CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 21 juli 2011 [1]

1. Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije (hierna: „besluit nr. 1/80”). [2]

Rechtskader

Besluit nr. 1/80

3. Artikel 6, lid 1, bepaalt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

— na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

— na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale

2. Ingevolge artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 (hierna: „artikel 6, lid 1”) heeft een Turkse werknemer die rechtmatig verblijft na een jaar legale arbeid recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever. Het voornaamste punt van geschil is of de verblijfsvergunning van de werknemer, die hem oorspronkelijk was verleend onder de voorwaarde van verblijf bij zijn — niet met hem gehuwde — partner, na afloop van één jaar legale arbeid kan worden ingetrokken op grond dat de relatie vóór het verstrijken van die termijn van een jaar was verbroken en zulks met terugwerkende kracht tot de datum waarop de relatie werd beëindigd.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Besluit van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.

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."

Nederlands recht

Vreemdelingenwet 2000

4. Ingevolge artikel 8, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw 2000") heeft de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet.

5. Ingevolge artikel 14, tweede lid, voor zover thans van belang, wordt een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan.

6. Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder g, kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen indien de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij in Nederland wil verblijven.

7. Ingevolge artikel 18, eerste lid, aanhef en onder f, voor zover thans van belang, kan een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen indien niet wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend.

8. Ingevolge artikel 19, voor zover thans van belang, kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden ingetrokken op de gronden bedoeld in artikel 18, eerste lid, aanhef en onder f.

Vreemdelingenbesluit 2000

9. Ingevolge artikel 4.43 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: „Vb 2000") deelt de vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a, van de Vw 2000 en die niet langer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning is verleend, dit onmiddellijk mee aan de korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente waar de vreemdeling verblijft, is gelegen.

Wijziging van woonplaats

10. Vaststaat dat personen — Nederlanders zowel als niet-Nederlanders — die van woonplaats veranderen, naar Nederlands recht verplicht zijn aangifte van die adreswijziging te doen bij de autoriteiten van hun oude en hun nieuwe gemeente.

13. Bij besluit van 4 mei 2006 werd de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning verlengd tot 1 maart 2009.

14. Ünals verblijfsvergunningen waren voorzien van de aantekening „arbeid vrij toegestaan, tewerkstellingsvergunning niet vereist".

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

11. B. Ünal is een Turks onderdaan. Op 24 februari 2004 kwam hij Nederland binnen met een machtiging tot voorlopig verblijf. Op 2 september 2004 werd hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend. Deze was geldig van 29 maart 2004 tot 29 maart 2005 en werd verleend onder de beperking „verblijf bij partner, A.M. de Sousa van der Molen". Ünal en De Sousa van der Molen waren beiden ingeschreven in de gemeente waarin 't Zandt is gelegen.

12. Op 21 april 2005 diende Ünal een aanvraag in tot verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning. Bij besluit van 26 juli 2005 werd die aanvraag ingewilligd; aan de vergunning was nog steeds de beperking verbonden van verblijf bij zijn partner.

15. Op 8 mei 2006 sloot Ünal een uitzendovereenkomst met een uitzendbureau in Groningen en ging hij bij het bedrijf van een van diens cliënten in Nunspeet werken, op zo'n 150 kilometer afstand van 't Zandt. Heen en terug moest hij voor zijn werk dus elke werkdag om en nabij de 300 kilometer reizen. Die arbeidsovereenkomst werd op 21 november 2007 verlengd tot 21 november 2008. Het tijdvak van één jaar legale arbeid van artikel 6, lid 1, eerste streepje, begon derhalve op 8 mei 2006 en eindigde op 7 mei 2007.

16. Op of rond 2 april 2007, en in elk geval vóór de afloop van die termijn van één jaar verhuisde Ünal van 't Zandt naar Lelystad, op slechts 35 kilometer afstand van Nunspeet. Hij deed als vereist aangifte van zijn adreswijziging bij de bevoegde autoriteiten. De Sousa van der Molen bleef echter ingeschreven als inwoonster van 't Zandt, waar zij zo'n tien jaar had gewerkt. Op grond van het feit dat

zij niet meer samen op hetzelfde adres ingeschreven stonden concludeerden de nationale autoriteiten dat zij vanaf die datum niet meer samenwoonden. Ünals stelling dat zij tot begin juni 2007 hadden samengewoond en dat De Sousa van der Molen in 't Zandt ingeschreven was gebleven omdat haar woning daar niet was verkocht, werd niet aanvaard. [3]

17. Op 4 juni 2007 diende Ünal een aanvraag in tot omzetting van de beperking waaronder zijn verblijfsvergunning was verleend, van verblijf bij De Sousa van der Molen in eenvoudig „voortgezet verblijf".

18. Bij besluit van 28 december 2007 wees de Staatssecretaris van Justitie die aanvraag af. Hij stelde zich op het standpunt dat de relatie tussen Ünal en De Sousa van der Molen feitelijk was geëindigd op 2 april 2007, aangezien zij vanaf die datum niet meer als woonachtig op hetzelfde adres in het bevolkingsregister van 't Zandt (hierna: de „gemeentelijke basisadministratie") waren ingeschreven. Ünal voldeed derhalve niet meer aan de beperking in verband met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning hem was verleend.

19. Bij afzonderlijk besluit van 7 februari 2008 werd Ünals verblijfsvergunning ingetrokken, met terugwerkende kracht tot 2 april 2007. Gezien de aard van zijn verblijfsvergunning hield dit tevens de intrekking in van zijn recht om arbeid te verrichten. Voor de Staatssecretaris was de gemeentelijke basisadministratie doorslaggevend en hetgeen Ünal had aangevoerd van onvoldoende gewicht om de daarin geregistreerde gegevens terzijde te schuiven.

20. Het door Ünal tegen die besluiten aangetekende bezwaar werd door de Staatssecretaris bij besluit van 31 juli 2008 ongegrond verklaard. Blijkens dit besluit werd Ünals weergave van de gebeurtenissen rond zijn verhuizing naar Lelystad niet aanvaard, omdat zijn feitenrelaas niet met objectief verifieerbare gegevens was gestaafd. Een schriftelijke daartoe strekkende verklaring van De Sousa van der Molen was daarvoor onvoldoende. De inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie moest als doorslaggevend worden beschouwd. Aangezien Ünal op 2 april 2007 minder dan een jaar legale arbeid had verricht bij dezelfde werkgever, kwam hij niet in aanmerking voor voortgezet verblijf in Nederland op grond van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.

3 — Niet in geschil is dat Ünal verplicht was bij de nationale autoriteiten „onmiddellijk" aangifte te doen van elke wijziging in zijn situatie. Zie artikel 4.43 Vb 2000, vermeld in punt 9.

21. Ünal stelde bij de Rechtbank 's-Gravenhage (hierna: „rechtbank") beroep in tegen het besluit op bezwaar van de Staatssecretaris van 31 juli 2008. Bij uitspraak van 6 juli 2009 verklaarde de rechtbank het beroep ongegrond. Zij overwoog dat Ünal onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat de relatie op een later moment dan 2 april 2007 was verbroken. De rechtbank volgde dus de Staatssecretaris in zijn oordeel dat Ünal, aangezien hij op de datum waarop de relatie als geëindigd werd beschouwd nog niet ten minste een jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever had verricht, geen aanspraak kon maken op de bij artikel 6, lid 1, toegekende rechten.

22. Ünal stelde daarop hoger beroep in bij de Raad van State, die een uitlegging van artikel 6, lid 1, noodzakelijk achtte om uitspraak te doen in het hoofdgeding. Hij vraagt zich in het bijzonder af of hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard over het rechtszekerheidsbeginsel in het arrest Altun [4] mogelijk van invloed is op de uitlegging die in het kader van de bij hem aanhangige zaak aan dat artikel moet worden gegeven. Hij heeft derhalve de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staat artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, mede gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, eraan in de weg dat, in een situatie waarin geen sprake is van frauduleuze handelingen, de bevoegde nationale autoriteiten na het verstrijken van de termijn van een jaar van voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje, de verblijfsvergunning van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken vanaf het tijdstip dat niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke grond voor verlening van de verblijfsvergunning?"

23. Ünal, de Nederlandse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Een mondelinge behandeling is niet aangevraagd en heeft ook niet plaatsgevonden.

Analyse

24. Het punt waar het in de prejudiciële vraag in hoofdzaak om draait is of artikel 6, lid 1, de intrekking met terugwerkende kracht van een verblijfsrecht toestaat wanneer de betrokken persoon langer dan het tijdvak van één jaar van artikel 6, lid 1, eerste streepje, in de gastlidstaat heeft gewoond en gewerkt, maar vóór die termijn verstreken is niet meer aan een voorwaarde voldoet waaronder zijn verblijfsvergunning hem is verleend, waarbij ervan moet worden uitgegaan dat er geen sprake is van frauduleus handelen van de betrokkene.

4 — Arrest van 18 december 2008 (C-337/07, Jurispr. blz. I-10323).

25. Ik zal dit punt het eerst behandelen.

26. Vervolgens kom ik tot de vraag of, zoals in de verwijzingsbeslissing wordt verkend, hetgeen het Hof voor recht heeft verklaard in het arrest Altun van invloed is op het antwoord op die vraag.

27. Ten slotte acht ik het op zijn plaats ook aandacht te besteden aan de toepassing van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in het kader van het bewijs waarop iemand die rechten die hij aan artikel 6, lid 1, ontleent geldend wil maken, zich kan beroepen ter staving van die rechtsaanspraken.

Al dan niet mogelijke intrekking met terugwerkende kracht van aan artikel 6, lid 1, ontleende rechten

28. Om antwoord te geven op de vraag van de verwijzende rechter of een verblijfsvergunning in de omstandigheden beschreven in de verwijzingsbeslissing met terugwerkende kracht kan worden ingetrokken, moet worden uitgegaan van het doel van artikel 6, lid 1.

29. Volgens het Hof heeft die bepaling tot doel „de positie van Turkse werknemers in de gastlidstaat steeds verder te verstevigen”.[5] Dat doel geeft voor Turkse werknemers specifiek uitwerking aan de door het Hof gegeven doelomschrijving van besluit nr. 1/80 zelf, namelijk: de „bevordering van de geleidelijke integratie, in de ontvangende lidstaat, van de Turkse staatsburgers die aan de in een bepaling van dit besluit gestelde voorwaarden voldoen en dus rechten aan dit besluit ontlenen”.[6]

30. Hiertoe voorziet artikel 6, lid 1, erin dat de rechten van Turkse werknemers geleidelijk meer inhoud krijgen naarmate langduriger legaal arbeid is verricht in de lidstaat van ontvangst.[7] Na vier jaar legale arbeid in die staat heeft de werknemer in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze. Daarvóór geniet hij een minder ruime bescherming. Artikel 6, lid 1, eerste streepje, bepaalt bijvoorbeeld dat een werknemer die slechts één jaar legale arbeid heeft verricht recht heeft op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft.

31. Naar de letter is artikel 6, lid 1, gericht op het recht van een Turks onderdaan om arbeid

5 — Arrest van 24 januari 2008, Payir (Jurispr. blz. I-203, punt 37).

6 — Zie onder meer arresten van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Jurispr. blz. I-4301, punt 79), en 18 juli 2007, Derin (C-325/05, Jurispr. blz. I-6495, punt 53), en arrest Altun, aangehaald in voetnoot 4, punt 29.

7 — Zie arrest van 10 januari 2006, Sedef (C-230/03, Jurispr. blz. I-157, punt 34).

te verrichten in de gastlidstaat, maar het is inmiddels een uitgemaakte zaak dat die bepaling, gezien het nauwe verband tussen het recht op arbeid en het verblijfsrecht, noodzakelijkerwijs inhoudt dat de betrokkene die recht heeft op arbeid een daarmee samenhangend recht van verblijf heeft. [8]

32. Om rechten te ontlenen aan artikel 6 moet een Turks onderdaan aan drie voorwaarden voldoen.

33. In de eerste plaats moet hij „werknemer" zijn. Om aan deze voorwaarde te voldoen moet de Turkse werknemer, blijkens vaste rechtspraak, reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn. Het belangrijkste vereiste is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties verricht en als tegenprestatie een beloning ontvangt. [9] Niets in de onderhavige zaak wijst erop dat Ünal niet aan deze voorwaarde voldoet.

34. In de tweede plaats moet hij „behoren tot de legale arbeidsmarkt". Zoals het Hof heeft verklaard, „doelt dit begrip op alle werknemers die de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de gastlidstaat in acht nemen en dus het recht hebben, in die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen". [10] Aan deze voorwaarde is ook kennelijk voldaan.

35. In de derde plaats, en bovenal van belang in het kader van de beantwoording van de prejudiciële vraag, moet hij „legale arbeid" hebben verricht in de betrokken lidstaat. Onder „legale arbeid" wordt volgens het Hof verstaan „een stabiele en niet precaire situatie op de arbeidsmarkt en dus een onbetwist verblijfsrecht". [11] Ünals arbeidsovereenkomst was zo gezien voldoende „stabiel en niet precair" om hieraan te voldoen. Maar volstaat dat om hem een „onbetwist verblijfsrecht" te verlenen?

36. Ten slotte herinner ik eraan dat besluit nr. 1/80 volgens vaste rechtspraak geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten om zowel de eerste toegang van Turkse staatsburgers tot hun grondgebied als de

8 — Zie in deze zin, arrest van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punt 29).

9 — Zie arrest Payir, aangehaald in voetnoot 5, punt 28. Wat dit betreft is de benadering niet veel anders dan die welke voor een EU-onderdaan gold die zijn recht van vrij verkeer van werknemers wilde uitoefenen [zie bijvoorbeeld arresten van 29 april 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121, punt 17), en 14 december 1989, Agegate (C-3/87, Jurispr. blz. 4459, punt 35)] vóór de introductie van meeromvattende rechten na de invoering van de notie van burgerschap van de Unie door het Verdrag van Maastricht in 1992.

10 — Zie arrest Payir, aangehaald in voetnoot 5, punt 29.

11 — Zie arrest Payir, aangehaald in voetnoot 5, punt 30.

voorwaarden voor hun eerste tewerkstelling te reglementeren. [12]

37. In het arrest Kus [13] werd het Hof gevraagd in hoeverre de gastlidstaat verdere voorwaarden mocht verbinden aan het verblijf van een Turkse werknemer die een tijdvak van legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, had vervuld.

38. In die zaak ging het om een Turks onderdaan die Duitsland mocht binnenkomen teneinde met een Duitse in het huwelijk te treden. Hij ging arbeid in loondienst verrichten en was meer dan vier jaar werkzaam in die lidstaat, waardoor hij de rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1, derde streepje, verwierf. Nadien werd het huwelijk tussen hem en zijn echtgenote ontbonden. Toen hij zijn verblijfsvergunning wilde verlengen, werd zijn aanvraag door de nationale autoriteiten afgewezen, omdat de oorspronkelijke reden voor zijn verblijf was vervallen. Het Hof oordeelde dat:

„20. [...] artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 de situatie van de Turkse werknemer enkel regelt voor zover het toegang tot arbeid betreft, maar geen betrekking heeft op zijn situatie ten aanzien van het recht op verblijf (zie arrest Sevince, reeds aangehaald, r.o. 28).

21. In de tweede plaats blijkt uit de bewoordingen van die bepaling, dat zij van toepassing is op Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoren; in het bijzonder heeft een Turkse werknemer krachtens artikel 6, lid 1, reeds dan recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever, wanneer hij meer dan één jaar legale arbeid heeft verricht. Deze bepaling stelt de toekenning van dat recht dus niet afhankelijk van andere voorwaarden, en met name niet van de voorwaarden waaronder het recht van toegang en verblijf is verkregen.

22. Ook al onderstelt het legaal zijn van de arbeid, in de zin van deze bepaling, dus een stabiele en niet enkel een voorlopige situatie op de arbeidsmarkt en daarmee het bestaan van een niet omstreden verblijfsrecht of desnoods zelfs het bezit van een regelmatige verblijfsvergunning, de redenen waarom dat recht is toegekend of die vergunning is verleend, zijn niet bepalend voor de toepassing van die bepaling.

23. Hieruit volgt, dat zodra een Turks werknemer meer dan één jaar met een geldige arbeidsvergunning arbeid heeft verricht, hij moet worden geacht aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 te voldoen, ook wanneer zijn

12 — Zie onder meer arrest Payir, aangehaald in voetnoot 5, punt 36.

13 — Arrest van 16 december 1992 (C-237/91, Jurispr. blz. I-6781).

verblijfsvergunning hem oorspronkelijk is verleend voor andere doeleinden dan het verrichten van arbeid in loondienst."

39. Hieruit volgt mijns inziens dat het rechtszekerheidsbeginsel van toepassing is op een Turkse werknemer die een van de in artikel 6, lid 1, bedoelde tijdvakken heeft vervuld. Hij weet dan bijvoorbeeld dat hij na afloop van een periode van één jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever, voor die werkgever mag blijven werken, voor zover deze althans werkgelegenheid heeft. En dat hij na een periode van vier jaar legale arbeid, vrije toegang heeft tot iedere arbeid in loondienst in de gastlidstaat. Eventuele bij binnenkomst in die staat aan zijn verblijfsrecht verbonden beperkingen vallen dan weg. Het aan artikel 6, lid 1, ten grondslag liggende integratieproces heeft een aanvang genomen en elke poging om zijn verblijfsvergunning in te trekken op grond dat hij niet meer aan een van die voorwaarden voldoet zou rechtens ontoelaatbaar zijn.

40. Wanneer ik de hierboven uiteengezette beginselen toepas op de situatie in de onderhavige zaak kom ik tot het volgende:

— Ünal kwam op 24 februari Nederland binnen met een machtiging tot voorlopig verblijf; op 2 september 2004 werd hem (met terugwerkende kracht tot 29 maart 2004) een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend, die voor aansluitende verblijfsperioden in die lidstaat werd verlengd; tijdens de eerste verblijfsperiode was hij niet werkzaam in die staat;

— aangezien artikel 6, lid 1, ziet op het recht van een Turks onderdaan om arbeid te verrichten in de gastlidstaat [14] en de rechten krachtens deze bepaling niet ontstaan op grond van verblijf alleen, kan de periode waarin Ünal er woonachtig maar niet werkzaam was niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de op grond van die bepaling verworven rechten;

— niet in geschil is dat Ünal op 8 mei 2006, de dag waarop hij arbeid ging verrichten in Nederland, een „regelmatige verblijfsvergunning" had [15]; een afzonderlijke tewerkstellingsvergunning was voor hem niet vereist [16] en de in punt 23 van het arrest Kus genoemde voorwaarde is derhalve niet aan de orde;

— het tijdvak van één jaar van artikel 6, lid 1, eerste streepje, begon op 8 mei 2006 en eindigde op 7 mei 2007;

14 — Zie punt 31 hiervoor.
15 — Zie arrest Kus, punt 22.
16 — Zie punt 14 hiervoor.

— het in de opvatting van de Nederlandse autoriteiten „omstreden feit" vond plaats op 2 april 2007, dit wil zeggen binnen het betrokken tijdvak van één jaar, maar werd pas bekend nadat die termijn was verstreken;

— wanneer zich geen „omstreden feit" had voorgedaan, zouden Ünals uit artikel 6, lid 1, eerste streepje, voortvloeiende rechten wat zijn arbeid in de gastlidstaat betreft, ingevolge hetgeen het Hof in het arrest Kus voor recht heeft verklaard, op 7 mei 2007 hebben vastgestaan; hem zou dan een daarmee samenhangend recht van verblijf zijn toegekomen [17];

— de vraag is derhalve of Ünal niettemin geacht moet worden te hebben voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, ondanks dat dit omstreden feit heeft plaatsgevonden.

41. De algemene regel dat beperkingen verbonden aan het bij binnenkomst in een lidstaat verleende verblijfsrecht vervallen wanneer de rechten als werknemer op grond van besluit nr. 1/80 vaste vorm hebben aangenomen, kent een aantal uitzonderingen. [18]

42. Om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, moet de Turkse werknemer gedurende het relevante tijdvak „legale arbeid" hebben verricht. Dat impliceert op zijn beurt dat hij voor de duur van dat tijdvak van rechtswege een verblijfsrecht had. [19]

43. Zo voldeed volgens 's Hofs rechtspraak een Turkse werknemer dan ook niet aan die voorwaarde gedurende de periode waarin hem in de gastlidstaat voorlopig verblijf was toegestaan in afwachting van de uitkomst van een beroep dat hij had ingesteld tegen de weigering om hem een verblijfsvergunning te verlenen. [20] Ook heeft het Hof geoordeeld dat een Turkse werknemer die slechts in de gastlidstaat verbleef krachtens een nationale regeling volgens welke het verblijf in het gastland was toegestaan tijdens de procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, zich niet op het betrokken tijdvak kon beroepen bij de berekening van zijn rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1, omdat de betrokkene slechts, in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, voorlopig het recht had verkregen in dat land te verblijven en te werken. [21] In de onderhavige zaak is het evenwel duidelijk dat Ünals verblijfsrecht niet voorlopig was of op een dergelijke wijze geclausuleerd.

44. In de zaak Kol [22] was een andere kwestie aan de orde. Hierin werd het Hof verzocht

17 — Zie punt 31 hiervoor.

18 — Zie punt 39 hiervoor.

19 — Zie arrest van 30 september 1997, Günaydin (C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punt 44).

20 — Zie arrest Sevince, aangehaald in voetnoot 8, punt 31.

21 — Zie arrest Kus, aangehaald in voetnoot 13, punt 18.

22 — Arrest van 5 juni 1997 (C-285/95, Jurispr. blz. I-3069).

zich uit te spreken over de situatie van een Turks onderdaan die op frauduleuze gronden Duitsland was binnengekomen. Het ging in deze zaak om een verblijfsvergunning verleend op grond van een schijnhuwelijk. Het Hof verwees onder meer naar zijn arrest in de zaak Kus [23] en overwoog dat die uitlegging „des te meer" moest gelden in de bij hem aanhangige zaak. Vervolgens overwoog het dat tijdvakken van arbeid vervuld na de verlening van een verblijfsvergunning die de betrokkene slechts heeft verkregen op grond van een frauduleuze handeling, voor de toepassing van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 niet als legaal kunnen worden aangemerkt, aangezien de Turkse onderdaan niet voldeed aan de voorwaarden voor de verlening van een dergelijke vergunning, die na de ontdekking van de fraude derhalve kon worden ingetrokken. [24] De tijdvakken van arbeid die Kol met een onder dergelijke frauduleuze omstandigheden afgegeven verblijfsvergunning had vervuld, konden geen rechten ten gunste van laatstgenoemde doen ontstaan. [25]

45. Kan de uitlegging in het arrest Kol op de onderhavige zaak worden toegepast?

46. Ik meen van niet.

47. Het arrest Kol voert een uitzondering in op de algemene regel van het arrest Kus, dat de bij binnenkomst in een lidstaat aan het verblijfsrecht verbonden beperkingen wegvallen wanneer uit besluit nr. 1/80 voortvloeiende rechten als werknemer vaste vorm hebben aangenomen. [26] De reden voor de uitzondering ligt voor de hand. Voorkomen moet worden dat iemand de nationale autoriteiten, door iets te doen of na te laten, opzettelijk tracht te misleiden om een verblijfsrecht te verkrijgen en daarmee dus toegang tot de arbeidsmarkt. Anders zouden die rechten door frauduleuze handelingen kunnen worden verkregen.

48. Indien was vastgesteld dat Ünal zijn verblijfsrecht in de gastlidstaat had verkregen op gronden waarbij een dergelijk oogmerk van misleiding heeft voorgezeten, hadden de nationale autoriteiten zijn verblijfsvergunning vanzelfsprekend mogen intrekken, ook al woonde en werkte hij er langer dan een jaar. De verwijzende rechter is er echter duidelijk over dat niets in de onderhavige zaak erop wijst dat hij frauduleus gehandeld zou hebben. De overwegingen van het Hof in het arrest Kol *zijn* derhalve niet rechtstreeks op hem van toepassing.

49. Evenmin is in deze zaak, zoals hiervoor uiteengezet, aan de orde dat Ünals arbeid naar de bestaande rechtspraak op een andere grond dan frauduleus handelen niet als legale arbeid heeft te gelden. [27]

23 — Aangehaald in voetnoot 13.
24 — Zie in deze zin punt 26.
25 — Zie punt 28.
26 — Zie punt 39 hiervoor.
27 — Zie punt 43 hiervoor.

50. Moet de uitzondering op de algemene regel betreffende verblijfsrechten van het arrest Kol toch worden uitgebreid en zich ook uitstrekken tot personen in de situatie van Ünal, die niet met bedrieglijke opzet hebben gehandeld?

51. De Nederlandse regering betoogt dat iemand in zijn situatie geacht moet worden de wet te kennen. De relevante nationale bepalingen zijn onder meer via internet beschikbaar. Aangezien die bepalingen bij Ünal bekend mochten worden verondersteld, stond het de nationale autoriteiten vrij de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht in te trekken.

52. Ik zie geen enkele rechtvaardiging voor een dergelijke uitbreiding van het beginsel. Daardoor zou namelijk afbreuk worden gedaan aan het — zoals het Hof het formuleert — „algemene beginsel van eerbiediging van verworven rechten" [28] en de daaruit voortvloeiende rechtszekerheid die een wezenlijk onderdeel vormt van de door mij weergegeven algemene regel. [29] De door het Hof in het arrest Kol toegestane uitzondering op dit algemene beginsel in zaken waarin sprake is van frauduleus handelen, volstaat ter bescherming tegen opzettelijk misbruik van rechten.

53. Hieruit volgt mijns inziens dat het de nationale autoriteiten niet vrijstond Ünals verblijfsrecht met terugwerkende kracht voor de periode van 2 april tot 7 mei 2007 ongeldig te verklaren, waardoor hij het voordeel van de aan artikel 6, lid 1, ontleende rechten verloor.

54. Ik merk hierbij overigens op dat wanneer iemand als Ünal werkelijk de regeling van artikel 6, lid 1, had willen saboteren om de nationale autoriteiten te misleiden, niets eenvoudiger was geweest dan zijn verhuizing naar Lelystad een maand uit te stellen. Wanneer hij dat had gedaan, zou hij het door die bepaling vereiste tijdvak van één jaar volledig hebben vervuld zonder dat de autoriteiten ook maar op de hoogte waren geraakt van een verandering in de aard van zijn relatie met zijn partner. Het staat uiteraard aan de verwijzende rechter om de feiten te beoordelen, maar het feit dat Ünal dit niet heeft gedaan maakt het in mijn ogen eerder minder dan meer waarschijnlijk dat hij de regeling heeft willen „omzeilen", maar gewoonweg de last heeft willen verlichten van de dagelijkse

28 — Zie arrest van 22 december 2010, Bozkurt (C-303/08, Jurispr. blz. I-13445, punt 41).

29 — Ik wijs er ook op dat de wet niet alleen het adagium *nemo censetur ignorare legem* kent, maar ook uitgaat van de presumptie *nemo praesumitur malus*.

gang naar zijn werk — die niet anders dan zeer vermoeiend moet zijn geweest.

55. Mijns inziens moet derhalve op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de bevoegde nationale autoriteiten, in een situatie waarin geen sprake is van frauduleuze handelingen van de betrokken werknemer, na het verstrijken van de termijn van een jaar van voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje, de verblijfsvergunning van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken vanaf het tijdstip dat niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke grond voor verlening van de verblijfsvergunning.

Toepassing op het hoofdgeding van de oplossing in het arrest Altun

56. In de verwijzingsbeslissing wordt veel plaats ingeruimd voor een onderzoek naar de eventuele relevantie voor Ünals zaak van het arrest van het Hof in de zaak Altun [30]. De verwijzende rechter vraagt zich af in hoeverre dat arrest en meer bepaald de overwegingen hierin over het rechtszekerheidsbeginsel van invloed kunnen zijn op de beslechting van het hoofdgeding. Hij komt in wezen tot de slotsom dat het niet waarschijnlijk is dat die uitspraak van toepassing is.

57. Daar ben ik het mee eens.

58. De zaak Altun betrof een Turks onderdaan die als asielzoeker de lidstaat van ontvangst was binnengekomen. Hij kreeg daar een vergunning voor onbeperkt verblijf op basis van — naar uit later onderzoek bleek — waarschijnlijk valse verklaringen. Nadat hem het verblijfsrecht was verleend, startte hij de procedure voor gezinshereniging met een aantal leden van zijn gezin. De vraag was nu of zijn frauduleus handelen gevolgen moest hebben voor de rechten van zijn gezinsleden uit hoofde van artikel 7 van besluit nr. 1/80. Het Hof oordeelde dat wanneer de gezinsleden een zelfstandig recht hadden verkregen overeenkomstig de procedure van die bepaling, aan die rechten niet meer kan worden afgedaan wegens onregelmatigheden die in het verleden het oorspronkelijke verblijfsrecht van de Turkse werknemer hebben beïnvloed. Het kwam tot deze slotsom op basis van de doctrine van de rechtszekerheid. [31] Het overwoog dat de door artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verleende rechten slechts

30 — Aangehaald in voetnoot 4.

31 — Zie de punten 51-60 van het arrest.

in twee gevallen kunnen worden beperkt.[32] Wanneer aanvaard zou worden dat gezinsleden die op grond van die bepaling zelfstandige rechten hebben verworven, die rechten zouden kunnen verliezen door gedragingen van degene bij wie zij zich in de lidstaat van ontvangst hebben gevoegd, zou dat betekenen dat hun zekerheid over het bestaan van die rechten volledig zou kunnen worden ondergraven door een omstandigheid waarover zij hoegenaamd geen controle hebben.

59. Ik heb reeds aan het rechtszekerheidsbeginsel gerefereerd bij mijn bespreking van de vraag of het de nationale autoriteiten vrijstond Ünals verblijfsrecht met terugwerkende kracht in te trekken in de omstandigheden van het hoofdgeding. Mijns inziens is aan de verklaringen voor recht van het Hof in het arrest Altun geen enkel gevolg te verbinden voor zijn situatie. In die zaak ging het om de aard van de afgeleide rechten die gezinsleden aan artikel 7 van besluit nr. 1/80 ontlenen. Aan de positie van de Turkse werknemer zelf, die aanspraak maakt op de rechten van artikel 6, lid 1, wordt niet op enigerlei wijze afgedaan door de uitspraak van het Hof in de zaak Altun. Er is dan ook geen steun aan te ontlenen voor de beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter.

Verdere overwegingen: de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid

60. Ik heb hiervoor vermeld dat de nationale autoriteiten en de nationale rechterlijke instanties de door Ünal overgelegde bewijzen waaruit zou moeten blijken dat hij van 2 april tot begin juni 2007 nog steeds samenwoonde met De Sousa van der Molen niet aanvaardden.[33]

61. De verwijzende rechter verzoekt het Hof in het prejudiciële verzoek weliswaar niet om zich hierover uit te spreken, maar de Commissie wil weten of de wijze waarop door de nationale instanties met bewijskwesties is omgegaan in overeenstemming is met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

62. Zakelijk weergegeven is de in de verwijzingsbeslissing en het dossier beschreven situatie mijns inziens als volgt:

— Ünal stelt dat hij van 't Zandt naar Lelystad was verhuisd omdat een dagelijkse reis van zo'n 300 kilometer naar en van zijn werk hem te veel werd. Hij en De Sousa van der Molen waren na zijn

32 — Dat wil zeggen, een beperking gebaseerd op de aanwezigheid van de Turkse migrant in de lidstaat van ontvangst, waar hij 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 dat besluit, of wanneer de betrokkene het grondgebied van die staat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten. Zie punt 62 van het arrest.

33 — Zie punten 18 e.v.

verhuizing blijven samenwonen tot begin juni 2007. De Sousa van der Molen bleef ingeschreven in 't Zandt omdat zij haar huis daar niet had verkocht, terwijl Ünal zich conform de regels in Lelystad inschreef;

— in zijn beslissingen van 28 december 2007 en 7 februari 2008 stelde de Staatssecretaris zich op het standpunt dat het feit dat Ünal en De Sousa van der Molen na Ünals verhuizing naar Lelystad niet meer in hetzelfde register stonden ingeschreven, bepalend was voor de datum van de beëindiging van hun relatie;

— in zijn besluit van 31 juli 2008 handhaafde de Staatssecretaris zijn standpunt, met de motivering dat Ünals stelling niet met objectief verifieerbare gegevens was gestaafd en een daartoe strekkende schriftelijke verklaring van De Sousa van der Molen dat zij ondanks zijn verhuizing waren blijven samenwonen daarvoor onvoldoende was;

— voor de rechtbank heeft Ünal getracht zijn stelling met extra bewijsmiddelen te onderbouwen, waaronder een verklaring van een gezamenlijke vriend van hem en De Sousa van der Molen, twee kaarten met gelukwensen vanwege de nieuwe woning en een aantal foto's. Volgens de rechtbank was hiermee evenmin genoegzaam aannemelijk gemaakt dat de relatie na 2 april 2007 nog had voortgeduurd.

63. De Commissie merkt op dat moeilijk in te zien is met welke bewijzen Ünal dan had moeten komen om de nationale besluitvormingsorganen ervan te overtuigen dat zijn versie van de feiten de juiste was.

64. Al kunnen de nationale rechterlijke instanties uiteraard beter overzien waarom bepaald bewijs is aanvaard en ander is verworpen, toch vind ik dat de Commissie hier een punt heeft. Ik zal daarom kort de belangrijkste beginselen van het recht van de Europese Unie (Unierecht) weergeven die mijns inziens in dit verband relevant zijn.

65. Het is duidelijk dat besluiten van de Associatieraad, zoals besluit nr. 1/80, vanaf hun inwerkingtreding een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Europese Unie vormen. [34] De rechten die op grond van dat besluit ontstaan zijn derhalve aan het Unierecht ontleende rechten.

34 — Zie arrest Sevince, aangehaald in voetnoot 8, punt 9.

66. Duidelijk is eveneens dat het bij gebreke van een Unierechtelijke regeling ter zake, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de procedureregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken die rechten te beschermen. [35]

67. De lidstaten zijn evenwel in elk geval gehouden een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren. [36] De nadere procedureregels voor die vorderingen mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [37]

68. Het gelijkwaardigheidsbeginsel veronderstelt dat de betrokken nationale bepaling gelijkelijk van toepassing is op vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het Unierecht en op vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht en eenzelfde onderwerp en geschil hebben. Om na te gaan of het gelijkwaardigheidsbeginsel is geëerbiedigd, moet de nationale rechter, die als enige rechtstreeks bekend is met de procedurevoorschriften voor beroepen op basis van nationaal recht, nagaan of de procedureregels die in het nationale recht de bescherming van de door de justitiabelen aan het Unierecht ontleende rechten moeten waarborgen, in overeenstemming zijn met dit beginsel, en zowel het voorwerp als de voornaamste kenmerken onderzoeken van vorderingen op basis van nationaal recht, waarvan wordt gesteld dat het vergelijkbare vorderingen zijn. Om uit te maken of procedurevoorschriften gelijkwaardig zijn, moet de nationale rechter objectief en abstract nagaan of de betrokken voorschriften vergelijkbaar zijn gelet op hun rol in de gehele procedure, het verloop van die procedure en de bijzondere kenmerken van de voorschriften. [38]

69. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat in de gevallen waarin de vraag rijst of een nationaal procedurevoorschrift de uitoefening van door de communautaire rechtsorde aan particulieren verleende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, ook moet worden onderzocht welke plaats dit voorschrift in de gehele procedure inneemt en welk verloop en welke bijzonderheden deze procedure voor de verschillende nationale instanties heeft. In dit verband moeten de beginselen die aan het nationale rechtsplegingsysteem ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure in voorkomend geval in overweging worden genomen. [39]

35 — Zie onder meer arrest van 15 april 2008, Impact (C-268/06, Jurispr. blz. I-2483, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 — Zie onder meer arrest Impact, aangehaald in voetnoot 35, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

37 — Zie onder meer arrest Impact, aangehaald in voetnoot 35, punt 46, en aldaar aangehaalde rechtspraak. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming vormt een algemeen beginsel van het Unierecht, dat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") is erkend. Zie in deze zin arrest van 22 december 2010, Gavieiro Gavieiro en Iglesias Torres (C-444/09 en C-456/09, Jurispr. blz. I-14031, punt 75).

38 — Zie arrest van 29 oktober 2009, Pontin (C-63/08, Jurispr. blz. I-10467, punten 45 en 46).

39 — Zie arrest Pontin, aangehaald in voetnoot 38, punt 47.

70. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of deze beginselen in het hoofdgeding zijn geëerbiedigd.

Slotopmerkingen

71. Ik heb eerder de algemene regel vermeld, dat een Turkse werknemer die voldoet aan de voorwaarden van artikel 6, lid 1, eerste streepje, ervan uit mag gaan dat de daaruit voortvloeiende rechten vaststaan, onder het enige voorbehoud dat op grond van die bepaling geen rechten kunnen ontstaan wanneer de werknemer een louter voorlopig verblijfsrecht heeft of zich schuldig heeft gemaakt aan frauduleuze handelingen. In dat verband heb ik geconcludeerd dat niets een uitbreiding van de uitzondering betreffende frauduleuze handelingen tot gedragingen zonder bedrieglijk oogmerk rechtvaardigt. [40]

72. Ik wil hier nog het volgende aan toevoegen.

73. Door het toenemend aantal maatregelen dat door de Uniewetgever wordt vastgesteld om harmonisatie binnen de Unie tot stand te brengen, kan licht uit het oog worden verloren dat de Unie in hoge mate op verscheidenheid is gegrondvest — en zal blijven. [41] De lidstaten kennen niet alleen talrijke en heterogene tradities en culturen, maar ook een veelheid en diversiteit aan rechtsstelsels. Wat voor een onderdaan van de ene lidstaat bekend of vanzelfsprekend is, kan voor iemand uit een andere lidstaat vreemd, moeilijk te bevatten of zelfs onbegrijpelijk zijn en wellicht in het geheel niet voor de hand liggend. Dit geldt eens te meer wanneer het daarbij ook nog eens om derde landen gaat die betrekkingen hebben met de Unie in de vorm van een associatieverdrag, en hun onderdanen.

74. De autoriteiten van een gastlidstaat zouden er vrij gemakkelijk van uit kunnen gaan dat wanneer een onderdaan van een derde land die zich niet aan regels van die staat houdt of eenvoudigweg de gevolgen niet overziet van bepaalde gedragingen die voor onderdanen van die staat voor de hand mogen liggen, hij misbruik van die regels probeert te maken, en in die niet-naleving een aanwijzing kunnen zien voor frauduleus handelen of iets dat daar sterk de schijn van heeft. Met een dergelijke conclusie zouden zij mijns inziens uiterst voorzichtig moeten zijn. Een onderdaan van een derde land kan moeite hebben die regels te begrijpen en er slecht of zelfs in het geheel geen toegang toe weten te krijgen, zeker wanneer hij de taal van de gastlidstaat niet vloeiend spreekt. En wanneer hij niet bemiddeld is, zal hij zich de honoraria waarschijnlijk niet kunnen veroorloven die hij een advocaat zou moeten betalen om hem elke voor zijn situatie relevante regel uit te leggen. De redenering van bijvoorbeeld de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen, dat iemand uit een derde land

40 — Zie met name de punten 40, 43, 44 en 52.

41 — Zie bijvoorbeeld artikel 22 van het Handvest: „De Unie eerbiedigt de culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid."

zoals Ünal, omdat de nationale regelgeving onder andere op het internet beschikbaar is, automatisch geacht moet worden de regels, hun gevolgen en de aannames die ingevolge die regels gelden bij de ene of de andere handelwijze, te hebben begrepen, lijkt mij ál te eenvoudig. In een dergelijke redenering kan er te gemakkelijk van worden uitgegaan dat alle culturen en levensstijlen onmiddellijk in die van de gastlidstaat worden opgenomen, terwijl dit maar al te duidelijk niet het geval is. Zij kan bovendien gevaarlijke consequenties hebben voor de vrijheden en rechten van de betrokken persoon.

Conclusie

75. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vraag van de Raad van State als volgt te beantwoorden:

„Artikel 6, lid 1, eerste streepje, 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 het eraan in de weg staat dat de bevoegde nationale autoriteiten, in een situatie waarin geen sprake is van frauduleuze handelingen van de betrokken werknemer, na het verstrijken van de termijn van een jaar van voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje, de verblijfsvergunning van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken vanaf het tijdstip dat niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke grond voor verlening van de verblijfsvergunning."