

KOL

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
5 juni 1997 *

In zaak C-285/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Oberverwaltungsgericht Berlin, in het aldaar aanhangig geding tussen

S. Kol

en

Land Berlin,

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 Associatie-overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, C. N. Kakouris, G. Hirsch, H. Ragnemalm en R. Schintgen (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- S. Kol, vertegenwoordigd door C. Rosenkranz, advocaat te Berlijn,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, bijgestaan door K. Hailbronner, professor aan de universiteit van Konstanz,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins en A. de Bourgoing, onderdirecteur respectievelijk chargé de mission bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, Barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Hillenkamp en door P. van Nuffel, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Duitse, de Spaanse en de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie ter terechtzitting van 23 januari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 maart 1997,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 11 augustus 1995, binnengekomen bij het Hof op 28 augustus daaraanvolgend, heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin krachtens artikel 177 EG-Verdrag 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 wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara door de Turkse Republiek enerzijds en door de Lid-Staten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds is ondertekend, en die bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, blz. 3685) namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bekrachtigd.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Kol, Turks onderdaan, en het Land Berlin over een besluit tot uitwijzing uit het Duitse grondgebied.
- 3 Blijkens het dossier van het hoofdgeding kwam Kol op 15 februari 1988 Duitsland binnen, waar hij op 9 mei daaraanvolgend een Duits onderdaan huwde.

- 4 Omdat de Duitse autoriteiten vermoedden, dat er sprake was van een schijnhuwelijk, verleenden zij de betrokkene eerst een verklaring waarin de indiening van een aanvraag om een verblijfsvergunning werd bevestigd, en vervolgens een in de tijd beperkte verblijfsvergunning, die echter verschillende malen werd verlengd.
- 5 Nadat Kol en zijn echtgenote samen hadden verklaard, dat zij een gemeenschappelijke huishouding voerden en samen in de echtelijke woning woonden, verkreeg Kol op 2 mei 1991 een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in Duitsland.
- 6 Deze verklaring bleek echter vals. Reeds in april 1990 had de echtgenote van Kol namelijk een echtscheidingsprocedure ingeleid en de echtgenoten hadden hun samenwoning korte tijd vóór hun verklaring van 2 mei 1991 beëindigd. Het huwelijk werd bij vonnis van 14 februari 1992 ontbonden.
- 7 Bij vonnis van het Amtsgericht Berlin Tiergarten van 29 november 1993 werd Kol een geldboete opgelegd, omdat hij een valse verklaring had afgeleid teneinde een verblijfsvergunning te verkrijgen. Zijn echtgenote werd veroordeeld wegens medeplichtigheid.
- 8 Kol toonde aan, dat hij van 3 april 1989 tot 31 december 1989 alsmede op 7 februari 1990 bij een eerste werkgever in Duitsland werkzaam was geweest, en van 15 juni 1990 tot 6 juli 1993 alsmede van 6 september 1993 tot 8 februari 1994 en vanaf 24 maart 1994 bij een tweede werkgever.
- 9 Op 7 juli 1994 gelastte het Landeseinwohneramt Berlin de onmiddellijke uitwijzing van Kol. Als reden voor deze maatregel werd aangevoerd, de algemene preventie bestaande in het afschrikken van andere vreemdelingen om valse verklaringen af te leggen teneinde een verblijfsvergunning te verkrijgen.

- 10 Nadat het door Kol tegen dit besluit ingestelde beroep in kort geding bij beschikking van het Verwaltungsgericht Berlin van 12 mei 1995 was verworpen, maakte de betrokkene de zaak aanhangig bij het Oberverwaltungsgericht Berlin.
- 11 Tot staving van zijn beroep betoogde Kol, dat de door hem in Duitsland vervulde tijdvakken van arbeid hem krachtens artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 in die staat recht op verblijf gaven en dat een uitwijzing die enkel met algemene preventie werd gemotiveerd, in strijd was met artikel 14, lid 1, van dit besluit.
- 12 Ofschoon het Oberverwaltungsgericht Berlin vaststelde, dat de uitwijzing in overeenstemming met het Duitse recht was, vroeg het zich af, of uit de artikelen 6, lid 1, en 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 geen gunstiger beslissing voor Kol kon voortvloeien.
- 13 Artikel 6, lid 1, dat in hoofdstuk II (Sociale bepalingen), deel 1 (Arbeidsmarkt-vraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers), van besluit nr. 1/80 staat, 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 Lid-Staat behoort:

— na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat 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 Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat 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 Lid-Staat;
- na vier jaar legale arbeid, in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

14 Artikel 14, lid 1, dat in hetzelfde deel van hoofdstuk II van besluit nr. 1/80 is opgenomen, bepaalt:

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

15 Het Oberverwaltungsgericht Berlin heeft echter twijfels over de uitlegging van de uitdrukkingen „legale arbeid” en „beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid”, die in die twee bepalingen worden gebruikt. Zo vraagt het zich af, of de tijdvakken van arbeid die Kol na zijn valse verklaring van 2 mei 1991 heeft vervuld, als legaal in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 kunnen worden aangemerkt. Bovendien vraagt het zich af, of de beginselen inzake het vrije verkeer van werknemers die onderdaan van een Lid-Staat zijn, volgens welke voor de vaststelling van een maatregel tot uitwijzing enkel rekening kan worden gehouden met het individuele gedrag van de betrokkene en op zich het bestaan van veroordelingen een dergelijke maatregel niet rechtvaardigt, eveneens gelden voor Turkse migrerende werknemers.

16 Van oordeel, dat de beslechting van het geding derhalve afhangt van de uitlegging van bovengenoemde bepalingen, heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en aan het Hof de volgende twee prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moeten tijdvakken van arbeid die een Turks werknemer op grond van een met opzettelijke strafbare misleiding verkregen verblijfsvergunning in een Lid-Staat heeft vervuld, als legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije worden aangemerkt?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

Is de beëindiging van het verblijf van een dergelijke werknemer door uitwijzing op de enkele grond van algemene preventie ter afschrikking van andere vreemdelingen, verenigbaar met artikel 14, lid 1, van genoemd besluit?”

De eerste vraag

17 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat volgens het dossier van het hoofdgeding Kol is veroordeeld wegens het afleggen van een valse verklaring teneinde in Duitsland een verblijfsvergunning te verkrijgen.

18 Onder deze omstandigheden moet de eerste vraag aldus worden opgevat, dat de verwijzende rechter daarmee in wezen wenst te vernemen, of artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd, dat een Turks werknemer voldoet aan de voorwaarde dat hij in de Lid-Staat van ontvangst legale arbeid in de zin van

die bepaling heeft verricht, wanneer hij die arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die hem enkel was verleend op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid.

- 19 Voor de beantwoording van deze vraag dient meteen te worden vastgesteld, dat Kol blijkens de verwijzingsbeschikking op 2 mei 1991, de datum waarop hij de valse verklaring aflegde teneinde in Duitsland een verblijfsvergunning voor onbeperkte tijd te verkrijgen, niet gedurende één jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever had verricht in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80. Tijdens de twee tijdvakken van arbeid van bijna negen maanden respectievelijk tienenvijf maanden die verzoeker in het hoofdgeding tot op dat moment in de Lid-Staat van ontvangst had vervuld, was hij immers in dienst van twee verschillende werkgevers geweest; uit het arrest van 29 mei 1997 (zaak C-386/95, Eker, Jurispr. 1997, blz. I-2697) blijkt echter, dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, de uitoefening van legale arbeid in dienst van één en dezelfde werkgever gedurende een ononderbroken periode van één jaar vooronderstelt.
- 20 Kol kan zich derhalve enkel op de hem bij artikel 6, lid 1, eerste streepje, verleende rechten beroepen voor zover de tijdvakken van arbeid na 2 mei 1991 als tijdvakken van legale arbeid in de zin van deze bepaling kunnen worden aangemerkt.
- 21 Volgens vaste rechtspraak (arresten van 20 september 1990, zaak C-192/89, Sevince, Jurispr. 1990, blz. I-3461, r. o. 30; 16 december 1992, zaak C-237/91, Kus, Jurispr. 1992, blz. I-6781, r. o. 12 en 22, en 6 juni 1995, zaak C-434/93, Bozkurt, Jurispr. 1995, blz. I-1475, r. o. 26) onderstelt het legale karakter van de arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, een stabiele en niet-voorlopige situatie op de arbeidsmarkt van een Lid-Staat en impliceert het uit dien hoofde het bestaan van een niet-omstreden verblijfsrecht.
- 22 In het arrest Sevince, reeds aangehaald, r. o. 31, oordeelde het Hof, dat een Turkse werknemer zich gedurende de periode waarin hem op grond van de schorsende werking van zijn beroep tegen de weigering om hem een verblijfsrecht te verlenen

en in afwachting van de uitkomst van het geding voorlopig was toegestaan, in de betrokken Lid-Staat te verblijven en er arbeid te verrichten, niet in een stabiele en niet-voorlopige situatie op de arbeidsmarkt van een Lid-Staat bevond.

- 23 Bovendien oordeelde het Hof in het arrest Kus, reeds aangehaald, dat de Turkse werknemer aan wie enkel een verblijfsrecht was verleend krachtens een nationale regeling volgens welke het verblijf in het land van ontvangst was toegestaan tijdens de procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, evenmin aan die voorwaarde voldeed (r. o. 18), 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 (r. o. 13).
- 24 Het Hof oordeelde namelijk, dat het niet mogelijk was tijdvakken van arbeid van de betrokkene als legaal in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan te merken, zolang niet definitief vaststond, dat de betrokkene gedurende die periode van rechtswege een verblijfsrecht had. Anders zou immers een rechterlijke beslissing waarbij hem dit recht definitief wordt ontzegd, geen enkele betekenis hebben en zou hij de in artikel 6, lid 1, bedoelde rechten kunnen verwerven gedurende een periode waaraan hij niet aan de voorwaarden van die bepaling voldoet (arrest Kus, reeds aangehaald, r. o. 16).
- 25 Deze uitlegging moet des te meer gelden in een situatie als die van het hoofdgeding, waarin de migrerende Turkse werknemer in de Lid-Staat van ontvangst slechts een onbeperkte verblijfsvergunning heeft gekregen op grond van onjuiste verklaringen waarvoor hij in die staat definitief is veroordeeld wegens fraude.
- 26 Tijdvakken van arbeid vervuld na de verkrijging van een verblijfsvergunning die de betrokkene enkel heeft gekregen op grond van een frauduleuze handeling die tot een veroordeling heeft geleid, kunnen voor de toepassing van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 immers niet als legaal 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 opnieuw in geding kon worden gebracht.

- 27 De tijdvakken van arbeid die de Turkse onderdaan met een onder deze omstandigheden verkregen verblijfsvergunning heeft vervuld, berusten derhalve niet op een stabiele situatie en moeten als slechts precair vervulde tijdvakken worden aangemerkt, aangezien de betrokkene gedurende de betrokken tijdvakken geen legaal verkregen verblijfsrecht had.
- 28 Bovendien is het uitgesloten, dat de uitoefening van arbeid met een verblijfsvergunning die is afgegeven op grond van een frauduleuze handeling die, gelijk in het hoofdgeding, tot een veroordeling heeft geleid, rechten ten gunste van de Turkse werknemer kan doen ontstaan of een gewettigd vertrouwen zijnerzijds kan rechtvaardigen.
- 29 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd, dat een Turks werknemer niet voldoet aan de voorwaarde dat hij in de Lid-Staat van ontvangst legale arbeid in de zin van deze bepaling heeft verricht, wanneer hij die arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die hem enkel is verleend op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid.

De tweede vraag

- 30 De verwijzende rechter heeft de tweede vraag alleen gesteld voor het geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag.
- 31 Gezien het ontkennende antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeft niet te worden ingegaan op de tweede vraag.

Kosten

- 32 De kosten door de Duitse, de Spaanse en de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede 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 Oberverwaltungsgericht Berlin bij beschikking van 11 augustus 1995 gestelde prejudiciële vragen, verklaart voor recht:

Artikel 6, 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 wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moet aldus worden uitgelegd, dat een Turks werknemer niet voldoet aan de voorwaarde dat hij in de Lid-Staat van ontvangst legale arbeid in de zin van deze bepaling heeft verricht, wanneer hij die arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die hem enkel is verleend op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid.

Mancini

Kakouris

Hirsch

Ragnemalm

Schintgen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 juni 1997.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

G. F. Mancini