CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL L. A. GEELHOED van 25 mei 2004 [1]

I — Inleiding

1. In deze zaak heeft het Verwaltungsgericht te Stuttgart een vraag gesteld over de uitlegging van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije [2]. Meer in het bijzonder gaat het de verwijzende rechter erom te vernemen of de minder dan 21 jaar oude stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer is aan te merken als een gezinslid in de zin van artikel 7, eerste alinea, van dat besluit.

2. Het belang van deze zaak schuilt vooral in de context waarin deze vraag is gesteld. Turkse werknemers en hun gezinsleden ontlenen op het grondgebied van de Europese Gemeenschap aanspraken aan de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80, een besluit dat uitvoering geeft aan de associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije. [3] Die aanspraken verschillen fundamenteel van de aanspraken die communautaire werknemers en hun gezinsleden ontlenen aan artikel 39 EG en volgende en de op artikel 40 EG gebaseerde verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap [4].

3. De verwijzende rechter vraagt om de uitlegging van de term gezinslid in artikel 7 van besluit nr. 1/80. Het besluit zelf geeft geen invulling aan deze term en ook het Hof heeft zich nog niet eerder over de inhoud van deze term hoeven te buigen. Wel heeft het

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — 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 is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.

3 — 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).

4 — PB L 257, blz. 2.

Hof in het arrest Baumbast en R [5] de aanspraken erkend van stiefkinderen van een communautaire werknemer, zulks op grond van verordening nr. 1612/68. In de onderhavige zaak gaat het nu om de betekenis van dit arrest voor de aanspraken van een stiefkind van een Turkse werknemer, gelet op het wezenlijke verschil tussen besluit nr. 1/80 en verordening nr. 1612/68.

4. Bovendien geeft de vraagstelling aanleiding tot een nadere definiëring van het door besluit nr. 1/80 begunstigde stiefkind. De verzoeker in het hoofdgeding was ten tijde van zijn aanvraag van een verblijfsvergunning (die de aanleiding vormde voor het hoofdgeding) naar nationaal Duits recht meerderjarig, maar nog geen 21 jaar. Voorts heeft hij zich meermalen schuldig gemaakt aan criminele activiteiten.

II — Rechtskader

A — *De Associatieovereenkomst EEG-Turkije*

5. De Associatieovereenkomst heeft, overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van de betrekkingen inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12) en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14) op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28).

6. Met het oog hierop voorziet de Associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, zodat de Republiek Turkije haar economie met steun van de Gemeenschap kan versterken (artikel 3), een overgangsfase, tijdens welke ervoor wordt gezorgd dat geleidelijk een douane-unie wordt tot stand gebracht en het economische beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap nader tot elkaar worden gebracht (artikel 4), en een definitieve fase die op de douane-unie is gegrondvest en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5).

7. Artikel 6 van de Associatieovereenkomst luidt: „Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de overeenkomstsluitende partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de overeenkomst verleende bevoegdheden." Zo is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten voor de verwezen-

5 — Arrest van 17 september 2002 (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 57).

lijking van de in de overeenkomst vermelde doelstellingen en de in de overeenkomst bedoelde gevallen (artikel 22, lid 1, van de Associatieovereenkomst). Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten.

8. Artikel 9 van de Associatieovereenkomst heeft de volgende inhoud: „De overeenkomstsluitende partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel."

B — *Besluit nr. 1/80*

9. De Associatieraad heeft op 19 september 1980 besluit nr. 1/80 vastgesteld. Dit besluit is, opvallend genoeg, nooit in het Publicatieblad gepubliceerd [6]. In artikel 6, lid 1, van het besluit valt het volgende te lezen: „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."

10. Centraal in deze zaak staat artikel 7 dat de positie regelt van de gezinsleden van de Turkse werknemer die een baan heeft op de

6 — Dit gebrek bij de totstandkoming heeft voor het Hof geen aanleiding gevormd de materiële rechtskracht van het besluit ter discussie te stellen.

reguliere arbeidsmarkt van een lidstaat. Voorzover deze gezinsleden toestemming hebben verkregen zich bij de werknemer te voegen, hebben zij:

— het recht om te reageren op ieder aanbod van werk — onder het voorbehoud dat voorrang mag worden gegeven aan de werknemers van de gemeenschap — voorzover zij ten minste drie jaar legaal in de betreffende lidstaat verblijven;

— vrije toegang tot iedere betaalde activiteit van hun keuze, voorzover zij ten minste vijf jaar legaal in de betreffende lidstaat verblijven.

De kinderen van de Turkse werknemer die in de lidstaat van ontvangst een beroepsopleiding hebben afgerond hebben, onafhankelijk van de duur van hun verblijf in die lidstaat, het recht om te reageren op ieder aanbod van werk, voorzover één van hun ouders legaal heeft gewerkt in die lidstaat gedurende ten minste drie jaar.

11. In artikel 14, lid 1, wordt weergegeven: „De bepalingen van dit deel [7] worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid."

C — *Verordening nr. 1612/68*

12. Artikel 10 van de verordening stelt:

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

a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

b) de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.

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

7 — De artikelen 6 en 7 behoren tot dit deel van het besluit.

3. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 moet de werknemer de beschikking hebben over een woning voor zijn familie, die in het gebied waar hij werkt voor de nationale werknemers als normaal wordt beschouwd; deze bepaling mag geen discriminatie tussen de nationale werknemers en de werknemers uit andere lidstaten ten gevolge hebben."

13. Tot slot noem ik nog artikel 11 van de verordening, dat bepaalt: „De echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat arbeid al of niet in loondienst verricht, alsmede de kinderen onder de 21 jaar of die te zijnen laste zijn hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden."

III — Feitelijk kader

A — *De feiten van het hoofdgeding*

14. Engin Ayaz, de verzoeker in het hoofdgeding, is op 24 september 1979 geboren, is ongehuwd en heeft de Turkse nationaliteit. Op 19 mei 1991 kwam hij met zijn moeder vanuit Turkije het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland binnen, om er samen te leven met zijn moeder en stiefvader. De stiefvader verblijft sinds de jaren tachtig in Duitsland op legale wijze als werknemer.

15. Volgens de verwijzingsbeschikking is de moeder niet als werknemer actief; zij heeft nooit een Arbeitserlaubnis of een Arbeitsgenehmigung (arbeidsvergunning) gehad.

16. Ayaz woont, behoudens een korte onderbreking van de late herfst 1999 tot begin 2000, sinds zijn aankomst in Duitsland samen met zijn stiefvader en moeder in een gezamenlijke woning. Gedurende deze periode werkte hij de Hauptschule (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) af en vervolgens bezocht hij gedurende één jaar een beroepsopleiding. Daarna heeft hij twee vakopleidingen aangevangen (maar niet afgerond), was hij soms werkeloos en soms werkzaam als chauffeur. Tussen 1997 en 2001 is hij herhaaldelijk strafrechtelijk veroordeeld. De aard van de vergrijpen varieerde van rijden zonder rijbewijs tot diefstal met geweld, toebrengen van lichamelijk letsel en verkrachting.

17. Dit brengt mij bij de verblijfsstatus van verzoeker. Engin Ayaz beschikte over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, op grond van bepalingen in de nationale Duitse vreemdelingenwetgeving op het gebied van

de gezinshereniging en de bescherming van het gezinsleven.[8] Vervolgens diende hij op 8 juli 1999 een aanvraag in tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Op deze aanvraag werd niet formeel beschikt. Op 24 maart 2000 vroeg hij om een beperkte verlenging van zijn verblijfsvergunning. Bij besluit van 9 augustus 2000 wees het Landratsamt Rems-Murr-Kreis dit verzoek af en droeg verzoeker op binnen een maand na de betekening van het besluit de Bondsrepubliek te verlaten, onder dreiging met uitzetting naar Turkije.

18. Op 14 september 2000 stelde verzoeker administratief beroep in tegen dit besluit bij het Regierungspräsidium Stuttgart. Tegelijkertijd verzocht hij het Verwaltungsgericht Stuttgart om toekenning van voorlopige rechtsbescherming. Bij beschikking van 30 oktober 2000 kende het Verwaltungsgericht schorsende werking toe aan het administratief beroep van verzoeker.

19. Bij besluit van 8 februari 2002 verwierp het Regierungspräsidium Stuttgart het administratief beroep op grond van een motivering die onder meer het volgende behelst:

— De strafbare feiten waarvoor verzoeker is veroordeeld, zijn bijzonder ernstig. Het staat volgens het Regierungspräsidium vast dat verzoeker zich niet kan of wil houden aan de Duitse rechtsorde. Daarom vormt hij een ernstig en concreet gevaar voor de openbare orde en veiligheid. De door hem gepleegde delicten wijzen op een persoonlijk gedrag dat een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

— De uitwijzing vormt geen schending van artikel 6 van de Duitse Grondwet of van artikel 8 EVRM, aangezien verzoeker meerderjarig en ongehuwd is.

— Verzoeker kan ook geen beroep doen op artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80. Weliswaar heeft hij in de administratieve beroepsprocedure aangevoerd dat zijn moeder sinds 1996 regelmatig heeft gewerkt, doch hij heeft alleen voor januari 2001 een loonbriefje overgelegd en tot op heden is er geen ander bewijs. Daarom moet ervan uit worden gegaan dat de moeder niet beschikbaar was voor de legale arbeidsmarkt.

20. Op 5 maart 2002 heeft verzoeker beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht te Stuttgart, dat in het kader van de behandeling van het beroep de in punt 1 genoemde prejudiciële vraag heeft gesteld.

8 — Het gaat dan in het bijzonder om de artikelen 17 en 22 van het Ausländergesetz.

B — *De opvattingen van de verwijzende rechter*

21. De verwijzende rechter motiveert zijn vraag om te beginnen door erop te wijzen dat noch het nationale Duitse recht (met name de artikelen 47 en 48 van het Ausländergesetz), noch het EVRM zich tegen uitwijzing verzetten.

22. Indien verzoeker daarentegen binnen de werkingssfeer van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 valt, kan hij zich beroepen op de bijzondere uitwijzingsbescherming van artikel 14, lid 1, van dat besluit. Uitwijzing is dan slechts mogelijk wanneer, afgezien van de storing van de openbare orde en veiligheid die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging bestaat die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. De verwijzende rechter baseert deze — strikte — uitlegging van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 op het arrest Nazli. [9]

23. De verwijzende rechter is van oordeel dat in casu niet aan de voorwaarden van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 is voldaan. Hoewel Ayaz verschillende malen strafrechtelijk is veroordeeld, mag niet worden aangenomen dat hij een concreet en actueel gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid, zodanig dat een fundamenteel belang van de samenleving wordt aangetast. Ook uit twee voor het Amtsgericht Waiblingen aanhangige strafzaken kan dit gevaar niet worden afgeleid. De verwijzende rechter is er namelijk niet van overtuigd dat verzoeker zich werkelijk schuldig heeft gemaakt aan de delicten waarvoor hij wordt vervolgd.

24. Derhalve is het voor de beslechting van het geding van belang te weten of verzoeker binnen de werkingssfeer van artikel 7 van besluit nr. 1/80 valt. Aangezien zijn moeder blijkens het geraadpleegde vreemdelingensignalement nooit de hoedanigheid van werknemer had, moet daartoe worden vastgesteld of verzoeker een gezinslid van zijn stiefvader is.

25. Ten behoeve van die vaststelling geeft de verwijzende rechter een toelichting op de tekst van de artikelen van verordening nr. 1612/68 die voor de uitlegging van artikel 7 besluit nr. 1/80 het meest relevant zijn. Ik benadruk dat zijn toelichting de Duitse taalversie betreft: uitgaande van de tekst van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 is verzoeker geen gezinslid van zijn stiefvader, aangezien in deze bepaling uitsluitend de kinderen (onder de 21 jaar) „van de onderdaan" worden genoemd. Voor de toepassing van artikel 11 van verordening nr. 1612/68 pleit het feit dat dit artikel evenals besluit nr. 1/80 betrekking heeft op de toegang tot de arbeidsmarkt. Indien men daarentegen uitgaat van het begrip gezinslid in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1612/68, dan valt verzoeker binnen de werkingssfeer van besluit nr. 1/80, omdat in artikel 10 voor kinderen, anders dan voor de echtgenoot, niet het bezittelijk voornaam-

9 — Arrest van 10 februari 2000 (C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punten 55 e.v.).

woord „sein" wordt gebruikt, doch alleen het bepaald lidwoord „die". Dus zouden ook de niet-gemeenschappelijke kinderen worden bedoeld. In de Duitse rechtspraak en rechtsleer wordt overwegend deze laatste opvatting gehuldigd. Het is, gelet op het feit dat verzoeker op het tijdstip waarop de laatste verblijfsvergunning verviel (31 oktober 1999) nog geen 21 jaar was, voor de beoordeling niet van belang of de stiefvader in verzoekers onderhoud voorziet of voorzag, aangezien het gemeenschapsrecht het betalen van een onderhoudsbijdrage niet vereist.

C — *De procedure bij het Hof*

26. In deze zaak zijn schriftelijke opmerkingen binnengekomen van de verweerder in het hoofdgeding (bij monde van het Landratsamt Rems-Murr-Kreis), de Duitse regering en de Commissie. De verweerder concludeert dat een stiefkind niet als gezinslid in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80 moet worden beschouwd. De Duitse regering en de Commissie zijn daarentegen van oordeel dat een stiefkind onder de 21 jaar wel onder deze definitie valt, waarbij de Duitse regering er nog op wijst dat het stiefkind wel eerst op grond van het nationale recht van een lidstaat toestemming moet hebben gekregen om zich bij de Turkse werknemer te voegen.

IV — Beoordeling

A — *Afbakening*

27. De verwijzende rechter stelt zijn vraag in algemene termen. Hij vraagt of een stiefzoon die nog geen 21 jaar oud is moet worden aangemerkt als een gezinslid in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80. Hij stelt aldus een eenvoudige vraag, waarbij hij abstraheert van de bijzondere omstandigheden van het geval. Hij gaat bij deze uitleggingsvraag uit van een analogie met begrippen uit verordening nr. 1612/68 (in het bijzonder de artikelen 10 en 11 daarvan). Zulks ligt voor de hand, aangezien het Hof in verschillende arresten heeft uitgemaakt dat de in het kader van de artikelen 39 en volgende EG aanvaarde beginselen zoveel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten. [10]

28. Inmiddels, kort na het stellen van de prejudiciële vraag in de onderhavige zaak, heeft het Hof in het arrest Baumbast en R [11], in verband met verordening nr. 1612/68, bepaalde aanspraken van stiefkinderen van een communautaire werknemer erkend. Zo beschouwd zou de vraag van de verwijzende rechter kort kunnen worden afgedaan, met een verwijzing naar het arrest Baumbast en R.

10 — Zie, meest recentelijk, het arrest van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Jurispr. blz. I-4301, punt 72).

11 — Aangehaald in voetnoot 5, punt 57. Ik kom daar uitvoerig op terug.

29. Zoals wij weten leidt een eenvoudige vraag echter niet per definitie tot een eenvoudig antwoord dat zonder meer valt af te leiden uit de bestaande jurisprudentie. Dit geldt a fortiori in het onderhavige geval, waar een min of meer mechanische extrapolatie van een uitspraak van het Hof, gedaan in een zaak betreffende het interne personenverkeer, tot een onbevredigend resultaat zou leiden. Onbevredigend omdat het een ontkenning zou betekenen van het wezenlijke verschil tussen de artikelen 39 en volgende EG en verordening nr. 1612/68 enerzijds en besluit nr. 1/80 anderzijds. Dat verschil vormt het fundament van mijn conclusie.

30. In de artikelen 39 en volgende EG staat het vrije werknemersverkeer voorop en dienen de lidstaten, behoudens enkele strikte beperkingen op het gebied van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht op verblijf te verlenen aan iedere onderdaan van een andere lidstaat die onder het ruim uitgelegde werknemersbegrip [12] valt.

31. Besluit nr. 1/80 formuleert aanspraken van geheel andere en veel minder ingrijpende aard. Ingevolge artikel 6 van besluit nr. 1/80 kunnen werknemers met de Turkse nationaliteit aanspraak maken op bepaalde rechten op de arbeidsmarkt, indien zij ingevolge nationale immigratie- en arbeidswetgeving rechtmatig in een lidstaat verblijven en aldaar werken. Artikel 7 van dit besluit geeft ook rechten op de arbeidsmarkt aan gezinsleden van deze onderdanen, die krachtens nationaal recht een recht hebben verkregen om in de betreffende lidstaat bij de betreffende onderdaan te verblijven. De gezinsleden hebben deze rechten op de arbeidsmarkt ook, indien zij niet zelf reeds in de lidstaat werkzaam zijn.

32. Besluit nr. 1/80 houdt hiermee geen voorzieningen in op het gebied van het vrije werknemersverkeer. Hieraan doet niet af dat de artikelen 6 en 7 van het besluit een eerste stap kunnen vormen in de richting van het geleidelijk tot stand brengen van een vrij werknemersverkeer, één van de doelstellingen van de associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije.

33. Een antwoord op de gestelde vraag acht ik dan ook alleen mogelijk na een gedegen analyse van de inhoud en de strekking van de bescherming die besluit nr. 1/80 aan Turkse werknemers en hun gezinsleden biedt, mede gezien de rechtspraak van het Hof. Mijn analyse bevat twee onderdelen: onder B beschrijf ik de kenmerken van het stelsel van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80; onder C ga ik meer specifiek in op de aanspraken die kinderen van een legale Turkse werknemer aan artikel 7 ontlenen.

12 — Zie bijvoorbeeld het recente arrest van 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punten 26 e.v.).

B — *Het stelsel van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80*

34. Het gaat in deze zaak om de uitwijzing uit een lidstaat van een onderdaan van een derde land. [13] De uitwijzing van onderdanen van derde landen behoort in beginsel tot de autonome bevoegdheid van de lidstaten, althans zolang de Europese Gemeenschap op dit terrein niet de maatregelen heeft genomen inzake het immigratiebeleid als voorzien in artikel 63, punt 3, EG. De Duitse autoriteiten willen gebruik maken van deze autonome bevoegdheid en dus doet de betrokken onderdaan van een derde land een beroep op de geprivilegieerde positie die hij zou hebben als gezinslid van een Turkse werknemer. Hij beroept zich aldus op een uitzondering op de hoofdregel dat de lidstaten nog over ruime eigen bevoegdheden beschikken in de uitoefening van hun immigratiebeleid.

35. In het stelsel van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 zijn vier stappen te onderscheiden.

— Stap 1: de toelating van Turkse werknemers tot hun grondgebied, alsmede de voorwaarden voor hun eerste beroepsarbeid op dit grondgebied worden beheerst door nationaal recht.

— Stap 2: de verdere toegang tot de arbeidsmarkt, nadat een Turkse werknemer ten minste een jaar legaal heeft gewerkt in de lidstaat. Dan ontleent deze werknemer niet alleen aanspraken aan het nationale arbeidsmarktrecht, maar ook rechtstreeks aan artikel 6 van besluit nr. 1/80.

— Stap 3: de toelating van gezinsleden van Turkse werknemers en hun toegang tot de arbeidsmarkt gedurende de eerste drie jaar van verblijf. In deze fase zijn zij slechts onderworpen aan het nationale recht van de lidstaten. Niettemin wordt de uitoefening van de autonome bevoegdheid van de lidstaten in deze fase wel onderworpen aan het EVRM en het gemeenschapsrecht, binnen de hieronder aangegeven grenzen.

— Stap 4: de verdere toegang tot de arbeidsmarkt, nadat het gezinslid van een Turkse werknemer ten minste drie jaar legaal in de lidstaat heeft gewoond. Dan ontleent het gezinslid niet alleen aanspraken aan het nationale arbeidsmarktrecht, maar ook rechtstreeks aan artikel 7 van besluit nr. 1/80.

36. Ten aanzien van stap 1. Volgens vaste rechtspraak van het Hof treedt besluit nr. 1/80 niet in de bevoegdheid van de

13 — Zie ook mijn conclusie bij arrest van 23 september 2003, Akrich (C-109/01, Jurispr. blz. I-9607) en dan met name de inleiding van die conclusie.

lidstaten de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied en de voorwaarden voor hun eerste tewerkstelling te reglementeren.[14] De lidstaten blijven bevoegd hun eigen keuzes te maken, waar het gaat om het aantrekken van Turkse werknemers die tekorten op de eigen markt kunnen aanvullen. Zoals advocaat-generaal Mischo terecht stelt in zijn conclusie in de zaak Ergat[15] heeft de Turkse werknemer geen recht op verblijf. En hij verkrijgt pas rechten op grond van de associatie EEG-Turkije nadat hij een jaar op het grondgebied van een lidstaat heeft gewerkt.

37. Dit zo zijnde, valt over stap 1 ook niet veel te zeggen uit oogpunt van gemeenschapsrecht. Turkse werknemers zijn niet anders dan welke andere onderdaan van een derde land dan ook. Zij ontlenen geen aanspraken aan het gemeenschapsrecht.

38. Wat betreft stap 2. De associatie regelt uitsluitend de situatie van Turkse werknemers die gedurende zekere tijd (dat wil zeggen ten minste een jaar) tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoren, overeenkomstig de voorwaarden van artikel 6 van besluit nr. 1/80. Dan ontlenen zij bepaalde rechten aan besluit nr. 1/80 die het hen mogelijk moeten maken zich verder op de arbeidsmarkt te begeven. Die rechten worden geleidelijk aan sterker, zo blijkt uit artikel 6, lid 1. De toekenning van rechten op de arbeidsmarkt brengt noodzakelijkerwijs mee dat de belanghebbenden een met die arbeidsgerelateerde rechten samenhangend verblijfsrecht genieten. Het nuttige effect van die rechten impliceert zulks.[16]

39. Turkse werknemers hebben niet het recht zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen en zij hebben dientengevolge geen aanspraken in andere lidstaten.[17] Besluit nr. 1/80 geeft Turkse werknemers bepaalde privileges op de arbeidsmarkt van de lidstaat waarin zij legaal werken. Het besluit houdt niet minder in, maar ook niet meer. Het verblijfsrecht van de Turkse werknemer is dan ook niet een hem toekomend fundamenteel recht vergelijkbaar met het recht dat iedere burger van de Unie heeft op grond van artikel 18 EG[18], maar slechts een noodzakelijk sequeel van zijn rechten als werknemer. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat de associatiebepalingen uitgaan van een tijdelijk verblijf van de Turkse werknemer. Voor hem is bijvoorbeeld niet de voorziening getroffen, analoog aan het bepaalde in artikel 2 van verordening nr. 1251/70, dat hij na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in de betreffende lidstaat mag blijven.[19]

14 — Zie, meest recentelijk, het arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a. en Nadi Sahin (C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punten 63 e.v.).

15 — Zie de conclusie bij het arrest van 16 maart 2000, Ergat (C-329/97, Jurispr. blz. I-1487, punt 47).

16 — Zie onder meer arrest Nazli (aangehaald in voetnoot 9, punt 28).

17 — Zie, met name, arresten van 23 januari 1997, Tetik (C-171/95, Jurispr. blz. I-329), en van 11 mei 2000, Savas (C-37/98, Jurispr. blz. I-2927).

18 — Zie terzake het arrest Baumbast en R (aangehaald in voetnoot 5, vanaf punt 81).

19 — Verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 142, blz. 24).

40. Voor een goed begrip van artikel 6 is het nodig te kijken naar de doelstelling van de Associatieovereenkomst. [20] Ik citeer artikel 2, lid 1: „doel [is] de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen". Besluit nr. 1/80 omvat daartoe drie onderwerpen: het verkeer van landbouwproducten, het werknemersverkeer en economische en technische samenwerking. De regeling van deze onderwerpen moet bijdragen aan het versterken van de economische banden tussen de Gemeenschap en Turkije. [21]

41. Het centrale element van artikel 6 van het besluit is voor mij dat de bepaling beoogt om de Turkse werknemer, nadat hij is toegelaten tot een lidstaat en daar werkt, bepaalde nadere rechten te geven op de arbeidsmarkt. Hij moet zich kunnen ontplooien op de arbeidsmarkt en dus ook van werkgever kunnen veranderen. Zijn positie op de arbeidsmarkt is zoveel mogelijk gelijk aan die van een werknemer uit de lidstaat zelf.

42. De ontplooiing van de Turkse werknemer krijgt natuurlijk pas echt gestalte, indien ook zijn gezinsleden zich bij hem kunnen vestigen en indien dezen zich ook zelf als zelfstandige individuen kunnen ontwikkelen. Of anders gezegd, gesteld dat de Turkse werknemer niet over gunstige mogelijkheden zou beschikken om zijn gezin te laten overkomen, zou hem dat ervan kunnen weerhouden gebruik te maken van de rechten die artikel 6 van besluit nr. 1/80 hem met zoveel woorden toekent. In dit licht zie ik ook de rechten die aan de gezinsleden toekomen op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80.

43. Gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst als maatschappelijke doelstelling stond ten tijde van de totstandkoming van besluit nr. 1/80 dus niet voorop, maar is in de loop der jaren wel een rol gaan spelen in de uitlegging die het Hof aan het besluit heeft gegeven.

44. Stap 3: in wezen zijn de rechten van het gezinslid van de werknemer vergelijkbaar met de rechten van de werknemer zelf. Het gezinslid heeft geen uit besluit nr. 1/80 voortvloeiend recht om toegelaten te worden tot een lidstaat waarin de werknemer legaal werkt: in deze fase is de nationale wetgever autonoom. En ook gedurende de eerste drie jaar na toelating wordt de rechtspositie van het gezinslid beheerst door het nationale recht. Echter, met dien verstande dat de vrijheid van de nationale autoriteiten wordt ingeperkt door de modaliteiten die gelden voor de gezinshereniging. Zij hebben zowel rekening te houden met (de rechtspraak inzake) artikel 8 EVRM als met de bevoor-

20 — Zie meer uitgebreid, punt 5 hierboven.

21 — Zie ook de in punt 6 genoemde bepalingen van de Associatieovereenkomst.

rechte status van de werknemer zelf op grond van de associatie EEG-Turkije, waardoor deze onder meer wordt beschermd tegen discriminatie op grond van zijn Turkse nationaliteit. [22]

45. Ik wijs in dit verband op het arrest Kadiman. Volgens het Hof heeft artikel 7, eerste alinea, ten doel, „de tewerkstelling en het verblijf van de tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer te bevorderen, door te waarborgen dat hij zijn familiebanden kan behouden". [23] Het Hof vervolgt: „De bij artikel 7, eerste alinea, ingevoerde regeling wil dus gunstige voorwaarden voor de gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst 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." Het Hof lijkt daarmee ook in de eerste fase, voorafgaande aan de periode van drie jaar verblijf, aan artikel 7 betekenis te geven. Ook de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Akman lijkt daarvan uit te gaan. De advocaat-generaal benadrukt dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 (zulks in tegenstelling tot artikel 7, tweede alinea) duidelijk ten doel heeft de gezinshereniging te bevorderen. [24]

46. Ik stel vast dat bij de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, het element van gezinshereniging een steeds groter belang heeft gekregen, maar dat het besluit daarmee nog geen recht op gezinshereniging schept. Ik wees op de doelstelling van de Associatieovereenkomst. Doorslaggevend is echter de eenduidige tekst van de bepaling: het gezinslid heeft geen recht om toegelaten te worden tot de lidstaat waarin de werknemer legaal werkt. Artikel 7, eerste alinea, refereert immers slechts aan een mogelijkheid van toelating („voor zover deze gezinsleden toestemming hebben verkregen"). Pas nadat het gezin herenigd is, ontlenen de gezinsleden rechten aan het besluit.

47. Bezien vanuit het perspectief van de Turkse werknemer: vaak zal het zo zijn dat een Turkse onderdaan naar een lidstaat vertrekt om daar te gaan werken. Het gezin blijft achter. Na verloop van tijd besluit de werknemer langere tijd in de lidstaat te blijven werken. Dan besluit hij ook zijn gezin te laten overkomen. Echter, ingevolge besluit nr. 1/80 heeft hij niet automatisch recht zijn gezinsleden te laten overkomen. Dit is primair een zaak van nationaal immigratierecht (zie punt 44).

48. En dat brengt mij bij stap 4. Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 geeft bepaalde rechten op de arbeidsmarkt van

22 — Ik beperk mij hier tot de notie dat de beleidsvrijheid van de nationale wetgever, c.q. de nationale immigratieautoriteiten, niet onbeperkt is. Het voert te ver om in deze conclusie precies aan te geven aan welke criteria de lidstaat is gebonden wanneer hij weigert een gezinslid van een Turkse werknemer toe te laten: de zaak Ayaz gaat daar niet over.

23 — Arrest van 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punt 34).

24 — Conclusie bij het arrest van 19 november 1998 (C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, de punten 48 en volgende van de conclusie).

een lidstaat aan personen die behoren tot het in die lidstaat verenigde of herenigde gezin. Die rechten zijn te vergelijken met de rechten van de werknemer zelf. In de eerste plaats verkrijgen deze personen hun rechten niet meteen: zij moeten gedurende een bepaalde periode in de lidstaat zijn gevestigd. In de tweede plaats wordt hun positie op de arbeidsmarkt sterker, naarmate het verblijf langer heeft geduurd. In de derde plaats heeft het gezinslid ook een recht van verblijf. Het recht van verblijf is immers onmisbaar voor de toegang tot en de uitoefening van elke bezoldigde activiteit. [25]

49. De regeling beoogt tegen te gaan dat lidstaten het aan gezinsleden van Turkse werknemers verbieden om te gaan werken. Met het oog op de ontplooiing van de Turkse werknemer zelf moet worden bewerkstelligd dat ook de leden van zijn gezin — onafhankelijk of het nu de echtgenoot of een kind van de Turkse werknemer betreft — toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. In die zin zijn de rechten van de gezinsleden afgeleid van de rechten van de werknemer zelf. Maar het besluit beschouwt het gezinslid wel nadrukkelijk als een zelfstandig individu dat dus het recht wordt toegekend om te kunnen werken.

C — *De aanspraken van kinderen ingevolge artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80*

50. Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 begunstigt verschillende categorieën gezinsleden die toestemming hebben gekregen zich bij de werknemer te voegen. Ik onderscheid de echtgenoot van de werknemer, de minderjarige kinderen en andere leden van de familie voorzover deze ten laste van de werknemer komen, zoals de inwonende Marokkaanse schoonmoeder genoemd in het arrest Mesbah. [26]

51. De aanspraak van de echtgenoot van de Turkse werknemer is betrekkelijk eenvoudig te duiden. De echtgenoot heeft na een zekere periode van verblijf toegang tot de arbeidsmarkt op basis van artikel 7, eerste alinea, van het besluit. Hij moet ten minste drie jaar in de lidstaat met de werknemer onder één dak hebben gewoond. [27] Indien hij ten minste een jaar legaal heeft gewerkt heeft hij bovendien zelfstandige aanspraken op grond van artikel 6 van besluit nr. 1/80 (wel moet in dat geval ook de echtgenoot de Turkse nationaliteit bezitten).

52. De minderjarige kinderen hebben dezelfde aanspraken als de echtgenoot.

25 — Zie (met betrekking tot artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80) het arrest Ergat (aangehaald in voetnoot 15, punt 40).

26 — Arrest van 11 november 1999 (C-179/98, Jurispr. blz. I-7955).

27 — Dit valt af te leiden uit het arrest Kadiman (aangehaald in voetnoot 23, o.a. punten 44 en 54).

Bovendien komt hen ingevolge de tweede alinea van artikel 7 een recht toe, indien zij een beroepsopleiding hebben afgerond. Er is echter één essentieel verschil: op een bepaald moment maken zij geen deel meer uit van het gezin van de werknemer, bijvoorbeeld omdat zij meerderjarig worden. Ik onderscheid drie situaties:

— het kind blijft na meerderjarigheid ten laste van de werknemer, bijvoorbeeld ingeval hij op kosten van zijn ouders studeert: dan blijft hij onder de reikwijdte van artikel 7, eerste alinea, vallen;

— het kind werkt op de reguliere arbeidsmarkt van een lidstaat: dan ontleent hij eigen aanspraken aan artikel 6;

— het kind werkt (nog) niet en komt ook niet ten laste van de werknemer. In deze situatie verliest het kind in beginsel zijn aanspraken grond van besluit nr. 1/80 en bepaalt het nationale recht zijn toegang tot de arbeidsmarkt.

53. De derde situatie vraagt om toelichting. In beginsel is het zo dat een persoon die zijn toegang tot de arbeidsmarkt ontleent aan zijn status van gezinslid van een werknemer, zijn aanspraak op toegang verliest tegelijk met het verlies van zijn status. Ik voeg hieraan een nuance toe: in het kader van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 heeft het Hof het recht erkend van een Turkse werknemer om gedurende een redelijke termijn daadwerkelijk nieuwe arbeid in de lidstaat van ontvangst te kunnen zoeken en in verband daarmee gedurende die tijd over een verblijfsrecht te beschikken. De nuttige werking van artikel 6, lid 1, impliceert zulks.[28] Met een soortgelijke redenering kan aan een kind dat meerderjarig wordt een termijn worden gegeven om werk te zoeken.

D — *Betekenis van het verschil in inhoud en strekking tussen besluit nr. 1/80 en verordening nr. 1612/68.*

54. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, verschilt besluit nr. 1/80 naar inhoud en strekking wezenlijk van de communautaire regelgeving voor het interne vrije werknemersverkeer. Het besluit onttrekt een Turkse werknemer (en zijn gezinsleden) slechts in beperkte mate aan het autonome nationale immigratierecht van de lidstaten en geeft hem aanzienlijk minder vergaande aanspra-

28 — Arrest Tetik (aangehaald in voetnoot 17, punten 30 en 31). Het Hof baseert de redenering op de rechtspraak inzake artikel 39 EG, in het bijzonder arrest van 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punten 13, 15 en 16).

ken dan zijn communautaire collega. Zoals advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak Nazli treffend stelt kan „derhalve onmogelijk als beginsel [...] worden aanvaard, dat de eerste werknemer in alle opzichten eender moet worden behandeld als de tweede werknemer". [29]

55. Daar staat tegenover dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de in het kader van de artikelen 39 en volgende EG voor burgers van de Europese Unie aanvaarde beginselen — zoals onder meer uitgewerkt in verordening nr. 1612/68 — zoveel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten.

56. Het gaat in de rechtspraak in essentie om de gelijkstelling van de beginselen die aan verordening nr. 1612/68, respectievelijk besluit nr. 1/80 ten grondslag liggen. Zulks leid ik onder meer af uit het arrest Wählergruppe Gemeinsam [30] dat de uitdrukkelijke discriminatie van Turkse onderdanen verbiedt, op grond van hun nationaliteit. Toegegeven, het Hof gaat een stap verder waar het stelt dat bij vrijwel identieke teksten ook moet worden uitgegaan van een gelijke uitlegging. [31] Deze opvatting kan naar mijn oordeel echter niet méér inhouden dan een vermoeden van gelijke uitlegging.

57. Ik wijs op de vaste rechtspraak volgens welke een gelijksoortige formulering alleen van een bepaling van een van de Verdragen tot oprichting van de Gemeenschappen en van een internationale overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde land niet volstaat om aan de bepalingen van deze overeenkomst dezelfde betekenis toe te kennen als die welke zij in de Verdragen hebben. De toepasselijkheid van de uitlegging van een verdragsbepaling op een in overeenkomstige, gelijksoortige, of zelfs identieke bewoordingen geformuleerde bepaling van een overeenkomst van de Gemeenschap met een derde land hangt in het bijzonder af van het beoogde doel van elk van die bepalingen in haar specifieke kader, en het is daarbij van groot belang om de doelstellingen en de context van de overeenkomst te vergelijken met die van het Verdrag. [32]

58. Als gezegd verschilt het met besluit nr. 1/80 beoogde doel wezenlijk van de communautaire regelgeving voor het interne vrije werknemersverkeer. Dit verschil maakt het naar mijn oordeel mogelijk ook de groep van begunstigde gezinsleden meer te beper-

29 — Aangehaald in voetnoot 9, punt 67 van de conclusie.

30 — Aangehaald in voetnoot 10.

31 — Zulks stelt het Hof onder meer in punt 56 van het arrest Nazli (aangehaald in voetnoot 9).

32 — Arrest van 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Jurispr. blz. I-1049, punten 32 en 33).

ken dan verordening nr. 1612/68 doet en niet automatisch naar de letter van verordening nr. 1612/68 ieder stiefkind van de Turkse werknemer die nog geen 21 jaar oud is de aanspraken te geven als bedoeld in artikel 7 van besluit nr. 1/80.

59. Samengevat, de tekst van verordening nr. 1612/68 en de uitlegging van die tekst door het Hof vormen een belangrijk aanknopingspunt voor de uitlegging van besluit nr. 1/80, maar zijn niet bepalend voor die uitlegging. Het doel van besluit nr. 1/80 verschilt immers wezenlijk van verordening nr. 1612/68.

60. De ongelijkheid van uitlegging valt met een redenering naar analogie ook af te leiden uit het arrest Kaba[33]. Blijkens dit arrest mogen de lidstaten aan het objectieve verschil dat tussen hun eigen onderdanen en die van de andere lidstaten kan bestaan, consequenties verbinden wanneer zij de voorwaarden vaststellen waaraan een verblijfsvergunning van de echtgenoten van deze personen moet voldoen. Ofwel, aangezien het gemeenschapsrecht aan de Turkse werknemer niet dezelfde rechten toekent als aan een communautaire werknemer primair mag een lidstaat ook de afgeleide rechthebbende van deze Turkse werknemer een minder goede rechtspositie geven.

33 — Arrest van 11 april 2000 (C-356/98, Jurispr. blz. I-2623).

E — *De beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter*

61. De verwijzende rechter stelt een korte vraag: is een minder dan 21 jaar oude stiefzoon van een Turkse werknemer gezinslid in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80? Zoals ik hierboven (onder andere in punt 29) reeds aangaf is deze vraag niet met een eenvoudig „ja" of „nee" te beantwoorden. Ik stel het probleem als volgt: artikel 7 van besluit nr. 1/80 geeft bepaalde rechten aan toegelaten gezinsleden van legale Turkse werknemers, maar definieert de begunstigde categorie personen niet. Het Hof moet deze leemte invullen, met inachtneming van inhoud en strekking van de betrokken regeling, en kan daarbij aanknopingspunten vinden in vergelijkbare begrippen die voor vergelijkbare gevallen zijn gehanteerd.

62. Het eerste aanknopingspunt is de tekst van de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68. De verwijzende rechter heeft aandacht gevraagd voor het onderscheid in de formulering tussen deze beide artikelen. In hun schriftelijke opmerkingen bij het Hof zijn zowel de verweerder in het hoofdgeding als de Commissie op dit punt ingegaan. Naar aanleiding van hetgeen naar voren is gebracht heb ik de verschillende taalversies van de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68 naast elkaar gelegd. Gelet op het tijdstip van de totstandkoming van de ver-

ordening — eind jaren zestig, ten tijde van een EEG van zes leden — kon ik mij beperken tot vier taalversies. Deze tekstvergelijking levert, zo blijkt uit het onderstaande, geen eenduidig antwoord op de door de verwijzende rechter gestelde vraag.

63. Om te beginnen artikel 10 van verordening nr. 1612/68: uit de Duitse taalversie zou kunnen worden afgeleid dat ook kinderen van de echtgenoot van de werknemer worden bedoeld. Deze bepaling spreekt immers over de werknemer, *zijn* echtgenoot en *de* kinderen. Ook de Nederlandse taalversie duidt daarop. Artikel 10 noemt *zijn* echtgenoot en — zonder nadere specificatie — bloedverwanten. De andere taalversies geven echter juist een indicatie voor een tegengestelde opvatting. In de Italiaanse en de Franse taalversies spreekt artikel 10 over de arbeider, zijn echtgenoot en *hun* kinderen („i loro discendenti", respectievelijk „leurs descendants"), hetgeen erop zou kunnen duiden dat dit slechts hun beider kinderen aangaat.

64. In artikel 11 stelt de Duitse tekst die „Kinder dieses Staatsangehörigen" — hetgeen een beperking lijkt in te houden tot de kinderen van de werknemer. De Nederlandse, Franse en Italiaanse tekst bevatten daarentegen slechts een neutraal geformuleerd bepaald lidwoord („de", respectievelijk „i" en „les").

65. Deze tekstvergelijking kan naar mijn oordeel maar tot één slotsom leiden: de tekst van de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68 geeft geen ondubbelzinnig uitsluitsel over de positie van stiefkinderen.

66. Het tweede aanknopingspunt is te vinden in het arrest Baumbast en R, voorzover daarin een verblijfsrecht wordt erkend van een stiefkind van een communautaire werknemer. In punt 57 van zijn arrest stelt het Hof: „Overigens moet het recht van de echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn om zich bij de migrerende werknemer te vestigen, aldus worden uitgelegd dat zowel de bloedverwanten in neergaande lijn van die werknemer als die van zijn echtgenote dit recht genieten. Het zou immers indruisen tegen de hierboven genoemde doelstelling van verordening nr. 1612/68, deze bepaling zo restrictief uit te leggen dat alleen de gemeenschappelijke kinderen van de migrerende werknemer en zijn echtgenote het recht hebben zich bij hen te vestigen." [34]

67. Om te beginnen is het goed om te beseffen dat het arrest Baumbast en R door het Hof is gewezen in een zaak waarin, blijkens de verwijzingsbeschikking, partijen in het hoofdgeding ten behoeve van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeengekomen waren dat het betreffende stief-

34 — Aangehaald in voetnoot 5.

kind als volwaardig lid van het gezin moest worden beschouwd.[35] Het Hof kon zich dan ook beperken tot een korte overweging over de rechtspositie van het stiefkind en hoefde zich daarover niet ten principale uit te spreken.

68. Voorts, en dat vind ik belangrijker, zou een mechanische toepassing geen recht doen aan de tekst van het arrest Baumbast en R, waarin het Hof die gelijkheid vaststelt in het licht van de doelstelling van verordening nr. 1612/68 en dus niet met het oog op het rechtskader van besluit nr. 1/80. In punt 50 van het arrest Baumbast en R herinnert het Hof eraan[36] „dat de doelstelling van verordening nr. 1612/68 — het vrije verkeer van werknemers — slechts met eerbiediging van de vrijheid en de waardigheid kan worden verzekerd indien voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in het gastland optimale voorwaarden gelden". De verordening beoogt optimale voorwaarden te scheppen voor een vrij verkeer van werknemers. Een essentiële voorwaarde is dat ook het gezin moet kunnen integreren in de lidstaat van ontvangst. Zoals ik in punt 32 heb uiteengezet voorziet besluit nr. 1/80 niet in een vrij werknemersverkeer.

69. Er is geen aanleiding de kring van begunstigde gezinsleden groter te maken dan de kring die werkelijk aan het doel van artikel 7, eerste alinea, van het besluit bijdraagt en dus is er evenmin een dwingende aanleiding het arrest Baumbast en R analoog toe te passen.

70. Het derde aanknopingspunt leid ik af uit het arrest Mesbah[37], dat betrekking heeft op de schoonmoeder van een Marokkaanse werknemer. In dit arrest stelt het Hof vast dat het begrip „gezinsleden", zoals gehanteerd in de samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko[38], zich niet beperkt tot bloedverwanten. Ook aanverwanten — zoals in het geval Mesbah de schoonmoeder — worden daaronder begrepen, onder de uitdrukkelijke voorwaarde evenwel dat deze personen metterdaad bij de werknemer wonen.

71. Uit dit arrest leid ik twee dingen af. In de eerste plaats mag het begrip „gezinslid" ook bij niet-communautaire werknemers niet te beperkt worden uitgelegd, in de zin dat alleen bloedverwanten aanspraken hebben. Indien een ruimere uitleg al wordt gegeven bij werknemers uit Marokko, met welk land een minder ambitieus samenwerkingsver-

35 — Zie punt 17 van het arrest.

36 — Met verwijzing naar arrest van 13 november 1990, Di Leo (C-308/89, Jurispr. blz. I-4185, punt 13).

37 — Aangehaald in voetnoot 26, o.a. punt 44.

38 — Zie artikel 41, lid 1, van de 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).

band bestaat dan met Turkije [39], dan geldt zulks te meer voor gezinsleden van Turkse werknemers.

72. In de tweede plaats hecht het Hof belang aan het samenleven van werknemer en de aanverwant, waarbij ik overigens wel aanteken dat het in de zaak Mesbah een meerderjarige schoonmoeder betreft en in de onderhavige zaak een stiefkind jonger dan 21 jaar. Het arrest Mesbah biedt in ieder geval een opening om een aanvullende eis te stellen bij aangetrouwde familie en niet zonder meer aan te nemen dat deze tot het gezin van de werknemer behoort.

F — *De twee bepalende criteria: wanneer moet een stiefzoon worden aangemerkt als gezinslid in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80?*

73. Ik kom nu bij de essentie van het antwoord: wanneer verleent besluit nr. 1/80 aan stiefkinderen aanspraak op toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat vanwege hun status als gezinslid? Ik onderscheid de vestiging en het verlies van de aanspraak.

74. Ten eerste de vestiging van de aanspraak: gelet op de doelstelling van artikel 7 van besluit nr. 1/80, bevordering van de economische integratie van de legale Turkse werknemer, is bepalend of een gezinslid werkelijk tot het gezin van de werknemer behoort. De aanspraken van het stiefkind moeten kunnen bijdragen aan die economische integratie. Of, anders gezegd, als het stiefkind geen aanspraken aan artikel 7 zou ontlenen zou dit de integratie van de werknemer belemmeren. En dit kan alleen, indien ook echt een gezinsband ontstaat.

75. Stiefkinderen moeten worden geacht werkelijk tot het gezin van de werknemer te behoren indien zij:

— in gezinsverband met de werknemer onder één dak wonen, dan wel ten

39 — De samenwerkingsovereenkomst met Marokko strekt tot de versteviging van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en Marokko en richt zich niet op de latere toetreding, zoals de overeenkomst met Turkije wel doet.

minste drie jaar met deze onder één dak hebben gewoond;

— nog geen 18 jaar oud zijn, tenzij zij volledig ten laste komen van de werknemer.

76. Ik leid het eerste criterium af uit het arrest Kadiman[40]. De lidstaten mogen, zo stelt het Hof, eisen dat een gezinslid — in dat geval een echtgenoot die niet langer met de Turkse werknemer samenleeft — gedurende een periode van drie jaar werkelijk in gezinsverband heeft samengewoond met een werknemer. Heeft hij dat niet, dan mogen de lidstaten weigeren zijn verblijfsvergunning te verlengen of hem toe te laten tot de arbeidsmarkt. Objectieve omstandigheden — met name in verband met de afstand tussen de woonplaats van de werknemer en de plaats van arbeid van het gezinslid of een instelling waar dit gezinslid een beroepsopleiding volgt — kunnen meebrengen dat lidstaten moeten afwijken van de eis tot samenwoning. Voorts wijs ik erop dat de eis tot samenwoning van kinderen met hun ouders ook in besluit nr 1/80 zelf wordt gesteld, waar het gaat om de toegang tot onderwijs van Turkse kinderen. Deze kinderen hebben volgens artikel 9 van het besluit slechts toegang tot onderwijs voorzover zij legaal met hun ouders in een lidstaat wonen.

77. Waar de eis van samenwoning al mag worden gesteld bij een eigen kind van de werknemer, speelt deze eis a fortiori een rol bij een stiefkind van de werknemer. Een huwelijk tussen een werknemer en een persoon die reeds kinderen heeft brengt niet steeds een zelfde band tot stand tussen de werknemer en de — uit het huwelijk — aangetrouwde kinderen. Die band kan nogal van karakter verschillen, bijvoorbeeld afhankelijk van de leeftijd van het kind, de relatie die de gehuwde partner met het kind heeft (heeft deze ouder primair de ouderlijke macht of berust die ouderlijke macht primair bij zijn of haar ex-partner?), de financiële zorg voor het kind, de vraag of het kind voordat dit huwelijk werd gesloten in gezinsverband woonde met de gehuwde partner, of het de bedoeling is dat het kind na het huwelijk bij de nieuwe echtgenoten gaat wonen en mogelijk ook of het kind zelf reeds is getrouwd. Indien voor de toepassing van artikel 7 van besluit nr. 1/80 de eis van samenwoning wordt gesteld, leidt dit ertoe dat een aanspraak alleen ontstaat voor stiefkinderen van wie mag worden aangenomen dat zij werkelijk tot het gezin van de werknemer behoren.

78. Het tweede onderscheidende criterium is de leeftijd van het stiefkind. De gemeenschapswetgever hanteert in artikel 10 van verordening nr. 1612/68 een leeftijdsgrens van 21 jaar. Beneden die leeftijdsgrens stelt de wetgever niet de eis dat een kind ten laste van de werknemer komt. De leeftijdsgrens van 21 jaar stemt overeen met het bereiken van de wettelijke meerderjarigheid, zoals die

40 — Aangehaald in voetnoot 23, punten 40-46.

ten tijde van de totstandkoming van de verordening in veel West-Europese landen gold. In de loop van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw hebben veel van die landen de leeftijdsgrens verlaagd tot 18 jaar. Dit was bijvoorbeeld het geval in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, België en Nederland. Lidstaten beschouwen personen dus vanaf 18 jaar zelfstandig, hetgeen bijvoorbeeld ook tot uiting komt in de verplichting om vanaf dat moment zelf een verblijfsvergunning aan te vragen.

79. Kortom, de leeftijdsgrens van 21 jaar heeft geen grondslag meer, noch in de maatschappelijke werkelijkheid, noch in de wetgeving van de lidstaten. Deze vaststelling houdt voor mij niet in dat aanspraken die (stief)kinderen van communautaire werknemers tussen de 18 en 21 jaar rechtstreeks ontlenen aan het bepaalde in artikel 10 van verordening no. 1612/68 niet meer geldend gemaakt kunnen worden. Wel houdt deze vaststelling in dat de leeftijdsgrens niet langer als relevante grondslag kan dienen voor een redenering naar analogie. Ik acht het meest voor de hand liggend om een leeftijdsgrens van 18 jaar te hanteren. Stiefkinderen die ouder zijn dan 18 jaar kunnen slechts de geprivilegieerde positie verkrijgen, indien zij ten laste komen van de Turkse werknemer (zoals de schoonmoeder in het arrest Mesbah [41]).

80. Ten tweede het verlies van de aanspraak: de aanspraak op grond van artikel 7 gaat verloren zodra een stiefkind de leeftijd van 18 jaar bereikt, tenzij hij ten laste komt van de Turkse werknemer. Wel moet het stiefkind — indien hij zelf geen aanspraken kan ontlenen aan artikel 6 van besluit nr. 1/80 — de gelegenheid hebben gedurende een redelijke periode werk te zoeken in de lidstaat van ontvangst. [42]

81. Wat betekent een en ander nu voor Engin Ayaz, de verzoeker in het hoofdgeding? Volgens de verwijzingsbeschikking is hij in 1991 met zijn moeder vanuit Turkije naar Duitsland verhuisd en heeft hij in ieder geval tot de herfst van 1999 bij zijn stiefvader en moeder gewoond. Zo beschouwd lijkt hij te voldoen aan het eerste van de door mij gestelde criteria. Wat het leeftijdscriterium betreft: Ayaz doet zijn aanvraag tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op 8 juli 1999. Op dat moment is hij 19 jaar en heeft hij de door mij gesuggereerde leeftijdsgrens overschreden. Voorts leid ik uit het dossier af dat hij, althans voor een belangrijk deel, in zijn eigen levensonderhoud voorziet. Hij valt dan ook buiten het begrip „gezinslid" in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80.

41 — Zie punt 70.

42 — Zie hieromtrent punt 53.

G — *Het persoonlijk gedrag van verzoeker*

82. De vraag die overblijft is of belang moet worden toegekend aan het feit dat Engin Ayaz meermalen in aanraking is gekomen met de Duitse strafrechter. Als gezegd acht de verwijzende rechter de feiten van het geval niet ernstig genoeg om deze in de prejudiciële vraagstelling te betrekken. Het is niet de taak van het Hof om in een prejudiciële procedure een oordeel te geven over een feitelijke vaststelling van de verwijzende rechter. Ik zal hieronder dan ook niet verder ingaan op de ernst van de gedragingen van Ayaz, al geeft de lezing van het verwijzingsvonnis wel enige aanleiding voor twijfel over het oordeel van de verwijzende rechter. De reeks in dit vonnis opgesomde misdrijven kan mijns inziens niet zomaar worden afgedaan met de conclusie dat daaruit geen gevaar voor de openbare orde voortvloeit. Dit was overigens ook de mening van het Regierungspräsidium Stuttgart.[43]

83. Hieronder bespreek ik kort de consequenties van het gedrag van de verzoeker voor de toepassing van besluit nr. 1/80. Ik doe dit ten overvloede, aangezien de verwijzende rechter slechts vraagt of een stiefzoon is aan te merken als gezinslid. Crimineel gedrag leidt wellicht tot een wijziging van de gezinsverhoudingen, maar niet tot een wijziging van de familieband zelf. Dit gedrag is dan ook niet van belang voor de vaststelling of een stiefzoon is aan te merken als gezinslid.

84. Lidstaten hebben bij de uitvoering van het immigratiebeleid een grote discretionaire ruimte en zij hebben die ruimte ook nodig. Gegeven de massaliteit van de immigratiestromen moeten de lidstaten de personen die zij tot hun grondgebied willen toelaten kunnen selecteren. Dit zo zijnde, behoort het ook tot hun autonome bevoegdheid dat lidstaten personen die strafrechtelijk relevante gedragingen hebben gepleegd de toegang tot hun grondgebied kunnen ontzeggen, dan wel kunnen uitzetten, een en ander uiteraard met inachtneming van internationale verdragen zoals het EVRM. Zij zijn daarbij, zo lijkt mij, in beginsel niet gebonden aan het strikt uitgelegde communautaire criterium van daadwerkelijk gevaar voor de openbare orde.[44]

85. Die ruimte is een stuk minder als iemand wordt beschermd door besluit nr. 1/80. In het arrest Nazli[45] geeft het Hof ten aanzien van een Turkse werknemer een analoge uitlegging aan de strikt uitgelegde regels die gelden voor communautaire werknemers. Uitzetting is slechts toegestaan, wanneer deze maatregel haar rechtvaardiging vindt in de omstandigheid, dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde oplevert.

43 — Zie punt 19.

44 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 26 november 2002, Olazabal (C-100/01, Jurispr. blz. 10981, punt 39).

45 — Aangehaald in voetnoot 9, in het bijzonder punt 61.

86. Het arrest Nazli strekt er vooral toe te voorkomen dat nationale maatregelen de door de associatie EEG-Turkije gegarandeerde rechtspositie van de legale Turkse werknemer aantasten, zonder dat een dwingend nationaal belang dat vereist. Met inachtneming van al het voorgaande lijkt mij dat deze strikte uitlegging ook moet gelden voor gezinsleden van Turkse werknemers, voorzover dezen worden beschermd door artikel 7 van besluit nr. 1/80.

87. Bij beslissingen van nationale autoriteiten die geen rechtstreekse inbreuk vormen op onvoorwaardelijk door de associatie verleende rechten bestaat een ruimere beoordelingsmarge.

88. Indien, zoals ik in punt 81 hierboven stelde, Engin Ayaz niet als gezinslid in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80 zou mogen worden aangemerkt, kunnen de nationale autoriteiten artikel 14 van besluit nr. 1/80 buiten beschouwing laten en ruimere criteria hanteren bij de beoordeling of zij een Turkse onderdaan op hun grondgebied wensen toe te laten, dan wel wensen uit te zetten.

V — Conclusie

89. Gelet op het bovenstaande stel ik voor dat het Hof als volgt antwoordt op de door het Verwaltungsgericht te Stuttgart gestelde vraag:

„1) Het stiefkind van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer is aan te merken als een gezinslid in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, indien hij

werkelijk deel uitmaakt van het gezin van de werknemer. Teneinde vast te stellen of een stiefkind deel uitmaakt van het gezin mogen de lidstaten:

— eisen dat stiefkinderen van een Turkse werknemer onder één dak samenleven met de werknemer, dan wel gedurende een periode van drie jaar met hem hebben samengeleefd;

— de toepassing van het begrip gezinslid beperken tot stiefkinderen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, tenzij het stiefkinderen met een hogere leeftijd betreft die volledig ten laste komen van de werknemer.

2) De lidstaten kunnen bepalen dat de aanspraak op grond van artikel 7 verloren gaat zodra een stiefkind de leeftijd van 18 jaar bereikt, tenzij hij ten laste komt van de Turkse werknemer. Wel moet het stiefkind dat de leeftijd van 18 jaar bereikt, indien hij geen aanspraken kan ontlenen aan artikel 6 van besluit nr. 1/80, de gelegenheid hebben gedurende een redelijke periode werk te zoeken in de lidstaat van ontvangst."