoorwaardelijk, en evenmin op grond van de omstandigheid dat hij op het moment van de uitzettingsbeslissing ouder was dan 21 jaar, niet meer woonde bij de Turkse werknemer aan wie hij zijn verblijfsrecht heeft ontleend en niet meer te zijnen laste kwam, maar een van die werknemer onafhankelijk bestaan leidde (zie reeds aangehaalde arresten Aydinli, punt 32, en, *mutatis mutandis*, Torun, punt 29).

- 58 De verwijzende rechter vraagt zich echter af of de in het voorgaande punt gegeven uitlegging verenigbaar is met artikel 59 van het aanvullend protocol.
- 59 Aangezien de verwijzende rechter niet overtuigd is van het uitputtende karakter van de gronden voor verval van de rechten krachtens artikel 7 van besluit nr. 1/80 dat volgt uit een dergelijke uitlegging, suggereert hij namelijk dat het kind van een Turkse werknemer ter instandhouding van de verkregen rechten niet alleen zou moeten voldoen aan de voorwaarden gesteld in de in punt 57 van dit arrest genoemde rechtspraak, maar tevens aan de criteria van het afgeleide gemeenschapsrecht, met name de artikelen 10, lid 1, en 11 van verordening nr. 1612/68, die alleen betrekking hebben op kinderen onder de 21 jaar of die ten laste van de werknemer zijn.
- 60 Volgens de verwijzende rechter moet artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 derhalve aldus worden uitgelegd dat een Turks staatsburger aan wie toestemming is verleend om vóór het bereiken van de 21-jarige leeftijd het grondgebied van de lidstaat van ontvangst binnen te komen in het kader van gezinshereniging met zijn ouders die in die staat werkzaam zijn, het recht op arbeid en het daarmee samenhangende recht op verblijf in deze staat verliest, wanneer hij de leeftijd van 21 jaar bereikt of niet meer ten laste is van zijn familie.
- 61 Een andere uitlegging van die bepaling zou tot gevolg hebben dat het gezinslid van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, zich in een gunstigere situatie zou bevinden dan de afstammeling van een communautaire migrerende werknemer.
- 62 Dienaangaande moet allereerst worden vastgesteld dat overeenkomstig artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1612/68, kinderen beneden de leeftijd van 21 jaar of die ten laste zijn van een werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die arbeid in loondienst verricht in een andere lidstaat, het onvoorwaardelijke recht hebben om zich met deze communautaire migrerende werknemer te vestigen.
- 63 Ingevolge artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 is voor gezinshereniging daarentegen uitdrukkelijk vereist dat sprake is van toestemming om zich bij de Turkse migrerende werknemer te mogen voegen, welke toestemming wordt verleend overeenkomstig de regelgeving van de lidstaat van ontvangst (zie arrest van 30 september 2004, Ayaz, C-275/02, Jurispr. blz. I-8765, punten 34 en 35).
- 64 Gezinshereniging in het kader van de associatie EEG-Turkije is derhalve – afgezien van het bijzondere geval waarin de Turkse staatsburger is geboren en altijd heeft gewoond in de lidstaat van ontvangst – niet een recht voor de gezinsleden van de Turkse werknemer, maar is integendeel afhankelijk van een besluit van de nationale instanties dat deze nemen met toepassing van enkel het recht van de betrokken lidstaat, onder voorbehoud van eerbiediging van de fundamentele rechten zoals met name genoemd in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (zie, mutatis mutandis, arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 72).
- 65 Voorts hebben de kinderen die krachtens artikel 11 van verordening nr. 1612/68 het recht hebben om zich te vestigen bij de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die arbeid in loondienst verricht in een andere lidstaat, door dit enkele feit recht op vrije toegang tot elke arbeid in loondienst in de lidstaat van ontvangst, terwijl het recht van kinderen van een Turkse werknemer om arbeid te verrichten, in bijzonderheden is geregeld in artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, welke in dit verband verschillende voorwaarden bevat die variëren naargelang van de duur van het legale verblijf met de migrerende werknemer aan wie zij rechten ontleen. Aldus wordt aan Turkse staatsburgers gedurende de eerste drie jaar van hun verblijf niet een dergelijk recht toegekend, terwijl zij na drie jaar legaal verblijf bij

het gezin waaruit zij afkomstig zijn, het recht hebben om te reageren op een arbeidsaanbod, onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten te verlenen voorrang. Pas na vijf jaar legaal verblijf hebben zij vrije toegang tot elke arbeid in loondienst te hunner keuze.

