Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 7. juni 2012 [1]

Sag C-451/11

Natthaya Dülger
mod
Wetteraukreis

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Giessen (Tyskland))

»Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — fortolkning af associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 — opholdsret for familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat — thailandsk statsborger, der i mindst fem år har boet sammen med den tyrkiske statsborger — rettigheder erhvervet forud for skilsmissen fra den tyrkiske statsborger«

1. Den foreliggende sag giver Domstolen mulighed for at præcisere rækkevidden af artikel 7 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 [2] af 19. september 1980 om udvikling af associeringen [3]. Det fremgår af denne bestemmelse, at et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, der har fået tilladelse til at flytte til værtsmedlemsstaten, har ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år og har fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse efter at have haft lovlig bopæl der i mindst fem år.

2. Domstolen anmodes navnlig om at fastslå, om en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, kan betragtes som et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager i denne bestemmelses forstand og således påberåbe sig de rettigheder, som denne bestemmelse giver hende.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor jeg mener, at artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en statsborger fra et tredjeland, der ikke er tyrkisk statsborger, og som har boet mindst fem år sammen med sin tyrkiske ægtefælle, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, kan kvalificeres som »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager.

4. Dernæst foreslår jeg Domstolen at fastslå, at en sådan statsborger, som i sin egenskab af familiemedlem til en tyrkisk statsborger er omfattet af de rettigheder, der følger af denne bestemmelse, ikke mister disse rettigheder som følge af skilsmisse fra den tyrkiske arbejdstager, når denne indtræder på et tidspunkt efter, at disse rettigheder er erhvervet.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet, på den ene side, og EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side. Ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 blev den indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne (EFT 1964, 217, s. 3685, herefter »associeringsaftalen«).

3 — Afgørelse nr. 1/80 kan læses i *Associeringsaftale og protokoller EØF-Tyrkiet og andre grundtekster*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Bruxelles, 1992.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

1. Associeringsaftalen

5. Med henblik på at regulere den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs område blev der den 12. september 1963 indgået en associeringsaftale mellem Fællesskabet og Republikken Tyrkiet. Aftalen har til formål at »fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk« [4].

6. Den gradvise gennemførelse af den frie bevægelighed for de tyrkiske arbejdstagere, som er omhandlet i aftalen, skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som fastsættes af associeringsrådet, der har til opgave at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen [5].

2. Tillægsprotokollen til associeringsaftalen

7. I tillægsprotokollen til associeringsaftalen [6] fastsættes bestemmelserne for vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelsen af associeringens overgangsperiode. Den indeholder i afsnit II flere artikler om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser.

8. I henhold til artikel 59 må der »inden for de af denne protokol dækkede områder […] ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet«.

3. Afgørelse nr. 1/80

9. Associeringsrådet har således vedtaget afgørelse nr. 1/80, der bl.a. har til formål at forbedre arbejdstagernes og deres familiemedlemmers retlige situation i forhold til den ordning, der blev indført ved associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20. december 1976 om iværksættelse af associeringsaftalens artikel 12. Denne afgørelse giver tyrkiske arbejdstagere ret til gradvist at få adgang til beskæftigelse i værtsmedlemsstaten og en ret for disse arbejdstageres børn til i den pågældende stat at få adgang til undervisning.

10. De bestemmelser, der finder anvendelse på de rettigheder, som familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager har, er opstillet i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»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

4 — Jf. associeringsaftalens artikel 2, stk. 1.

5 — Jf. associeringsaftalens artikel 6.

6 — Tillægsprotokol, undertegnet i Bruxelles den 23.11.1970 og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19.12.1972, EFT L 293, s. 1.

— efter at have haft lovlig bopæl der i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

Tyrkiske arbejdstageres børn, der har gennemført en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan uafhængigt af varigheden af deres ophold i medlemsstaten modtage ethvert tilbud om beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, forudsat at en af forældrene har været lovligt beskæftiget i denne stat i mindst tre år.«

B – *National ret*

11. § 4, stk. 5, i lov om ophold, arbejde og integration af udlændinge på Forbundsrepublikkens område (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) af 30. juli 2004[7] bestemmer, at en udlænding, som har opholdsret i medfør af associeringsaftalen, skal godtgøre, at denne ret findes, ved at fremlægge bevis for, at han er i besiddelse af en opholdstilladelse, hvis han ikke har en permanent opholdstilladelse i Den Europæiske Union. Opholdstilladelsen udstedes på anmodning.

II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

12. Sagsøgeren i hovedsagen, Natthaya Dülger, er thailandsk statsborger, født den 26. juli 1973 i Buriram (Thailand). Hun indrejste til Forbundsrepublikken Tyskland den 30. juni 2002 på et turistvisum.

13. Den 12. september 2002 giftede hun sig i Danmark med den tyrkiske statsborger Mevlüt Dülger, der blev født i Tyrkiet den 1. december 1960. Mevlüt Dülger har haft tidsubegrænset opholdstilladelse i Forbundsrepublikken Tyskland siden 1988. Han har haft beskæftigelse hos forskellige arbejdsgivere fra den 1. oktober 2002 til den 30. juni 2004, fra den 1. august 2004 til den 8. juni 2005, fra den 1. marts 2006 til den 15. marts 2008 og fra den 1. juni 2008 til den 31. december 2009. Det er i denne forbindelse ubestridt, at Mevlüt Dülger i den relevante periode er en tyrkisk statsborger, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80[8].

14. Den 18. september 2002 anmodede sagsøgeren i hovedsagen om udstedelse af opholdstilladelse og angav i denne forbindelse, at hun var gift og havde to børn, som var født i henholdsvis 1996 og 1998 i Thailand. Hun fik en tidsbegrænset opholdstilladelse med henblik på ægteskabeligt samliv med sin tyrkiske ægtemand. Opholdstilladelsen blev forlænget flere gange, senest den 10. september 2008 frem til den 26. juni 2011. Siden den 21. juni 2011 har sagsøgeren haft en såkaldt »Fiktionsbescheinigung« (midlertidig tilladelse).

15. Verwaltungsgericht Giessen (Tyskland) har præciseret, at sagsøgeren i hovedsagen har boet uafbrudt sammen med Mevlüt Dülger fra indgåelsen af deres ægteskab i september 2002 og frem til deres separation i juni 2009.

16. Den 3. juni 2009 ophævede sagsøgeren i hovedsagen samlivet med sin ægtemand og flyttede ind i et kvindehus i Friedberg (Tyskland) sammen med sine to døtre, der var ankommet til Forbundsrepublikken den 1. juli 2006. Siden da har hun modtaget sociale ydelser til sig selv og sine døtre. Hun blev endeligt skilt fra sin mand den 3. februar 2011.

7 — BGBl. 2004 I, s. 1950 i den udgave, der blev offentliggjort den 25.2.2008 (BGBl. 2008 I, s. 162).

8 — Jf. bl.a. punkt 5 i forelæggelseskendelsen.

17. Ved skrivelse af 9. september 2009 underrettede udlændingemyndigheden i Wetteraukreis sagsøgeren i hovedsagen om, at hun efter ophævelsen af samlivet med sin ægtemand havde fået en selvstændig opholdsret, men at denne kun bestod i ét år, uden at sagsøgeren var underlagt et krav om fremlæggelse af bevis for, at hun var i stand til at forsørge sig selv og sine børn. Hvis hun fra den 4. juni 2010 stadig var afhængig af offentlige midler, ville opholdsretten for hende og hendes børn efterfølgende blive tidsbegrænset, og hun ville skulle udrejse af Tyskland. Hendes opholdstilladelse kunne kun opretholdes, hvis hun og hendes børn inden da var blevet i stand til at forsørge sig selv.

18. Den 18. september 2009 sendte sagsøgeren i hovedsagen Wetteraukreis en ansøgning om udstedelse af opholdstilladelse i henhold til § 4, stk. 5, i lov om ophold, beskæftigelse og integration af udlændinge på Forbundsrepublikkens område med den begrundelse, at hun havde erhvervet rettigheder i medfør af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Hun mener således, at hun er familiemedlem til en tyrkisk statsborger, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, som hun boede sammen med uafbrudt i over tre år, idet spørgsmålet om, hvorvidt familiemedlemmet er tyrkisk statsborger, er irrelevant.

19. Ved afgørelse af 15. marts 2010 nægtede Wetteraukreis at imødekomme sagsøgeren i hovedsagens ansøgning. Begrundelsen herfor var, at sagsøgeren ikke havde opnået nogen rettigheder i henhold til denne bestemmelse, idet den kun kan påberåbes af tyrkiske familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager. Desuden var hendes tyrkiske ægtemand i de år, de boede sammen, kun beskæftiget i korte perioder, og det var derfor ikke godtgjort, at han havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked.

20. Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. Den forelæggende ret var i tvivl om fortolkningen af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Verwaltungsgericht Giessen har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan en thailandsk statsborger, som har været gift med en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, og som efter at have opnået tilladelse til at flytte til denne medlemsstat boede sammen med ham uafbrudt i over tre år, påberåbe sig de rettigheder, der følger af artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 [...] med den konsekvens, at vedkommende har en opholdsret på grund af den direkte virkning af bestemmelsen?«

III – Analyse

21. Indledningsvis kan det fastslås, at det står fast, at sagsøgeren i hovedsagen boede uafbrudt sammen med den tyrkiske statsborger fra deres ægteskabs indgåelse i september 2002 og frem til separationen den 3. juni 2009[9]. Sagsøgerens situation er således ikke omfattet af artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, men af artikel 7, stk. 1, andet led, da hun har haft lovlig bopæl i mindst fem år på værtsmedlemsstatens område.

22. For at kunne give den forelæggende ret et brugbart svar skal det således undersøges, om artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en statsborger fra et tredjeland, der ikke er tyrkisk statsborger, og som har boet mindst fem år sammen med sin tyrkiske ægtefælle, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, kan kvalificeres som »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager. Mister denne statsborger i bekræftende fald de rettigheder, der følger af denne bestemmelse, som følge af skilsmissen fra den tyrkiske arbejdstager, når den indtræffer efter, at vedkommende har erhvervet disse rettigheder?

9 — Jf. bl.a. punkt 5, litra c), i forelæggelseskendelsen.

A – *Begrebet familiemedlem*

23. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at fortolke begrebet »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Domstolen har navnlig fastslået, at et barn af en tyrkisk arbejdstager bevarer denne egenskab, selv efter at det er blevet myndigt, og selv om det ikke længere bor sammen med sine forældre i værtsmedlemsstaten [10]. Domstolen fandt ligeledes, at kvalifikationen som »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager ikke kun gælder blodsbeslægtet familie. En stedsøn, der ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, er således denne arbejdstagers familiemedlem [11].

24. Derimod er det første gang, at Domstolen bliver anmodet om at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, kan anses for »familiemedlem« til en tyrkisk statsborger i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 og således nyde godt af de rettigheder, som denne bestemmelse giver vedkommende. I denne forbindelse forekommer den omstændighed, at Domstolen, således som den forelæggende ret har understreget, i flere af sine domme i sager vedrørende denne bestemmelse har beskæftiget sig med *tyrkiske* familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager [12], mig ikke at være relevant for løsningen af tvisten i hovedsagen. I disse sager var familiemedlemmet til den tyrkiske arbejdstager nemlig tyrkisk statsborger i modsætning til, hvad der gør sig gældende i den foreliggende sag.

25. Ved en simpel gennemlæsning artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 kan det konstateres, at denne bestemmelse gør erhvervelsen af de rettigheder, den omhandler, afhængig af fire betingelser, nemlig at den pågældende er familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, at den tyrkiske arbejdstager er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, at dennes familiemedlem har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, og endelig, at familiemedlemmet har boet i værtsmedlemsstaten i mindst tre år eller i mindst fem år. Det fremgår således ikke af ordlyden af denne bestemmelse, at betegnelsen familiemedlem er underlagt noget som helst nationalitetskrav, hvilket ikke er tilfældet for den arbejdstager, som familiemedlemmet opnår disse rettigheder igennem, idet denne arbejdstager ubestrideligt skal være tyrkisk statsborger.

26. Da associeringsaftalen har til formål at regulere den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere på Unionens område, hersker der dog nogen tvivl om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, kan kvalificeres som »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager og således påberåbe sig de rettigheder, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

27. Begrebet »familiemedlem« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, således som Domstolen fastslog i Ayaz-dommen, bør fortolkes ensartet på EU-plan med henblik på at sikre begrebets ensartede anvendelse i medlemsstaterne [13]. Begrebets rækkevidde skal følgelig fastlægges ud fra det formål, der forfølges derved, samt den sammenhæng, det indgår i [14].

28. I denne forbindelse skal det understreges, at artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 forfølger et dobbelt mål. I første omgang, inden udløbet af den indledende periode på tre år, er målet med denne bestemmelse 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 [15].

10 — Jf. bl.a. dom af 16.3.2000, sag C-329/97, Ergat, Sml. I, s. 1487, præmis 26 og 27, og af 4.10.2007, sag C-349/06, Polat, Sml. I, s. 8167, præmis 21.

11 — Jf. dom af 30.9.2004, sag C-275/02, Ayaz, Sml. I, s. 8765.

12 — Jf. bl.a. dom af 22.6.2000, sag C-65/98, Eyüp, Sml. I, s. 4747, af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, og af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445.

13 — Jf. dommens præmis 39.

14 — Jf. dommens præmis 40.

15 — Jf. bl.a. dom af 29.3.2012, forenede sager C-7/10 og C-9/10, Kahveci og Inan, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

29. 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 lovlig bopæl giver det berørte familiemedlem mulighed for selv at få adgang til arbejdsmarkedet. Hovedformålet er at konsolidere sammenhængskraften i familien, hvis centrale element, nemlig ægteparret, allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten [16]. Ved at give ægtefællen mulighed for selv at oppebære en indtægt i den pågældende medlemsstat styrker teksten familiens potentielle økonomiske situation, en situation, der udgør en ubestridelig integrationsfaktor.

30. Ved hjælp af denne mekanisme, der er udformet med henblik på integration af tyrkiske statsborgere, erhverver ægtefællen efter den krævede frist en selvstændig situation, der følger af selve den ordning, som er tilrettelagt på grundlag af de særlige bestemmelser [17].

31. Efter min mening fremgår det klart af denne retspraksis, at selv om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1/80 finder anvendelse på et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, står det fast, at denne bestemmelse er vedtaget med det formål at bevare familiens enhed, således at den tyrkiske arbejdstager reelt kan integreres i værtsmedlemsstaten. Parterne i associeringsaftalen har således skønnet, at familiens tilstedeværelse sammen med den tyrkiske arbejdstager var vigtig for at sikre de bedst mulige arbejdsvilkår i dette land. I denne henseende får den pågældende bestemmelse således en helt særlig betydning ud fra et menneskeligt synspunkt.

32. Det er derfor efter min mening uden betydning, om det familiemedlem, der har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, er tyrkisk statsborger eller ej. En familie defineres ikke ved, at familiemedlemmerne har den samme nationalitet, men ved de tætte forbindelser, der knytter to eller flere personer sammen, uanset om disse forbindelser er retlige forbindelser, der f.eks. opstår ved ægteskab, som i hovedsagen, eller blodsbeslægtede forbindelser.

33. Jeg kan ikke se, hvorfor en tyrkisk arbejdstager skulle have lov til at opretholde sine familieforbindelser, når ægtefællen har samme nationalitet, men til gengæld skulle være forhindret i at have ægtefællen ved sin side, når denne har en anden nationalitet end tyrkisk. Det ville i sidste ende betyde, at tilstedeværelsen af en ægtefælle af samme nationalitet ved arbejdstagerens side er vigtigere for dennes integration i værtsmedlemsstaten end tilstedeværelsen af en ægtefælle, der ikke er tyrkisk statsborger. Det følger i øvrigt heraf, at en ægtefælle, der ikke er tyrkisk statsborger, alt andet lige behandles mindre godt end en ægtefælle, der er tyrkisk statsborger. Det ville medføre en uacceptabel forskelsbehandling.

34. Ud over at være ubegrundet ville en sådan analyse bringe selve målet med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 og med den tyrkiske statsborgers ret til respekt for dennes familie- og privatliv, som er fastsat i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, i fare. I chartrets artikel 51, stk. 1, bestemmes det således, at bestemmelserne heri finder anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten. Som Domstolen imidlertid fastslog i præmis 23 i Kahveci og Inan-dommen, udgør artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 en integrerende del af EU-retten, og 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.

35. I modsætning til, hvad den tyske og den italienske regering hævder, mener jeg ikke, at min analyse udvider anvendelsesområdet for afgørelse nr. 1/80.

16 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kahveci og Inan, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Ibidem.

36. Som tidligere anført er artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 hovedsageligt rettet mod den tyrkiske arbejdstager, eftersom denne bestemmelse sigter mod at bevare familien som en enhed, så arbejdstageren virkelig kan integreres i værtsmedlemsstaten. De rettigheder, som denne bestemmelse giver familien til den tyrkiske arbejdstager, er afledte rettigheder, der udelukkende er erhvervet i denne egenskab af familiemedlem. Den tyrkiske arbejdstager forbliver således det afgørende element, uden hvem det ikke er muligt for familiemedlemmerne at erhverve disse rettigheder [18].

37. Desuden skal det understreges, at artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 bestemmer, at familiemedlemmer til den tyrkiske arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, *der har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat*, vil kunne nyde godt af disse rettigheder [19]. Medlemsstaterne kan således selv bestemme, om de vil give tilladelse til familiesammenføring eller ej [20]. Det er først, når de udtrykkeligt har givet tilladelse til denne familiesammenføring, at de er forpligtede til at overholde de rettigheder, der sikres med denne bestemmelse.

38. Desuden understøttes min analyse af det faktum, at det fremgår af fast retspraksis, at principperne i henhold til artikel 45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske statsborgere, der har opnået en af de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder [21].

39. Domstolen har således gentagne gange fastslået, at der med hensyn til fastlæggelsen af rækkevidden af begrebet »familiemedlem« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, skal henvises til den fortolkning, der er givet af det samme begreb i artikel 10, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1612/68 [22] med hensyn til arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat [23]. Som Europa-Kommissionen har understreget, omhandler sidstnævnte bestemmelse bl.a. ægtefæller til en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, uanset deres nationalitet.

40. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 er blevet ændret med direktiv 2004/38/EF [24], og artikel 38, stk. 3, heri bestemmer, at henvisninger til de ophævede bestemmelser betragtes som henvisninger til direktiv 2004/38.

41. I denne henseende fremgår det af femte betragtning til direktiv 2004/38, at retten for alle unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, for at den kan udøves på objektive betingelser, der sikrer værdighed, også må indrømmes familiemedlemmer, uanset disses nationalitet. Artikel 2, stk. 2, i dette direktiv, hvori begrebet familiemedlem defineres, indeholder således ingen betingelser med hensyn til nationaliteten af familiemedlemmer til en unionsborger. Bestemmelserne i direktiv 2004/38, der indrømmer familiemedlemmer til en unionsborger rettigheder, finder ligeledes anvendelse på dem, der ikke er statsborgere i en medlemsstat [25].

42. Den tyske regering er imidlertid i tvivl om, hvorvidt den nu skal henvise til bestemmelserne i direktiv 2004/38 og fortolkningen af begrebet familiemedlem, når det drejer sig om at bestemme rækkevidden af det samme begreb i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Den mener nærmere bestemt, at det siden dommen af 8. december 2011, Ziebell [26], ikke længere er muligt at

18 — Jf. i denne retning Bozkurt-dommen, præmis 36 og 37.

19 — Min fremhævelse.

20 — Jf. i denne retning dom af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 22.

21 — Jf. Ayaz-dommen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

22 — Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, EFT L 257, s. 2.

23 — Jf. Ayaz-dommen, præmis 45.

24 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, EUT L 158, s. 77 og berigtigelser hertil, EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28.

25 — Jf. bl.a. artikel 6, stk. 2, artikel 7, stk. 2, og artikel 12, stk. 2 og 3, i dette direktiv vedrørende opholdsret samt direktivets artikel 16, stk. 2, vedrørende permanent opholdsret.

26 — Sag C-371/08, Sml. I, s. 12735.

fortolke begrebet »familiemedlem« i denne bestemmelse med henvisning til fortolkningen af det samme begreb i bestemmelserne i direktiv 2004/38, eftersom der er væsentlige forskelle mellem reglerne i associeringsaftalen, der forfølger et rent økonomisk mål, og sidstnævnte bestemmelser, der har til formål at lette udøvelsen af den grundlæggende og individuelle ret til frit at rejse og opholde sig på medlemsstaternes område, som indrømmes unionsborgere direkte med TEUF [27].

43. Jeg deler ikke denne tvivl.

44. I den sag, der gav anledning til den nævnte dom, påberåbte sagsøgeren i hovedsagen sig ordningen med udvidet beskyttelse mod udsendelse, som blev indført med artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 til fordel for unionsborgere. Han mente, at denne artikel ifølge fast retspraksis skulle finde analog anvendelse på en situation, der var omfattet af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

45. Domstolen fastslog, at det for at afgøre, om en EU-retlig bestemmelse kan anvendes analogt inden for rammerne af associeringsaftalen, er nødvendigt at sammenligne formålet med denne aftale og den kontekst, hvori den indgår, på den ene side, og det EU-retlige instruments formål og kontekst, på den anden side [28]. Domstolen fastslog således, at associeringsaftalen – til forskel fra EU-retten, således som denne er fastlagt ved direktiv 2004/38 – udelukkende forfølger et økonomisk formål og begrænser sig til gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed [29]. Dernæst forklarede den, at selve begrebet unionsborgerskab begrunder, at betydeligt større garantier med hensyn til udvisning som dem, der er opstillet i artikel 28, stk. 3, litra a), i dette direktiv, udelukkende indrømmes unionsborgere. Den fastslog således, at en analog anvendelse af ordningen med udvidet beskyttelse mod udsendelse i denne bestemmelse på situationer, der er omfattet af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, er udelukket [30].

46. Det er således fordi ordningen med den udvidede beskyttelse ikke omfatter tredjelandsstatsborgere, men unionsborgere, som EU-lovgiver har givet mere vidtrækkende rettigheder end deres integration i værtsmedlemsstaten begrunder, at det er udelukket at anvende ordningen analogt.

47. Der er derimod ikke her tale om at anvende den samme ordning på tyrkiske statsborgere som den, unionsborgere er omfattet af, men der er tale om at bestemme rækkevidden af begrebet familiemedlem i forbindelse med familiesammenføring. Det fremgår imidlertid af femte og sjette betragtning til direktiv 2004/38, at det ved at indrømme familiemedlemmer til unionsborgeren en ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område har til formål at lette udøvelsen af denne ret ved ligeledes at muliggøre opretholdelse af disse familiebånd, uanset familiemedlemmets nationalitet.

48. Begrebet familiemedlem skal således efter min mening have den samme rækkevidde, eftersom det indgår i bestemmelser i de to tekster, der har det samme formål. Det er netop af denne grund, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at de principper, der er fastsat i relation til artikel 45 TEUF til 47 TEUF, i det omfang, det er muligt, skal overføres på de personer, der er omfattet af de rettigheder, der er fastsat i associeringsaftalen [31].

49. Jeg kan ikke se, hvordan det skulle kunne antages, at begrebet familie i relation til opretholdelsen af familiære forbindelser skulle have et forskelligt indhold, alt efter om der er tale om en unionsborger eller en tyrkisk arbejdstager. I begge tilfælde er målet at opnå den stærkest mulige sociale stabilitet til fordel for den pågældende person, for at gøre det muligt for denne at have sine familiemedlemmer ved sin side og at leve et normalt familieliv. Ægtefællens tilstedeværelse er i denne henseende, uanset nationalitet, ubetinget nødvendig for at kunne nå dette mål.

27 — Jf. den tyske regerings bemærkninger, punkt 70-72.

28 — Jf. Ziebell-dommen, præmis 62.

29 — Ibidem, præmis 72.

30 — Ibidem, præmis 74.

31 — Ibidem, præmis 66 og 68

50. Denne løsning forekommer mig så meget desto mere berettiget, som den ligeledes gør sig gældende for så vidt angår associeringsrådets afgørelse nr. 3/80 af 19. september 1980 om anvendelsen af De Europæiske Fællesskabers medlemsstaters sociale sikringsordninger på tyrkiske arbejdstagere og på deres familiemedlemmer [32], der har til formål at samordne medlemsstaternes sociale sikringsordninger, så tyrkiske arbejdstagere, der er eller har været beskæftiget i en eller flere af Fællesskabets medlemsstater, og familiemedlemmer til disse arbejdstagere og deres efterladte kan være omfattet af de traditionelle grene af den sociale sikring.

51. Artikel 1, litra a), i afgørelse nr. 3/80 bestemmer således bl.a., at udtrykket familiemedlem ved anvendelsen af denne afgørelse har den betydning, som er tillagt det i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1408/71 [33]. Det fremgår bl.a. af sidstnævnte bestemmelse, at familiemedlem betyder enhver person, der kvalificeres eller anerkendes som familiemedlem.

52. Det fremgår desuden af Domstolens retspraksis, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71, som afgrænser den af forordningen omfattede personkreds, angår to klart adskilte persongrupper: arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende på den ene side og deres familiemedlemmer og efterladte på den anden side. De førstnævnte skal for at være omfattet af forordningen være statsborgere i en medlemsstat, statsløse eller flygtninge bosat på en medlemsstats område. Derimod *gælder der ingen nationalitetsbetingelse for familiemedlemmer* [34] til eller efterladte efter arbejdstagere, der er fællesskabsstatsborgere, for at forordningen skal kunne finde anvendelse på dem [35]. Domstolen har ligeledes fastslået, at fastlæggelsen af det personlige anvendelsesområde omhandlet i artikel 2 i afgørelse nr. 3/80, tager udgangspunkt i den samme definition som i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1408/71 [36].

