

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

10 februari 2000 \*

In zaak C-340/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van het Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach (Duitsland), in het aldaar aanhangig geding tussen

Ö. Nazli,

C. Nazli,

M. Nazli

en

Stadt Nürnberg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, 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 is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

\* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen (rapporteur), president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, P. J. G. Kapteyn en G. Hirsch, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo  
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Ö. Nazli, C. Nazli en M. Nazli, vertegenwoordigd door K.-H. Becker, advocaat te Neurenberg,
- de Stadt Nürnberg, vertegenwoordigd door R. Porzel, Rechtsdirektor bij het Rechtsamt der Stadt Nürnberg, als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. de Bourgoing, chargé de mission bij die directie, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Hillenkamp en P. J. Kuijper, juridisch adviseurs, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Ö. Nazli, C. Nazli en M. Nazli, vertegenwoordigd door K.-H. Becker en G. Glupe, advocaat te Neurenberg; de Stadt Nürnberg, vertegenwoordigd door R. Porzel; de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Financiën, als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Lercher, chargé de mission bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door P. Hillenkamp, ter terechtzitting van 10 juni 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juli 1999,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 7 juli 1997, ingekomen bij het Hof op 1 oktober daaraanvolgend, heeft het Bayerische Bundesverwaltungsgericht Ansbach krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen

gesteld over de uitlegging van de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).

- 2 De vragen zijn gerezen in een geding tussen Ö. Nazli en zijn twee minderjarige kinderen waarover hij de voogdij heeft, allen Turks onderdaan, en de Stadt Nürnberg, ter zake van een besluit waarbij verlenging van de verblijfsvergunning van Nazli in Duitsland is geweigerd en zijn uitzetting uit het grondgebied van die lidstaat is bevolen.

### Besluit nr. 1/80

- 3 De artikelen 6 en 14 van besluit nr. 1/80 staan vermeld in hoofdstuk II, getiteld „Sociale bepalingen”, deel 1, betreffende „Arbeidsmarktvragestukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”.

4 Artikel 6, lid 1, luidt 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 een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
  
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;
  
- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

5 Artikel 14, lid 1, bepaalt:

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

## Het hoofdgeding

- 6 Blijkens het dossier in het hoofdgeding kreeg Nazli, geboren in 1956, in 1978 toestemming om het Duitse grondgebied te betreden en verichtte hij van 1979 tot en met 24 juni 1989 zonder onderbreking arbeid in loondienst bij dezelfde werkgever, waarvoor hem zowel een arbeidsvergunning als een verblijfsvergunning werden verleend.
- 7 Sinds 31 maart 1989 heeft Nazli een arbeidsvergunning voor onbepaalde duur, zonder beperkingen.
- 8 Na afloop van zijn eerste arbeidsverhouding in juni 1989 was Nazli enkele malen ziek of werkloos, doch hij vond altijd weer werk bij verschillende werkgevers.
- 9 In 1992 was Nazli in Duitsland betrokken bij de handel in verdovende middelen.
- 10 In het kader van dit strafbaar feit werd hij van 11 december 1992 tot en met 21 januari 1994 in voorlopige hechtenis genomen.
- 11 Bij vonnis van 20 april 1994, dat inmiddels kracht van gewijsde heeft, veroordeelde het Landgericht Hamburg Nazli wegens medeplichtigheid aan de handel in 1 500 g heroïne tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar en negen maanden.

- 12 Deze rechterlijke instantie baseerde het volledig voorwaardelijke karakter van de straf met name op zijn overtuiging, dat het om een eenmalig vergrijp ging en dat de betrokkene, die oprecht berouw toonde en diep getroffen was door zijn handelen en de gevolgen daarvan, de noodzakelijke lering uit zijn veroordeling zou trekken en zich niet aan recidive schuldig zou maken, ook al werd de straf niet ten uitvoer gelegd. Bovendien was Nazli sociaal goed geïntegreerd en had hij onmiddellijk na zijn vrijlating een nieuwe dienstbetrekking gevonden. Tot slot was zijn rol bij het plegen van het strafbaar feit slechts van ondergeschikt belang geweest.
  