- 66 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat Turkse staatsburgers, anders dan werknemers uit de lidstaten, niet het recht hebben zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen, doch slechts bepaalde rechten genieten en dat alleen in de lidstaat van ontvangst (zie, in die zin, onder meer arresten van 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 29; 11 mei 2000, Savas, C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punt 59, en Wählergruppe Gemeinsam, reeds aangehaald, punt 89).
- 67 Bovendien noemt de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de voorwaarden waaronder de aan artikel 7 van besluit nr. 1/80 ontleende rechten kunnen worden beperkt, naast de uitzondering op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, die op gelijke wijze van toepassing is op Turkse staatsburgers en op gemeenschapsburgers (zie, onder meer, arrest van 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punten 55, 56 en 63), een tweede grond voor verval van deze rechten, die uitsluitend geldt voor Turkse migranten, te weten het feit dat zij de lidstaat van ontvangst gedurende langere tijd zonder gegronde redenen verlaten (zie punten 54 en 57 van dit arrest). In dat geval mogen de autoriteiten van die lidstaat, wanneer de betrokkene zich later opnieuw in de betrokken lidstaat wil vestigen, verlangen dat hij een nieuw verzoek om toelating indient, hetzij om zich te voegen bij de Turkse werknemer, indien hij nog steeds te zijnen laste komt, hetzij voor het verrichten van arbeid op de grondslag van artikel 6 van besluit nr. 1/80 (zie arrest Ergat, reeds aangehaald, punt 49).
- 68 In deze omstandigheden kan de situatie van het kind van een Turkse migrerende werknemer redelijkerwijs niet worden vergeleken met die van een afstammeling van een burger van een lidstaat, gelet op de aanzienlijke verschillen tussen hun respectieve rechtsposities, waarbij het gunstigere karakter van de rechtspositie van deze laatste overigens voortvloeit uit de bewoordingen van de toepasselijke regelgeving zelf.
- 69 Derhalve kan, anders dan volgens de door de verwijzende rechter voorgestane uitlegging, rechtens niet op goede gronden worden betoogd dat een gezinslid van een Turkse werknemer die toestemming heeft gekregen om zich in een lidstaat bij deze laatste te voegen, zich door de uit de rechtspraak van het Hof volgende beperking van de gronden voor verlies van het verblijfsrecht (zie punten 54 en 57 van dit arrest), in een gunstigere positie bevindt dan een gezinslid van een burger van een lidstaat, wat een schending zou vormen van artikel 59 van het aanvullend protocol.
- 70 Voorts houdt de door de verwijzende rechter voorgestelde uitlegging geen rekening met de omstandigheid dat artikel 7 van besluit nr. 1/80 en artikel 10 van verordening nr. 1612/68 verschillend zijn geformuleerd.
- 71 Daarnaast zou een dergelijke uitlegging onvermijdelijk tot gevolg hebben dat de rechtspositie van kinderen van Turkse migrerende werknemers precairder zou worden naargelang van het voortschrijden van hun integratie in de lidstaat van ontvangst, terwijl artikel 7 van besluit nr. 1/80 daarentegen juist een voortschrijdende consolidatie van de situatie van de gezinsleden van deze werknemers in de betrokken lidstaat tot doel heeft, door hen in staat te stellen om er na een bepaalde periode een zelfstandig bestaan te leiden.
- 72 Bovendien blijkt uit de motivering van de verwijzingsbeslissing dat de uitlegging van die rechter zoals genoemd in punt 60 van dit arrest, in hoofdzaak is gebaseerd op de overwegingen in punt 52 van de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ayaz, reeds aangehaald, terwijl overwegingen van dien aard niet zijn overgenomen in de motivering van bedoeld arrest.