53. Når udtrykket »familiemedlem« i artikel 1, litra a), i afgørelse nr. 3/80 efter min mening bør fortolkes således, at det ikke er forbundet med noget nationalitetskrav, bør samme udtryk i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes på samme måde.

54. Den tyske regering er desuden i det væsentlige af den opfattelse, at en sådan analyse ville have som konsekvens, at familiemedlemmer til en tyrkisk statsborger behandles mere gunstigt end familiemedlemmer til en unionsborger, hvilket er i strid med artikel 59 i tillægsprotokollen til associeringsaftalen. Den forklarer navnlig, at bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandsstatsborger, der er skilt fra en unionsborger, i medfør af direktiv 2004/38 er underlagt et krav om, at denne statsborger råder over tilstrækkelige ressourcer, indtil den pågældende har opnået tidsubestemt ophold på værtsmedlemsstatens område efter at have haft lovligt ophold der i fem år i træk. Derimod erhverver et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager i medfør af artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 allerede denne ret efter at have haft lovligt ophold i værtsmedlemsstaten i tre år, og der findes ingen krav om tilstrækkelige ressourcer. Den tyske regering mener således, at såfremt denne bestemmelse fortolkes derhen, at den ligeledes finder anvendelse på familiemedlemmer til en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, vil anvendelsesområdet for denne mere gunstige behandling blive endnu bredere, end det allerede er.

55. I denne henseende er det tilstrækkeligt at henvise til, at Domstolen har fastslået, at situationen for et familiemedlem til en vandrende tyrkisk arbejdstager ikke med føje kan sammenlignes med situationen for et familiemedlem til en vandrende arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, henset til de betydelige forskelle, der karakteriserer deres respektive retlige situationer [37].

32 — EFT 1983 C 110, s. 60.

33 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT L 149, s. 2.

34 — Min fremhævelse.

35 — Jf. dom af 30.4.1996, sag C-308/93, Cabanis-Issarte, Sml. I, s. 2097, præmis 21.

36 — Jf. dom af 4.5.1999, sag C-262/96, Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 84.

37 — Jf. Bozkurt-dommen, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

56. Det skal navnlig bemærkes, at familiemedlemmer til en unionsborger, der er statsborgere i et tredjeland, i medfør af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38 har ret til at indrejse på medlemsstaternes område, idet de kun kan pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum eller et gyldigt opholdskort, og medlemsstaterne skal gøre alt, hvad der er nødvendigt for, at de kan opnå dette visum gratis og hurtigst muligt efter en hasteprocedure. Artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 indeholder derimod et udtrykkeligt krav om, at familiesammenføring er betinget af en tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, der indrømmes i henhold til forskrifterne i værtsmedlemsstatens lovgivning.

57. Endelig har Domstolen gentagne gange udtalt, at »tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes statsborgere ikke har ret til fri bevægelighed inden for [Unionen], men kun har bestemte rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område« [38].

58. Yderligere bemærkes, at det følger af Domstolens praksis vedrørende de betingelser, hvorunder de rettigheder, der følger af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, kan begrænses, at ud over undtagelsen vedrørende offentlig orden, offentlig sikkerhed og offentlig sundhed, som finder anvendelse på samme måde for tyrkiske statsborgere og unionsborgere, er der en yderligere mulighed for fortabelse af disse rettigheder, der kun gælder for vandrende tyrkiske statsborgere, nemlig såfremt disse forlader værtsmedlemsstatens område i en længere periode og uden lovlige grunde. I et sådant tilfælde har myndighederne i den pågældende medlemsstat ret til at kræve, at vedkommende, såfremt han senere ønsker atter at bosætte sig i denne stat, indgiver en ny ansøgning med henblik på enten at flytte sammen med den tyrkiske arbejdstager, hvis han stadig er afhængig af denne, eller for at få tilladelse til at arbejde i medfør af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 [39].

59. Henset til alle ovenstående elementer mener jeg følgelig, at artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en statsborger fra et tredjeland, der ikke er tyrkisk statsborger, og som har boet mindst fem år sammen med sin tyrkiske ægtefælle, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, kan kvalificeres som »familiemedlem« til en tyrkisk arbejdstager.

B – *Bevarelse af rettigheder erhvervet i medfør af artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 inden opløsning af ægteskabet*

60. Jeg skal nu undersøge spørgsmålet, om et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager mister de rettigheder, som denne har i medfør af artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, som følge af skilsmisse fra denne tyrkiske statsborger, som indtræder på en dato, der ligger senere end erhvervelsen af disse rettigheder.

61. Jeg skal understrege, at det fremgår af de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at sagsøgeren blev separeret fra sin ægtefælle den 30. juni 2009, og at skilsmissen blev endelig den 3. februar 2011. Sagsøgeren har desuden boet uafbrudt sammen med sin mand siden ægteskabets indgåelse i september 2002 og frem til deres separation i juni 2009.

62. På datoen, hvor skilsmissen blev endelig, havde sagsøgeren boet sammen med sin ægtefælle i mindst fem år og havde således allerede erhvervet ret til at få adgang til arbejdsmarkedet i medfør af artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80.

38 — Jf. Derin-dommen, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis.

39 — Ibidem, præmis 67.

63. Domstolen har i denne henseende fastslået, at selv om et familiemedlem ganske vist principielt, og med forbehold af lovlige grunde til ikke at gøre det, faktisk skal bo sammen med den vandrende arbejdstager, så længe den pågældende ikke selv har ret til at få adgang til arbejdsmarkedet – dvs. inden udløbet af perioden på tre år – gælder dette ikke længere, når den berørte person lovligt har erhvervet denne ret i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, og at dette må gælde så meget desto mere, når den pågældende efter fem år har opnået en ubetinget ret til beskæftigelse [40].

64. Når betingelserne i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 er opfyldt, tildeler denne bestemmelse nemlig et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager en selvstændig ret til at få adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten samt den hertil svarende ret til fortsat at opholde sig på dennes område [41].

65. Rettigheder som dem, der er lovligt erhvervet på grundlag af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, eksisterer således uafhængigt af, om de betingelser, der krævedes for erhvervelse af disse rettigheder, fortsat er til stede, således at det familiemedlem, der allerede har rettigheder i henhold til denne afgørelse, gradvist vil kunne konsolidere sin situation i værtsmedlemsstaten og dér bosætte sig permanent og leve et selvstændigt liv i forhold til den person, gennem hvilken vedkommende har erhvervet disse rettigheder [42].

66. Som Domstolen præciserede i præmis 41 i Bozkurt-dommen, er en sådan fortolkning blot udtryk for det mere almindelige princip om beskyttelse af velerhvervede rettigheder, som er blevet fastslået i Domstolens retspraksis. Fra det tidspunkt, hvor familiemedlemmet til en tyrkisk statsborger gyldigt kan påberåbe sig rettigheder i henhold til en bestemmelse i afgørelse nr. 1/80, afhænger disse rettigheder med andre ord ikke længere af, at de omstændigheder, der gav anledning til, at rettighederne opstod, fortsat består, idet afgørelsen ikke opstiller en sådan betingelse [43].

67. Jeg mener derfor, at artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, og som i sin egenskab af familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager er omfattet af rettighederne i denne bestemmelse, ikke mister disse rettigheder som følge af en skilsmisse fra den tyrkiske arbejdstager, som indtræder på en dato, der ligger efter datoen for erhvervelse af disse rettigheder.

IV – Forslag til afgørelse

68. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den besvarer Verwaltungsgericht Giessens spørgsmål således:

»Artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen vedtaget af associeringsrådet, der 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 af Republikken Tyrkiet på den ene side og EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, skal fortolkes således, at

— en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, og som har boet mindst fem år sammen med sin ægtefælle, der er tyrkisk arbejdstager tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, kan kvalificeres som »familiemedlem« til en tyrkisk statsborger

40 — Bozkurt-dommen, præmis 35.

41 — Ibidem, præmis 36.

42 — Ibidem, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis.

43 — Jf. ligeledes i denne retning dom af 29.9.2011, sag C-187/10, Unal, Sml. I, s. 9045, præmis 50.

— en tredjelandsstatsborger, der ikke er tyrkisk statsborger, og som i sin egenskab af familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager er omfattet af rettighederne i artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, ikke mister disse rettigheder som følge af en skilsmisse fra den tyrkiske arbejdstager, som indtræder på en dato, der ligger efter datoen for erhvervelse af disse rettigheder.«