

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

29 maart 2012 (*)

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Verblijfsrecht — Gezinsleden van genaturaliseerde Turkse werknemer — Behoud van Turkse nationaliteit — Datum van naturalisatie”

In de gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 31 december 2009, ingekomen bij het Hof op 8 januari 2010, in de procedures

Staatssecretaris van Justitie

tegen

Tayfun Kahveci (C-7/10),

Osman Inan (C-9/10),

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, M. Safjan, M. Ilešič, E. Levits (rapporteur) en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 februari 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- T. Kahveci, vertegenwoordigd door A. Durmuş en E. Köse, advocaten,
- O. Inan, vertegenwoordigd door H. Drenth, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en J. Langer als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar, M. Arciszewski en A. Miłkowska als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek en G. Rozet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 oktober 2011,

het navolgende

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 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 verlenging 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, Jurispr. blz. I-13445, punt 31, en 16 juni 2011, Pehlivan, C-484/07, Jurispr. blz. I-5203, 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 ontlenu (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 besluit 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 verstoringen 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.

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.