CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 8 juli 1999 *

1. Bij het Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach (Duitsland) is door een Turks onderdaan, Ö. Nazli, en zijn twee minderjarige kinderen beroep ingesteld tegen een bevel tot uitzetting uit het Duitse grondgebied dat jegens hem is uitgevaardigd door de bevoegde administratieve autoriteiten.

2. De nationale rechter heeft in het Duitse recht noch in het Europees Vestigingsverdrag gronden voor nietigverklaring van voornoemd uitzettingsbevel gevonden, doch vraagt zich af, of het beroep wellicht gegrond is in het licht van het gemeenschapsrecht, meer bepaald in het licht van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 van de Associatieraad, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80").

3. Nazli leeft sinds 1978 in Duitsland en heeft daar van 1979 tot en met 1989 zonder onderbreking arbeid in loondienst verricht bij dezelfde werkgever, waarvoor hij zowel over een arbeidsvergunning als over een verblijfsvergunning beschikte. Uit hoofde hiervan kon hij een beroep doen op artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, volgens welke bepaling de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, na vier jaar legale arbeid in die lidstaat vrije toegang heeft tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze. Overigens kreeg Nazli in 1989 een arbeidsvergunning voor onbepaalde duur.

4. In 1992 was Nazli betrokken bij de handel in verdovende middelen, in verband waarmee hij van 11 december 1992 tot en met 21 januari 1994 in voorlopige hechtenis werd genomen en vervolgens bij vonnis van 20 april 1994 — waarvan hij niet in hoger beroep is gegaan — door het Landgericht Hamburg tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar en negen maanden werd veroordeeld.

5. Op 2 januari 1995 kreeg Nazli opnieuw een vaste dienstbetrekking. Inmiddels was zijn verblijfsvergunning echter op 31 december 1994 verlopen en ondanks zijn administratief beroep daartegen lukte het hem vanwege zijn antecedenten niet om verlenging van deze vergunning te verkrijgen, omdat de bevoegde autoriteiten van oordeel waren, dat redenen van openbare orde, die artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk noemt, zich tegen zijn aanwezigheid op Duitse bodem verzetten.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

6. De vragen van de nationale rechter berusten op twee vaststellingen. Enerzijds was Nazli op het moment waarop hij in voorlopige hechtenis werd genomen houder van een arbeidsvergunning voor onbepaalde duur en heeft de voorwaardelijke aard van de hem opgelegde straf hem in staat gesteld, na zijn vrijlating opnieuw een arbeidsbetrekking te vinden.

7. Anderzijds heeft de strafrechter in de overwegingen van zijn vonnis uitvoerig aandacht besteed aan de vraag, waarom hij Nazli een in verhouding tot de ernst van de overtreding, namelijk medeplichtigheid aan een transactie van 1 500 g heroïne, ogenschijnlijk lichte straf heeft opgelegd.

8. Voor wat betreft de strafmaat en de opschorting van de tenuitvoerlegging van de straf verwijst de strafrechter inzonderheid naar het feit, dat betrokkene berouw heeft en diep getroffen is door zijn handelen en de gevolgen daarvan, dat hij de noodzakelijke lering uit zijn veroordeling heeft getrokken en zich niet aan recidive schuldig zal maken, en, tot slot, dat hij sociaal goed geïntegreerd is.

9. Uit deze constateringen van de strafrechter komt volgens de verwijzende rechter duidelijk naar voren, dat het tegen Nazli uitgevaardigde uitzettingsbevel niet kan berusten op gronden van speciale preventie, hetgeen betekent dat het slechts zijn rechtvaardiging kan vinden in overwegingen van algemene preventie. De toelaatbaarheid van dit soort overwegingen onderstelt echter, in het geval van een Turkse werknemer die rechten ontleent aan artikel 6 van besluit nr. 1/80, dat ze niet in strijd zijn met artikel 14, voornoemd, van hetzelfde besluit.