- 13 Vaststaat, dat Nazli na afloop van zijn preventieve hechtenis opnieuw arbeid in loondienst heeft verricht en dat hij sinds 2 januari 1995 een vaste dienstbetrekking in Duitsland heeft.
  
- 14 Zijn laatste verblijfsvergunning in die lidstaat, die in 1991 was afgegeven, verliep op 31 december 1994.
  
- 15 Het door Nazli op 10 november 1994 ingediende verzoek om verlenging van deze vergunning werd afgewezen bij besluit van 6 oktober 1995 van de vreemdelingendienst van de Stadt Nürnberg, die tegelijkertijd zijn uitzetting gelastte. Op 21 november 1996 werd dit besluit bevestigd door de bevoegde autoriteiten bij wie Nazli administratief beroep had ingesteld.
  
- 16 Het besluit tot uitzetting van Nazli werd genomen op basis van § 47, lid 2, punt 2, van het Ausländergesetz (Duitse vreemdelingenwet), volgens welke bepaling een vreemdeling in beginsel wordt uitgezet, wanneer hij de bepalingen van het Betäubungsmittelgesetz (Duitse narcoticawet) overtreedt. Overeenkom-

stig de daarin voorziene „Regelausweisung” (uitzetting is regel) beschikken de bevoegde autoriteiten ter zake over geen enkele beoordelingsvrijheid en zijn zij verplicht tot uitzetting van de vreemdeling die zich schuldig heeft gemaakt aan de in § 47, lid 2, punt 2, van het Ausländergesetz bedoelde overtreding van het Betäubungsmittelgesetz.

- 17 Nadat zijn administratief beroep was verworpen, maakte Nazli het geschil aanhangig bij het Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach, dat van oordeel is dat het uitzettingsbevel in overeenstemming is met het Duitse recht.
  
- 18 Het Verwaltungsgericht betwijfelt evenwel, of de in punt 15 van het onderhavige arrest genoemde maatregel verenigbaar is met besluit nr. 1/80.
  
- 19 De verwijzende rechter stelt in de eerste plaats vast, dat Nazli de in artikel 6, lid 1, derde streepje, van dat besluit bedoelde rechten heeft verworven op grond dat hij gedurende bijna tien jaar onafgebroken legale arbeid in Duitsland heeft verricht.
  
- 20 Niettemin vraagt hij zich af, of Nazli — ook al hebben de latere onderbrekingen van zijn arbeid in loondienst in verband met ziekte of werkloosheid niet tot het verlies van deze rechten geleid, omdat hij immers altijd werk bij andere werkgevers heeft gevonden en over een arbeidsvergunning voor onbepaalde duur beschikt — gedurende zijn voorlopige hechtenis van meer dan een jaar tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst is blijven behoren in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, te meer daar hij onherroepelijk is veroordeeld tot een, zij het voorwaardelijke, gevangenisstraf voor het strafbaar feit waarvoor hij in preventieve hechtenis was geplaatst.



- 21 Voorts overweegt de verwijzende rechter, dat, gelet op met name de gunstige sociale vooruitzichten die Nazli volgens het Landgericht Hamburg heeft, zijn uitzetting niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van redenen van speciale preventie, te weten het risico van recidive door de betrokkene, zodat deze maatregel enkel gerechtvaardigd zou kunnen zijn indien zij kon zijn ingegeven door het enkele doel van algemene preventie, namelijk het afschrikken van andere vreemdelingen om soortgelijke strafbare feiten te plegen.
- 22 In casu zou onduidelijk zijn, of artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 Turkse werknemers een soortgelijke bescherming tegen uitzetting biedt als die welke wordt geboden aan onderdanen van de lidstaten, die niet kunnen worden uitgezet om redenen van algemene preventie.

