

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

16 maart 2000 *

In zaak C-329/97,

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

S. Ergat

en

Stadt Ulm,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, 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,

* 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. von Holstein, adjunct-griffier

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- 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 J. Sack, juridisch adviseur, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Financiën, als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door A. de Bourgoing, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Sack, ter terechtzitting van 22 april 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juni 1999,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 15 juli 1997, ingekomen bij het Hof op 22 september daaraanvolgend, heeft het Bundesverwaltungsgericht krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, 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, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).
- 2 De vraag is gerezen in een geding tussen S. Ergat, Turks onderdaan, geboren in 1967, en de Stadt Ulm, ter zake van de weigering om de vergunning tot verblijf van Ergat in Duitsland te verlengen.

Besluit nr. 1/80

3 De artikelen 6, 7 en 14 van besluit nr. 1/80 staan in hoofdstuk II van dit besluit, dat is getiteld „Sociale bepalingen”, deel 1, „Arbeidsmarktvragestukken en vragestukken 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 7 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat 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 lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang — te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen;

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

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.”

6 In artikel 14, lid 1, wordt bepaald:

„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

- 7 Blijkens de stukken van het hoofdgeding is Ergat in oktober 1975 in Duitsland toegelaten voor gezinshereniging met zijn ouders, die aldaar beiden arbeid in loondienst verrichtten.
- 8 Sinds 1983 was Ergat in deze lidstaat houder van arbeidsvergunningen voor bepaalde tijd en was hij er, met enkele onderbrekingen, bij verschillende werkgevers in dienst. Op 19 december 1989 kreeg hij een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd.
- 9 Volgens het ten tijde van zijn binnenkomst in Duitsland geldende nationale recht hoefde Ergat niet over een verblijfstitel te beschikken.
- 10 Op zijn aanvraag werd hem in 1983 een verblijfsvergunning afgegeven die één jaar geldig was. Deze vergunning werd vier maal verlengd, om te beginnen met een jaar en vervolgens telkens met twee jaar.
- 11 Vaststaat, dat de bevoegde autoriteiten de laatste drie verlengingen hebben verleend niettegenstaande het feit dat Ergat zijn aanvraag had ingediend na het verstrijken van de geldigheid van zijn verblijfsvergunning en dat de vertraging in de loop der jaren opliep tot negen, vijftien en twintig dagen.
- 12 De geldigheid van de laatste verblijfsvergunning liep af op 28 juni 1991.

- 13 Ergat vroeg een nieuwe verlenging van zijn verblijfsvergunning aan met een formulier dat was ondertekend op 10 juni 1991, maar bij de bevoegde vreemdelingendienst eerst binnenkwam op 24 juli daaraanvolgend, dus zesentwintig dagen na het verstrijken van de geldigheid van zijn laatste verblijfstitel.
- 14 Bij beschikking van 22 januari 1992 wees genoemde dienst de aanvraag af omdat zij te laat was ingediend. Van oordeel dat Ergats verblijf na het verstrijken van de geldigheid van zijn vergunning niet langer legaal was, eiste zij zijn vertrek en dreigde zij hem met uitzetting.
- 15 Het door de betrokkene tegen deze beschikking ingediende bezwaar werd op 4 mei 1992 afgewezen.
- 16 Ergat, die in augustus 1992 naar Turkije was vertrokken en eerst in de herfst van 1993 terugkeerde naar Duitsland, in welke lidstaat hij sinds juni 1994 opnieuw in loondienst werkt, stelde daarop beroep in rechte in tegen de afwijzingen van 22 januari en 4 mei 1992.
- 17 Dit beroep werd in eerste aanleg toegewezen, maar in hoger beroep verworpen.
- 18 Omdat hij meende recht te hebben op verlenging van zijn verblijfsvergunning op basis van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, stelde Ergat daarop beroep in „Revision” in bij het Bundesverwaltungsgericht.
- 19 Dit stelde vast, dat Ergat naar Duits recht geen recht had op verlenging van zijn verblijfsvergunning. Het vroeg zich echter af, of betrokkene een verblijfsrecht kon ontlenen aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.