10. Gelet op deze twijfels heeft de nationale rechter de twee volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Verliest een Turkse werknemer met de status als bedoeld in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, deze status achteraf vanwege het feit dat hij op grond van jegens hem gerezen ernstige verdenkingen ter zake van het plegen van een strafbaar feit in preventieve hechtenis is genomen en vervolgens voor het aan de preventieve hechtenis ten grondslag liggende strafbaar feit onherroepelijk tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf is veroordeeld?

2) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Is de uitzetting van een dergelijke Turkse werknemer enkel om redenen van algemene preventie, dat wil zeggen teneinde andere vreemdelingen af te

schrikken, verenigbaar met artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80?"

De gevolgen van voorlopige hechtenis en van een voorwaardelijke vrijheidsstraf voor de status van een Turkse werknemer

11. De eerste vraag van de nationale rechter valt mijns inziens in twee verschillende vragen uiteen, namelijk de vraag naar de gevolgen van het in voorlopige hechtenis nemen van een Turkse werknemer, en de vraag naar de gevolgen voor deze werknemer van een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

12. Ik zal eerst de eerste vraag bespreken, waarbij ik mij zal concentreren op het geval zoals dat in casu door Nazli is voorgelegd aan de verwijzende rechter, dat wil zeggen het geval waarin een Turkse werknemer, op het moment van zijn arrestatie, gerechtigd is artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, in te roepen, welke bepaling is geredigeerd als volgt:

„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 vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze."

13. Tijdens de mondelinge behandeling heeft verzoeker in het hoofdgeding gesteld, onder verwijzing naar het door de Franse regering en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen ingenomen standpunt, dat een werknemer die het betrokken recht heeft verworven, dit recht niet kan worden ontnomen op de enkele grond dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde.

14. Dit is volgens mij in casu niet het geval. Zoals ik in mijn recente conclusie van 3 juni 1999 in de nog bij het Hof aanhangige zaak Ergat (C-329/97) heb uiteengezet, ben ik van mening, dat een Turkse werknemer zelfs na vier jaar legale arbeid in de lidstaat van ontvangst daaraan niet automatisch een onvoorwaardelijk en in de tijd onbegrensd recht op verblijf ontleent.

15. Deze conclusie volgt in de eerste plaats uit het arrest Bozkurt [1], waar het Hof verklaarde:

„dat artikel 6 van besluit nr. 1/80 de situatie van Turkse werknemers betreft die werkzaam of tijdelijk arbeidsongeschikt zijn. Het betreft daarentegen niet de situatie van een Turks onderdaan die de arbeidsmarkt van een lidstaat definitief heeft verlaten, *bijvoorbeeld* omdat hij *de pensioengerechtigde leeftijd* heeft bereikt of, zoals in het onderhavige geval, *blijvend volledig arbeidsongeschikt* is geworden. [2]

Bij gebreke van een specifieke bepaling die aan Turkse werknemers het recht verleent van voortgezet verblijf op het grondgebied van een lidstaat na er arbeid te hebben verricht, vervalt het verblijfsrecht van de Turkse onderdaan dat hem bij artikel 6 van besluit nr. 1/80 impliciet, maar noodzakelijkerwijs wordt verleend als accessoir van het verrichten van legale arbeid, indien hij volledig en blijvend arbeidsongeschikt is geworden.

Er zij nog op gewezen, dat voor gemeenschapsonderdanen de voorwaarden waaronder een recht op voortgezet verblijf kan worden uitgeoefend, volgens artikel 48, lid 3, sub d, van het Verdrag moesten worden vastgelegd bij een verordening van de Commissie. De krachtens artikel 48 geldende regeling kan dus niet zonder meer op Turkse werknemers worden toegepast."

16. Voorts staat in het dictum van het arrest Tetik [3] te lezen,

„dat een Turkse werknemer die gedurende meer dan vier jaar legaal op het grondgebied van een lidstaat heeft gewerkt [en die] vrijwillig besluit zijn arbeid op te geven om in dezelfde lidstaat nieuw werk te zoeken en er niet in slaagt onmiddellijk een andere arbeidsverhouding aan te gaan, recht heeft gedurende een redelijke termijn in die lidstaat te verblijven om nieuwe arbeid in loondienst te zoeken, voor zover hij tot de legale arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat blijft behoren en, in voorkomend geval, de voorschriften van de in die staat vigerende regeling naleeft, bijvoorbeeld door zich als werkzoekende in te schrijven en zich ter beschikking van het arbeidsbureau te stellen".

