



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

29. marts 2012*

»Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — opholdsret — familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har opnået statsborgerskab — bevarelse af tyrkisk statsborgerskab — tidspunkt for naturalisering«

I de forenede sager C-7/10 og C-9/10,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelser af 31. december 2009, indgået til Domstolen den 8. januar 2010, i sagerne

Staatssecretaris van Justitie

mod

Tayfun Kahveci (sag C-7/10)

Osman Inan (sag C-9/10),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Safjan, M. Ilešič, E. Levits (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. februar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Tayfun Kahveci ved advocaten A. Durmuş og E. Köse
- Osman Inan ved advocaat H. Drenth
- den nederlandske regering ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede
- den polske regering ved M. Szipunar, M. Arciszewski og A. Milkowska, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved M. van Beek og G. Rozet, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. oktober 2011,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen EØF-Tyrkiet«).
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet under to sager, der føres af Staatssecretaris van Justitie (statssekretær for retlige anliggender, herefter »Staatssecretaris«) dels mod Tayfun Kahveci, dels mod Osman Inan vedrørende spørgsmålet, om et familiemedlem til en arbejdstager, der ikke blot er tyrkisk statsborger, men ligeledes er statsborger i værtsmedlemsstaten, kan påberåbe sig artikel 7 i afgørelse nr. 1/80.

Retsforskrifter

Afgørelse nr. 1/80

- 3 Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

»Når tyrkiske arbejdstagere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har deres familiemedlemmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat,

- efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse
- efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

[...]«

- 4 Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

»Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.«

Nationale bestemmelser

- 5 Artikel 18, stk. 1, litra e), i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven, Stb. 2000, nr. 495, herefter »Vw 2000«) bestemmer, at en ansøgning om forlængelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse kan afvises, hvis udlændingen udgør en trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. Ifølge lovens artikel 19 kan en sådan opholdstilladelse inddrages af de samme grunde.

- 6 Ifølge artikel 67, stk. 1, litra b), i Vw 2000 kan Staatssecretaris erklære en udlænding for uønsket, såfremt denne ved en endelig retsafgørelse er blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken der er fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere. Ifølge artikel 67, stk. 3, kan en udlænding, der er erklæret for uønsket, ikke have lovligt ophold i Nederlandene.
- 7 Ifølge artikel 3.86, stk. 1, litra d), i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000, Stb. 2000, nr. 497) kan en ansøgning om forlængelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse afvises i medfør af artikel 18, stk. 1, litra e), i Vw 2000 på grund af fare for den offentlige orden, hvis udlændingen på grund af en lovovertrædelse, for hvilken der er fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere, ved en endelig retsafgørelse er blevet idømt en fængselsstraf, og den del af straffen eller sanktionen, der ikke er gjort betinget, mindst svarer til den tidsperiode, der er fastsat i artikel 3.86, stk. 2, som foreskriver en glidende skala baseret på længden af den berørte persons ophold i Nederlandene.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-7/10

- 8 Tayfun Kahveci er tyrkisk statsborger. Hans ægtefælle, der ligeledes er tyrkisk statsborger, er født i Nederlandene som barn af en tyrkisk arbejdstager og har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene. I juni 1999, inden hendes ægtefælle samme år lovligt indrejste i Nederlandene, fik hun nederlandsk statsborgerskab og bevarede samtidig sit tyrkiske.
- 9 Den opholdstilladelse, som Tayfun Kahveci blev tildelt, indeholdt et vilkår om »ophold hos ægtefællen R. Kahveci«. Denne opholdstilladelse blev forlænget flere gange, senest indtil den 12. marts 2009. Frem til sin fængsling boede Tayfun Kahveci hos sin ægtefælle.
- 10 Den 23. januar 2007 blev Tayfun Kahveci endeligt idømt en ubetinget fængselsstraf på seks år og ni måneder.
- 11 Som følge af domfældelsen erklærede Staatssecretaris ved afgørelse af 20. marts 2007 Tayfun Kahveci for uønsket og inddrog hans opholdstilladelse.
- 12 Den klage, som Tayfun Kahveci indgav til prøvelse af denne afgørelse, blev afvist med den begrundelse, at han ikke kunne påberåbe sig artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, idet hans ægtefælle er nederlandsk statsborger. Han kunne således ikke anses for at være familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, selv om hans ægtefælle havde bevaret sit tyrkiske statsborgerskab ved siden af det nederlandske.
- 13 Da dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ved Rechtbank 's-Gravenhage gav Tayfun Kahveci medhold i den sag, han anlagde ved denne ret til prøvelse af afvisningen af nævnte klage, har Staatssecretaris iværksat appel for Raad van State.
- 14 Staatssecretaris har gjort gældende, at Tayfun Kahveci ikke længere er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse nr. 1/80, og at hans ægtefælle ikke længere har nogen nytte af at påberåbe sig den forbedring af forholdene på det sociale område, som nævnte afgørelse har gennemført.

Sag C-9/10

- 15 Osman Inan er tyrkisk statsborger. Hans far, H. Inan, som ligeledes er tyrkisk statsborger, og hvis tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene er ubestridt, har siden 1993 haft nederlandsk statsborgerskab ud over det tyrkiske.

- 16 Osman Inan indrejste i Nederlandene i 1999. Den opholdstilladelse, som han blev tildelt, indeholdt et vilkår om »familiesammenføring hos faderen, H. Inan«. Denne opholdstilladelse blev forlænget flere gange, senest indtil den 10. juni 2005. Frem til sin fængsling boede Osman Inan hos sin far.
- 17 Den 22. maj 2007 blev Osman Inan endeligt idømt en ubetinget fængselsstraf på syv år.
- 18 Som følge af domfældelsen erklærede Staatssecretaris ved afgørelse af 13. november 2007 Osman Inan for uønsket og afviste hans ansøgning om forlængelse af hans opholdstilladelse.
- 19 Hovedsagen forløb derefter på samme måde som Tayfun Kahvecis, der er beskrevet i denne doms præmis 12-14.
- 20 Under disse omstændigheder har Raad van State, som er af den opfattelse, at afgørelsen af de to sager, der verserer for den, afhænger af fortolkningen af EU-retten, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er enslydende affattet i begge sagerne:
- »1) Skal artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, ikke kan støtte ret på denne bestemmelse, efter at arbejdstageren med bevarelse af sit tyrkiske statsborgerskab har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten?
- 2) Har det for besvarelsen af første spørgsmål nogen betydning, på hvilket tidspunkt den pågældende tyrkiske arbejdstager har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten?«
- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. februar 2010 er sagerne C-7/10 og C-9/10 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 22 Med de to spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, fortsat kan påberåbe sig denne bestemmelse, når arbejdstageren har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten og samtidig har bevaret det tyrkiske statsborgerskab.
- 23 Indledningsvis bemærkes, at artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 udgør en integrerende del af EU-retten (jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 8 og 9). Medlemsstaterne er således bundet af forpligtelserne i henhold til denne bestemmelse på nøjagtig samme måde, som de har pligt til at overholde de rettigheder, der er indført ved EU-retten.
- 24 Dernæst bemærkes, at artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ifølge fast retspraksis har direkte virkning, således at tyrkiske statsborgere, som bestemmelsen finder anvendelse på, umiddelbart kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af denne bestemmelse for retterne i medlemsstaterne med henblik på at tilsidesætte anvendelsen af bestemmelser i national ret, som strider mod denne bestemmelse (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.4.1997, sag C-351/95, Kadiman, Sml. I, s. 2133, præmis 28, af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 31, og af 16.6.2011, sag C-484/07, Pehlivan, Sml. I, s. 5203, præmis 39).
- 25 Når dette er fastslået, skal nævnte bestemmelse med henblik på besvarelsen af de forelagte spørgsmål fortolkes under hensyn til dens ordlyd, dens formål og den ordning, som den indfører (jf. i denne retning dom af 23.3.2006, sag C-465/04, Honyvem Informazioni Commerciali, Sml. I, s. 2879, præmis 17).

- 26 Som det fremgår af selve ordlyden af nævnte artikel 7, stk. 1, forudsætter erhvervelsen af rettigheder i henhold til denne bestemmelse, at to kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at den berørte person dels skal være familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, der allerede har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, dels skal have fået tilladelse fra denne stats kompetente instanser til at slutte sig til denne arbejdstager (jf. Bozkurt-dommen, præmis 26).
- 27 Eftersom disse betingelser er opfyldt, må det herefter med henblik på anvendelsen af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 efterprøves, om den pågældende tyrkiske statsborger har haft lovlig bopæl i en periode af en bestemt varighed på værtsmedlemsstatens område sammen med den arbejdstager, som den pågældende afleder sine rettigheder fra (jf. bl.a. dom af 7.7.2005, sag C-373/03, Aydinli, Sml. I, s. 6181, præmis 29).
- 28 Domstolen har allerede fastslået, at et familiemedlem til en arbejdstager, som udelukkende er tyrkisk statsborger, og som opfylder de betingelser, hvortil der er henvist i denne doms præmis 26 og 27, som følge deraf nødvendigvis har en opholdsret i den nævnte stat med direkte hjemmel i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (Pehlivan-dommen, præmis 43).
- 29 Hvad angår hovedsagerne er det ubestridt, således som det er anført i denne doms præmis 8-10 og 15-17, at betingelserne i denne doms præmis 26 og 27 er opfyldt for Tayfun Kahveci og Osman Inan.
- 30 Henset til formålet med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 og den ordning, som bestemmelsen indfører, skal det herefter fastslås, om den omstændighed, at en tyrkisk arbejdstager, der allerede har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten i tillæg til det tyrkiske statsborgerskab, indebærer, at arbejdstagerens familiemedlemmer ikke længere kan påberåbe sig denne bestemmelse.
- 31 I denne forbindelse bemærkes, at ordningen med gradvis erhvervelse af rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 forfølger et dobbelt formål.
- 32 I første række, inden udløbet af den indledende periode på tre år, har nævnte bestemmelse til formål at tillade familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager at opholde sig hos denne med henblik på derved gennem familiesammenføring at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, der allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten (jf. bl.a. dom af 22.6.2000, sag C-65/98, Eyüp, Sml. I, s. 4747, præmis 26, og af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 25, samt Bozkurt-dommen, præmis 33).
- 33 I anden række sigter samme bestemmelse mod at styrke en varig integration i værtsmedlemsstaten for familiemedlemmer til den tyrkiske vandrende arbejdstager, idet den efter tre års lovlige bopæl giver det berørte familiemedlem mulighed for selv at få adgang til arbejdsmarkedet. Hovedformålet hermed er at styrke nævnte familiemedlems stilling, idet den pågældende i denne fase allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten, og at give den pågældende mulighed for selv at tjene til livets ophold i den omhandlede medlemsstat og dermed skabe en situation for sig selv, som er selvstændig i forhold til den vandrende arbejdstagers situation (jf. bl.a. Eyüp-dommen, præmis 26, Cetinkaya-dommen, præmis 25, Aydinli-dommen, præmis 23, dom af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, præmis 50 og 71, og Bozkurt-dommen, præmis 34).
- 34 Med hensyn til det generelle formål med afgørelse nr. 1/80, som – til forskel fra en samarbejdsaftale som den, der er indgået mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978 (EFT L 264, s. 1) – består i på det sociale område at forbedre den ordning, som anvendes på tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, med henblik på gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. bl.a. dom af 11.11.1999, sag

C-179/98, Mesbah, Sml. I, s. 7955, præmis 36, og af 16.3.2000, sag C-329/97, Ergat, Sml. I, s. 1487, præmis 43), tilsigter den ordning, som specifikt er indført med afgørelsens artikel 7, stk. 1, at skabe gunstige betingelser for familiesammenføring i værtsmedlemsstaten (jf. Pehlivan-dommen, præmis 45).

- 35 Det formål, der forfølges med afgørelse nr. 1/80, ville således blive modarbejdet, såfremt erhvervelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten forpligter en arbejdstager, der har bevaret tyrkisk statsborgerskab, til at give afkald på de gunstige betingelser for familiesammenføring i nævnte værtsmedlemsstat.
- 36 Det bemærkes endvidere, at Domstolen har fastslået, at tyrkiske statsborgere, der opfylder betingelserne i en af bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80, af denne grund kan påberåbe sig de rettigheder, de har ifølge afgørelsen (jf. bl.a. dom af 18.12.2008, sag C-337/07, Altun, Sml. I, s. 10323, præmis 28 og 29, samt Bozkurt-dommen, præmis 39), og at en medlemsstat ikke er beføjet til at fastsætte en lovgivning, som er forskellig fra den, der følger af afgørelse nr. 1/80, eller som opstiller andre betingelser end dem, der fremgår af denne (jf. Pehlivan-dommen, præmis 56).
- 37 I henhold til Domstolens faste praksis følger det nemlig såvel af EU-rettens forrang som af den direkte virkning af en bestemmelse som artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, at medlemsstaterne ikke ensidigt kan ændre omfanget af ordningen med gradvis integration af tyrkiske statsborgere i værtsmedlemsstaten, og at de dermed ikke længere har adgang til at vedtage foranstaltninger, som kan krænke den retsstilling, som udtrykkeligt tillægges sådanne statsborgere i medfør af reglerne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet (jf. Pehlivan-dommen, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter de rettigheder, der er tillagt ved artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, ikke længere kan påberåbes, når den tyrkiske arbejdstager, der allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten, har erhvervet nederlandsk statsborgerskab, har imidlertid netop som konsekvens, at den retsstilling, som udtrykkeligt tillægges tyrkiske statsborgere i medfør af reglerne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, krænkes.
- 39 På denne baggrund skal det for så vidt angår tyrkiske statsborgere såsom Tayfun Kahveci og Osman Inan fastslås, at artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, tilvejebringer den relevante retlige ramme for bedømmelsen af, hvorvidt en tyrkisk statsborger, der er blevet dømt for strafbare handlinger, gennem en udvisning fra værtsmedlemsstaten kan fratages de rettigheder, som tilkommer ham direkte i henhold til denne afgørelse (jf. bl.a. Derin-dommen, præmis 74, og Bozkurt-dommen, præmis 54).
- 40 Domstolen har i denne forbindelse udtalt, at det tilkommer de berørte nationale myndigheder i det enkelte tilfælde at foretage en vurdering af den personlige adfærd, der er udvist af den person, der har begået en lovovertrædelse, samt af, om adfærden indebærer en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, og de skal desuden påse, at såvel proportionalitetsprincippet som den berørte persons grundlæggende rettigheder overholdes. Særligt kan der kun træffes en afgørelse om udvisning i henhold til artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, hvis den pågældendes individuelle adfærd indebærer en konkret risiko for nye alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden (jf. Derin-dommen, præmis 74, og Bozkurt-dommen, præmis 60).
- 41 Det følger af det ovenstående, at de forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, fortsat kan påberåbe sig denne bestemmelse, når arbejdstageren har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten og samtidig har bevaret det tyrkiske statsborgerskab.

Sagens omkostninger

- 42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, som er vedtaget af det associeringsråd, der er oprettet ved associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, skal fortolkes således, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, fortsat kan påberåbe sig denne bestemmelse, når arbejdstageren har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten og samtidig har bevaret det tyrkiske statsborgerskab.

Underskrifter