- 73 Aangezien de verwijzende rechter zijn eerste vraag uitdrukkelijk heeft geherformuleerd naar aanleiding van het reeds aangehaalde arrest Aydinli, om het Hof ertoe te brengen de relevantie hiervan opnieuw te onderzoeken, zij nog opgemerkt dat enerzijds de in bedoeld arrest gegeven uitlegging van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 alleen maar de uitlegging bevestigt die over dezelfde bepaling reeds is gegeven in de eerdere rechtspraak van het Hof (reeds aangehaalde arresten Ergat en Cetinkaya). Anderzijds is deze zelfde uitlegging door het Hof op identieke gronden uitgebreid tot artikel 7, tweede alinea, van dat besluit (arrest Torun, reeds aangehaald). Voorts is niets aangevoerd op grond waarvan een significant onderscheid kan worden gemaakt tussen de situatie feitelijk en rechtens van de zaak in het hoofdgeding, en die van de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de reeds aangehaalde arresten Ergat, Cetinkaya, Aydinli en Torun, zodat er in casu voor het Hof geen goede grond bestaat om zijn rechtspraak op dit punt te heroverwegen.
- 74 Ten slotte moet met betrekking tot een situatie als die in het hoofdgeding, waarin de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst jegens een Turks staatsburger een uitzettingsbesluit hebben genomen na diens veroordeling voor diverse overtredingen van nationale wetten, worden gepreciseerd dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 het passende rechtskader biedt op grond waarvan de lidstaten de noodzakelijke maatregelen kunnen nemen. Hierbij dienen deze autoriteiten evenwel het persoonlijke gedrag van degene die een strafbaar feit pleegt, en het actuele, reële en voldoende ernstige karakter van het gevaar dat hij is voor de openbare orde en de openbare veiligheid, te beoordelen, en ook moeten zij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen (zie, in die zin, arrest Nazli, reeds aangehaald, punten 57-61, en, mutatis mutandis, arrest van 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punten 39, 43 en 44). Meer in het bijzonder is een uitzettingsmaatregel op basis van artikel 14, lid 1, van dit besluit enkel mogelijk indien het persoonlijke gedrag van de betrokkene wees op een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde. Die maatregel kan dus niet na een strafrechtelijke veroordeling automatisch worden gelast ter algemene preventie (zie arrest van 7 juli 2005, Dogan, C-383/03, Jurispr. blz. I-6237, punt 24).
- 75 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat een Turks staatsburger, die als kind toestemming heeft gekregen om voor gezinshereniging het grondgebied van een lidstaat binnen te komen en die het recht van vrije toegang tot elke arbeid in loondienst van zijn keuze heeft verkregen krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, het recht op verblijf in de lidstaat van ontvangst, dat samenhangt met het recht op vrije toegang, slechts in twee situaties verliest, te weten:

- in de gevallen bedoeld in artikel 14, lid 1, van dit besluit, of
- wanneer hij het grondgebied van de betrokken lidstaat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen verlaat,

ook wanneer hij ouder is dan 21 jaar, niet meer ten laste is van zijn ouders, maar een zelfstandig bestaan leidt in de betrokken lidstaat, en niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt gedurende verscheidene jaren, wegens het uitzitten van een hem opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf van overeenkomstige duur. Een dergelijke uitlegging is niet onverenigbaar met de eisen van artikel 59 van het aanvullend protocol.

Beantwoording van de tweede vraag

- 76 Gelet op het antwoord op de eerste vraag van de verwijzende rechter behoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 77 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Een Turks staatsburger, die als kind toestemming heeft gekregen om in het kader van gezinshereniging het grondgebied van een lidstaat binnen te komen en die het recht van vrije toegang tot elke arbeid in loondienst van zijn keuze heeft verkregen krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat is vastgesteld door de Associatieraad, die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, verliest het recht op verblijf in de lidstaat van ontvangst, dat samenhangt met het recht op vrije toegang, slechts in twee situaties, te weten:

- in de gevallen bedoeld in artikel 14, lid 1, van dit besluit, of
- wanneer hij het grondgebied van de betrokken lidstaat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen verlaat,

ook wanneer hij ouder is dan 21 jaar, niet meer ten laste is van zijn ouders, maar een zelfstandig bestaan leidt in de betrokken lidstaat, en niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt gedurende verscheidene jaren, wegens het uitzitten van een hem opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf van overeenkomstige duur. Een dergelijke uitlegging is niet onverenigbaar met de eisen van artikel 59 van het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972.

ondertekeningen

Noot C.A. Groenendijk bij JV 2007/438

1. De prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht Darmstadt die tot bovenstaand arrest leidde, was in feite een poging om het Hof van Justitie te bewegen haar rechtspraak over de rechtspositie die toegelaten gezinsleden van Turkse nationaliteit ontleen aan art. 7 van Besluit 1/80 te herzien. Deze poging kreeg steun in de stellingname van de Britse, de Duitse en de Italiaanse regering. De Europese Commissie en de advocaat-generaal Bot ondersteunden het Hof. Zij betoogden dat voor herziening van die rechtspraak geen grond was. Het Hof heeft deze laatste lijn gevolgd.

De Duitse rechter vroeg in de eerste plaats of het verblijfsrecht dat de gezinsleden op grond van art. 7 hebben verkregen uitsluitend op de twee in eerdere arresten vermelde gronden verloren gaat. Zijn tweede vraag was of die rechtspraak niet in strijd is met art. 59 van het Protocol bij de Associatieovereenkomst. Art. 59 bepaalt dat “de behandeling van Turkije niet gunstiger [mag] zijn dan die welke lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap”. Het Hof beantwoorde de eerste vraag bevestigend en de tweede ontkennend. Het arrest bevat verschillende ook voor de rechtspraak in Nederland relevante overwegingen.

2. Voor de verkrijging van het verblijfsrecht van de gezinsleden op grond van de eerste alinea van art. 7 gelden andere voorwaarden dan bij het verkrijgen van het verblijfsrecht door de kinderen op grond van de tweede alinea van dat artikel. Wat betreft het verlies van dat verblijfsrecht is er echter geen verschil. In beide gevallen gaat het verblijfsrecht slechts op twee gronden verloren: de beperkte openbare orde gronden die ook voor EU-burgers gelden en langdurig verblijf buiten de lidstaat zonder gegronde redenen (ro. 45). In de ro. 53-59 herhaalt het Hof zijn eerdere rechtspraak in de arresten *Ergat*, *Cetinkaya*, *Aydinli* en *Torun*. Deze beperking van de verliesgronden leidt het Hof, behalve uit de tekst van art. 14 van het Besluit, af uit “de opzet en de doelstelling van dit besluit, dat strekt tot bevordering van de geleidelijke integratie, in de ontvangende lidstaat, van de Turkse staatsburgers die aan de in een bepaling van dit besluit gestelde voorwaarden voldoen en dus rechten aan dit besluit ontleen” (ro. 53). In ro. 50 formuleert het Hof het doel van art. 7 als “hun positie in die staat te consolideren door hun de mogelijkheid te bieden een autonoom bestaan te leiden” en in ro. 71 als “voortschrijdende consolidatie” van de gezinsleden in de betrokken lidstaat. Derin kwam in 1982 naar zijn ouders in Duitsland. Hij was toen 8 jaar oud. Ten tijde van bovenstaand arrest woonde hij op de kop af 25 jaar in Duitsland.

In ro. 59 spreekt het Hof uitdrukkelijk over “het uitputtende karakter van de gronden voor verval van de rechten krachtens art. 7”. Deze vergaande beperking van de gronden voor verblijfsbeëindiging is van groot belang voor de rechtspositie van tienduizenden in Nederland wonende Turkse burgers. Het is hoog tijd dat die regel in de Vw 2000 of tenminste in het Vb 2000 wordt opgenomen. Nu staat ze zelfs niet in de Vc 2000 B11/3.

3. Het verblijfsrecht op grond van art. 7 gaat dus niet op andere gronden verloren, dus ook niet door naturalisatie van de Turkse werknemer aan wie de gezinsleden hun verblijfsrecht oorspronkelijk ontleenden. Een dergelijke extra verliesgrond zou ook strijdig zijn met de motivering van het Hof in bovenstaand arrest. Het verblijfsrecht van de gezinsleden op grond van art. 7 gaat immers niet verloren als de Turkse werknemer ophoudt met werken, buiten de lidstaat gaat wonen en evenmin als de kinderen volwassen worden, zelfstandig gaan wonen of niet meer ten laste van die werknemer komen (ro. 49 en 57). Voor het voortbestaan van een eenmaal verkregen verblijfsrecht is ook niet relevant of de Turkse werknemer nog in leven is (zie de tekst van art. 7). Het zou weinig logisch zijn en ook strijdig met de vaste motivering, die het Hof in bovenstaand arrest herhaalt, als dat verblijfsrecht wel verloren zou gaan door naturalisatie van de Turkse werknemer tot Nederlander. Door de naturalisatie van de werknemer valt het doel van art. 7 (“de bevordering van de geleidelijke integratie in de ontvangende lidstaat” van diens toegelaten gezinsleden) toch niet eensklaps weg. Dat geldt ongeacht of de Turkse nationaliteit bij de naturalisatie behouden bleef of niet. Het Hof overweegt in algemene zin dat het voortbestaan van het recht op arbeid en verblijf onafhankelijk is van het voortbestaan van de voorwaarden voor de verkrijging van die rechten (ro. 52).

De ABRS heeft in een nauwelijks gemotiveerde uitspraak over de verlenging van de verblijfsvergunning van de Turkse echtgenoot van een werknemer gesteld dat deze vrouw geen beroep op art. 13 van Besluit 1/80 toekwam, omdat haar man Nederlander was. De man had echter sinds zijn geboorte de Turkse nationaliteit en daarnaast door naturalisatie de Nederlandse nationaliteit gekregen. Die feiten werden echter door de Afdeling niet in de uitspraak genoemd (ABRS 21 juni 2006, JV 2006/345). Die uitspraak van de Afdeling is moeilijk te rijmen met bovenstaand arrest en de eerdere rechtspraak van het Hof.

4. De tweede vraag van de Duitse rechter, of deze beperking van de verliesgronden niet strijdig is met art. 59 Protocol omdat het de gezinsleden een sterkere rechtspositie zou geven dan gezinsleden van EU werknemers destijds ontleenden aan de artt. 10 en 11 van Verordening 1612/68, was kennelijk ontleend aan een opmerking van de advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie in de zaak Ayaz. De redenering van de AG werd door het Hof in het arrest in die zaak niet overgenomen (ro. 72). Ook de drie regeringen beriepen zich op die opmerking. Het Hof kiest, daarin gesteund door de Commissie en de advocaat-generaal Bot een andere benadering. Om vast te stellen of de grens van art. 59 Protocol is overschreden, moeten niet afzonderlijke bepalingen worden vergeleken, maar de rechtspositie van de betrokken gezinsleden in hun totaliteit. De kinderen van EU werknemers hebben tot ze 21 jaar worden een van die werknemers afgeleid recht op verblijf en arbeid, zie art. 11 van Verordening 1612/68, tegenwoordig art. 23 jo art. 2(2)(c) van Richtlijn 2004/38. Als die kinderen volwassen worden hebben ze bijna altijd een eigen recht op voortgezet verblijf: hetzij op grond van hun Unieburgerschap, hetzij het permanente verblijfsrecht van art. 16 van Richtlijn 2004/38. De door de Duitse rechter gesuggereerde en door de drie regeringen bij het Hof bepleite uitleg zou tot gevolg hebben dat de positie van kinderen van Turkse werknemers "precairder zou worden naargelang van het voortschrijden van hun integratie in de lidstaat", terwijl het doel van Besluit 1/80 juist is dat zij na een bepaalde periode een zelfstandig bestaan kunnen leiden (ro. 71). Hun voortgezet verblijfsrecht is ook niet sterker dan dat van gezinsleden van EU werknemers.

5. Het Hof noemt vier punten waarop de rechtspositie van gezinsleden van Turkse werknemers verschilt van die van gezinsleden van EU werknemers: (1) de gezinsleden van Turkse werknemers hebben geen recht op eerste toelating; Besluit 1/80 geeft geen recht op gezinshereniging, afgezien van in de lidstaat geboren kinderen (ro. 62-64), (2) kinderen van Turkse werknemers verwerven het recht om te werken eerst nadat is voldaan aan de in art. 7 genoemde voorwaarden (ro. 65); voor kinderen van EU werknemers gelden zulke voorwaarden niet, (3) het verblijfsrecht van de gezinsleden en het recht om te werken is beperkt tot de lidstaat van toelating (ro. 66) en (4) de verliesgrond 'gedurende langere tijd zonder gegronde redenen de lidstaat verlaten' geldt niet voor gezinsleden van Unieburgers; zij kunnen immers steeds naar de andere lidstaat terugkeren, terwijl Turkse burgers na langere afwezigheid afhankelijk zijn van hernieuwde toelating door de lidstaat (ro. 67).

Opmerkelijk is dat het Hof geen melding maakt van de twee recente richtlijnen die de verschillen wat betreft het eerste en het derde punt aanmerkelijk hebben verminderd. De Richtlijn 2003/86 kent immers aan in een lidstaat toegelaten Turkse burgers een "subjectief recht" op gezinshereniging met de leden van zijn kerngezin toe en verplicht de lidstaten gezinshereniging toe te staan "zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen" (zie arrest Parlement/Raad van 27 juni 2006, JV 2006/313, ro. 60). Verder schept Richtlijn 2003/109 inzake de status van langdurig ingezetenen derdelanders voor langdurig verblijvende burgers van derde landen de mogelijkheid om op basis van die nieuwe status in andere lidstaten te gaan wonen of werken.

De advocaat-generaal Bot wees op de betekenis van deze twee richtlijnen, maar concludeerde terecht dat die richtlijnen de verschillen in rechtspositie tussen Turkse migranten en EU migranten weliswaar verminderen, maar dat ze staatsburgers van derde landen nog niet een aan die van Unieburgers gelijkwaardige rechtspositie verschaffen (punt 133-146 van zijn conclusie). Mogelijk heeft het Hof, omdat ook na inwerkingtreding van die twee richtlijnen op het punt van gezinshereniging en van mobiliteit binnen de Unie Turkse werknemers nog steeds minder rechten hebben dan EU werknemers, het niet nodig geacht naar die twee richtlijnen te verwijzen. Wel wees de AG er op dat voor een uitleg van art. 7

die wat de integratie in de lidstaat van ontvangst betreft, “stelselmatig terug naar af van de kinderen van Turkse werknemers” zou betekenen, minder aanleiding is nu de rechtspositie van de staatsburgers van derde landen waarmee de Gemeenschap geen overeenkomst heeft gesloten, door die beide richtlijnen aanzienlijk is verbeterd. Doel van de associatieovereenkomst EEG-Turkije was immers dat Turkse burgers die van de rechten van die overeenkomst gebruik hebben gemaakt “een tussenpositie innemen tussen de burgers van de Unie en de staatsburgers van derde landen” (punt 135 en 137).

6. Verder wordt meer duidelijkheid geschapen over het begrip ‘beroepsopleiding’ in de tweede alinea van art. 7. Het Hof overweegt dat Derin, die in Duitsland een school voor beroepsonderwijs had gevolgd en het middelbaar onderwijs met het eindexamen had afgesloten, waarschijnlijk een beroepsopleiding had afgesloten. Het is echter de taak van de nationale rechter om de regels van Besluit 1/80 op de feiten van het geval toe te passen (ro. 21 en 42). De AG overwoog dat dit begrip dezelfde betekenis moet hebben als het overeenkomstige begrip in art. 150 EG Verdrag en dat het Hof dat begrip zeer ruim heeft uitgelegd (punt 74-76). Hij verwijst met name naar het arrest van 30 mei 1989, zaak 242/87, Jurispr. 1989, p. 1425, ro. 24.

7. Relevant voor Nederland is ook dat het Hof overweegt dat lidstaten geen voorwaarden meer mogen verbinden aan het verblijf van een gezinslid van een Turkse werknemer nadat dat gezinslid een voortgezet verblijfsrecht op grond van art. 7, eerste alinea heeft verkregen (ro. 51). Hetzelfde geldt overigens ook voor de kinderen die een verblijfsrecht op grond van de tweede alinea hebben verkregen. Dat betekent onder meer dat voortgezet verblijfsrecht niet afhankelijk kan worden gesteld van betaling van leges die hoger zijn dan de voor EU burgers geldende leges, zo ook de Europese Commissie in de inbreukprocedure tegen Nederland, zaak C-92/07, Pb 2007 C 95, p. 23.

8. Ten slotte bevestigt bovenstaand arrest dat een aanscherping van de glijdende schaal, zoals die door de laatste Minister voor vreemdelingenzaken en integratie was aangekondigd (TK 19637, nr. 971), niet op Turkse burgers kan worden toegepast. Een dergelijke aanscherping zou strijdig zijn met de standstillbepaling in art. 13 van Besluit 1/80. Bovendien laat het gemeenschapsrecht al sinds het arrest *Bonsignore* (RV 1975, 58) het gebruik van de openbare orde uitzondering voor algemeen preventieve doeleinden niet toe. De Duitse autoriteiten overwogen dat de uitzetting van Derin “tevens afschrikwekkend kan werken voor andere buitenlanders die zich aldus rekenschap zouden geven van de ernstige gevolgen” van hun strafbaar gedrag (ro. 30). Het Hof herinnert aan zijn rechtspraak dat uitzetting alleen mogelijk is op grond van het persoonlijke gedrag van de betrokkene en het actuele, reële en voldoende ernstige karakter van het gevaar dat hij vormt voor de openbare orde. Uitzetting na een strafrechtelijke veroordeling kan niet worden gelast ter afschrikking van andere vreemdelingen (ro. 74). In de eerder genoemde brief van de Minister werd juist de nadruk gelegd op de beoogde algemeen preventieve werking van uitzetting.

Ook de suggestie van de huidige Staatssecretaris van Justitie dat een EU burger “die frequent en veelvuldig overlast veroorzaakt en bij herhaling geweldsmisdrijven pleegt” om die reden ongewenst verklaard en uitgezet kan worden, omdat “de cumulatie van misdrijven en overlast kan worden beschouwd als een actuele (gelet op de recidive) voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving (gevoel van veiligheid)” (TK 19637, nr. 1168, p. 4, *MigratieWeb* ve07001639) vindt geen steun in de rechtspraak van het Hof. Dat geldt zowel voor EU burgers als voor Turkse burgers met een verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80. Derin werd tussen 1994 en 2002 meerdere keren tot geldboeten veroordeeld en in 2002 tot een gevangstraf van meer dan tweeënhalf jaar wegens het beroepsmatig binnensmokkelen van vreemdelingen. In de eerdere arresten *Cetinkaya* (JV 2005/1) *Aydinli* (RV 2005, 89) en *Torun* (JV 2006/92), waarnaar het Hof in bovenstaand arrest verwijst, gaat het om Turkse jongeren die of eenmaal tot een zeer ernstig delict of over een reeks van jaren voor deels minder ernstige, deels ernstige misdrijven, zoals geweldsdelicten of drugshandel, zijn veroordeeld. Toch gingen in die zaken de nationale (Duitse) rechters of het Hof van Justitie er telkens van uit dat de betrokkene niet de hoge openbare orde grens die in het gemeenschapsrecht voor EU burgers en Turkse burgers

geldt, had overschreden (zie ro. 73 en 74). Juist omdat uitzetting van Derin op openbare orde gronden niet mogelijk was, vroeg het Verwaltungsgericht Darmstadt zich kennelijk af of er andere gronden waren die de uitzetting van Derin toch mogelijk zouden maken. Bovenstaand arrest maakt opnieuw duidelijk dat tegen deze daders, net als bij nationale daders, met het strafrecht en niet met het vreemdelingenrecht moet worden opgetreden.

CAG