17. Uit dit arrest volgt — a contrario — dat een werknemer die na het verstrijken van een redelijke termijn vrijwillig werkloos blijft, zijn recht op verblijf verliest.

1 — Arrest van 6 juni 1995 (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 39-41).

2 — Cursivering van mij.

3 — Arrest van 23 januari 1997 (C-171/95, Jurispr. blz. I-329).

18. Een Turkse werknemer kan dus het recht van vrije toegang tot elke arbeid in loondienst en het recht van verblijf, dat daarvan het uitvloeisel is, ook verliezen in situaties waarin hem geen enkele inbreuk op de openbare orde kan worden verweten.

19. Artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 preciseert de verschillende situaties waarin de verworven rechten niet verloren gaan. Deze bepaling luidt als volgt:

„Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid."

20. Het Hof heeft in punt 38 van het arrest Bozkurt, reeds aangehaald, overwogen, dat dit lid *„met name"* van toepassing is op de berekening van de periode van legale arbeid die noodzakelijk is voor het verkrijgen van het recht op vrije toegang tot elke arbeid in loondienst. Het is dus niet uitsluitend op deze berekening van toepassing, doch ook op het behoud van dit recht, wanneer het eenmaal is verworven.

21. Artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 onderscheidt twee categorieën onderbrekingen van de arbeid, waaraan verschillende gevolgen worden verbonden. De eerste categorie betreft situaties waarin de werknemer zijn arbeidsplaats in de onderneming behoudt; deze tijdvakken worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, hetgeen ook moeilijk anders kan. Niemand zou immers durven beweren, dat de werknemer die met instemming van zijn werkgever vakantie neemt, zich van de arbeidsmarkt heeft teruggetrokken, want in iedere arbeidsverhouding worden perioden van actieve arbeid afgewisseld met perioden van rust.

22. De tweede categorie ziet op situaties waarin de werknemer geen arbeid meer verricht zonder dat hem dit kan worden aangerekend, maar ook zonder dat bekend is wanneer hij de arbeid weer zal hervatten. Deze onderbrekingen van de arbeid worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch hebben evenmin tot gevolg, dat de werknemer van de legale arbeidsmarkt wordt uitgesloten, zoals bijvoorbeeld in het geval van blijvende volledige arbeidsongeschiktheid of terugkeer voor een langdurige periode naar Turkije.

23. De werknemer verricht geen arbeid in loondienst meer, doch behoudt de rechten ten aanzien van de toegang tot arbeid die hij uit hoofde van de door hem vervulde tijdvakken van arbeid had verworven voordat hij de arbeidsmarkt tegen zijn wil moest verlaten.

24. Kennelijk heeft men de gevolgen voor de Turkse werknemer van bestaansrisico's tot een minimum willen beperken door de toch al moeilijke situatie niet nog meer te verergeren door het verlies van het recht op arbeid van degene die zijn betrekking kwijtraakt of ziek wordt, zonder vooruitzicht op spoedig herstel.

25. Het is duidelijk, dat de Turkse werknemer die, zoals Nazli, in voorlopige hechtenis is genomen, onder geen van de gevallen van artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 valt.

26. Betekent dit dat hij, zoals de Duitse administratieve autoriteiten hebben geoordeeld, niet meer tot de legale arbeidsmarkt behoort en de krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 verworven rechten heeft verloren?

27. Dit zou stellig het geval zijn, indien lid 2 in dier voege moest worden uitgelegd, dat het een uitputtende opsomming geeft van de gevallen waarin het niet daadwerkelijk verrichten van arbeid in loondienst niet tot een dergelijk gevolg voor de Turkse werknemer leidt.

28. Dit is echter niet de uitlegging die door het Hof is gehanteerd. Deze rechter heeft geoordeeld, dat een non-actieve Turkse werknemer de door hem verworven rechten ter zake van het recht op arbeid, en daarmee ter zake van het recht op verblijf, enkel kan verliezen, indien is vastgesteld, dat hij de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst *definitief* heeft verlaten.

29. Dit vertrek moet objectief worden beoordeeld, zodat zowel degene die zijn werk vrijwillig heeft opgegeven om weer in Turkije te gaan leven geacht moet worden de arbeidsmarkt te hebben verlaten als degene die, in de zin van het arrest Bozkurt, de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of een bedrijfsongeval heeft gehad waardoor hij blijvend volledig arbeidsongeschikt is geworden. [4]

30. Daarentegen volgt uit het reeds aangehaalde arrest Tetik, dat een Turkse werknemer die op een gegeven moment niet daadwerkelijk arbeid verricht, niet automatisch kan worden geacht zich uit de arbeidsmarkt te hebben teruggetrokken, enkel en alleen omdat hij onder geen van de in artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 voorziene gevallen valt.

31. Nu aldus is vastgesteld, dat een periode van onderbreking van de arbeid die niet onder een van de uitdrukkelijk in artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 genoemde gevallen valt, niet altijd leidt tot verlies van de rechten die uit hoofde van eerdere tijdvakken van arbeid zijn verworven, moet nog worden onderzocht, of de in de rechtspraak gehanteerde uitlegging van deze

4 — Zie arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punten 39 en 40.

bepaling, die de bescherming van de rechten van de Turkse werknemer dient, ten goede kan komen aan iemand die in een bijzondere situatie van werkloosheid verkeert, namelijk voorlopige hechtenis op last van de rechter.

32. Teneinde deze vraag te beantwoorden, moet de aard van de voorlopige hechtenis worden bezien, met inachtneming van de fundamentele beginselen van het strafrecht en het strafprocesrecht.

33. Voorlopige hechtenis heeft per definitie een voorlopig karakter, omdat zij automatisch een einde neemt wanneer de bevoegde rechter de betrokkene al dan niet schuldig heeft bevonden en hetzij de vrijlating van de verdachte heeft gelast omdat hij onschuldig is, of hem een andere straf dan een vrijheidsstraf heeft opgelegd, hetzij diens inhechtenisneming heeft bevolen zodat hij de gevangenisstraf kan uitzitten waartoe hij is veroordeeld.

34. In het laatste geval blijft de verdachte die vóór de uitspraak in hechtenis was genomen, ook na de uitspraak in hechtenis, maar dan wel krachtens een andere titel, wat juridisch gezien van essentieel belang is, ook al is het verschil voor de betrokkene zelf niet zo groot.

35. Men kan hiertegen inbrengen, dat bij veroordeling tot een vrijheidsstraf de duur van de voorlopige hechtenis mag worden afgetrokken van de duur van de door de rechter bevolen hechtenis (hiervan is echter geen sprake in het hoofdgeding, omdat de aan Nazli opgelegde straf geheel voorwaardelijk is).

36. Dit valt inderdaad niet te ontkennen, doch het doet niet af aan het feit dat de betrokkene tijdens zijn voorlopige hechtenis op elk moment, al naargelang de behoeften van het onderzoek, weer in vrijheid kon worden gesteld en dus zijn arbeid kon hervatten.

37. Aftrek van voorarrest is een daad van clementie, bedoeld om de vrijheidsstraf strikt te beperken tot de duur van de hechtenis die de rechter ter bestraffing van de overtreding noodzakelijk heeft geacht. Er kan geen sprake van zijn, dat de voorlopige hechtenis negatieve gevolgen teweegbrengt voor de werknemer die niet is opgesloten op grond van een veroordeling, doch omdat de werking van de openbare dienst justitie dit vereiste.

38. En hiermee kom ik bij een tweede kenmerk van de voorlopige hechtenis, namelijk dat het een maatregel is die ter verzekering van de goede werking van het strafproces een bijzondere last aan een individu oplegt, te weten het verlies van de persoonlijke bewegingsvrijheid.

39. In een samenleving die uitdrukkelijk heeft verklaard, grote waarde te hechten aan eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, moet dit verlies van vrijheid tot een strikt minimum worden beperkt. Zo heeft de wetgever in de verschillende lidstaten de voorlopige hechtenis overigens ook opgevat. Het is niet mogelijk hier een vergelijking te maken van de betrokken regeling in de vijftien lidstaten, doch ik wijs erop, dat in het algemeen het bestaan van ernstige verdenkingen jegens iemand op zich niet volstaat om hem in voorlopige hechtenis te nemen. De inhechtenisneming moet aan een reële behoefte van het onderzoek tegemoetkomen, bijvoorbeeld om druk op getuigen of contact met medeverdachten te voorkomen, of moet noodzakelijk zijn in verband met het bestaan van ernstige risico's voor de openbare orde, bijvoorbeeld het risico dat de vermoedelijke dader opnieuw opduikt in de buurt waar een kind is ontvoerd.

40. Bovendien is in de huidige wetgeving een zeer duidelijke tendens waarneembaar tot een strenger toezicht op de voorlopige inhechtenisneming en de duur daarvan, waarbij zelfs een maximumduur wordt vastgesteld die alleen in uitzonderlijke en welomschreven gevallen mag worden overschreden.

41. Gelet op deze tendens zou het op zijn zachtst gezegd weinig consistent zijn om te verkondigen, dat de Turkse werknemer die in voorlopige hechtenis is genomen opdat onder optimale omstandigheden recht kan worden gedaan, zichzelf, op een hem toerekenbare wijze, van de legale arbeidsmarkt heeft uitgesloten.

42. Naar mijn mening wettigen deze overwegingen op zich reeds de conclusie, dat de voorlopige inhechtenisneming niet kan leiden tot uitsluiting van de arbeidsmarkt. Er is echter nog een andere reden die zich onvoorwaardelijk verzet tegen een dergelijke uitlegging, namelijk het vermoeden van onschuld, zoals vastgelegd in artikel 6, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

43. Dit vermoeden impliceert, dat een verdachte tot de dag waarop de bevoegde rechter hem schuldig bevindt en het desbetreffende vonnis kracht van gewijsde krijgt, vermoed wordt onschuldig te zijn en dus niet kan worden bestraft voor feiten waarvan hij de vermoedelijke dader is.

44. Het vermoeden van onschuld moet bijzonder ruim worden opgevat, zodat elke vorm van bestraffing, daaronder begrepen ontneming van het recht op toegang tot arbeid, ongeoorloofd is, zolang de verdachte zich, bij gebreke van een veroordeling, op dat vermoeden kan beroepen.

45. Het vermoeden van onschuld kan op geen enkele wijze worden ingeperkt; de voorlopige inhechtenisneming die, zoals reeds vermeld, wordt ingegeven en gerechtvaardigd door de behoeften van het onderzoek, en niet door doeleinden van repressie, doet hieraan niet af.

46. Ik kom dan ook tot de conclusie, dat het feit dat Nazli dertien maanden in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht, niet heeft geleid tot verlies van de door hem eerder uit hoofde van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 verworven rechten.

47. En hiermee beland ik bij het tweede vraagstuk dat in de eerste vraag van de verwijzende rechter aan de orde wordt gesteld, namelijk de eventuele gevolgen voor die rechten van een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf.

48. Hier kan mijns inziens met een korte uiteenzetting worden volstaan. De schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf stelt de veroordeelde namelijk in staat, op vrije voeten te blijven of, indien hij in voorlopige hechtenis was genomen, zijn vrijheid terug te krijgen en dus weer arbeid in loondienst te verrichten.

49. De schorsing van de tenuitvoerlegging beoogt nu juist te vermijden, dat de veroordeelde door zijn opsluiting wordt geïsoleerd van de maatschappij, en wil hem in staat stellen een volkomen normale leefwijze te behouden of te hervatten, met inbegrip van de uitoefening van een beroep. Indien aan de veroordeling van een Turkse werknemer tot een voorwaardelijke gevangenisstraf, het verlies van het recht om arbeid in loondienst te verrichten zou worden gekoppeld, zou zulks haaks op deze doelstelling staan.

50. Bovendien zou dit betekenen dat de opgelegde straf, die de rechter na een volledig en objectief onderzoek van alle elementen van het dossier, waaronder de ernst van de overtreding, het strafverleden van de betrokkene en zijn kansen op reïntegratie, juist gematigd heeft willen houden, vergezeld gaat van een zeer ernstige sanctie, omdat de betrokkene met het verlies van het recht om arbeid te verrichten ook zijn verblijfsrecht zou verliezen.

51. De daaruit voortvloeiende uitsluiting van de Turkse werknemer zou lijnrecht in tegenspraak zijn met de mogelijkheid van reïntegratie, die de strafrechter niet irreëel achtte en dus open heeft willen laten. Ik wijs er tevens op, dat in sommige gevallen, wanneer aan de schorsing van de tenuitvoerlegging bepaalde voorwaarden voor de veroordeelde worden verbonden met het oog op het welslagen van het reïntegratieproces, daartoe stelselmatig de verplichting behoort om legale arbeid te verrichten.

52. Wanneer een Turkse werknemer wordt belet aan deze verplichting te voldoen, zou zulks rechtstreeks indruisen tegen de door de strafrechter passend geachte behandeling van de delinquent, en zou zulks bovendien tot opheffing van de opschorting van de tenuitvoerlegging van de straf leiden, zoals voorzien in alle gevallen waarin een veroordeelde zich niet aan de hem opgelegde verplichtingen houdt.

53. De conclusie die zich opdringt is dus, dat de veroordeling van een Turkse werknemer tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf, net zo min als de voorlopige hechtenis, ook al zij het op andere gronden, niet

tot gevolg heeft, dat hem de rechten worden ontnomen die hij eerder uit hoofde van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 had verworven.

54. Een andere kwestie is echter de eveneens door de nationale rechter gestelde vraag, of een Turkse werknemer in de situatie van Nazli kan worden uitgezet uit hoofde van de bescherming van de openbare orde.

De toelaatbaarheid van de uitzetting van een Turkse werknemer om redenen van algemene preventie

55. Zoals hiervoor is opgemerkt, is de verwijzende rechter van oordeel dat er, gelet op de motivering van het vonnis waarbij Nazli tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar en negen maanden is veroordeeld, geen redenen van speciale preventie aanwijsbaar zijn ter rechtvaardiging van zijn uitzetting, zodat de uitzetting geacht moet worden te zijn gelast om redenen van algemene preventie.

56. De vraag die het Hof wordt gesteld is dus, of besluit nr. 1/80 een op die gronden gebaseerde uitzetting toestaat. Uit artikel 14, lid 1, daarvan vloeit voort, dat de bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, die zijn gewijd aan „Arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers", „worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid".

57. Indien in casu sprake was van een uitzetting om redenen van algemene preventie door een lidstaat van een werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat, zou het antwoord niet moeilijk zijn.

58. Artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid[5], bepaalt namelijk: „De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen." Dit artikel is door het Hof aldus uitgelegd, dat het „in de weg staat aan de uitzetting van een onderdaan van een lidstaat, indien tot deze uitzetting is besloten ter afschrikking van andere vreemdelingen, dat wil zeggen, wanneer de uitzetting (...) op overwegingen van ‚algemene preventie' berust". [6]

5 — PB 1964, 56, blz. 850.

6 — Arrest van 26 februari 1975, Bonsignore (67/74, Jurispr. blz. 297, punt 7).

59. In het geval van Turkse werknemers ontbreekt echter een soortgelijke precisering door een uitvoeringsbepaling van het begrip „beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid".

60. En dit verklaart de botsing tussen twee stellingen, namelijk die van de Stadt Nürnberg en de Duitse regering enerzijds, en die van Nazli, de Franse regering en de Commissie anderzijds.

61. Volgens de eerste stelling moeten de vereisten van openbare orde, zoals erkend in artikel 14 van besluit nr. 1/80, op klassieke wijze worden opgevat, dat wil zeggen zeer ruim, en omvatten zij dus de algemene preventie. De inhoud van artikel 12 van de associatieovereenkomst („de overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen") zou zich geenszins tegen deze uitlegging verzetten.

62. Afgezien van het feit dat die bepaling een programmatisch karakter heeft, zou het verbod van uitzetting uit hoofde van algemene preventie niet op artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) kunnen worden gebaseerd en zou het, uitsluitend voor gemeenschapsonderdanen, bij richtlijn 64/221 zijn ingevoerd.

63. De tweede stelling luidt, dat het, hoewel de situatie van een Turkse werknemer niet identiek is aan die van een werknemer die onderdaan is van een lidstaat, al was het maar omdat de eerste niet het recht heeft zich vrijelijk te verplaatsen en de tweede wel, niettemin mogelijk is, en in het licht van voornoemd artikel 12 van de associatieovereenkomst zelfs noodzakelijk lijkt, zoals het Hof in punt 20 van het reeds aangehaalde arrest Bozkurt heeft beslist, om de uit artikel 48 van het Verdrag voortvloeiende beginselen zoveel mogelijk toe te passen op Turkse werknemers. [7]

64. Weliswaar is het verbod van uitzettingsmaatregelen om redenen van algemene preventie enkel opgenomen in artikel 3 van richtlijn 64/221, doch het kan eveneens worden afgeleid uit een redelijke uitlegging van artikel 48 van het Verdrag en kan dus, als een uit artikel 48 voortvloeiend beginsel, naar de Turkse werknemers worden getransponeerd, niettegenstaande het feit dat in hun geval een soortgelijke bepaling als artikel 3 van richtlijn 64/221 ontbreekt.

65. Tot staving van deze stelling is door Nazli verwezen naar het arrest Royer [8], waarin het Hof oordeelde, dat het in artikel 48, lid 3, van het Verdrag gemaakte voorbehoud moet worden gezien als een mogelijkheid om in individuele gevallen op deugdelijk gemotiveerde gronden beperkingen aan te brengen op de uitoefening van een rechtstreeks aan het Verdrag ontleend

7 — Zie, in dezelfde zin, arrest Tetik, reeds aangehaald, punten 20 en 28; arresten van 30 september 1997, Günaydin (C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punt 21), en Ertanir (C-98/96, Jurispr. blz. I-5179, punt 21), en arrest van 26 november 1998, Birden (C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 23).

8 — Arrest van 8 april 1976 (48/75, Jurispr. blz. 497, punt 29).

recht, en door de Commissie naar het arrest Bouchereau [9], waarin het Hof besliste, dat het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan veronderstelt van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

66. Hoe nu te beslissen tussen deze twee diametraal tegengestelde opvattingen?

67. In de eerste plaats zou ik willen opmerken, dat de status van een Turkse werknemer op een aantal fundamentele punten zeer duidelijk verschilt van die van de werknemer die gemeenschapsonderdaan is, en dat derhalve onmogelijk als beginsel kan worden aanvaard, dat de eerste werknemer in alle opzichten eender moet worden behandeld als de tweede werknemer.

68. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de binnenkomst van de Turkse werknemer op het grondgebied van een lidstaat kan worden onderworpen aan een echte verblijfsvergunning die, teneinde rechten ter zake van arbeid te doen ontstaan, niet op tijdelijke basis of onder frauduleuze omstandigheden mag zijn verkregen. [10] In tegenstelling tot de „verblijfskaart" die aan onderdanen van een lidstaat wordt verleend [11], hoeft de aan de Turkse werknemer verleende verblijfsvergunning niet automatisch na vijf jaar te worden verlengd. Deze vergunning geeft geen recht op vrije verplaatsing binnen de andere lidstaten.

69. Uit al deze elementen kan worden afgeleid, dat, zelfs wanneer de Turkse werknemer het recht van vrije toegang tot arbeid in loondienst te zijner keuze heeft verworven, hij niet over een recht van verblijf beschikt dat een volkomen identieke inhoud heeft als dat van de communautaire werknemer.

70. Dit wettigt mijns inziens echter nog niet de conclusie, dat het begrip „inbreuk op de openbare orde" anders moet worden uitgelegd ten aanzien van de Turkse werknemer dan ten aanzien van de communautaire werknemer.

71. Zo zou het ondenkbaar zijn, dat een eenmalige drugstransactie van een Turkse werknemer te allen tijde een verstoring van de openbare orde oplevert, terwijl de gemeenschapsonderdaan er verschillende kan begaan alvorens hij dezelfde verstoring veroorzaakt.

9 — Arrest van 27 oktober 1977 (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

10 — Zie de arresten geciteerd in het arrest Birden, reeds aangehaald, punten 56-59.

11 — Zie artikel 6 van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13).

72. Aangezien er volgens mij geen enkel objectief element aanwijsbaar is dat tot een verschillende uitlegging van de eisen van openbare orde, al naargelang de status van de betrokkene, noopt, moet het beginsel worden toegepast, dat gelijke delicten een gelijke juridische kwalificatie moeten krijgen.

73. Voorts wijs ik erop dat, zoals de Commissie terecht heeft beklemtoond, de bescherming tegen uitzetting om redenen van openbare orde in verband met de algemene preventie niet onderstelt, dat het vrije verkeer volledig gerealiseerd is.

74. Ten tijde van de vaststelling van richtlijn 64/221 was het vrije verkeer namelijk nog niet verzekerd ten aanzien van de werknemers van de Gemeenschap. Wanneer bovendien is erkend, dat een werknemer een verblijfsrecht heeft, moet de mogelijkheid voor een lidstaat om te zijnen aanzien een uitzettingsmaatregel te nemen, noodzakelijkerwijs worden afgebakend.

75. Erkennen dat een lidstaat uitzettingsmaatregelen ten aanzien van Turkse werknemers kan uitvaardigen enkel uit hoofde van de algemene preventie, zou ertoe leiden, dat deze afbakening ernstig aan betekenis inboet, en zou in elk geval indruisen tegen de in de associatieovereenkomst tot uitdrukking gebrachte wil om zich bij het bepalen van de status van de Turkse werknemer zoveel mogelijk te laten inspireren door de status die de communautaire werknemer ingevolge artikel 48 van het Verdrag geniet, welke bepaling richtlijn 64/221 veeleer heeft verduidelijkt dan aangevuld.

76. Terugkerend naar het geval van Nazli zij tot slot beklemtoond, dat een lidstaat waarschijnlijk slechts bij hoge uitzondering te maken krijgt met een situatie waarin een van zijn strafrechters een Turks onderdaan veroordeelt wegens medeplichtigheid aan drugshandel en tegelijkertijd vaststelt, dat de veroordeelde „zich niet aan recidive schuldig [zal] maken" en op niet minder stellige wijze een gunstige prognose uitspreekt betreffende de reïntegratie van de betrokkene, aldus de mogelijkheid uitsluitend van een uitzetting om redenen van speciale preventie, waarvan zowel de toelaatbaarheid als de noodzaak in sommige gevallen buiten kijf staan.

77. Op grond van de voorgaande overwegingen kom ik tot de conclusie, dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 een lidstaat niet machtigt een Turkse werknemer uit te zetten, wanneer deze uitzetting uitsluitend is gebaseerd op redenen van algemene preventie.

Conclusie

78. Aan het eind van deze conclusie gekomen geef ik het Hof in overweging, de door de nationale rechter gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Een Turkse werknemer met de juridische status als bedoeld in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 van de Associatieraad, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, betreffende de ontwikkeling van de associatie, verliest deze status achteraf niet vanwege het feit dat hij op grond van jegens hem gerezen ernstige verdenkingen ter zake van het plegen van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis is genomen en vervolgens voor het aan de voorlopige hechtenis ten grondslag liggende strafbaar feit onherroepelijk tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf is veroordeeld.

2) De uitzetting van een dergelijke Turkse werknemer enkel om redenen van algemene preventie, dat wil zeggen uitsluitend ter afschrikking van andere vreemdelingen, is niet verenigbaar met artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80."