### De prejudiciële vragen

- 23 Van oordeel dat de oplossing van het geschil derhalve een uitlegging van de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 vergde, heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof Ansbach besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

„1) Verliest een Turkse werknemer met de status als bedoeld in artikel 6, lid 1, derde streepje, 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 eerste vraag**

- 24 Om te beginnen zij opgemerkt, dat deze vraag de situatie betreft van een Turkse werknemer die, op grond dat hij bijna tien jaar lang zonder onderbreking in een lidstaat legale arbeid heeft verricht, overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 „in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze” heeft.
- 25 Gelet op de feiten in het hoofdgeding moet derhalve worden vastgesteld, of Nazli dit bij besluit nr. 1/80 toegekende recht met terugwerkende kracht heeft verloren op grond dat hij, na deze periode van legale arbeid, meer dan een jaar in preventieve hechtenis is genomen wegens een door hem gepleegd strafbaar feit, waarvoor hij nadien onherroepelijk is veroordeeld tot een, zij het geheel voorwaardelijke, vrijheidsstraf.
- 26 Blijkens de verwijzingsbeschikking vraagt de nationale rechter zich af, of Nazli gedurende zijn preventieve hechtenis is blijven behoren tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, ondanks de omstandigheid dat hij gedurende die periode geen beroepsactiviteit

heeft uitgeoefend en niet beschikbaar op deze markt was. De twijfels van de verwijzende rechter dienaangaande worden versterkt doordat betrokkene voor het aan de preventieve hechtenis ten grondslag liggende strafbaar feit daadwerkelijk is veroordeeld.

- 27 Allereerst volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, dat het derde streepje — anders dan de eerste twee streepjes, waarin enkel de modaliteiten worden vastgesteld volgens welke een Turks onderdaan die wettig het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen en aldaar arbeid heeft mogen verrichten, zijn werkzaamheden in de lidstaat van ontvangst mag uitoefenen door na het eerste jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever te blijven werken (eerste streepje), of door na drie jaar legale arbeid en, onder voorbehoud van de voorrang van de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap, in hetzelfde beroep bij een andere werkgever op een arbeidsaanbod te reageren (tweede streepje) — een Turkse werknemer niet alleen het recht verleent om op een reeds bestaand arbeidsaanbod te reageren, maar ook het onvoorwaardelijke recht om elke willekeurige arbeid in loondienst naar zijn keuze te zoeken en te aanvaarden (zie arrest van 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 26).
- 28 In dat verband verdient opmerking dat, wanneer de in artikel 6, lid 1, bedoelde Turks onderdaan in de lidstaat van ontvangst na vier jaar legale arbeid eenmaal het recht van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze geniet overeenkomstig artikel 6, lid 1, het derde streepje, niet alleen de rechtstreekse werking van deze bepaling ertoe leidt, dat de betrokkene aan besluit nr. 1/80 rechtstreeks een individueel recht ter zake van arbeid ontleent, maar bovendien het nuttig effect van dat recht noodzakelijkerwijs het bestaan van een daarmee corresponderend en eveneens op het gemeenschapsrecht gebaseerd recht van verblijf impliceert (zie arresten van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punten 29 en 31; 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 33, en arrest Tetik, reeds aangehaald, punten 26, 30 en 31).
- 29 Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht doet besluit nr. 1/80 niet af aan de bevoegdheid van de lidstaten, een Turks onderdaan het recht te ontzeggen hun

grondgebied te betreden en er een tewerkstelling te aanvaarden, en verzet het er zich in beginsel evenmin tegen, dat die lidstaten de voorwaarden voor zijn arbeid gedurende het jaar bedoeld in artikel 6, lid 1, eerste onderdeel, van dit besluit regelen.