- 20 Het zou evenwel niet vaststaan, dat het in die bepaling gehanteerde begrip legaal wonen betekent, dat het gezinslid van een Turkse werknemer op de beoordeling van de aanvraag van verlenging van de verblijfsvergunning beslissende datum nog houder moet zijn van een geldige vergunning in de lidstaat van ontvangst, wanneer de betrokkene enkele weken voordien nog over een geldige verblijfstitel beschikte en hij zich vóór het verstrijken van de geldigheid daarvan reeds op de bij artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verleende rechten kon beroepen.

De prejudiciële vraag

- 21 Van oordeel, dat in die omstandigheden voor de beslechting van het geschil de uitlegging van deze bepaling van besluit nr. 1/80 noodzakelijk was, heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Voldoet een Turks onderdaan die als gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer volgens het bij zijn binnenkomst geldende nationale vreemdelingenrecht Duitsland is binnengekomen zonder dat daarvoor een verblijfsvergunning vereist was en die nadien, met onderbrekingen, in het bezit van verblijfsvergunningen is geweest, doch die de verlenging van zijn laatste verblijfsvergunning 26 dagen na het verstrijken van de geldigheid daarvan heeft aangevraagd, aan de voorwaarde van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat hij aldaar ‚sedert ten minste drie jaar’ (eerste streepje) of ‚sedert ten minste vijf jaar’ (tweede streepje) ‚legaal [moet] wonen’, wanneer de nationale autoriteiten de verlenging hebben geweigerd?”

- 22 Vooraf moet worden opgemerkt, dat deze vraag betrekking heeft op de situatie van een Turks onderdaan die, als kind van tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse migrerende werknemers, voor gezinshereniging met

zijn ouders op het grondgebied van die staat is toegelaten en die aldaar verlenging van zijn verblijfsvergunning aanvraagt met een beroep op artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.

- 23 De verwijzende rechter heeft vastgesteld, dat de betrokkene, ofschoon hij gedurende bepaalde perioden legaal in de lidstaat heeft gewerkt, zich niet kan beroepen op artikel 6 van besluit nr. 1/80, dat de Turkse migrerende werknemer rechten verleent die geleidelijk ruimer worden naarmate de werknemer in de lidstaat van ontvangst langer arbeid in loondienst heeft verricht en afhankelijk van de voorwaarden waaronder die arbeid is verricht. Ergat zou niet voldoen aan de voorwaarden van die bepaling, doordat hij op de datum van aanvraag van verlenging van zijn in juni 1991 verlopen verblijfsvergunning, niet ononderbroken gedurende ten minste één jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever had verricht.
- 24 Bovendien staat vast, dat betrokkene in Duitsland meerdere strafbare feiten heeft gepleegd, waarvoor hij tot geldboetes is veroordeeld.
- 25 In dit verband overweegt het Bundesverwaltungsgericht echter, dat de verlenging van Ergats verblijfsvergunning niet met een beroep op artikel 14 van besluit nr. 1/80 kan worden geweigerd. Evenals voor onderdanen van de lidstaten, kan op het begrip openbare orde in de zin van deze bepaling immers enkel een beroep worden gedaan wanneer de aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. In casu zouden de door Ergat gepleegde strafbare feiten niet bijzonder ernstig zijn en inmiddels voor het merendeel met geringe boetes zijn bestraft.
- 26 Wat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 betreft, waar de prejudiciële vraag betrekking op heeft, heeft de Duitse regering ter terechtzitting allereerst

betwist, dat een Turks onderdaan in de situatie van Ergat de hoedanigheid bezit van gezinslid van een Turkse werknemer in de zin van deze bepaling, op grond dat Ergat, toen hij de aanvraag om verlenging van zijn verblijfsvergunning indiende, meerderjarig was en in Duitsland een zelfstandig bestaan leidde.

- 27 Naar in casu vaststaat, is Ergat op de leeftijd van acht jaar in Duitsland toegelaten om zich te voegen bij zijn ouders, die daar destijds legale arbeid in loondienst verrichtten, zodat hij te beschouwen is als gezinslid van een Turkse werknemer in de zin van voormelde bepaling. De verwijzende rechter is er dan ook terecht vanuit gegaan, dat Ergat de hoedanigheid bezat van gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer.
- 28 Bovendien moet worden vastgesteld, dat Ergat, die op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, in Duitsland een verblijfsrecht had gehad voor gezinshereniging, bij het verstrijken van de geldigheid van zijn laatste verblijfsvergunning, in juni 1991, meer dan vijftien jaar lang legaal op het grondgebied van deze lidstaat had verbleven en aldaar een stabiele en niet slechts tijdelijke rechtspositie had.
- 29 De omstandigheid dat Ergat tussen 1985 en 1989 tot driemaal toe verlenging van zijn tijdelijke verblijfsvergunning had aangevraagd nadat de geldigheid daarvan reeds was verstreken, zodat hij gedurende korte perioden niet in het bezit was van een geldige verblijfsvergunning, is in dit verband hoe dan ook niet van belang, daar de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst niet om die reden hebben betwist dat de betrokkene legaal op het nationale grondgebied woonde, maar hem daarentegen steeds een nieuwe verblijfsvergunning hebben verleend (zie, in deze zin, arresten van 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punt 54, en 30 september 1997, Ertanir, C-98/96, Jurispr. blz. I-5179, punt 69).

- 30 Aangezien Ergat dus meer dan vijf jaar achtereen legaal in Duitsland heeft gewoond, valt hij onder artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, op grond waarvan hij in de lidstaat van ontvangst vrije toegang heeft tot elke arbeid in loondienst van zijn keuze.
- 31 Betrokkene heeft voor het overige van deze vrijheid ook gebruik gemaakt, aangezien hij sinds 1983 met enkele onderbrekingen verschillende betrekkingen in loondienst heeft vervuld, waarvoor hij een arbeidsvergunning had. Sinds 1989 is Ergat houder van een arbeidsvergunning zonder beperkingen en voor onbepaalde duur.
- 32 De bevoegde Duitse autoriteiten zijn niettemin van mening, dat zij de verlenging van de laatste tijdelijke verblijfsvergunning mochten weigeren op grond dat Ergat niet langer legaal in de lidstaat van ontvangst woonde in de zin van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, aangezien hij de verlenging van deze vergunning zesentwintig dagen na het verstrijken van de geldigheid daarvan had aangevraagd.
- 33 In die omstandigheden moet de prejudiciële vraag aldus worden opgevat, dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen, of een Turks onderdaan die tot een lidstaat is toegelaten in het kader van gezinshereniging met een tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behorende Turkse werknemer, aldaar gedurende meer dan vijf jaar legaal heeft gewoond en er, met enkele onderbrekingen, verschillende legale dienstbetrekkingen heeft vervuld, de rechten verliest die hem bij artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 zijn toegekend, in het bijzonder het recht op verlenging van zijn vergunning tot verblijf in de lidstaat van ontvangst, wanneer zijn verblijfstitel op de datum van indiening van een aanvraag om verlenging daarvan verlopen was en die verlenging door de bevoegde nationale autoriteiten is geweigerd.
- 34 Voor het antwoord op deze vraag moet er dadelijk aan worden herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80

rechtstreekse werking heeft in de lidstaten, zodat Turkse onderdanen die aan de voorwaarden van dit artikel voldoen, zich rechtstreeks kunnen beroepen op de rechten die deze bepaling hun verleent; in het bijzonder hebben zij ingevolge het eerste streepje van deze bepaling het recht om, onder voorbehoud van de aan werknemers uit de lidstaten te verlenen voorrang, te reageren op ieder arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar legaal in de lidstaat van ontvangst wonen, en ingevolge het tweede streepje het recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van hun keuze, na in de betrokken lidstaat ten minste vijf jaar legaal te hebben gewoond (arrest Kadiman, reeds aangehaald, punten 27 en 28).

- 35 Zoals het Hof voorts heeft vastgesteld, verleent artikel 7, eerste alinea, gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer het recht om aldaar arbeid te verrichten, nadat zij daar enige tijd legaal hebben gewoond, zonder evenwel de bevoegdheid van de betrokken lidstaat aan te tasten om de betrokkenen toestemming te verlenen zich bij de in deze staat legaal werkzame Turkse werknemer te voegen en hun verblijf te reglementeren tot het tijdstip waarop zij op elk arbeidsaanbod mogen reageren (arrest Kadiman, reeds aangehaald, punten 32 en 51).
- 36 Het Hof heeft daaruit afgeleid, dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 eist dat de gezinshereniging, die de reden was voor de binnenkomst van het gezinslid op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, gedurende een bepaalde tijd tot uiting komt door een werkelijk samenwonen in gezinsverband met de werknemer, en dat dit het geval moet zijn zolang de betrokkene niet zelf de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat vervult (arrest Kadiman, reeds aangehaald, punten 33, 37 en 40).
- 37 Het Hof heeft besluit nr. 1/80 derhalve aldus uitgelegd, dat het zich er in beginsel niet tegen verzet, dat de autoriteiten van een lidstaat de verlenging van de verblijfsvergunning van een gezinslid van een Turkse werknemer afhankelijk stellen van de voorwaarde, dat de betrokkene gedurende de periode van drie jaar, bedoeld in artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van het besluit daadwerkelijk met die werknemer samenleeft (arrest Kadiman, reeds aangehaald, punten 41 en 44).

- 38 Het logisch gevolg van het arrest Kadiman, reeds aangehaald, is echter, dat de lidstaten na die periode van drie jaar aan het verblijf van een gezinslid van een Turkse werknemer geen voorwaarden meer mogen verbinden.
- 39 Dit geldt temeer voor een Turkse migrant die, zoals Ergat, voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80.
- 40 Zeker vanaf het tijdstip derhalve waarop de in artikel 7, eerste alinea, bedoelde Turkse onderdaan na vijf jaar legaal wonen in het kader van gezinshereniging met de werknemer, over het recht van vrije toegang tot de arbeidsmarkt in de lidstaat van ontvangst beschikt overeenkomstig artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, brengt de rechtstreekse werking van deze bepaling mee, dat de betrokkene aan besluit nr. 1/80 rechtstreeks een individueel recht op toegang tot de arbeidsmarkt ontleent. Bovendien echter impliceert het nuttig effect van dit recht noodzakelijkerwijs, dat de betrokkene een daarmee samenhangend recht van verblijf heeft dat eveneens op het gemeenschapsrecht berust en onafhankelijk is van de voorwaarden voor de verkrijging van die rechten (zie, naar analogie, voor artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, arresten van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3641, punten 29 en 31, en 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punten 26, 30 en 31; voor artikel 7, tweede alinea, van dit besluit, arresten van 5 oktober 1994, Eroglu, C-355/93, Jurispr. blz. I-5113, punt 20, en 19 november 1998, Akman, C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, punt 24).
- 41 Het in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 voorziene, onvoorwaardelijke recht op toegang tot iedere arbeid naar vrije keuze van de betrokkene, bovendien zonder dat hem voorrang van gemeenschapswerknemers kan worden tegengeworpen, zou immers elke inhoud verliezen, indien de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid hadden, de uitoefening van de nauwkeurig bepaalde rechten die Turkse migranten bij voormeld besluit rechtstreeks zijn toegekend, op enigerlei wijze aan voorwaarden te binden of te beperken (zie onder meer, naar analogie, arrest van 30 september 1997, Günaydin, C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punten 37-39 en 50).

- 42 Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht hebben de lidstaten stellig nog steeds de bevoegdheid, zowel regels te stellen voor de toegang tot hun grondgebied van een gezinslid van een Turkse werknemer, als de voorwaarden vast te leggen voor zijn verblijf gedurende de eerste drie jaar, voordat hij het recht verkrijgt op elk arbeidsaanbod in te gaan. Zij mogen evenwel geen maatregelen inzake het verblijf meer vaststellen die een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die besluit nr. 1/80 uitdrukkelijk toekent aan de belanghebbende die aan de gestelde voorwaarden voldoet en die op die grond dus reeds legaal in de lidstaat van ontvangst is gevestigd, aangezien het recht van verblijf onmisbaar is voor de toegang tot en de uitoefening van elke werkzaamheid in loondienst (zie, in deze zin, met name arrest Eroglu, reeds aangehaald, punt 20).
- 43 Zo zou de doelstelling van besluit nr. 1/80, namelijk de verbetering op sociaal gebied van de regeling die voor werknemers en hun gezinsleden geldt met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers (zie, laatstelijk, arrest van 26 november 1998, Birden, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 52), niet worden bereikt, indien beperkingen die door een lidstaat met name op het gebied van het verblijf werden gesteld, tot gevolg konden hebben, dat de belanghebbende de hem door artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 onvoorwaardelijk toegekende rechten zouden worden onthouden, juist op het moment waarop hij zich, door de vrije toegang tot arbeid van zijn keuze, duurzaam in de lidstaat van ontvangst kan vestigen.
- 44 Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door het arrest Akman, reeds aangehaald. In dat arrest, dat betrekking had op artikel 7, tweede alinea, van besluit nr. 1/80, dat aan kinderen van Turkse werknemers het recht van vrije toegang tot de arbeidsmarkt verleent in de lidstaat waar zij een beroepsopleiding hebben voltooid, verklaarde het Hof immers voor recht dat, op het moment waarop het kind zijn opleiding heeft voltooid en het rechtstreeks door dit besluit verleende recht van toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst verkrijgt en daarmee ook het recht op een verblijfstitel met dat doel, het niet noodzakelijk is dat de ouder van dat kind nog steeds de hoedanigheid van werknemer bezit, noch dat hij nog op het grondgebied van deze lidstaat woont, mits hij in het verleden gedurende ten minste drie jaar legaal aldaar in loondienst werkzaam is geweest.
- 45 Dit recht van verblijf, als uitvloeisel van het recht van toegang tot de arbeidsmarkt en het recht om daadwerkelijk arbeid te verrichten, is stellig niet onbeperkt.

- 46 In de eerste plaats mogen de lidstaten ingevolge artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 in individuele gevallen om gegronde redenen beperkingen stellen aan de aanwezigheid van de Turkse migrant op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, wanneer de betrokkene door zijn persoonlijk gedrag een reële en ernstige bedreiging oplevert voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.
- 47 De verwijzende rechter heeft echter vastgesteld, dat deze bepaling in het hoofdgeding niet aan verlenging van Ergats verblijfsvergunning in de weg staat.
- 48 In de tweede plaats verliest het gezinslid dat toestemming heeft gekregen zich bij een Turkse werknemer in een lidstaat te voegen, maar het grondgebied van de lidstaat van ontvangst gedurende langere tijd zonder gegronde redenen verlaat (zie, in dit verband, arrest Kadiman, reeds aangehaald, punt 48), in beginsel de rechtspositie die het op grond van artikel 7, eerste alinea, had verworven.
- 49 Daaruit volgt dat, ingeval de belanghebbende zich later opnieuw in de betrokken lidstaat wil vestigen, de autoriteiten van die lidstaat mogen verlangen dat hij een nieuw verzoek om toelating indient, hetzij om zich te voegen bij de Turkse werknemer, indien hij nog steeds te zijnen laste komt, hetzij voor het verrichten van arbeid op de grondslag van artikel 6 van besluit nr. 1/80.
- 50 In geval van betwisting is het in het algemeen aan het gezinslid, dat zich, zonder dat het over een geldige verblijfstitel beschikt, op de hem bij artikel 7, eerste alinea, verleende rechten op het gebied van arbeid wil beroepen, om met alle middelen te bewijzen, dat hij op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst is gebleven of dit enkel op wettige gronden heeft verlaten.

- 51 Wat de omstandigheid betreft dat Ergat in augustus 1992 voor een periode van ongeveer een jaar naar Turkije is teruggekeerd, afgezien van het feit dat deze omstandigheid, van latere datum dan de datum van indiening van de aanvraag om verlenging van de verblijfstitel, hoe dan ook de afwijzing van die aanvraag niet kan rechtvaardigen, zodat niet hoeft te worden onderzocht of de betrokkene vrijwillig is vertrokken of als gevolg van de hem boven het hoofd hangende uitzetting, staat evenwel vast, dat de bevoegde Duitse autoriteiten voor zijn nieuwe toelating tot Duitsland geen nieuwe vergunning hebben geëist, zodat Ergat een nieuwe werkkring heeft kunnen aanvaarden op basis van de arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd die hij in 1989 had gekregen.
- 52 Wat meer in het bijzonder een situatie als die van het hoofdeding betreft, waarin de lidstaat van ontvangst de verlenging van de tijdelijke verblijfstitel van een Turks onderdaan weigert op grond dat betrokkene gedurende enige tijd geen houder was geweest van een geldige verblijfsvergunning, kan niet worden ontkend, dat de lidstaten de bevoegdheid hebben, te verlangen dat op hun grondgebied aanwezige vreemdelingen over een geldige verblijfstitel beschikken en, ingeval die titel slechts voor bepaalde tijd wordt verstrekt, tijdig een aanvraag om verlenging daarvan indienen.
- 53 Deze op vreemdelingen rustende verplichtingen berusten grotendeels op vereisten verband houdend met administratief beheer.
- 54 Het gemeenschapsrecht heeft de lidstaten immers niet de bevoegdheid ontnomen, maatregelen te treffen ter verzekering dat de nationale instanties precies op de hoogte zijn van de bevolkingsbewegingen op hun grondgebied (zie, naar analogie, arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann, 118/75, Jurispr. blz. 1185, punt 17).
- 55 Bovendien blijven de lidstaten in beginsel bevoegd, de niet-nakoming van dergelijke verplichtingen te bestraffen.

- 56 Volgens vaste rechtspraak met betrekking tot de niet-inachtneming van de formaliteiten ter vaststelling van het verblijfsrecht van een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon, mogen de lidstaten op de niet-naleving van dergelijke verplichtingen weliswaar sancties stellen die vergelijkbaar zijn met die bij lichte overtredingen door eigen onderdanen, maar mogen zij daarop geen onevenredige sanctie stellen, die tot een belemmering van dit verblijfsrecht zou leiden (zie, naar analogie, arresten van 3 juli 1980, Pieck, 157/79, Jurispr. blz. 2171, punt 19, en 12 december 1989, Messner, C-265/88, Jurispr. blz. 4209, punt 14).
- 57 Dit is met name het geval bij gevangenisstraf en, a fortiori, bij uitzetting, die een ontkenning vormt van het bij besluit nr. 1/80 verleende en gewaarborgde recht van verblijf (zie, naar analogie, reeds aangehaalde arresten Watson en Belmann, punt 20, Pieck, punt 19, en Messner, punt 14).
- 58 Zoals reeds uit de punten 40 tot en met 43 van het onderhavige arrest volgt, hebben de lidstaten daarentegen niet de bevoegdheid, beperkingen te stellen aan het door het gemeenschapsrecht aan Turkse onderdanen rechtstreeks verleende recht van vrije toegang tot elke beroepsactiviteit en, als uitvloeisel daarvan, het recht om met dat doel op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst te verblijven, door te weigeren de verblijfsvergunning van de betrokkene te verlengen op grond dat deze zijn aanvraag te laat had ingediend.
- 59 Wat het hoofdgeding betreft, moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd, dat niet wordt betwist dat Ergat voldoet aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor de in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 verleende rechten.
- 60 Voorts was de rechtspositie van betrokkene op de datum van verstrijken van de geldigheid van zijn laatste verblijfsvergunning stabiel en niet slechts tijdelijk, en zou hij probleemloos verlenging van zijn vergunning hebben verkregen, indien hij zijn aanvraag tijdig had ingediend.

- 61 Ten slotte ontstaat het recht van verblijf hoe dan ook niet door de afgifte van een verblijfsvergunning. Het wordt rechtstreeks verleend door besluit nr. 1/80, onafhankelijk van de afgifte door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst van dit specifieke document, dat slechts het bestaan van dit recht bevestigt.
- 62 Volgens vaste rechtspraak heeft de verblijfstitel immers voor de erkenning van het recht van verblijf slechts declaratoire en bewijstechnische waarde (zie, in die zin, arrest van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 29 en 30, en reeds aangehaalde arresten Günaydin, punt 49, Ertanir, punt 55, en Birden, punt 65).
- 63 Voor vreemdelingen die rechten aan besluit nr. 1/80 ontlene, kan een dergelijk document derhalve niet worden gelijkgesteld met een verblijfsvergunning zoals die voor vreemdelingen in het algemeen is voorzien, voor welke afgifte de nationale autoriteiten over een beoordelingsbevoegdheid beschikken (zie, naar analogie, arrest van 14 juli 1977, Sagulo e.a., 8/77, Jurispr. blz. 1495, punt 8).
- 64 De omstandigheid dat de achtereenvolgende verblijfsvergunningen van Ergat hem slechts voor bepaalde tijd waren verleend, is derhalve irrelevant.
- 65 De tijd gedurende welke Ergats verblijfsvergunning niet meer geldig was, mag dan ook door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in geen geval worden beschouwd als een periode van illegaal verblijf, waardoor hij het verblijfsrecht zou kunnen verliezen dat hem rechtstreeks door besluit nr. 1/80 is verleend teneinde hem in staat te stellen, zijn recht van vrije toegang tot elke arbeid in

loondienst van zijn keuze te blijven uitoefenen overeenkomstig artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dat besluit.

- 66 Zoals de Franse regering ter terechtzitting heeft betoogd, zou elke andere uitlegging trouwens in tegenspraak zijn met het feit, dat Ergat sinds 1989 houder is van een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd.
- 67 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat een Turks onderdaan die tot een lidstaat is toegelaten in het kader van gezinshereniging met een tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behorende Turkse werknemer, aldaar gedurende meer dan vijf jaar legaal heeft gewoond en er, met enkele onderbrekingen, verschillende legale dienstbetrekkingen heeft vervuld, niet de rechten verliest die hem bij artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 zijn toegekend, in het bijzonder het recht op verlenging van zijn vergunning tot verblijf in de lidstaat van ontvangst, ook al was zijn verblijfstitel op de datum van indiening van een aanvraag om verlenging daarvan verlopen en is die verlenging door de bevoegde nationale autoriteiten geweigerd.

Kosten

- 68 De kosten door de Duitse en de Franse regering en de Commissie 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 Bundesverwaltungsgericht bij beschikking van 15 juli 1997 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Een Turks onderdaan die tot een lidstaat is toegelaten in het kader van gezinshereniging met een tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat behorende Turkse werknemer, aldaar gedurende meer dan vijf jaar legaal heeft gewoond en er, met enkele onderbrekingen, verschillende legale dienstbetrekkingen heeft vervuld, verliest niet de rechten die hem bij artikel 7, eerste alinea, tweede 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 Associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije zijn toegekend, in het bijzonder het recht op verlenging van zijn vergunning tot verblijf in de lidstaat van ontvangst, ook al was zijn verblijfstitel op de datum van indiening van een aanvraag om verlenging daarvan verlopen en is die verlenging door de bevoegde nationale autoriteiten geweigerd.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 maart 2000.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida