# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 16 januari 1997 *

1. In deze zaak vraagt het Bayerische Verwaltungsgericht München het Hof om een uitlegging van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80"), dat gaat over het recht op arbeid voor gezinsleden van Turkse werknemers.

## De relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen

2. De Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [1] heeft volgens artikel 2, lid 1, ten doel „de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de Partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren".

Ingevolge artikel 12 van de Overeenkomst komen Partijen overeen „zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de [Europese Economische] Gemeenschap, ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen".

3. Volgens artikel 36 van het aanvullend protocol bij de Associatieovereenkomst, van 23 november 1970 [2], stelt de Associatieraad de nodige regels vast voor de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije, overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen.

4. Op grond van deze bepaling heeft de Associatieraad besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 vastgesteld [3], dat op 1 december

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, ondertekend te Ankara op 12 september 1963 en namens de Gemeenschap gesloten bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, blz. 3685).

2 — PB 1972, L 293, blz. 3.

3 — Dit besluit is niet gepubliceerd.

1980 in werking is getreden. Daarvan zijn voor deze zaak de volgende bepalingen van belang:

„*Artikel 7*

Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

— hebben het recht om — onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang — te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste 3 jaar aldaar legaal wonen;

— hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.

(...)

*Artikel 11*

De onderdanen van de Lid-Staten die in Turkije tot de legale arbeidsmarkt behoren, en de gezinsleden die toestemming hebben gekregen om zich bij hen te voegen, genieten de in (...) artikel (...) 7 (...) genoemde rechten en voordelen indien zij aan de in [dat] artikel vermelde voorwaarden voldoen."

De feiten

5. S. Kadiman (hierna: de „vrouw") werd op 1 november 1970 in Turkije geboren en heeft de Turkse nationaliteit. Zij is sinds 4 november 1985 getrouwd met H. Kadiman (hierna: de „man"), die op 1 augustus 1964 in Turkije is geboren en eveneens de Turkse nationaliteit heeft. De man woont sinds 1977 in de Bondsrepubliek Duitsland en is sinds 22 januari 1988 in het bezit van een verblijfsvergunning.

6. Op 17 maart 1990 kwam de vrouw de Bondsrepubliek Duitsland binnen op een visum, afgegeven met het oog op gezinshereniging; zij liet zich in Ruhpolding op het adres van haar man inschrijven. Op 9 juli 1990 verleende het Landratsamt Traunstein haar een verblijfsvergunning tot 14 mei 1991. Op 16 mei 1991 werd die vergunning verlengd tot 14 mei 1993.

7. Op 11 september 1991 deelde het bevolkingsregister van Ruhpolding het Landratsamt Traunstein mede, dat de man het register had meegedeeld, dat zijn vrouw op 7 september 1991 naar Turkije was vertrokken. Op een verzoek om nadere inlichtingen van het Landratsamt Traunstein verklaarde de man op 30 september 1991, dat zijn vrouw naar Turkije was teruggekeerd, dat hij sinds circa vijf maanden gescheiden van haar leefde en dat hij in Turkije een echtscheidingsprocedure had ingeleid.

8. Op 28 oktober 1991 verzocht het Duitse consulaat-generaal te Istanbul het Landratsamt Traunstein per telexbericht toestemming om de vrouw een inreisvisum te verlenen, omdat zij naar eigen zeggen haar paspoort tijdens haar verblijf in Turkije had verloren. Het Landratsamt Traunstein had geen bezwaar tegen de afgifte van het inreisvisum, aangezien de verblijfsvergunning van de vrouw door het verlies van het paspoort niet was vervallen. Het consulaat-generaal gaf daarop op 22 januari 1992 een inreisvisum aan de vrouw af.

9. Op 4 februari 1992 liet de vrouw zich met ingang van 1 februari 1992 in het bevolkingsregister te Ruhpolding inschrijven op een ander adres dan dat van haar man. Op 13 mei 1992 liet zij zich met ingang van 1 april 1992 inschrijven in het bevolkingsregister van Bad Reichenhall.

10. Bij beschikking van 4 mei 1992 trok het Landratsamt Traunstein de verblijfsvergunning van de vrouw in, op grond dat het had vernomen, dat de vrouw niet meer met haar man samenleefde. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning eindigde met de betekening van de beschikking en de vrouw werd, onder bedreiging met uitzetting, gelast het land te verlaten. Deze beschikking werd echter bij beschikking van 21 mei 1992 ingetrokken, omdat de vrouw sinds haar verhuizing naar Bad Reichenhall onder de bevoegdheid van het Landratsamt Berchtesgadener Land viel.

11. In het kader van de behandeling van de zaak door het Landratsamt Berchtesgadener Land verklaarde de vrouw in een ongedateerde brief, die op 12 juli 1992 door het Landratsamt is ontvangen, dat zij na haar aankomst in Duitsland in 1990 met haar man heeft samengewoond totdat hij haar begon te slaan en te vernederen. In september 1991 had hij tijdens een gezamenlijke vakantie in Turkije haar paspoort gestolen en was hij zonder haar naar Duitsland teruggekeerd. Na enige tijd te hebben gewacht of haar man haar zou komen ophalen, wat niet gebeurde, had zij een inreisvisum aangevraagd. Nadat dit was afgegeven, was zij naar de woning van haar man gegaan en had zij een verzoeningspoging gedaan. Hij had haar echter geslagen en het huis uitgegooid. Daarna had zij bij vrienden gewoond. Sinds september 1991 had zij niet meer met haar man samengewoond.

12. Bij beschikking van 5 januari 1993 trok het Landratsamt Berchtesgadener Land de oorspronkelijk tot 14 mei 1993 geldige verblijfsvergunning van de vrouw in met ingang

van de datum van betekening van de beschikking, welke op 26 januari 1993 plaatsvond. Op 2 februari 1993 diende de vrouw een verzoek in tot herziening van deze beschikking. Tijdens een verhoor in het kader van de herzieningsprocedure verklaarde de man, dat hij de samenleving met zijn vrouw wilde hervatten. Op 13 mei 1993 verleende het Landratsamt Berchtesgadener Land de vrouw een verblijfsvergunning, die ditmaal tot 14 mei 1994 geldig was.

13. Tijdens een verhoor op 29 juli 1993 gaf de vrouw toe, dat haar man en zij enkel pro forma hadden verklaard, de samenleving te willen hervatten, om haar positie veilig te stellen. Bij beschikking van 13 oktober 1993 trok het Landratsamt Berchtesgadener Land de verblijfsvergunning van de vrouw in met ingang van de datum van betekening van de beschikking, en gelastte het de vrouw, het land te verlaten.

14. Op 9 november 1993 diende de vrouw een verzoek in om herziening van deze beschikking. Dit verzoek werd bij beschikking van 25 april 1994 afgewezen. Hiertegen stelde de vrouw op 24 mei 1994 beroep in bij het Bayerische Verwaltungsgericht München.

15. Op 12 januari 1995 herriep de man zijn verklaring van februari 1993 en verklaarde hij, dat de vrouw hem eind januari 1993 had benaderd en had verzocht haar te helpen, omdat zij problemen had met de vreemdelingendienst. Hij had daarop tegenover de instanties verklaard, dat hij de samenleving wilde hervatten. Dat was echter niet gebeurd en hij was nog steeds van plan om zich in Turkije van zijn vrouw te laten scheiden.

16. Bij beschikking van 13 januari 1995 handhaafde het Landratsamt Berchtesgadener Land zijn besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning en gelastte het de vrouw het land te verlaten. Haar werd er onder meer op gewezen, dat zij geen rechten kon ontlenen aan de bepalingen van besluit nr. 1/80.

17. En ten slotte vorderde de vrouw voor het Bayerische Verwaltungsgericht München nietigverklaring van de beschikking van 13 januari 1995; zij voerde aan, dat zij op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 recht had op een verblijfsvergunning.

**De prejudiciële vragen**

18. Bij beschikking van 14 juni 1995 heeft het Bayerische Verwaltungsgericht München de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is artikel 7, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 (...) slechts van toepassing indien de samenleving in gezinsverband nog bestaat op het moment waarop aan de overige voorwaarden wordt voldaan?

2) Is artikel 7, eerste volzin, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 slechts van toepassing, indien iemand gedurende drie jaar ononderbroken legaal in een Lid-Staat van de Gemeenschap woont?

3) Moet bij de berekening van de periode van drie jaar legaal wonen in de zin van artikel 7, eerste volzin, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 rekening worden gehouden met een vrijwillig of gedwongen verblijf van vijf maanden in Turkije?"

**Het procesverloop en opmerkingen van partijen**

19. Blijkens de verwijzingsbeschikking gaat het Bayerische Verwaltungsgericht München ervan uit, dat het verblijf van de vrouw in Duitsland was onderbroken van september 1991 tot februari 1992, toen de vrouw weliswaar een recht van verblijf in Duitsland had, maar zij de facto in Turkije verbleef. De rechter gaat er daarbij van uit, dat haar man haar tijdens een gezamenlijke vakantie haar paspoort had ontfutseld en haar op die manier had belet om naar Duitsland terug te keren.

20. Verder gaat de verwijzende rechter ervan uit, dat het verblijf van de vrouw in Duitsland niet legaal was in de periode waarin haar verblijfsvergunning was ingetrokken, dat wil zeggen van 26 januari 1993 tot 14 mei 1993. Volgens hem kan zij daarom enkel worden geacht ten minste drie jaar legaal in Duitsland te hebben verbleven, indien de periodes vóór en na deze onderbreking van het legale verblijf kunnen worden samengeteld. De verwijzende rechter gaat er in dit verband van uit, dat de vrouw de haar op 13 mei 1993 verleende verblijfsvergunning niet met bedrog heeft verkregen, aangezien zij op dat moment, ondanks het feit dat haar man haar voortdurend vernederde en sloeg, van plan was om weer met hem te gaan samenleven.

21. De vrouw stelt, dat zij nog steeds met haar man getrouwd is, dat zij meer dan drie jaar in Duitsland heeft gewoond en het recht had om daar te verblijven. Daarmee is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.

22. De Duitse en de Nederlandse regering stellen, dat een Lid-Staat kan verlangen, dat een gezinslid van een Turkse werknemer, dat een verblijfsvergunning krijgt met het oog op gezinshereniging, ook daadwerkelijk met de betrokken Turkse werknemer samenwoont, wil hij of zij een beroep kunnen doen op artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.

23. Volgens de Commissie moet het Hof, voordat het de prejudiciële vragen beantwoordt, eerst onderzoeken of er gedurende de in artikel 7, eerste alinea, genoemde periode van drie jaar sprake moet zijn van samenleving in gezinsverband. Volgens haar is het niet in strijd met artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, dat een Lid-Staat verlangt, dat gedurende de daarin genoemde periode tussen de Turkse werknemer en het gezinslid een gezinsverband heeft bestaan.

24. Volgens de Franse regering is een voorwaarde voor een beroep op artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80, dat er gedurende de daarin genoemde periode van drie jaar tussen de betrokkenen een gezinsverband heeft bestaan.

## Standpunt

25. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter in werkelijkheid te vernemen, in hoeverre artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 als voorwaarde voor het recht op arbeid, dat die bepaling onder bepaalde voorwaarden verleent, samenleving in gezinsverband verlangt gedurende de in die bepaling genoemde periode. De verwijzende rechter drukt dit uit met de vraag, of de bepaling slechts van toepassing is „indien de samenleving in gezinsverband *nog* bestaat op het moment waarop aan de overige voorwaarden wordt voldaan". Deze formulering vindt haar verklaring in het feit, dat in de zaak waarover de nationale rechter zich moet uitspreken, de echtgenoten de facto in gezinsverband hebben samengeleefd van 17 maart 1990 tot september 1991, toen de man de samenleving verbrak voordat de in artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, genoemde periode van ten minste drie jaar was verstreken.

26. Aangenomen moet worden, dat artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, rechtstreekse werking heeft. [4] Letterlijk betreft deze bepaling enkel het recht op arbeid, maar volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft de betrokkene in verband met dit recht op arbeid een afgeleid verblijfsrecht. [5]

27. De verschillende taalversies van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 lopen op bepaalde punten uiteen. Zo kan bijvoorbeeld de tekst van de Deense versie van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, aanleiding geven tot twijfel over de vraag, of voor het in die bepaling neergelegde recht op arbeid samenleving in gezinsverband gedurende de betrokken periode wordt verlangd. Blijkens deze bepaling hebben gezinsleden namelijk „såfremt de har fået tilladelse til at flytte til *den pågældende medlemsstat*" (wanneer zij toestemming hebben gekregen om zich *naar de betrokken Lid-Staat te begeven)* een recht op arbeid „efter at have haft lovlig bopæl *dér* i mindst tre år" (wanneer zij ten

4 — Zie arresten van 20 september 1990 (zaak C-192/89, Sevince, Jurispr. 1990, blz. I-3461) en 5 oktober 1994 (zaak C-355/93, Eroglu, Jurispr. 1994, blz. I-5113).

5 — Zie voetnoot 4.

minste 3 jaar *aldaar* legaal wonen) (cursivering van mij). In de Deense versie wijst „bopæl dér" (aldaar wonen) terug naar „den pågældende medlemsstat" (de betrokken Lid-Staat), en op het eerste gezicht kan de bepaling dan ook aldus worden gelezen, dat het voldoende is dat het gezinslid gedurende drie jaar legaal in dezelfde Lid-Staat woont als de werknemer en dat niet wordt verlangd, dat het gezinslid en de werknemer in gezinsverband leven.

28. Deze onduidelijkheid in bepaalde taalversies moet echter worden vergeleken met artikel 11 van het besluit, dat het overeenkomstige vraagstuk regelt van het recht op arbeid in Turkije voor gezinsleden van onderdanen van de Lid-Staten, die in Turkije werknemer zijn. Artikel 11 bepaalt uitdrukkelijk, dat gezinsleden van onderdanen van Lid-Staten hetzelfde recht op arbeid enkel hebben, wanneer zij „bor sammen med dem" [met hen (d. w. z. met de werknemers) samenwonen]. Wanneer voor de verkrijging van bepaalde rechten in Turkije van het gezinslid van een onderdaan van een Lid-Staat wordt verlangd, dat hij of zij in Turkije met de werknemer samenwoont, volgt uit het algemene beginsel van wederkerigheid logischerwijze, dat dezelfde eis moet gelden wanneer het erom gaat, onder welke voorwaarden gezinsleden van Turkse onderdanen die werknemer zijn in een Lid-Staat, in die Lid-Staat aanspraak kunnen maken op dezelfde rechten.

29. Dat artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, samenwoning verlangt, volgt ook uitdrukkelijk uit de formulering van andere taalversies. Zo spreekt de Franse versie van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van gezinsleden die toestemming hebben gekregen „à le rejoindre", de Duitse van toestemming „zu ihm zu ziehen" en de Engelse van toestemming „to join him". Dezelfde uitdrukkingen worden overigens ook in artikel 11 van deze versies gehanteerd. In de Franse versie heet het daar „ont été autorisés à les rejoindre", in de Duitse „die Genehmigung erhalten haben, zu ihnen zu ziehen" en in de Engelse „have been authorized to join them".

30. Ook de feitelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan artikel 7, eerste alinea, bieden steun voor de opvatting, dat samenleving in gezinsverband gedurende de betrokken periode een voorwaarde is voor het recht op arbeid. Het recht dat de betrokkenen wordt toegekend, wordt hun immers juist verleend in hun hoedanigheid van *gezins*lid. De bepaling beoogt daarmee te verzekeren, dat wanneer een Lid-Staat hun toestemming tot gezinshereniging heeft verleend, de gezinsleden van Turkse werknemers in de Gemeenschap na een zekere tijd het recht krijgen om in te gaan op een arbeidsaanbod. Tegelijkertijd is het vereiste dat de echtgenoten een gemeenschappelijke woonplaats hebben, noodzakelijk om een omzeiling van een immigratiestop door schijnhuwelijken tegen te gaan.

31. Wat de precieze inhoud van het vereiste van samenleving in gezinsverband betreft, kan mijns inziens overigens niet goed worden verlangd, dat het gezinslid en de werknemer permanent onder één dak wonen.

Zo moet het gezinslid kunnen ingaan op een arbeidsaanbod in een andere plaats in de Lid-Staat dan waar de werknemer zijn domicilie heeft, en aldaar op werkdagen of voor kortere periodes verblijf kunnen houden — door er bijvoorbeeld een kamer of een appartement te huren — zodat in gezinsverband wordt samengeleefd in de weekeinden en vakanties. Een groot aantal gemeenschapsonderdanen moeten hun leven op die manier inrichten, en het is toch nog altijd gemakkelijker om tussen München en Rosenheim te pendelen, dan tussen München en Konya. Het gezinslid moet waarschijnlijk ook op familiebezoek kunnen gaan, bijvoorbeeld in Turkije, in een ander land op dienstreis kunnen gaan, of in geval van ziekte of ongeval enige tijd in een ander land kunnen verblijven om zich aldaar te laten behandelen.

32. Gezien de omstandigheden van het onderhavige geval, behoeft echter niet uitgebreider te worden ingegaan op de vele vragen die in de praktijk kunnen rijzen in verband met het vereiste van samenleving in gezinsverband. Uit het dossier blijkt namelijk dat, zelfs als men ervan uitgaat dat er in de vijf maanden, vanaf september 1991, dat de vrouw in Turkije verbleef, een gezinsverband is blijven bestaan, zij korter legaal met haar man heeft samengewoond dan de drie jaar die artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, verlangt. Alleen al op deze grond kan zij zich niet op artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, beroepen.

33. Evenmin behoeft dus te worden ingegaan op de vraag of het vereiste van samenleving in gezinsverband blijft gelden na afloop van de periode van drie jaar, en op de overige problemen die de verwijzende rechter heeft opgeworpen.

## Conclusie

34. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die is ondertekend te Ankara op 12 september 1963 en namens de Gemeenschap is gesloten bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd, dat het gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behorende Turkse onderdaan het in dat artikel neergelegde recht om te reageren op een arbeidsaanbod enkel heeft, wanneer de betrokkene aldaar ten minste drie jaar legaal tezamen met de betrokken werknemer woont."