- 30 Het is evenwel vaste rechtspraak, dat artikel 6, lid 1, niet aldus kan worden uitgelegd, dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen (zie laatstelijk arrest van 26 november 1998, Birden, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 37). Derhalve is die lidstaat niet langer bevoegd, maatregelen met betrekking tot het verblijf vast te stellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de belanghebbende die aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet en dus reeds legaal in de lidstaat van ontvangst is geïntegreerd.
- 31 In de tweede plaats moet, gelet op de overwegingen van de verwijzende rechter, worden vastgesteld, dat blijkens de rechtspraak het begrip „legale arbeidsmarkt” als bedoeld in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd, dat het doelt op alle werknemers die de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de betrokken lidstaat in acht nemen en dus het recht hebben, op het grondgebied van die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen (arrest Birden, reeds aangehaald, punt 51).
- 32 Voor het genot van de in de drie streepjes van artikel 6, lid 1, vervatte rechten geldt dus slechts als voorwaarde, dat de werknemer de wettelijke regeling van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de binnenkomst op het grondgebied en de uitoefening van arbeid heeft geëerbiedigd.

- 33 In casu lijdt het geen twijfel, dat een Turkse werknemer als Nazli aan deze eisen voldoet, daar vaststaat dat hij het grondgebied van de betrokken lidstaat legaal is binnengekomen en daar gedurende meer dan vier jaar zonder onderbreking legale arbeid heeft verricht.
- 34 Nu aan deze voorwaarden is voldaan, kan het genot van de door voornoemde bepaling van besluit nr. 1/80 rechtstreeks toegekende rechten niet van andere vereisten afhangen.
- 35 In de derde plaats moet, teneinde het recht van de Turkse werknemer op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze in de zin van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 niet van zijn inhoud te beroven, deze bepaling in dier voege worden uitgelegd, dat zij niet enkel doelt op het verrichten van arbeid, doch aan de Turkse werknemer die reeds legaal op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst is geïntegreerd, een onvoorwaardelijk recht op arbeid verleent, met inbegrip van het recht om de uitoefening van een beroepsactiviteit te staken en een door de betrokkene vrijelijk te kiezen andere dienstbetrekking te zoeken.
- 36 Uit de rechtspraak volgt dan ook, dat niet elke afwezigheid van de Turkse werknemer op de arbeidsmarkt van een lidstaat automatisch leidt tot het verlies van de krachtens artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 verworven rechten.
- 37 Stellig heeft een Turks onderdaan niet het recht op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst te verblijven, wanneer hij de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt of een bedrijfsongeval heeft gehad waardoor hij blijvend volledig arbeidsongeschikt is geworden. In dergelijke gevallen moet de betrokkene worden geacht de arbeidsmarkt van die lidstaat definitief te hebben verlaten, zodat er geen enkel verband bestaat tussen het door hem geclaimde recht van verblijf en arbeid in loondienst, al was het maar toekomstige arbeid (zie arrest van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 39 en 40).

