ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

25 september 2008 *

In zaak C-453/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Gießen (Duitsland) bij beslissing van 24 september 2007, ingekomen bij het Hof op 4 oktober 2007, in de procedure

Hakan Er

tegen

Wetteraukreis,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh en P. Lindh (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— H. Er, vertegenwoordigd door C. Momberger, Rechtsanwalt,

— Wetteraukreis, vertegenwoordigd door E. Meiß als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en G. Rozet als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen H. Er, Turks staatsburger, en de Wetteraukreis (district Wetterau) betreffende een procedure tot uitzetting uit Duitsland.

Toepasselijke bepalingen

3 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

„1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een 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."

4 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."

5 Artikel 14, lid 1, van dit besluit bepaalt:

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

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

6 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Er in april 1984 is geboren in Turkije. Twee jaar later, in 1986, heeft hij zich in Berlijn bij zijn vader gevoegd, die tot de legale arbeidsmarkt van de Bondsrepubliek Duitsland behoorde, en hij heeft gedurende ten minste vijf jaar bij zijn vader op het Duitse grondgebied gewoond. Zijn vader is later zonder zijn gezin naar Turkije teruggekeerd.

7 In 1998 heeft Er voor het eerst een verblijfsvergunning aangevraagd, die hem is verleend voor de duur van anderhalf jaar. Dit document bevatte de vermeldingen „moeder houdster van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd" en „vader geregistreerd te Berlijn".

8 Er heeft zijn schoolopleiding beëindigd in 2000, op de leeftijd van 16 jaar, zonder een diploma te behalen. Zijn verblijfsvergunning werd verlengd tot en met 21 maart 2002.

9 In 2002 heeft Er opnieuw een verblijfsvergunning aangevraagd, die hem is verleend tot in april 2003 toen zijn moeder niet meer in zijn onderhoud voorzag. Vervolgens heeft hij een verzoek om verlenging van zijn verblijfsvergunning ingediend, welke verlenging hij heeft verkregen voor de duur van één jaar, ondanks de wijzigingen in zijn situatie, te weten dat hij niet langer ten laste van zijn moeder kwam en dat hem gedurende vier maanden een uitkering voor zijn levensonderhoud was betaald. De bevoegde vreemdelingendienst van het district Wetterau (hierna: „vreemdelingendienst") heeft van Er echter aantoonbare inspanningen om werk te vinden verlangd.

10 Er heeft deelgenomen aan een cursus die ertoe strekte zijn kansen op het gebied van beroepsopleiding en opneming in het arbeidsproces te verbeteren, maar is hiermee wegens onvoldoende geschiktheid gestopt. Hij heeft gedurende een maand sociale bijstand ontvangen en zich ingeschreven als werkzoekende.

11 In september 2004 heeft Er opnieuw een verzoek om verlenging van zijn verblijfsvergunning ingediend.

12 Bij het onderzoek van dit verzoek heeft de vreemdelingendienst meerdere malen een onderhoud met Er gevoerd. Deze heeft verklaard dat hij werk zocht, dat hij wel werk zou vinden op vertoon van een verklaring van goed gedrag en dat hij weer contact zou opnemen met de vreemdelingendienst. Deze verklaringen hebben echter niet tot resultaten geleid en Er is nergens in dienst genomen. Gedurende 18 maanden heeft hij een werkloosheidsuitkering ontvangen.

13 Bij beslissing van 17 augustus 2005 wees de vreemdelingendienst Ers in september 2004 ingediende verlengingsverzoek af en gelastte hij hem het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten, op straffe van uitzetting naar Turkije.

14 Volgens deze beslissing vooronderstelt het in het kader van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 toegekende verblijfsrecht dat de betrokkene ten tijde van de indiening van zijn verzoek beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en een reële kans op werk binnen afzienbare termijn heeft. De vreemdelingendienst heeft zich op het standpunt gesteld dat de beperking van het verblijf tot zes maanden voor het vinden van werk, in beginsel niet kritiseerbaar is.

15 Op 9 september 2005 heeft Er tegen deze beslissing een bezwaarschrift ingediend, waarop nog niet is beslist. Tevens heeft hij een vordering in kort geding ingediend bij de verwijzende rechter, die bij beschikking van 4 december 2006 aan het bezwaarschrift schorsende werking heeft toegekend.

16 In de procedure in kort geding heeft Er verklaard dat hij zijn best deed om werk te vinden. Hij heeft een brief van het opleidingscentrum van Frankfurt van 20 december 2005 overgelegd, waarbij hij is uitgenodigd om gedurende een maand een programma ter bevordering van het vinden van werk te volgen. Er is aan het programma begonnen, maar is hiermee gestopt op grond dat dit niet paste bij zijn profiel. In het evaluatierapport ter zake van Ers capaciteiten werd geconcludeerd dat zijn vaardigheden gering waren, dat hij zeer weinig doorzettingsvermogen had en dat hij niet altijd op tijd kwam. Een onmiddellijke integratie in de arbeidsmarkt werd passend geacht, aangezien de verwerving van aanvullende kwalificaties geen zin had. Hij zou daarentegen geschikt zijn voor het verrichten van eenvoudige, repetitieve werkzaamheden.

17 Vervolgens is Er doorverwezen naar een bemiddelingsinstantie voor plaatsing op luchthavens, die in een opleidingsstage voorzag. Gezien het positieve verloop van zijn stage sinds begin februari 2006 was het de bedoeling dat Er een plaats als bagagemedewerker zou krijgen bij de luchthaven Frankfurt.

18 De verwijzende rechter benadrukt dat Ers sollicitatiedossier wegens het ontbreken van een verklaring van goed gedrag echter niet naar de beoogde werkgever is gezonden.

19 Er vermeldde noch enig andere deelname aan een programma ter bevordering van het vinden van werk noch betaalde arbeid, met uitzondering van werk van één dag.

20 De verwijzende rechter verwijst nog naar een nota van de Bundesagentur für Arbeit van 18 augustus 2006 over een onderhoud met Er. Volgens deze nota heeft laatstgenoemde geen inspanningen voor zijn opneming in de arbeidsmarkt gedaan, heeft hij voorts schuldenproblemen en wil zijn moeder dat hij de woning van het gezin verlaat.

21 Na de beëindiging van de procedure in kort geding heeft verzoeker op 22 januari 2007 het beroep ingesteld dat ten grondslag ligt aan het hoofdgeding. Hij vordert dat de vreemdelingendienst wordt gelast, zijn verblijfsvergunning te verlengen, op grond dat hij het door artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 toegekende recht geniet, ongeacht of hij op het Duitse grondgebied werk heeft dan wel zoekt.

22 De verwijzingsbeslissing vermeldt dat Er thans geen sociale uitkeringen ontvangt, maar gelet op zijn onwil om te werken alleen duurzaam in zijn onderhoud zal kunnen voorzien door middel van sociale uitkeringen.

23 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Gießen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Verliest een Turks staatsburger die als gezinslid toestemming heeft gekregen zich te voegen bij zijn in Duitsland levende vader, die als Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt van de Bondsrepubliek Duitsland behoorde, en die na vijf jaar legaal met zijn vader te hebben samengewoond, de rechtspositie heeft verworven welke is vastgesteld in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, deze rechtspositie doordat hij, afgezien van een gestelde arbeidspoging van één dag, na de stopzetting van zijn schoolopleiding gedurende meer dan zeven jaar geen beroepswerkzaamheden heeft uitgeoefend, en daarenboven zijn deelname aan alle

overheidsprogramma's ter bevordering van het vinden van werk heeft gestaakt, en zelf geen serieuze pogingen om werk te vinden onderneemt, maar in plaats daarvan afwisselend leeft van sociale uitkeringen, bijdragen van zijn in Duitsland levende moeder en middelen van onbekende herkomst?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

24 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een Turks staatsburger die in een lidstaat het recht van vrije toegang tot elke arbeid in loondienst van zijn keuze heeft krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, het recht op verblijf in deze lidstaat, en derhalve dat recht op vrije toegang, verliest op grond dat hij, op de leeftijd van 23 jaar, sinds het afbreken van zijn schoolopleiding op 16-jarige leeftijd geen arbeid in loondienst heeft verricht en heeft deelgenomen aan overheidsprogramma's ter bevordering van het vinden van werk, zonder deze evenwel af te maken.

25 Voor een antwoord op deze vraag moet eraan worden herinnerd dat de eerste alinea van artikel 7 van besluit nr. 1/80 rechtstreekse werking in de lidstaten heeft, zodat Turkse staatsburgers die de erin gestelde voorwaarden vervullen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die deze bepaling hun verleent. Met name hebben zij krachtens artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dit besluit recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van hun keuze in de lidstaat van ontvangst nadat zij aldaar ten minste vijf jaar legaal hebben gewoond (zie arresten van 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punten 27 en 28, en 18 juli 2007, Derin, C-325/05, Jurispr. blz. I-6495, punt 47).

26 De rechten die deze bepaling het kind van een Turkse werknemer op het gebied van arbeid in de betrokken lidstaat verleent, brengen voor de betrokkene noodzakelijkerwijs een hiermee samenhangend recht van verblijf met zich, aangezien anders het recht op toegang tot de arbeidsmarkt en om daadwerkelijk arbeid in loondienst te verrichten van zijn inhoud zou worden beroofd (zie met name arrest van 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, Jurispr. blz. I-10895, punt 31, en arrest Derin, reeds aangehaald, punt 47).

27 Het Hof heeft geoordeeld dat het onvoorwaardelijke recht op toegang tot iedere arbeid naar vrije keuze van de betrokkene elke inhoud zou verliezen, indien de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid hadden, de uitoefening van de nauwkeurig bepaalde rechten die Turkse migranten bij besluit nr. 1/80 rechtstreeks zijn toegekend, op enigerlei wijze aan voorwaarden te binden of te beperken (zie arrest van 16 maart 2000, Ergat, C-329/97, Jurispr. blz. I-1487, punt 41).

28 Hieruit volgt dat de lidstaten geen maatregelen inzake het verblijf meer mogen vaststellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan een persoon die aan de gestelde voorwaarden voldoet en die op die grond dus reeds legaal in de lidstaat van ontvangst is gevestigd (zie arrest Ergat, reeds aangehaald, punt 42).

29 In het bijzonder is het van belang een dergelijke persoon niet zijn verblijfsrecht te onthouden juist op het moment waarop hij zich, door de vrije toegang tot arbeid van zijn keuze, duurzaam in de lidstaat van ontvangst kan vestigen (zie in die zin arrest Ergat, reeds aangehaald, punt 43).

30 Zo kunnen volgens vaste rechtspraak van het Hof 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 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, en Derin, punt 54; arresten van 7 juli 2005, Aydinli, C-373/03, Jurispr. blz. I-6181, punt 27; 16 februari 2006, Torun, C-502/04, Jurispr. blz. I-1563, punt 21, en 4 oktober 2007, Polat, C-349/06, Jurispr. blz. I-8167, punt 21).

31 Het Hof heeft hieruit afgeleid dat de Turkse staatsburger aan wie rechten zijn toegekend krachtens artikel 7 van besluit nr. 1/80, deze niet kan 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 dit besluit heeft verkregen. Het heeft geoordeeld dat anders dan de Turkse werknemers op wie deze laatste bepaling van toepassing is, de status van de in artikel 7 van dit besluit bedoelde gezinsleden niet afhankelijk is van het verrichten van arbeid in loondienst (zie arrest Derin, reeds aangehaald, punt 56).

32 De omstandigheid dat de betrokkene gedurende verscheidene jaren niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt, belet hem dus niet zich te baseren op artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 om aanspraak te maken op een recht van verblijf in de lidstaat van ontvangst (zie arrest Polat, reeds aangehaald, punt 21).

33 Deze overwegingen zijn a fortiori van toepassing op een Turks staatsburger, zoals Er, die de arbeidsmarkt niet heeft verlaten. De omstandigheid dat hij op de leeftijd van 23 jaar nog altijd geen arbeid in loondienst verricht, vormt geen belemmering voor de verlening van een verblijfsrecht.

34 Een Turks staatsburger die zich in een lidstaat in het kader van gezinshereniging bij zijn ouders heeft gevoegd en die vanaf de leeftijd van twee jaar bij hen heeft gewoond, vervult namelijk de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80. Indien hij, op de leeftijd van 23 jaar, nog altijd geen arbeid in loondienst heeft verricht, verliest hij daarom nog niet zijn verblijfsrecht. Integendeel, het is van belang hem niet dit recht te ontnemen, zonder hetwelk hij geen toegang zou hebben tot dergelijke arbeid en hij het hem door deze bepaling verleende recht niet zou kunnen uitoefenen, om beter in de lidstaat van ontvangst te integreren.

35 Op de gestelde vraag moet derhalve 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 deze lidstaat, dat samenhangt met het recht op vrije toegang, ook dan niet verliest wanneer hij, als 23-jarige, geen

arbeid in loondienst heeft verricht sinds hij zijn schoolopleiding op 16-jarige leeftijd heeft afgebroken en heeft deelgenomen aan overheidsprogramma's ter bevordering van het vinden van werk, zonder deze evenwel af te maken.

Kosten

36 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

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 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat is vastgesteld door de Associatieraad, die is ingesteld bij de Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, verliest het recht op verblijf in deze lidstaat, dat samenhangt met het recht op vrije toegang, ook dan niet wanneer hij, als 23-jarige, geen arbeid in loondienst heeft verricht sinds hij zijn schoolopleiding op 16-jarige leeftijd heeft afgebroken en heeft deelgenomen aan overheidsprogramma's ter bevordering van het vinden van werk, zonder deze evenwel af te maken.

ondertekeningen