CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 20 oktober 2011 [1]

Gevoegde zaken C-7/10 en C-9/10

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

[verzoeken van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Recht van verblijf — Gezinsleden van Turkse werknemer die nationaliteit van lidstaat van ontvangst heeft verworven — Tijdstip van naturalisatie"

1. De onderhavige prejudiciële verwijzingen hebben betrekking op besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (hierna: „besluit nr. 1/80") [2] en met name op artikel 7 ervan (hierna: „artikel 7").

2. De vraag die het Hof in beide zaken dient te beantwoorden, betreft de toepassing van dat artikel op de situatie van een Turkse werknemer behorend tot de legale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat, bij wie zich vervolgens leden van zijn gezin hebben gevoegd. Voor hun aankomst verkreeg de Turkse werknemer echter de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst, met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Doet de naturalisatie in de lidstaat van ontvangst afbreuk aan de rechten die de gezinsleden anders zouden hebben ontleend aan artikel 7?

Juridisch kader

De Associatieovereenkomst EEG-Turkije

3. De Associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije (hierna: „Associatieovereenkomst") is in 1963 gesloten. [3] Artikel 12 ervan bepaalt: „De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [45 VWEU], [46 VWEU] en [47 VWEU], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen."

4. Volgens artikel 2, lid 3, van de Associatieovereenkomst omvat de associatie een voorbereidende fase, een overgangsfase en een slotfase. [4]

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, van de Associatieraad die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije. Het besluit is niet gepubliceerd in het Publicatieblad, maar is te vinden in: *Associatieovereenkomst en protocollen EEG-Turkije en andere basisteksten*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Brussel, 1992.

3 — Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, op 12 september 1963 ondertekend te Ankara (PB 1964, 217, blz. 3687).

4 — De eerste en de tweede fase zijn afgelopen op respectievelijk 1 januari 1973, met de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol, hieronder aangehaald in voetnoot 5, en op 31 december 1995, met de inwerkingtreding van besluit nr. 1/95 van de Associatieraad van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie (PB 1996, L 35, blz. 1).

5. In het kader van de verwezenlijking van de overgangsfase hebben de partijen bij de Associatieovereenkomst in 1970 een Aanvullend Protocol bij die overeenkomst gesloten.[5] Artikel 36 van dat protocol bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten en Turkije geleidelijk tot stand wordt gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen. Het verklaart de Associatieraad bevoegd om de hiertoe nodige regels te bepalen.

Besluit nr. 2/76

6. Besluit nr. 2/76 van de Associatieraad[6] bevatte een aantal maatregelen ter uitvoering van de bepalingen van de Associatieovereenkomst inzake het vrije verkeer van werknemers. Het had evenwel een betrekkelijk beperkte reikwijdte.

Besluit nr. 1/80

7. Besluit nr. 1/80 werd door de Associatieraad vastgesteld ter uitvoering van artikel 12 van de Associatieovereenkomst en van artikel 36 van het Aanvullend Protocol.[7] Het dient volgens de derde overweging van de considerans ertoe, op sociaal gebied de regeling voor werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling die is ingevoerd bij besluit nr. 2/76.

8. De artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 maken deel uit van deel 1 („Arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers") van hoofdstuk II („Sociale bepalingen") van dat besluit. Artikel 6, lid 1, luidt:

„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."

9. Artikel 7 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;

5 — Aanvullend Protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970, en gesloten, goedgekeurd en bevestigd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1).

6 — Besluit nr. 2/76 van de Associatieraad van 20 december 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Overeenkomst van Ankara.

7 — Zie arrest van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Jurispr. blz. I-4301, punt 64).

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

[...]"

10. Artikel 14, lid 1, in hetzelfde deel 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."

Unierecht

11. Artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38[8] luidt:

„De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

Nationale wetgeving

De Vreemdelingenwet 2000

12. Volgens artikel 18, lid 1, sub e, van de Vreemdelingenwet 2000 (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. Artikel 19 van de Vw 2000 bepaalt dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken op de gronden bedoeld in artikel 18, lid 1.

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

Het Vreemdelingenbesluit 2000

14. Artikel 3.86, lid 1, sub d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: „Vb 2000") bepaalt dat een 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, indien de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis 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, dat een glijdende schaal bevat in relatie tot de duur van het verblijf van de betrokken persoon in Nederland.

8 — Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en — rectificatie — PB 2004, L 229, blz. 35).

Feiten en prejudiciële vragen

Zaak C-7/10

15. T. Kahveci, een Turks staatsburger, is Nederland in 1999 binnengekomen nadat hem een machtiging tot voorlopig verblijf was verleend. Bij besluit van 1 december 1999 is hem een vergunning tot verblijf verleend, onder de beperking „verblijf bij echtgenote R. Kahveci". Met ingang van 1 april 2001 is deze vergunning aangemerkt als verblijfsvergunning regulier; de geldigheidsduur ervan werd laatstelijk verlengd tot 12 maart 2009.

16. Op 24 juni 2004 werd Kahveci in Nederland veroordeeld wegens poging tot moord en medeplichtigheid aan vrijheidsberoving. De onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gevangenisstraf werd bepaald op zes jaar en negen maanden, wat langer was dan het volgens artikel 3.86, lid 2, Vb 2000 in relatie tot de duur van zijn verblijf in Nederland berekende tijdvak.

17. De echtgenote van Kahveci werd in Nederland geboren als kind van een onder artikel 6, lid 1, vallende Turkse werknemer, en zij woonde meer dan vijf jaar bij haar ouders. Op 3 juni 1999, voorafgaand aan de binnenkomst van Kahveci in Nederland, heeft zij de Nederlandse nationaliteit verkregen en daarbij haar Turkse nationaliteit behouden. Het is niet betwist dat zij tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoort en dat Kahveci tot aan zijn strafrechtelijke detentie bij haar heeft gewoond.

18. Bij het besluit van 20 maart 2007 waarbij Kahveci ongewenst is verklaard, heeft de staatssecretaris tevens diens verblijfsvergunning ingetrokken. Dit besluit was gebaseerd op artikel 67, lid 1, sub b, Vw 2000.

19. In zijn bezwaar tegen dat besluit betoogde Kahveci dat de staatssecretaris bij de besluitvorming ten onrechte niet zijn beweerde verblijfsrecht uit hoofde van artikel 7 had betrokken. Wanneer de staatssecretaris dit wel had gedaan, zou hij de beschermingsstandaard hebben moeten toepassen die artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 vastlegt voor personen in de positie van Kahveci. [9]

20. Bij besluit van 28 december 2007 heeft de staatssecretaris het bezwaar afgewezen, op de grond dat de echtgenote van Kahveci ten tijde van diens oorspronkelijke aanvraag van een verblijfsvergunning al de Nederlandse nationaliteit had. Volgens de staatssecretaris volgde hieruit, dat zij noch haar gezinsleden zich konden beroepen op de bepalingen van besluit nr. 1/80.

21. Kahveci stelde tegen dat besluit beroep in bij de Rechtbank te 's-Gravenhage, dat het beroep toewees op de grond dat de echtgenote van Kahveci — in haar hoedanigheid van tot de legale arbeidsmarkt in Nederland behorende Turkse werknemer — haar aan artikel 7 ontleende rechten niet had verloren door haar naturalisatie.

22. De staatssecretaris heeft hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Hij betoogt dat de Rechtbank besluit nr. 1/80 ten onrechte van toepassing heeft geacht. Volgens de verwijzingsbeschikking stelt de staatssecretaris zich op het standpunt dat de echtgenote van Kahveci „[m]et de Nederlandse nationaliteit [...] de sterkst mogelijke verblijfs- en arbeidspositie [heeft] verkregen. [Het] kan worden geconcludeerd dat een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoort, niet meer als Turkse werknemer kan worden aangemerkt, nadat hij de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen."

9 — Zie hierna, punt 40.

Zaak C-9/10

23. O. Inan is Nederland in 1999 binnengekomen op grond van een machtiging tot voorlopig verblijf. Op 15 februari 2000 is hem een vergunning tot verblijf verleend, onder de beperking „gezinshereniging bij ouder H. Inan". Met ingang van 1 april 2001 is deze vergunning aangemerkt als verblijfsvergunning regulier; de geldigheidsduur ervan is laatstelijk verlengd tot 10 juni 2005.

24. Op 12 mei 2006 is Inan in Nederland onherroepelijk veroordeeld wegens poging tot moord, poging tot doodslag, het medeplegen van opzettelijk handelen in strijd met de Opiumwet en het openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen. De onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gevangenisstraf werd bepaald op zeven jaar, wat langer was dan het volgens artikel 3.86, lid 2, Vb 2000 in relatie tot de duur van zijn verblijf in Nederland berekende tijdvak.

25. Het is niet in geschil dat de vader van Inan, voorafgaand aan Inans binnenkomst in Nederland, op 22 december 1993 de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen en daarbij zijn Turkse nationaliteit heeft behouden. Volgens de verwijzingsbeschikking woonde Inan tot zijn strafrechtelijke detentie, begin februari 2005, bij zijn vader. Er wordt tevens in vermeld dat de staatssecretaris niet heeft gesteld dat de vader van Inan niet tot de legale arbeidsmarkt van Nederland behoorde.

26. Bij besluit van 13 november 2007 heeft de staatssecretaris Inan ongewenst verklaard. Evenals in het geval van Kahveci was dat besluit gebaseerd op artikel 67, lid 1, sub b, Vw 2000. De staatssecretaris stelde zich op het standpunt dat Inan, aangezien zijn vader voor zijn binnenkomst in de ontvangende lidstaat, de Nederlandse nationaliteit had verkregen, niet als gezinslid in de zin van artikel 7 kon worden aangemerkt. De omstandigheid dat zijn vader de Turkse nationaliteit had behouden, maakte dit niet anders.

27. In zijn bezwaar tegen dat besluit betoogde Inan eveneens dat hij gerechtigd was tot de beschermingsstandaard die artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 voor personen in zijn positie vastlegt.[10] Wanneer het besluit als niet op zijn geval van toepassing zou worden beschouwd, zou dit de integratie van Turkse werknemers en hun gezinsleden ondermijnen.

28. De staatssecretaris verklaarde het bezwaar bij besluit van 17 juli 2008 ongegrond.

29. Inan stelde tegen dit besluit beroep in bij de Rechtbank te 's-Gravenhage, die het beroep toewees op de grond dat de vader van Inan door zijn naturalisatie zijn rechten onder artikel 7 niet had verloren.

30. De staatssecretaris heeft ook tegen deze beslissing van de Rechtbank hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, met het betoog dat de Rechtbank ten onrechte besluit nr. 1/80 van toepassing heeft geacht.

De prejudiciële vragen

31. In beide zaken heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

„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?

10 — Zie hierna, punt 40.

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?"

32. Schriftelijke en mondelinge opmerkingen zijn gemaakt door verweerders, de Nederlandse en de Poolse regering en de Europese Commissie.

Analyse

Enkele opmerkingen vooraf

33. Alvorens de gestelde vragen te behandelen, wil ik enkele korte opmerkingen vooraf maken.

34. Ten eerste gaat het in beide hoofdgedingen om de positie van gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat behoort. In het geval van Kahveci was zijn echtgenote de dochter van een Turkse werknemer die na zijn binnenkomst in Nederland rechten had verkregen ingevolge artikel 6, lid 1. Zij was derhalve zelf gezinslid van een Turkse werknemer en kon in die hoedanigheid profiteren van artikel 7. In het geval van Inan was de vader een Turkse werknemer met rechten ingevolge artikel 6, lid 1. In beide zaken beroept het gezinslid (Kahveci respectievelijk Inan) zich op rechten uit hoofde van artikel 7. Die rechten (aangenomen dat zij bestaan) zijn in het geval van Kahveci ontleend aan de echtgenote en in het geval van Inan aan de vader. Aangezien zowel Kahveci als Inan in 1999 Nederland is binnengekomen, bedroeg het verblijf in deze lidstaat van elk van hen op het relevante tijdstip meer dan de periode van vijf jaar bedoeld in artikel 7, tweede streepje.

35. Ten tweede heeft het Hof geoordeeld dat, hoewel artikel 7 slechts uitdrukkelijk melding maakt van toegang tot de arbeidsmarkt in de lidstaat van ontvangst, het (evenals artikel 6, lid 1) noodzakelijkerwijs een verblijfsrecht met zich brengt, aangezien het anders elke werking verliest.[11] Om die verblijfsrechten gaat het hier. Gezien de lengte van de gevangenisstraffen waartoe Kahveci en Inan werden veroordeeld[12], lijkt een discussie over de huidige uitoefening van een recht om in Nederland te werken van zuiver academisch belang.[13]

36. Het gebruik van de term „noodzakelijkerwijs met zich meebrengt" in verband met het verblijfsrecht in kwestie suggereert dat het recht om te verblijven afhankelijk is van het recht van toegang tot de arbeidsmarkt. In de context van artikel 6, lid 1, is het verband tussen de beide rechten (om te werken en om te verblijven) voldoende duidelijk. Het wezenlijke doel van artikel 6, lid 1, is om het Turkse werknemers die aan de voorwaarden ervan voldoen, mogelijk te maken om in de lidstaat van ontvangst in loondienst te treden. Wanneer een werknemer hiertoe niet langer in staat is, bijvoorbeeld omdat hij de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of ten gevolge van een arbeidsongeval blijvend volledig arbeidsongeschikt is geworden, is er geen verblijfstitel meer en gaat het recht van verblijf verloren.[14]

37. Met betrekking tot artikel 7 kan de situatie gecompliceerder zijn. Dit artikel streeft namelijk twee met elkaar verbonden, maar desalniettemin te onderscheiden doelen na. Ten eerste versterkt het de positie van Turkse werknemers, die zich kunnen beroepen op gezinsleden in de staat van verblijf.[15] Ten tweede begunstigt het ook de gezinsleden zelf door hun het recht te geven in de lidstaat van ontvangst arbeid in loondienst te verrichten, indien zij daar gedurende een bepaalde periode

11 — Zie onder meer in deze zin, met betrekking tot artikel 6, lid 1, arrest van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punt 29), en, met betrekking tot artikel 7, arrest van 22 december 2010, Bozkurt (C-303/08, Jurispr. blz. I-13445, punt 31).

12 — Zie punt 16 voor Kahveci en punt 24 voor Inan.

13 — Ten minste ten tijde van het hoofdgeding, met 31 december 2009 als datum van de verwijzingsbeschikkingen in beide zaken.

14 — Zie in die zin arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punt 37).

15 — Zie hierna, punt 50.

rechtmatig hebben verbleven.[16] Moeten, in het licht van het eerstgenoemde doel, verblijfsrechten uit hoofde van artikel 7 noodzakelijkerwijs als afgeleide worden beschouwd van het verrichten van arbeid in loondienst in de lidstaat van ontvangst, of kunnen zij ook los daarvan bestaan? Deze vraag heeft het Hof in zijn rechtspraak tot nu toe niet behandeld[17], noch is deze voorwerp geweest van opmerkingen van partijen in deze procedure, noch wordt het Hof in de onderhavige verwijzingsbeschikkingen verzocht haar te beantwoorden. Ik zal mij derhalve over deze vraag niet uitlaten. Ik merk slechts op dat dit op zijn minst een vraagstuk lijkt te zijn.[18] Wanneer het Hof eenmaal de vragen heeft beantwoord die het in de onderhavige zaken zijn voorgelegd, is het de zaak van de nationale rechter om uit te maken of Kahveci en/of Inan de in artikel 7 bedoelde rechten hebben.

38. Ten derde hoeft een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een ontvangende lidstaat behoort en vervolgens in die staat wordt genaturaliseerd, zich niet meer te beroepen op besluit nr. 1/80 om zich op de arbeidsmarkt aldaar te begeven. In die context en in dat opzicht is het besluit uitgewerkt. De juiste uitlegging van besluit nr. 1/80 blijft echter van belang voor de gezinsleden van de werknemer. De nationale stelsels van de lidstaten zullen de gezinsleden van hun onderdanen waarschijnlijk het recht verlenen om hun grondgebied binnen te komen en wellicht om daar te verblijven en arbeid te verrichten. Dit zegt evenwel niets over de opzichzelfstaande rechten die een gezinslid van een Turks staatsburger kan verkrijgen op grond van artikel 7. Derhalve moet worden uitgemaakt hoe deze bepaling in de onderhavige omstandigheden dient te worden toegepast.

39. Ten vierde hebben de Turkse gezinsleden in de twee hoofdgedingen ernstige strafbare feiten begaan en lopen zij de kans door de lidstaat van ontvangst te worden uitgezet. De gestelde vragen bestrijken echter een aanzienlijk breder terrein. De toepassing van artikel 7 op de gezinsleden van een Turkse werknemer die de nationaliteit van die lidstaat van ontvangst heeft verkregen kan van reëel belang zijn voor al deze gezinsleden, ongeacht hun situatie of verleden.

40. Ten slotte is, in de context van deze strafbare feiten en het daarmee gepaard gaande risico van uitzetting, de door het Hof aan artikel 14 van besluit nr. 1/80 gegeven uitlegging relevant. Het heeft geoordeeld dat bij de bepaling van de draagwijdte van de openbare orde-exceptie van dat artikel[19] — en daarmee van het recht van de nationale autoriteiten om dat artikel toe te passen — moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die aan dezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat van de Unie. De bepalingen ter zake zijn thans neergelegd in richtlijn 2004/38 en behelzen dat de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend mogen berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene; strafrechtelijke veroordelingen kunnen op zichzelf geen grond zijn voor deze maatregelen. Het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling doet bijgevolg slechts ter zake voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt dat er sprake is van persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.[20] Het Nederlandse recht verleent dit verhoogde beschermingsniveau kennelijk niet automatisch aan personen die in de situatie van Kahveci of Inan verkeren.

16 — Zie hierna, punt 51.

17 — Hoewel het Hof in zijn arrest van 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, Jurispr. blz. I-6181), heeft geoordeeld dat het eerste en tweede streepje van artikel 7 gezinsleden „geen verplichting [opleggen] om arbeid in loondienst te verrichten" (punt 29), en later in zijn arrest van 18 juli 2007, Derin (C-325/05, Jurispr. blz. I-6495), dat „de status van [...] gezinsleden niet afhankelijk [is] van het verrichten van arbeid in loondienst" (punt 56), acht ik deze overwegingen niet doorslaggevend.

18 — Ik wil hieraan toevoegen dat uit de rechtspraak van het Hof duidelijk is dat een verblijf, zelfs van verscheidene jaren, in een gevangenis van de ontvangende lidstaat op zichzelf niet het verlies van rechten uit hoofde van artikel 7 meebrengt (zie in die zin arrest Derin, aangehaald in voetnoot 17, punt 56 en de daar aangehaalde rechtspraak). Het is echter de vraag of een gezinslid, om te kunnen profiteren van artikel 7, slechts in de ontvangende lidstaat hoeft te verblijven in het kader van de regeling voor gezinshereniging die deze bepaling voor ogen heeft, dan wel of er aanwijzingen moeten zijn van een voornemen om zich op de arbeidsmarkt van die staat te begeven (in voorkomend geval na vrijlating uit de gevangenis, en mits alle andere ter zake doende omstandigheden het toelaten).

19 — Volgens het Hof veronderstelt „het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast" (zie onder meer arrest van 4 oktober 2007, Polat, C-349/06, Jurispr. blz. I-8167, punt 34).

20 — Zie arrest Polat, aangehaald in voetnoot 19, punten 30-32.

De eerste vraag

41. Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in feite te vernemen hoe in de onderhavige omstandigheden de uitdrukking „gezinsleden van een Turkse werknemer die behoort tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat" voor de toepassing van artikel 7 moet worden opgevat.

De doeleinden van de Associatieovereenkomst en besluit nr. 1/80

42. Aangezien besluit nr. 1/80 niet definieert wat deze uitdrukking betekent, moet dit worden afgeleid uit de bredere context waarin dat besluit is vastgesteld.

43. Blijkens de artikelen 2, lid 1, en 12 van de Associatieovereenkomst heeft de Associatieovereenkomst tot doel, een associatie tot stand te brengen ter bevordering van de ontwikkeling van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen, ook op het gebied van de arbeidskrachten, door de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers. Artikel 12 bepaalt dat de overeenkomstsluitende partijen zich laten leiden door de artikelen van het Verdrag die zien op het vrije verkeer, „teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen". [21]

44. Artikel 36 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst bevat nadere bepalingen inzake die vrijheid van verkeer en draagt de Associatieraad op om de hiertoe nodige regels vast te stellen.

45. Binnen deze context is besluit nr. 1/80 vastgesteld. Volgens de derde overweging van de considerans strekt het ertoe op sociaal gebied de regeling geldend voor de werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling ingesteld bij besluit nr. 2/76 van 20 december 1976 van de Associatieraad.

46. Tegen die achtergrond stelt besluit nr. 1/80 specifieke bepalingen vast met betrekking tot de arbeid in loondienst van Turkse werknemers (artikel 6, lid 1) en van gezinsleden van die werknemers (artikel 7) in de lidstaten.

47. Artikel 6, lid 1, verleent een Turkse werknemer die behoort tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat, bepaalde rechten met betrekking tot het werken aldaar. Na vier jaar legale arbeid heeft hij in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze. Dit plaatst hem wat de toegang tot de arbeidsmarkt in kwestie betreft, in dezelfde positie als een onderdaan van die staat of van een burger van de Unie die zijn rechten van vrij verkeer uitoefent.

48. Artikel 7 vult die bepaling aan. Het regelt de situatie van de gezinsleden van een dergelijke werknemer die toestemming hebben gekregen zich bij hem te voegen in de lidstaat van ontvangst.

49. Het Hof heeft geoordeeld dat artikel 7 tot doel heeft de tewerkstelling en het verblijf van zulke werknemers te bevorderen, door te waarborgen dat zij hun familiebanden kunnen behouden. [22]

50. Daartoe wordt in de eerste plaats voorzien in de mogelijkheid, dat de gezinsleden van de Turkse werknemer toestemming wordt verleend om zich bij hem te voegen in de lidstaat van ontvangst en zich daar te vestigen met het oog op gezinshereniging.

51. In de tweede plaats verleent artikel 7, teneinde de duurzame integratie van het gezin van de Turkse migrerende werknemer in de lidstaat van ontvangst te versterken, die gezinsleden na zekere tijd tevens het recht om daar arbeid te verrichten. [23]

21 — Zie in die zin arrest Wählergruppe Gemeinsam, aangehaald in voetnoot 7, punt 62.

22 — Zie in deze zin arrest van 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punt 34).

23 — Zie arrest Kadiman, aangehaald in voetnoot 22, punt 35.

52. Het Hof heeft deze getrapte doelstelling samengevat met de formulering dat „[d]e bij artikel 7, eerste alinea, ingevoerde regeling [...] gunstige voorwaarden voor de gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst [wil] scheppen, door eerst de aanwezigheid van de gezinsleden bij de migrerende werknemer mogelijk te maken en vervolgens hun positie daar te consolideren, door hun het recht te verlenen in die staat arbeid te verrichten”. [24]

53. Het begrip „integratie”, zowel van de Turkse werknemer als van zijn gezinsleden, staat derhalve centraal bij iedere uitlegging van de artikelen 6, lid 1, en 7. [25]

54. Kan tegen die achtergrond worden gesteld dat, wanneer een Turkse werknemer behoort tot de legale arbeidsmarkt van een ontvangende lidstaat en gebruikmaakt van rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1, (Inans vader) of artikel 7 (Kahveci's echtgenote), maar vóór het plaatsvinden van de gezinshereniging ingevolge artikel 7, de nationaliteit van die staat verkrijgt met behoud van zijn Turkse nationaliteit, hij geacht moet worden de rechten te hebben opgegeven die anders voor zijn gezinsleden open zouden staan ingevolge artikel 7?

55. Ik ben van mening van niet.

56. Een dergelijke conclusie zou compleet ingaan tegen de integratiedoelstelling die ik zojuist heb beschreven.

57. Een Turkse werknemer die voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 1, of artikel 7 en tegelijkertijd in aanmerking komt voor naturalisatie volgens de regels van de lidstaat van ontvangst betreffende de verwerving van diens nationaliteit, zou zichzelf voor een dilemma zien geplaatst — als hij althans wenst dat zijn gezinsleden zich daar bij hem voegen uit hoofde van artikel 7. Hij kan afzien van zijn naturalisatieplannen en, indien de toestemming wordt verleend op grond waarvan zijn gezinsleden zich overeenkomstig artikel 7 bij hem kunnen voegen, genieten van hun aanwezigheid in het land waar hij werkt en woont. Of hij kan afzien van alle plannen voor gezinshereniging uit hoofde van artikel 7 en de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst aanvragen.

58. Toegegeven, hij zou dan wel kunnen profiteren van de nationale regels van die staat met betrekking tot de aanwezigheid van gezinsleden op zijn grondgebied. Wat de relevante nationale of Unieregels ook mogen voorzien voor een dergelijke situatie, het is niet — of, althans, niet per definitie — hetzelfde als het genot van de rechten uit hoofde van artikel 7. Zoals de Commissie opmerkt (die het tegengestelde standpunt huldigt van dat van de Nederlandse en de Poolse regering), moet worden aangenomen dat veel Turkse werknemers in deze omstandigheden ervoor zouden terugdeinzen een naturalisatieverzoek in te dienen. Dit zou een onrechtvaardige en onredelijke uitkomst zijn — en bovendien niet nodig.

59. Doet het betoog van de Nederlandse regering, dat de Turkse werknemer met de verkrijging van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst het hoogtepunt van integratie heeft bereikt, af aan deze conclusie? Hij zou, met andere woorden, het gehele integratieproces hebben doorlopen zodat er geen reden is om hem (en dus ook zijn gezinsleden) nog langer te laten profiteren van besluit nr. 1/80. Deze redenering aanvaardt dat het besluit berust op doeleinden van integratie, maar stelt dat deze doeleinden zijn uitgewerkt.

60. Ik vind van niet.

24 — Zie arrest Kadiman, aangehaald in voetnoot 22, punt 36.

25 — Zie ook, met betrekking tot besluit nr. 1/80 in het algemeen, arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punt 90), waar het Hof van het besluit zegt dat dit „vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in [de lidstaat van ontvangst]”.

61. Integratie is een ruim en complex begrip. Het kan als hulpmiddel bij de interpretatie met name van dienst zijn op het gebied van sociale en arbeidsvraagstukken alsmede in de context van naturalisatie en nationaliteit. Hierbij kunnen ook vraagstukken als taal, familiebanden, cultuur, godsdienst en opleiding aan de orde komen. De term kan slechts worden begrepen met inachtneming van de context waarin hij wordt gebruikt. Soms gaat het niet zozeer om wat men zou kunnen aanduiden als „volledige integratie" in de samenleving van een staat, maar om de mate van integratie die is vereist om te voldoen aan de voorwaarden van een bepaald wettelijk voorschrift. Zo heeft het Hof in het arrest Bidar[26], waarin het ging om de uitlegging van het huidige artikel 18 VWEU, met betrekking tot de integratie van studenten in de samenleving van een ontvangende lidstaat geoordeeld dat een verblijf van drie jaar in die staat voldoende kon zijn om te voldoen aan wat het omschreef als een „waarborg van voldoende integratie in de samenleving van de ontvangende lidstaat".[27]

62. Het begrip integratie in de beperkte context van financiële steunverlening aan studenten uit andere lidstaten is echter iets heel anders dan waar het hier om gaat. Zoals ik het begrijp, doelt de Nederlandse regering in haar opmerkingen op integratie in de ruimste betekenis van het woord. Zij huldigt het standpunt dat Turkse onderdanen in de positie van Kahveci's echtgenote of Inans vader met hun naturalisatie volledig zijn opgenomen in de samenleving van de lidstaat van ontvangst. Met andere woorden, naturalisatie en de voltooiing van het integratieproces komen op hetzelfde neer.

63. Een dergelijke opvatting miskent naar mijn mening de aard van het integratieproces in de context waarin het hier dient te worden opgevat. Inderdaad zal naturalisatie uiteraard een belangrijke stap in dat proces uitmaken, en het is duidelijk dat dit een bijzonder belangrijke stap kan zijn. In veel gevallen weerspiegelt het een sterke wens van de genaturaliseerde persoon om op meer volledige wijze deel te nemen aan de samenleving van de lidstaat van ontvangst, en de erkenning daarvan door die staat. Maar het kan naar mijn mening niet juist zijn om te stellen dat de Turkse werknemer, wanneer hij eenmaal de nationaliteit van die staat heeft verkregen, daarmee zonder meer volledig in die staat is geïntegreerd en meteen ook ieder contact van betekenis met zijn land van oorsprong heeft verbroken. Het kan lang duren voor iemand in die mate geïntegreerd is — langer dan de vijf jaar die de Nederlandse wet voorschrijft om een naturalisatieaanvraag te kunnen indienen. Er kan zelfs meer dan een generatie nodig zijn om dit proces te voltooien. Wanneer een dergelijke werknemer is genaturaliseerd, kan wellicht met recht worden gesteld dat hij op weg is, en zelfs een goed eind op weg, naar integratie. Dat is niet hetzelfde als de stelling dat hij volkomen geïntegreerd is.

64. Het betoog van de Nederlandse regering moet mijns inziens worden afgewezen. Voor de volledigheid wil ik hieraan toevoegen dat in mijn ogen de situatie wellicht anders zou zijn wanneer de Turkse onderdanen in de onderhavige zaken bij de verkrijging van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst uitdrukkelijk afstand hadden gedaan van hun oorspronkelijke nationaliteit. Een dergelijke stap zou beslist een aanwijzing kunnen vormen dat de betrokken persoon niet langer gebruik wenste te maken van de uit besluit nr. 1/80 voortvloeiende rechten. Dat is hier echter niet het geval.

26 — Arrest van 15 maart 2005 (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119).

27 — In de zaak Bidar was de geldigheid in geding van een nationale regeling waarbij steun aan studenten werd toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, mits deze legaal in de ontvangende lidstaat „gevestigd" waren. Het Hof achtte het geoorloofd dat een lidstaat dergelijke steun enkel toekende aan studenten die blijk hadden gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat. Een dergelijk vereiste kon worden gerechtvaardigd door de noodzaak dat de toekenning van steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten uit andere lidstaten voor de lidstaat geen onredelijke last zou worden, die het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden. De vaststelling dat de betrokken student gedurende een bepaalde tijd in de ontvangende lidstaat verblijf had gehouden, werd geacht het bestaan van een zekere mate van integratie aan te tonen. Zie dienaangaande, in het algemeen, punten 48, 57-59 en 63 van het arrest.

Nationaliteit

65. De Nederlandse en de Poolse regering hebben een aanzienlijk deel van hun opmerkingen besteed aan wat zij beschouwen als het belang van het nationaliteitsrecht in de onderhavige zaak. Het is daarom nodig in te gaan op de invloed die dat rechtsgebied eventueel heeft op de opvatting die ik zojuist heb uiteengezet.

66. De Nederlandse regering betoogt in wezen dat wanneer iemand twee nationaliteiten heeft, waaronder die van de lidstaat van ontvangst, die staat de regels van zijn „eigen" nationaliteit mag toepassen. De persoon in kwestie kan niet naar believen tussen beide kiezen, al naar hem in een bepaalde situatie het beste uitkomt.

67. De Poolse regering voert van haar kant aan, dat iedere lidstaat het recht behoudt om niet alleen regels te stellen inzake de verkrijging en het verlies van de nationaliteit ervan, maar eveneens inzake de juridische gevolgen die aan die nationaliteit zijn verbonden. Een lidstaat kan bijgevolg het recht uitsluiten om zich in procedures voor de nationale instanties te baseren op rechten uit hoofde van een andere nationaliteit.

68. Ik vind deze redeneringen niet overtuigend.

69. Inderdaad zijn de lidstaten bij de huidige stand van het recht nog altijd bevoegd om ieder voor zich de voorwaarden te bepalen voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit van hun staat.[28] Hetzelfde geldt voor de uitoefening door de lidstaten van hun bevoegdheden op het gebied van nationaliteit in het algemeen. Die bevoegdheid dient echter te worden uitgeoefend met inachtneming van het recht van de Europese Unie.[29]

70. Rechten uit hoofde van de artikelen 6, lid 1, en 7 vormen een bestanddeel van de rechtsorde van de Unie[30] en hebben rechtstreekse werking.[31] De lidstaten zijn bijgevolg op precies dezelfde wijze gebonden aan de ingevolge deze bepalingen op hen rustende verplichtingen als aan andere verplichtingen uit hoofde van het Unierecht.

71. Bij ontbreken van een dwingende reden tot het tegendeel volgt hieruit mijns inziens dat de onderhavige rechten zoals zij zijn geformuleerd afdwingbaar zijn tegenover de lidstaten.

72. De Nederlandse en de Poolse regering baseren hun betoog in hoge mate op het arrest Mesbah[32]. Die zaak betrof een Marokkaanse werknemer die in België woonde en na binnenkomst in die lidstaat de Belgische nationaliteit had verkregen, met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit. Zijn moeder, die eveneens de Marokkaanse nationaliteit had, woonde bij hem en was lichamelijk gehandicapt. Zij stelde, in die lidstaat recht te hebben op een gehandicaptenuitkering ingevolge artikel 41, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de EEG en Marokko (hierna: „Samenwerkingsovereenkomst"). Volgens deze bepaling konden de bij zulke werknemers wonende

28 — Zie onder meer Verklaring nr. 2 betreffende de nationaliteit van een lidstaat, door de lidstaten gehecht aan de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB 1992, C 191, blz. 98); het Besluit van de staathoofden en de regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen te Edinburgh op 11 en 12 december 1992, betreffende bepaalde problemen die Denemarken met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de orde heeft gesteld (PB C 348, blz. 1), en artikel 3 van het Europees verdrag inzake nationaliteit, op 6 november 1997 vastgesteld door de Raad van Europa en in werking getreden op 1 maart 2000.

29 — Zie arresten van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, Jurispr. blz. I-4239, punt 10); 11 november 1999, Mesbah (C-179/98, Jurispr. blz. I-7955, punt 29); 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 39), en 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, Jurispr. blz. I-1449, punten 39 en 41). Het onderliggende beginsel heeft natuurlijk een veel bredere toepassing — zie bijvoorbeeld, in het algemeen inzake de vrijheid van vestiging, arrest van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433) en, inzake belastingen, arrest van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629).

30 — Zie in deze zin arrest Sevince, aangehaald in voetnoot 11, punt 9.

31 — Zie met betrekking tot artikel 6, lid 1, arrest Sevince, aangehaald in voetnoot 11, punt 26, en met betrekking tot artikel 7, arrest Kadiman, aangehaald in voetnoot 22, punt 28, en arrest van 22 juni 2000, Eyüp (C-65/98, Jurispr. blz. I-4747, punt 25).

32 — Aangehaald in voetnoot 29.

gezinsleden socialezekerheidsuitkeringen ontvangen onder dezelfde voorwaarden als Belgische onderdanen.[33] Niettemin behandelde de Belgische wet de werknemer, hoewel hij zijn Marokkaanse nationaliteit had behouden, alsof hij alleen de Belgische nationaliteit had. Op basis van de feiten van het hoofdgeding oordeelde het Hof dat, aangezien 1) de werknemer de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst bezat, 2) de rechten in kwestie niet werden ontleend aan de nationaliteit van een andere lidstaat, maar van een derde land, die de werknemer bezat, en 3) de rechten waarop een beroep werd gedaan verband hielden met een overeenkomst die niet de totstandkoming van het vrije verkeer van Marokkaanse onderdanen binnen de toenmalige Gemeenschap tot doel had, maar enkel beoogde de sociale positie te versterken van Marokkaanse werknemers en de in de lidstaat van ontvangst bij hen wonende gezinsleden, België met toepassing van zijn nationaliteitswetgeving de moeder van de Marokkaanse werknemer kon uitsluiten van een gehandicaptenuitkering.[34]

73. Ik kan er niet mee instemmen dat de uitspraak van het Hof in het arrest Mesbah in de onderhavige omstandigheden toepassing zou moeten vinden. De Samenwerkingsovereenkomst was aanmerkelijk beperkter in haar doel en werkingssfeer dan de Associatieovereenkomst, die de basis vormt van de rechten waar het hier om gaat.[35] De Samenwerkingsovereenkomst verbood inderdaad discriminatie op grond van nationaliteit met betrekking tot de arbeidsomstandigheden of de beloning van Marokkaanse onderdanen[36], maar voor het overige waren de bepalingen van titel 3 van de Samenwerkingsovereenkomst („Samenwerking op het gebied van de arbeidskrachten") in wezen beperkt tot de sociale zekerheid, waar eveneens een niet-discriminerende behandeling moest worden verzekerd.[37] De overeenkomst bevatte echter niets dat gelijkenis vertoont met de op integratie gebaseerde rechten van de artikelen 6, lid 1, en 7. Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat deze bepalingen ruim en naar hun doel moeten worden uitgelegd. Zo heeft het verklaard dat de bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80, waarvan de artikelen 6, lid 1, en 7 deel uitmaken, „een stap verder op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, ingegeven door de [artikelen 45 VWEU, 46 VWEU en 47 VWEU]" vormen.[38] Het heeft voorts „in vaste rechtspraak uit de bewoordingen van voornoemde artikelen 12 van de Associatieovereenkomst en 36 van het Aanvullend Protocol, alsmede uit de doelstelling van besluit nr. 1/80 [...] afgeleid, dat de in het kader van de [artikelen 45 VWEU, 46 VWEU en 47 VWEU] aanvaarde beginselen zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten".[39] Deze benadering lijkt mij radicaal te verschillen van die welke het Hof heeft gevolgd bij de uitlegging van de Samenwerkingsovereenkomst in het arrest Mesbah.

74. In het algemeen lijkt mij dat, ook al staat het de Nederlandse instanties nationaalrechtelijk gesproken vrij om in hun relatie met een werknemer met een dubbele, Nederlandse en Turkse, nationaliteit deze persoon te behandelen alsof hij alleen de Nederlandse nationaliteit heeft, zij de Turkse nationaliteit van die persoon niet kunnen negeren wanneer zij te maken hebben met niet-Nederlandse onderdanen. Vanuit het standpunt van het gezinslid en objectief gezien, is de persoon met de dubbele nationaliteit een Turkse onderdaan die behoort tot de legale arbeidsmarkt van Nederland, en bijgevolg een „Turkse werknemer" in de zin van besluit nr. 1/80. Mits zij Nederland op legale wijze zijn binnengekomen, kunnen de gezinsleden derhalve rechten ontlenen aan artikel 7, zelfs wanneer de bron van deze rechten dat zelf niet meer kan omdat de Nederlandse autoriteiten ten aanzien van hem voorbij mogen gaan aan die helft van zijn nationaliteitsstatus.

33 — Samenwerkingsovereenkomst 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). Artikel 41, lid 1, bepaalde: „De werknemers van Marokkaanse nationaliteit en de bij hen woonachtige gezinsleden vallen op het gebied van de sociale zekerheid onder een regeling die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn."

34 — Zie punten 34, 35, 36 en 39 van het arrest in die zaak.

35 — Zie dienaangaande arrest van 30 september 2004, Ayaz (C-275/02, Jurispr. blz. I-8765), waar het Hof opmerkte dat de Associatieovereenkomst „een nog verder gaande doelstelling" had dan de Samenwerkingsovereenkomst (punt 47).

36 — Artikel 40.

37 — Artikel 41.

38 — Zie onder meer arrest Wählergruppe Gemeinsam, aangehaald in voetnoot 7, punt 64.

39 — Zie onder meer arrest Nazli, aangehaald in voetnoot 14, punt 55.

75. Hieraan voeg ik het volgende toe. Het is duidelijk dat de nationaliteit *een* vraagstuk is in de onderhavige zaken, samen met de rechten en verplichtingen van een lidstaat in dat verband. Om de eerste vraag van de nationale rechter te beantwoorden is het nodig bij de uitlegging van besluit nr. 1/80 in aanmerking te nemen welk effect de verkrijging van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft op de door de artikelen 6, lid 1, en 7 verleende rechten. Maar ik geloof niet dat dit *het* vraagstuk is. De werkelijke vraag in de onderhavige zaken betreft niet de regelgeving zelf van de lidstaten inzake nationaliteit, maar de juiste toepassing van de betrokken bepalingen. Ik heb mijn opvatting dienaangaande al uiteengezet. Ik heb eveneens aangegeven dat ik in de nationale nationaliteitsregels geen aanleiding zie om hier een andere benadering te volgen.

76. Hoewel in de recente rechtspraak inzake het onderlinge verband tussen het beginsel van de vrijheid van verkeer en het nationaliteitsrecht nogal eens het concept van het burgerschap van de Unie daarbij wordt betrokken [40], dient in gedachten te worden gehouden dat de regels betreffende de vrijheid van verkeer aan de invoering van dat concept voorafgingen en, voor zover ze op „traditionele" wijze moeten worden geclassificeerd, in wezen tot het immigratierecht behoren. [41] Hetzelfde geldt mijns inziens voor begrippen die als verwant aan de vrijheid van verkeer moeten worden beschouwd, zoals de rechten uit hoofde van de artikelen 6, lid 1, en 7. Deze hebben betrekking op de uitoefening, nadat toestemming tot binnenkomst is verleend, van rechten tot verblijf en, in voorkomende gevallen, toegang tot de arbeidsmarkt op het grondgebied van een lidstaat. De essentiële vraag in deze zaken is niet „welke nationaliteit hadden de verzoekers in het hoofdgeding", maar „ten aanzien van welke categorieën van personen kan een lidstaat verplichtingen hebben ingevolge de artikelen 6, lid 1, en 7"?

77. Aangezien de volgende punten door enkele partijen in hun opmerkingen aan de orde zijn gesteld, zal ik ze kort bespreken.

78. Ten eerste betoogt de Poolse regering dat een uitlegging van besluit nr. 1/80 op de door mij voorgestane wijze zou leiden tot discrepanties in de behandeling van Nederlandse onderdanen, namelijk tussen degenen die tevens de Turkse nationaliteit hebben en degenen met alleen de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst. Indien en in de mate waarin een dergelijke situatie zich voor zou kunnen doen, is deze het gevolg van verplichtingen uit hoofde van de Associatieovereenkomst zelf. Zulke verplichtingen zijn, zoals ik al heb opgemerkt, verbindend voor alle lidstaten. Dit verschilt niet van de situatie die zich voordoet bij het burgerschap van de Unie; het is onvermijdelijk dat onder zulke omstandigheden discrepanties kunnen optreden. [42]

79. Ten tweede haalt de Poolse regering voor haar standpunt artikel 3 van het Haags Verdrag [43] aan. Zoals het Hof duidelijk maakte in het arrest Garcia Avello, bevat deze bepaling geen verplichting voor de verdragsluitende partijen, maar enkel een bevoegdheid. [44] Een lidstaat zal daarom niet van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken wanneer verplichtingen waaraan hij is gebonden, hieraan in de weg staan.

80. Ten derde baseert de Commissie haar betoog voor een deel op de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het verlies van de rechten van artikel 7. Het Hof heeft geoordeeld dat de rechten die artikel 7, eerste alinea, verleent aan gezinsleden die de voorwaarden van deze alinea vervullen, slechts in twee gevallen kunnen worden beperkt, te weten wanneer de aanwezigheid van de Turkse migrant

40 — Zie bijvoorbeeld arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613); arrest Rottmann, aangehaald in voetnoot 29; arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Jurispr. blz. I-1177), en 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, Jurispr. blz. I-3375).

41 — Zie hierover: White, R.M., in *Stair Memorial Encyclopaedia* (9e heruitgave), „Nationality and Citizenship", punt 5.

42 — Zie in deze zin de conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak Mesbah, aangehaald in voetnoot 29, punt 49. Hoewel het Hof deze conclusie in zijn arrest niet heeft gevolgd, sprak het de zienswijze van de advocaat-generaal op dat punt niet tegen.

43 — Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende de wetsconflicten inzake nationaliteit (League of Nations Treaty Series, Vol. 179, blz. 89), in werking getreden op 1 juli 1937. Het is geratificeerd door een aantal lidstaten, waaronder Nederland. Artikel 3 van het verdrag luidt: „Onder voorbehoud van de bepalingen van dit Verdrag zal een persoon, die twee of meer nationaliteiten bezit, door ieder van de Staten waarvan hij de nationaliteit heeft, als zijn onderdaan worden beschouwd."

44 — Arrest aangehaald in voetnoot 40. Zie punt 28 van dat arrest.

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 besluit nr. 1/80, of wanneer de betrokkene het grondgebied van die staat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten. [45]

81. Ik zie niet in hoe deze gedachtegang bijdraagt tot de discussie in de onderhavige zaak. Het Hof beoogt ermee de omstandigheden af te bakenen waarin een lidstaat van ontvangst krachtens artikel 7 verworven rechten kan intrekken. Dat probleem doet zich in deze zaak niet voor. De vraag is of zulke rechten überhaupt zijn ontstaan — niet of deze, wanneer zij eenmaal bestaan, kunnen worden afgenomen. Om de vragen van de nationale rechter te beantwoorden moet het uitgangspunt een ander zijn.

82. In het licht van het bovenstaande ben ik van mening dat het antwoord op de eerste vraag dient te luiden, dat artikel 7 aldus moet worden uitgelegd dat de gezinsleden van een Turkse werknemer die behoort tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat, een beroep op die bepaling kunnen blijven doen ondanks dat die werknemer, met behoud van zijn Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst heeft verkregen.

De tweede vraag

83. Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of bij de beantwoording van de eerste vraag van belang is op welk tijdstip de betrokken Turkse werknemer de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst verkrijgt. Een antwoord zou nodig zijn wanneer het antwoord op de eerste vraag bijvoorbeeld zou afhangen van het exacte tijdstip waarop de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst is verkregen. Aangezien het door mij voorgestelde antwoord op die vraag echter impliceert dat dergelijke kwesties van „timing” zich niet voordoen, behoeft de tweede vraag geen beantwoording.

Conclusie

84. Ik geef het Hof dan ook in overweging de prejudiciële vragen van de Raad van State als volgt te beantwoorden:

„Artikel 7 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie moet aldus worden uitgelegd dat de gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, een beroep op deze bepaling kunnen blijven doen, ook al heeft die werknemer, onder behoud van de Turkse nationaliteit, de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst verkregen.”

45 — Zie onder meer arresten van 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, Jurispr. blz. I-10895, punten 36 en 38); 25 september 2008, Er (C-453/07, Jurispr. blz. I-7299, punt 30), en 18 december 2008, Altun (C-337/07, Jurispr. blz. I-10323, punt 62). Voor een bespreking van de situatie met betrekking tot artikel 6, zie punt 36 hierboven.