- 38 Niettemin heeft het Hof geoordeeld, dat artikel 6 van besluit nr. 1/80 niet enkel betrekking heeft op de situatie van een Turkse werknemer in actieve dienst, doch ook op de situatie waarin deze arbeidsongeschikt is, mits deze arbeidsongeschiktheid van tijdelijke aard is, dat wil zeggen niet de geschiktheid van betrokkene aantast om zijn bij voornoemd besluit toegekende recht op arbeid te blijven uitoefenen, zij het ook na een tijdelijke onderbreking van zijn arbeidsverhouding (zie arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punten 38 en 39).
- 39 Hieruit volgt dat, ook al is het recht van verblijf, als uitvloeisel van het recht om tot de arbeidsmarkt toe te treden en daadwerkelijk arbeid te verrichten, dus niet onbeperkt, enkel indien de werknemer blijvend non-actief wordt, zulks noodzakelijkerwijs leidt tot het verlies van de door artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 toegekende rechten.
- 40 Inzonderheid is het zo, dat de in de drie streepjes van artikel 6, lid 1, bedoelde rechten in beginsel weliswaar eerst ontstaan nadat gedurende respectievelijk één, drie of vier jaar ononderbroken legale arbeid is verricht, doch dat het derde streepje van deze bepaling voor de betrokken werknemer, die reeds legaal op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst is geïntegreerd, het recht met zich brengt om zijn arbeidsverhouding tijdelijk te onderbreken. Deze werknemer blijft dus tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behoren, op voorwaarde dat hij binnen een redelijke termijn daadwerkelijk ander werk vindt, en geniet in die lidstaat gedurende die periode dus een recht van verblijf.
- 41 Uit de voorgaande overwegingen vloeit voort, dat de tijdelijke onderbreking van de werkzaamheden door een Turkse werknemer, zoals door Nazli tijdens zijn preventieve hechtenis, als zodanig niet van dien aard is, dat die werknemer daardoor het genot van de rechten die hij rechtstreeks aan artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 ontleent, verliest, op voorwaarde dat hij binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating opnieuw werk vindt.
- 42 Immers, de met die hechtenis gepaard gaande tijdelijke afwezigheid belet geenszins, dat de betrokkene nadien opnieuw deelneemt aan het beroepsleven,

zoals overigens ook blijkt uit het hoofdgeding, aangezien Nazli na zijn vrijlating opnieuw werk heeft gezocht en inderdaad een duurzame betrekking heeft gevonden.

- 43 In die omstandigheden kunnen de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst een Turkse werknemer als Nazli, na een periode van onafgebroken legale arbeid van meer dan vier jaar, niet zijn verblijfsrecht ontnemen op grond dat hij tijdens zijn preventieve hechtenis niet meer zou voldoen aan de voorwaarde, tot de legale arbeidsmarkt van bedoelde lidstaat te behoren.
- 44 Immers, afgezien van de gevallen waarin de betrokkene definitief heeft opgehouden tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst te behoren of na een periode waarin hij tijdelijk niet werkte, niet binnen een redelijke termijn een nieuwe arbeidsverhouding is aangegaan, kunnen de nationale autoriteiten de rechten die besluit nr. 1/80 rechtstreeks toekent aan Turkse werknemers die reeds legaal in de lidstaat van ontvangst zijn geïntegreerd, in voorkomend geval enkel beperken op basis van artikel 14, lid 1, van dat besluit, waarvan de uitlegging in de tweede prejudiciële vraag aan de orde wordt gesteld.
- 45 De omstandigheid ten slotte dat de betrokkene vervolgens definitief is veroordeeld voor de aan zijn voorlopige hechtenis ten grondslag liggende feiten, kan niet afdoen aan bovengenoemde uitlegging, volgens welke een Turkse werknemer als Nazli de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst tijdens de dertien maanden die hij in preventieve hechtenis heeft doorgebracht niet definitief heeft verlaten, en de omstandigheid dat hij gedurende die periode geen arbeid in loondienst heeft verricht, hem niet het genot van de rechten ter zake van arbeid en verblijf doet verliezen die hij rechtstreeks aan artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 ontleent teneinde zijn recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze overeenkomstig deze bepaling te blijven uitoefenen.

- 46 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat de strafrechter Nazli weliswaar een vrijheidsstraf heeft opgelegd, doch dat de tenuitvoerlegging daarvan in haar geheel voorwaardelijk was.
- 47 Door een dergelijke strafrechtelijke veroordeling is de betrokkene niet, ook niet tijdelijk, van de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst afwezig.
- 48 Bovendien is, zoals de Franse regering en de Commissie terecht hebben betoogd en de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie heeft opgemerkt, doel van een voorwaardelijke tenuitvoerlegging nu juist, de reïntegratie van de veroordeelde in de maatschappij, met name door de uitoefening van een beroep. Het zou dan ook tegenstrijdig zijn, te oordelen, dat de veroordeling van een Turkse werknemer tot een volledig voorwaardelijke vrijheidsstraf tot gevolg heeft, dat die werknemer uit de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst wordt gestoten.
- 49 Gelet op het voorgaande, moet de eerste vraag aldus worden beantwoord, dat een Turks onderdaan die gedurende een ononderbroken periode van meer dan vier jaar in een lidstaat legale arbeid heeft verricht, doch die vervolgens meer dan een jaar in voorlopige hechtenis is genomen ter zake van een strafbaar feit waarvoor hij nadien onherroepelijk is veroordeeld tot een volledig voorwaardelijke vrijheidsstraf, niet op grond dat hij tijdens zijn preventieve hechtenis geen arbeid heeft verricht, heeft opgehouden tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst te behoren, wanneer hij binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating opnieuw werk vindt, en in die lidstaat aanspraak kan maken op verlenging van zijn verblijfsvergunning teneinde zijn recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 te kunnen blijven uitoefenen.



## De tweede vraag

- 50 Om deze vraag te beantwoorden, moet allereerst worden herinnerd aan artikel 12 van de associatieovereenkomst, luidend als volgt: „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.”
- 51 Het aanvullend protocol, ondertekend op 23 november 1970, aan de associatieovereenkomst gehecht en bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1) gesloten, legt in artikel 36 de termijnen vast voor de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije, en schrijft voor: „De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.”
- 52 Op de grondslag van de artikelen 12 van de associatieovereenkomst en 36 van voornoemd protocol heeft de Associatieraad, die bij bedoelde overeenkomst is ingesteld om de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van het associatiestelsel te verzekeren, op 20 december 1976 allereerst besluit nr. 2/76 vastgesteld, dat blijkens artikel 1 ervan bedoeld is als een eerste stap op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije.
- 53 Besluit nr. 1/80 dient volgens de derde overweging van de considerans op sociaal gebied de regeling voor werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling die is ingevoerd bij besluit nr. 2/76.

- 54 De bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80 vormen daarmee een stap verder op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, naar het voorbeeld van de artikelen 48, 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 39 EG en 40 EG), en 50 EG-Verdrag (thans artikel 41 EG) (zie arresten Bozkurt, reeds aangehaald, punten 14 en 19, en Tetik, reeds aangehaald, punt 20, alsmede arrest van 19 november 1998, Akman, C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, punt 20).
- 55 Opmerking verdient in dit verband, dat in vaste rechtspraak uit de bewoordingen van voornoemde artikelen 12 van de associatieovereenkomst en 36 van het aanvullend protocol, alsmede uit de doelstelling van besluit nr. 1/80 is afgeleid, dat de in het kader van de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag aanvaarde beginselen zoveel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten Bozkurt, punten 14, 19 en 20; Tetik, punten 20 en 28, en Birden, punt 23, alsmede de 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).
- 56 Hieruit volgt dat, ter bepaling van de draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/81 opgenomen uitzondering op het gebied van de openbare orde, moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die aan dezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die gemeenschaps-onderdaan zijn. Zulks is te meer gerechtvaardigd, daar voornoemde bepaling in bijna identieke bewoordingen is gesteld als artikel 48, lid 3, van het Verdrag.
- 57 In het kader van het gemeenschapsrecht, inzonderheid voormelde verdragsbepaling, is het vaste rechtspraak, dat het begrip openbare orde, 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 (zie bijvoorbeeld arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

- 58 Ofschoon een lidstaat het gebruik van verdovende middelen als een zodanig gevaar voor de samenleving kan beschouwen, dat ten aanzien van vreemdelingen die de wetgeving inzake verdovende middelen overtreden, bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn om de openbare orde te beschermen, moet de uitzondering betreffende de openbare orde, als alle afwijkingen van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, beperkend worden uitgelegd, zodat een strafrechtelijke veroordeling uitzetting slechts kan rechtvaardigen voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt dat er sprake is van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt (zie laatstelijk arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punten 22-24).
- 59 Het Hof heeft hieruit geconcludeerd, dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de uitzetting van een onderdaan van een lidstaat, indien deze uitzetting berust op overwegingen van algemene preventie, namelijk ter afschrikking van andere vreemdelingen (zie met name arrest van 26 februari 1975, Bonsignore, 67/74, Jurispr. blz. 297, punt 7), inzonderheid wanneer deze maatregel automatisch is uitgesproken naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling, zonder dat rekening is gehouden met het persoonlijk gedrag van de persoon die zich aan het strafbare feit schuldig heeft gemaakt, of met het gevaar dat hij voor de openbare orde oplevert (arrest Calfa, reeds aangehaald, punt 27).
- 60 Zoals reeds vermeld in punt 56 van het onderhavige arrest, legt artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 de bevoegde nationale autoriteiten soortgelijke beperkingen op als die welke gelden voor een dergelijke maatregel ten aanzien van een onderdaan van een lidstaat.
- 61 Mitsdien kunnen een Turkse werknemer slechts via uitzetting de rechten worden ontnomen die hij rechtstreeks aan besluit nr. 1/80 ontleent, wanneer deze maatregel haar rechtvaardiging vindt in de omstandigheid, dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde oplevert.

- 62 In het hoofdgeding volgt duidelijk uit zowel de motivering van de verwijzingsbeschikking als de formulering van de tweede prejudiciële vraag, dat volgens de nationale rechter slechts de algemene preventie, uitsluitend bedoeld ter afschrikking van andere vreemdelingen, een rechtvaardiging voor de uitzetting van Nazli kan vormen.
- 63 Gelet op de beginselen die zijn aanvaard op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die gemeenschapsonderdaan zijn, welke beginselen naar analogie van toepassing zijn op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten, moet uitzetting als maatregel die bij een strafrechtelijke veroordeling voor een specifiek strafbaar feit om redenen van algemene preventie regel is, bijgevolg onverenigbaar worden geacht met artikel 14, lid 1, van voornoemd besluit.
- 64 In deze omstandigheden moet het antwoord op de tweede vraag luiden, dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen de uitzetting van een Turks onderdaan die een rechtstreeks door voornoemd besluit toegekend recht geniet, wanneer deze maatregel naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling wordt gelast ter afschrikking van andere vreemdelingen, zonder dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene concreet doet vermoeden, dat hij andere ernstige overtredingen zal begaan die de openbare orde in de lidstaat van ontvangst zullen verstoren.

### Kosten

- 65 De kosten door de Duitse en de Franse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

## HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door het Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach bij beschikking van 7 juli 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Een Turks onderdaan die gedurende een ononderbroken periode van meer dan vier jaar in een lidstaat legale arbeid heeft verricht, doch die vervolgens meer dan een jaar in voorlopige hechtenis is genomen ter zake van een strafbaar feit waarvoor hij nadien onherroepelijk is veroordeeld tot een volledig voorwaardelijke vrijheidsstraf, heeft niet op grond dat hij tijdens zijn preventieve hechtenis geen arbeid heeft verricht, opgehouden tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst te behoren, wanneer hij binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating opnieuw werk vindt, en kan in die lidstaat aanspraak maken op verlenging van zijn verblijfsvergunning teneinde zijn recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 betreffende de ontwikkeling van de associatie, vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, te kunnen blijven uitoefenen.
  
- 2) Artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 moet aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen de uitzetting van een Turks onderdaan die een rechtstreeks

bij voornoemd besluit toegekend recht geniet, wanneer deze maatregel naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling wordt gelast ter afschrikking van andere vreemdelingen, zonder dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene concreet doet vermoeden, dat hij andere ernstige overtredingen zal begaan die de openbare orde in de lidstaat van ontvangst zullen verstoren.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 februari 2000.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida