

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 11. september 2008¹

1. Domstolen anmodes i denne sag om at fortolke artikel 7, stk. 1, første led, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80² af 19. september 1980 om udvikling af associeringen³.

2. Denne bestemmelse giver en tyrkisk arbejdstagers familiemedlem, som har fået tilladelse til at flytte sammen med arbejdstageren på værtsmedlemsstatens område, og som dér har haft lovlig bopæl i mindst tre år, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse på området.

3. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om en tyrkisk arbejdstagers barn er omfattet af rettighederne i henhold til

artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, når arbejdstageren er indrejst som politisk flygtning på værtsmedlemsstatens område. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om barnet kan opnå disse rettigheder, når den tyrkiske arbejdstager i den periode på tre års ophold, som kræves ifølge denne bestemmelse, har været beskæftiget som arbejdstager i to år og seks måneder og derefter arbejdsløs i de resterende seks måneder. Endelig anmodes Domstolen om at fastslå, om en tyrkisk arbejdstagers barn kan fortabe rettighederne i henhold til nævnte bestemmelse, såfremt det fastslås, at den tyrkiske arbejdstager har opnået status som politisk flygtning og dermed opholdsret på baggrund af falske oplysninger.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg angive, hvorfor bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80 efter min opfattelse finder anvendelse på en tyrkisk arbejdstager, der er indrejst på værtsmedlemsstatens område som politisk flygtning, og på hans familie. Jeg vil derefter foreslå Domstolen at fortolke afgørelsens artikel 7, stk. 1, første led, således, at en tyrkisk arbejdstagers barn er omfattet af rettighederne i henhold til nævnte bestemmelse, når arbejdstageren under den krævede treårige periode har været i beskæftigelse i to år og seks

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, der blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side og af EØF-medlemsstaterne og Fællesskabet på den anden side. Aftalen blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).

3 — Afgørelsen er gengivet i *Associeringsaftale og protokoller EØF-Tyrkiet og andre grundtekster*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Bruxelles, 1992.

måneder og arbejdsløs i de resterende seks måneder. Jeg vil endelig foreslå Domstolen at fastslå, at artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at når en tyrkisk arbejdstager har opnået status som politisk flygtning på grund af svigagtig adfærd, kan hans familiemedlemmer kun påberåbe sig rettighederne i henhold til denne bestemmelse, hvis arbejdstagerens opholdstilladelse er blevet tilbagekaldt efter udløbet af den treårige periode, hvorunder der stilles krav om fælles bopæl.

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 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 associeringsordningen⁵.

I — Retsforskrifter

A — Fællesskabsbestemmelser

1. Associeringsaftalen

5. Med henblik på at regulere den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere inden for Fællesskabets 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

2. Afgørelse nr. 1/80

7. 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. Denne afgørelse indeholdt en ret for tyrkiske arbejdstagere 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.

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

⁵ — Jf. associeringsaftalens artikel 6.

8. De bestemmelser, som finder anvendelse på tyrkiske arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, er opregnet i artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80.

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.

9. Afgørelsens artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelse i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

2. Årlig ferie, barselsorlov og fravær på grund af arbejdsulykker eller sygdom af kortere varighed ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse. Uforskyldte arbejdsløshedsperioder, der er behørigt konstateret af de kompetente myndigheder, og fravær af længere varighed på grund af sygdom er ikke, selv om de ikke kan ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse, til skade for de rettigheder, der er erhvervet gennem den forudgående beskæftigelsesperiode.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 og 2 fastsættes ved nationale bestemmelser.«

10. Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder

»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

begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

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

3. Direktiv 2004/83/EF

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.«

12. Direktiv 2004/83/EF⁶ har til formål at fastsætte minimumsregler for kvalificeringen af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge og disses status med henblik på at sikre, at alle medlemsstater anvender fælles kriterier ved identificeringen af disse personer⁷.

13. I henhold til artikel 38, stk. 1, i direktiv 2004/83 skulle medlemsstaterne efterkomme direktivet inden den 10. oktober 2006. Direktivet trådte i kraft den 20. oktober 2004⁸.

11. Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 bestemmer, at bestemmelserne i afgørelsens kapitel II, afsnit 1, som omfatter artikel 6 og 7, »finder anvendelse med forbehold af

6 — Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12).

7 — Jf. sjette betragtning.

8 — Jf. artikel 39.

B — *Genèvekonventionen*

rettighed eller fordel, tilstået flygtninge af en kontraherende stat uafhængigt af denne konvention«.

14. Konventionen om flygtninges retsstilling⁹ blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 og ratificeret af Forbundsrepublikken Tyskland den 1. december 1953. Konventionen har til formål at gøre det muligt for flygtninge og statsløse at opnå såvel en status som international anerkendelse.

II — *Twisten i hovedsagen*

15. Begrebet »flygtning« finder således i henhold til konventionens artikel 1 A, stk. 2, anvendelse på enhver person, der »som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til — eller på grund af sådan frygt ikke ønsker — at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret og befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til — eller på grund af sådan frygt ikke ønsker — at vende tilbage dertil«.

17. I hovedsagen befinder sagsøgerens far sig i følgende situation.

18. Ali Altun er tyrkisk statsborger. Han indrejste den 27. marts 1996 til Tyskland som asylansøger. Ved afgørelse af 19. april 1996 blev han af Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge anerkendt som asylberettiget. Herefter modtog han fra den stedligt kompetente udlændingemyndighed i Mönchengladbach den 23. maj 1996 et internationalt rejsedokument samt en tidsubegrænset opholdstilladelse for Forbundsrepublikken Tyskland.

16. Genèvekonventionens artikel 5 bestemmer, at »[i]ngen bestemmelse i denne konvention skal anses at berøre nogen

9 — *United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954). Konvention som ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling undertegnet den 31.1.1967 i New York (herefter »Genèvekonventionen«).

19. Ali Altun var i perioden fra den 1. maj 1999 til den 1. januar 2000 bosat i Stuttgart og herefter i Böblingen.

20. Fra juli 1999 tog han beskæftigelse hos et vikarbureau i Stuttgart. Herefter var han fra den 1. april 2000 ansat som arbejdstager i et levnedsmiddelproduktionsfirma. Dette firma blev erklæret konkurs den 1. juni 2002. Ali Altun blev fritstillet og opfordret til at melde sig som arbejdsløs hos arbejdsformidlingen. Arbejdsforholdet mellem Ali Altun og produktionsfirmaet blev formelt afsluttet den 31. juli 2002.

21. I perioden fra den 1. juni 2002 til den 26. maj 2003 modtog han arbejdsløshedsunderstøttelse.

22. Ali Altun, hvis familie var blevet i Tyrkiet, ansøgte i juni 1999 om familiesammenføring med sin hustru, sin søn og sine døtre.

23. Ali Altuns søn, Ibrahim Altun, der er sagsøger i hovedsagen, indrejste til Tyskland den 30. november 1999, efter at have fået udstedt visum, og bosatte sig hos sin far. Den 9. december 1999 fik han af udlændingemyndighederne i Stuttgart en tidsbegrænset opholdstilladelse til den 31. december 2000. Denne tilladelse blev forlænget af Stadt Böblingen den 4. december 2000 til den 31. december 2002 og igen den 21. november 2002 til den 8. december 2003.

24. Ibrahim Altun meldte sig som arbejdsløs hos arbejdsformidlingen og påbegyndte derefter den 1. september 2003 et uddannelsesforløb for unge arbejdsløse, som han den 2. april 2004 opgav at færdiggøre.

25. Den 22. marts 2003 begik Ibrahim Altun forsøg på voldtægt af en sekstenårig pige. Den 28. april 2003 blev han arresteret og varetaget fængslet indtil den 27. maj 2003.

26. Den 16. september 2003 blev han ved Amtsgericht Böblingen idømt en betinget fængselsstraf på et år og tre måneder.

27. Den 20. november 2003 ansøgte Ibrahim Altun Stadt Böblingen om endnu en forlængelse af sin tyske opholdstilladelse, hvilket blev afslået ved afgørelse af 20. april 2004. Stadt Böblingen pålagde Ibrahim Altun at forlade det tyske område inden for tre måneder fra afgørelsens forkyndelse, idet han ellers ville blive udvist til Tyrkiet.

28. Stadt Böblingen baserede sin afgørelse på den omstændighed, at Ibrahim Altun havde begået en alvorlig strafbar handling, hvilket i henhold til tysk ret udgør en afslagsgrund i forbindelse med en ansøgning om forlængelse af opholdstilladelse. Stadt Böblingen anførte endvidere, at han ikke havde erhvervet en retsstilling i medfør af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

opfyldt betingelserne i artikel 7, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 i hele denne periode?

29. Eftersom Ibrahim Altuns klage over denne afgørelse blev afslået ved afgørelse af 5. oktober 2004, anlagde han sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland). Han har gjort gældende, at hans ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen ikke kun skal vurderes på grundlag af de nationale retsfor skrifter, men at der ligeledes skal tages hensyn til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

- 2) Er det i denne henseende tilstrækkeligt til, at et familiemedlem erhverver de i artikel 7, stk. 1, i [...] afgørelse nr. 1/80 omhandlede rettigheder, at den »hovedberettigede« i løbet af denne periode har haft beskæftigelse hos forskellige arbejdsgivere i to år og seks måneder og herefter har været ufrivilligt arbejdsløs i seks måneder og forbliver arbejdsløs i en længere periode herefter?

III — De præjudicielle spørgsmål

30. Verwaltungsgericht Stuttgart har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Forudsætter erhvervelse af rettigheder i medfør af artikel 7, stk. 1, i [...] afgørelse nr. 1/80, at den »hovedberettigede«, hos hvem familiemedlemmet har haft lovlig bopæl i løbet af perioden på tre år, har

- 3) Kan artikel 7, stk. 1, i [...] afgørelse nr. 1/80 ligeledes gøres gældende af en person, der har fået opholdstilladelse som familiemedlem til en tyrkisk statsborger, hvis opholdsret og dermed adgang til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat udelukkende hviler på tilde ling af politisk asyl begrundet i politisk forfølgelse i Tyrkiet?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende: Kan et familiemedlem ligeledes påberåbe sig artikel 7, stk. 1, i [...] afgørelse nr. 1/80, når tildelingen af politisk asyl og den heraf afledte opholdsret og adgang til det lovlige arbejdsmarked for den »hovedberettigede« (i dette tilfælde faderen) hviler på urigtige oplysninger?

denne bestemmelse, ved de nationale domstole¹⁰. Når de i afgørelsens artikel 7, stk. 1, nævnte betingelser er opfyldt, er det i øvrigt ikke alene denne bestemmelses direkte virkning, der medfører, at den tyrkiske statsborger umiddelbart af afgørelse nr. 1/80 udleder en individuel ret med hensyn til beskæftigelse, men endvidere denne rets effektive virkning, der uundgåeligt indebærer, at der samtidig består en opholdsret, som ligeledes er baseret på fællesskabsretten, og som ikke afhænger af, om betingelserne for at få adgang til disse rettigheder stadig er opfyldt¹¹.

5) Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende: Er det i givet fald nødvendigt for at nægte at indrømme familiemedlemmer de rettigheder, der følger af artikel 7, stk. 1, i [...] afgørelse nr. 1/80, at den »hovedberettigedes« rettigheder (i dette tilfælde faderen) forinden er blevet formelt trukket tilbage eller tilbagekaldt?»

32. Det er i hovedsagen ubestridt, at Ibrahim Altun i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 har fået tilladelse til at flytte sammen med sin far, Ali Altun, på værtsmedlemsstatens område, og at han har boet sammen med sin far i mere end tre år. Ibrahim Altun er derfor omfattet af denne bestemmelse.

IV — Bedømmelse

31. Det bemærkes indledningsvis, at det følger af fast retspraksis, at bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 har direkte virkning, således at tyrkiske statsborgere, der opfylder betingelserne heri, umiddelbart kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af

33. Den forelæggende ret ønsker imidlertid med det tredje spørgsmål oplyst, om en tyrkisk arbejdstagers barn er omfattet af rettighederne i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, når arbejdstageren er indrejst som politisk flygtning på værtsmedlemsstatens område.

10 — Jf. dom af 17.4.1997, sag C-351/95, Kadiman, Sml. I, s. 2133, præmis 28, af 16.3.2000, sag C-329/97, Ergat, Sml. I, s. 1487, præmis 34, og af 22.6.2000, sag C-65/98, Eyüp, Sml. I, s. 4747, præmis 25.

11 — Jf. Ergat-dommen, præmis 40.

34. Den forelæggende ret ønsker endvidere med det første og det andet spørgsmål oplyst, om barnet kan opnå disse rettigheder, når den tyrkiske arbejdstager under den periode på tre år, hvor barnet har boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, har været beskæftiget som arbejdstager i to år og seks måneder og derefter været arbejdsløs i de resterende seks måneder.

35. Endelig ønsker den forelæggende ret med det fjerde og det femte spørgsmål oplyst, om en tyrkisk arbejdstagers barn kan fortabe rettighederne i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, såfremt det fastslås, at den tyrkiske arbejdstager har opnået status som politisk flygtning, og dermed opholdsret, på baggrund af falske oplysninger.

37. Det mener jeg ikke.

38. Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 2004/83 trådte i kraft den 20. oktober 2004, og at medlemsstaterne skulle efterkomme direktivet inden den 10. oktober 2006¹². Jeg mener derfor ikke, at direktivet kan finde anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, idet Ali Altun indrejste på det tyske område den 27. marts 1996.

39. Det er endvidere min opfattelse, at Genèvekonventionen ikke er til hinder for anvendelsen af afgørelse nr. 1/80 på tyrkiske arbejdstagere, der indrejser på værtsmedlemsstatens område som politiske flygtninge.

A — *Det tredje spørgsmål*

36. Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål oplyst, om den omstændighed, at en tyrkisk arbejdstager er indrejst på det tyske område som politisk flygtning, har betydning for anvendelsen af afgørelse nr. 1/80. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 2004/83 og Genèvekonventionen udgør en hindring for anvendelsen af afgørelsen.

40. Det bemærkes, at Genèvekonventionens artikel 5 bestemmer, at »[i]ngen bestemmelse i denne konvention skal anses at berøre nogen rettighed eller fordel, tilstået flygtninge af en kontraherende stat uafhængigt af denne konvention«.

¹² — Jf. direktivets artikel 38, stk. 1, og artikel 39.

41. Det er min opfattelse, at afgørelse nr. 1/80 giver politiske flygtninge med tyrkisk statsborgerskab andre rettigheder og fordele end dem, som er indeholdt i Genèvekonventionen.

42. Domstolen har nemlig fastslået, at de grunde, der ligger bag meddelelsen af opholdsret til en tyrkisk statsborger, ikke er afgørende for anvendelsen af afgørelse nr. 1/80¹³.

43. I Kus-dommen fastslog domstolen, at fra det tidspunkt, hvor en tyrkisk arbejdstager har udøvet beskæftigelse i over et år på grundlag af en gyldig opholdstilladelse, opfylder han de i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 fastsatte bestemmelser, også selv om hans opholdstilladelse oprindeligt blev meddelt ham til et andet formål end udøvelse af lønnet arbejde¹⁴.

44. En tyrkisk politisk flygtning kan derfor efter min opfattelse opnå rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, hvis han opfylder de i artiklen nævnte betingelser, idet han først og fremmest er arbejdstager.

13 — Jf. dom af 24.1.2008, sag C-294/06, Payir m.fl., Sml. I, s. 203, præmis 40 og 45. Jf. endvidere dom af 16.12.1992, sag C-273/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 21 og 22.

14 — Jf. præmis 23.

45. I modsætning til Genèvekonventionen, som ikke indeholder særlige rettigheder for en politisk flygtnings familiemedlemmer, giver afgørelse nr. 1/80 en tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer¹⁵, som har fået tilladelse til at flytte sammen med arbejdstageren, mulighed for at opnå rettigheder med henblik på at få adgang til det lovlige arbejdsmarked.

46. Jeg mener derfor, at fra det tidspunkt, hvor en tyrkisk politisk flygtning har lovligt ophold og gyldig arbejdstilladelse og dermed lovlig adgang til arbejdsmarkedet, finder afgørelse nr. 1/80 anvendelse.

47. Ifølge tysk ret skal udlændinge, som har opholdstilladelse eller tidsubegrænset opholdsret, ikke have arbejdstilladelse¹⁶. Disse personer har derfor alene på grundlag

15 — Domstolen har defineret begrebet »familiemedlem« bredt. Domstolen har således i dom af 30.9.2004, sag C-275/02, Ayaz, Sml. I, s. 8765, fastslået, at en stedsøn — der ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af arbejdstageren — til en tyrkisk arbejdstager skal anses for familiemedlem til nævnte arbejdstager og derfor kan nyde de rettigheder, som følger af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (præmis 48). Domstolen baserede sin argumentation på bl.a. den omstændighed, at bestemmelsen intet indeholder, der kan give anledning til at antage, at rækkevidden af begrebet »familiemedlem« skal begrænses til at omfatte den tyrkiske arbejdstagers blodsbeslægtede familiemedlemmer. Domstolen fastslog endvidere, at inden for rammerne af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1), omfatter begrebet den marokkanske arbejdstagers slægtninge i opstigende linje og hans ægtefælle, som bor hos ham i værtsmedlemsstaten (præmis 46 og 47).

16 — Jf. § 284, stk. 1, i Sozialgesetzbuch III.

af den tidsubegrænsede opholdstilladelse ret til adgang til det tyske arbejdsmarked.

48. De tyske myndigheder har i hovedsagen givet Ali Altun tidsubegrænset opholdstilladelse. De tyske myndigheder har således anerkendt ham som arbejdstager ved at give ham adgang til det lovlige arbejdsmarked.

49. Heraf følger efter min opfattelse, at Ali Altun kan påberåbe sig rettighederne i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, og endvidere at de af hans familiemedlemmer, som opfylder betingelserne i afgørelsens artikel 7, kan påberåbe sig de deri indeholdte rettigheder.

50. Henset til disse omstændigheder mener jeg, at bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse på en tyrkisk arbejdstager, der er indrejst på værtsmedlemsstatens område som politisk flygtning, og på hans familiemedlemmer.

rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, når den tyrkiske arbejdstager i den periode på tre år, hvor barnet har boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, har været beskæftiget som arbejdstager i to år og seks måneder og derefter været arbejdsløs i de resterende seks måneder.

52. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om Ali Altun på baggrund af disse omstændigheder kan anses for at have haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om dette kan være tilfældet, når den tyrkiske arbejdstager ikke har haft lovlig beskæftigelse i en periode på tre år.

53. Det bemærkes indledningsvis, at afgørelsens artikel 7, stk. 1, første led, bestemmer, at »[n]år 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«.

B — *Det første og det andet spørgsmål*

51. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en tyrkisk arbejdstagers barn kan opnå

54. Det bemærkes, at i modsætning til de udtrykkelige krav i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 fremgår det på ingen måde af afgørelsens artikel 7, stk. 1, første led, at den tyrkiske arbejdstager skal have været lovligt beskæf-

tiget i de tre år, hvor han har boet sammen med familiemedlemmet.

løbig situation på en medlemsstats arbejdsmarked og dermed eksistensen af en ikke anfægtet opholdsret²⁰.

55. I Birden-dommen af 26. november 1998¹⁷ sondrede Domstolen mellem arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked og arbejdstagere, som har lovlig beskæftigelse.

56. Det følger af denne dom, at en arbejdstager er en person, som for en anden person udøver en faktisk og reel beskæftigelse, for hvilken der modtages løn, hvorved der skal ses bort fra en beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement¹⁸.

57. Domstolen fastslog endvidere, at begrebet »det lovlige arbejdsmarked« skal forstås som henvisende til samtlige arbejdstagere, der overholder den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser og således har ret til at udøve beskæftigelse på dens område¹⁹.

58. Domstolen henviste endelig til sin faste praksis, hvorefter beskæftigelsens lovlighed forudsætter en permanent og ikke kun fore-

59. Sondringen mellem disse to begreber kan synes utydelig. En person, som er lovligt beskæftiget, opfylder som følge heraf den anden betingelse, nemlig at han har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked. En tyrkisk arbejdstager, der udøver lovlig lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område, har nødvendigvis opnået retten til at udøve denne beskæftigelse og må anses for at have overholdt medlemsstatens lovgivning om indrejse og beskæftigelse.

60. Selv om disse to begreber ganske vist er forbundne, viser Domstolens praksis imidlertid, at der skal sondres mellem dem.

61. Domstolen fastslog i Tetik-dommen af 23. januar 1997²¹ inden for rammerne af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, at en tyrkisk arbejdstager, som allerede har haft beskæftigelse i mere end fire år i en værtsmedlemsstat og opgiver dette arbejde for at søge anden beskæftigelse i samme medlemsstat, ikke kan anses for endeligt at have forladt denne stats arbejdsmarked, på den betingelse, at han fortsat er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked. Domstolen fastslog endvidere, at denne betingelse er opfyldt, for så vidt som

¹⁷ — Sag C-1/97, Sml. I, s. 7747.

¹⁸ — Birden-dommen, præmis 25.

¹⁹ — Ibidem, præmis 51.

²⁰ — Ibidem, præmis 55.

²¹ — Sag C-171/95, Sml. I, s. 329.

arbejdstageren opfylder samtlige de formaliteter, der eventuelt er foreskrevet i den pågældende medlemsstat, bl.a. ved at lade sig registrere som arbejdssøgende hos de kompetente myndigheder²².

62. Det er kun, hvis den tyrkiske arbejdstager definitivt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, eller hvis han må anses for endeligt at have forladt arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, f.eks. ved at gå på pension, at han er udelukket fra det lovlige arbejdsmarked²³.

63. Det følger efter min opfattelse af denne praksis, at begrebet tilknytning til det lovlige arbejdsmarked indebærer, at den tyrkiske arbejdstager lovligt skal have adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten. Det indebærer derfor ikke, at arbejdstageren faktisk skal være i beskæftigelse.

64. Jeg mener, at denne løsning kan overføres på artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, hvis arbejdsløshedsperioden så meget desto mere er ufrivillig.

65. For at sikre en sammenhængende fortolkning af et og samme begreb er det min opfattelse, at begrebet »tilknytning til det lovlige arbejdsmarked«, som er anvendt i afgørelsens artikel 7, stk. 1, skal fortolkes på samme måde som ved fortolkningen af afgørelsens artikel 6, stk. 1.

66. Denne fortolkning er endvidere efter min opfattelse i overensstemmelse med formålet og opbygningen af afgørelse nr. 1/80.

67. Afgørelsen har nemlig til formål gradvist at fremme integrationen i værtsmedlemsstaten af tyrkiske statsborgere, der opfylder betingelserne i en af afgørelsens bestemmelser, og som derfor kan påberåbe sig de rettigheder, de er blevet tillagt ved afgørelsen²⁴.

68. Den første fase består i gradvist at tillægge den tyrkiske arbejdstager rettigheder på baggrund af varigheden af arbejdstagerens ansættelsesforhold. Artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer således, at en tyrkisk arbejdstager efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år har ret til forlænge sin ansættelseskontrakt hos samme arbejdsgiver. Efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, har arbejdstageren ret til at modtage tilbud om

22 — Præmis 40 og 41. Jf. endvidere dom af 7.7.2005, sag C-383/03, Dogan, Sml. I, s. 6237, præmis 19.

23 — Jf. dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957, præmis 37-39.

24 — Jf. bl.a. dom af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, præmis 53.

anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, og endelig har han efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.

kræves, at arbejdstageren i en periode på tre år har været tilknyttet denne medlemsstats lovlige arbejdsmarked, men derudover, at han under hele denne periode har haft lovlig beskæftigelse.

69. Med henblik på at fremme den tyrkiske arbejdstagers integration på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked — hvilket udgør den anden fase — giver artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 mulighed for, at arbejdstagerens familiemedlemmer kan få tilladelse til at flytte sammen med denne og tage bopæl dér med henblik på familiesammenføring. For at styrke integrationen af den tyrkiske arbejdstagers familie, giver bestemmelsen efter en vis tid familiemedlemmerne ret til at tage beskæftigelse i denne medlemsstat²⁵.

72. En sådan fortolkning vil i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede føre til, at et medlem af den tyrkiske arbejdstagers familie nægtes rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, med den begrundelse, at arbejdstageren i en periode på tre år på værtsmedlemsstatens område kun har arbejdet i to år og seks måneder, og at han i de resterende seks måneder har været ufrivilligt arbejdsløs.

70. Artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal således skabe gunstige betingelser for familiesammenføring i værtsmedlemsstaten, idet familiemedlemmerne for det første har lov til at opholde sig hos den vandrende arbejdstager, og idet deres stilling efterfølgende befæstes af den ret, der indrømmes dem, til at få adgang til arbejdsmarkedet²⁶.

71. Det er imidlertid min opfattelse, at de gunstige betingelser for familiesammenføring og dermed den hensigtsmæssige integration af den tyrkiske arbejdstager i værtsmedlemsstaten kan lide skade, hvis det ikke blot

73. Hvis der henses til de nuværende konjunkturer, som kan vise sig vanskelige for arbejdssøgende, og navnlig langt mere vanskelige for tredjelandssstatsborgere, og til formålet med artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, som er at styrke integrationen af den tyrkiske arbejdstagers familie og skabe gunstige betingelser for familiesammenføring og således fremme integrationen af arbejdstageren, er det min opfattelse, at en sådan fortolkning vil medføre en stærk forringelse af rækkevidden af afgørelsens artikel 7.

²⁵ — Jf. Kadiman-dommen, præmis 34 og 35.

²⁶ — Ibidem, præmis 36.

74. Det er derfor min opfattelse, at det ikke er et krav, at den tyrkiske arbejdstager har haft lovlig beskæftigelse i tre år, for at hans familiemedlemmer kan nyde fordel af de rettigheder, som han tillægges i afgørelsens artikel 7, stk. 1, første led.

75. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om en tyrkisk arbejdstager skal have været tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i de tre år, hvor familiemedlemmet har boet sammen med arbejdstageren, for at familiemedlemmet kan opnå rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80.

76. I Cetinkaya-dommen af 11. november 2004²⁷ ønskede den forelæggende ret oplyst, om en tyrkisk statsborger, der er familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, og som opfylder betingelsen om fælles bopæl, kan fortabe de rettigheder, som følger af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, alene af den grund, at den pågældende arbejdstager på et givent tidspunkt er ophørt med at have tilknytning til det lovlige arbejdsmarked.

77. Domstolen fandt, at rettighederne ifølge afgørelsens artikel 7, stk. 1, kan gøres gældende af familiemedlemmet efter at have boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, også selv om

den pågældende arbejdstager efter denne periode ikke længere selv har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked²⁸.

78. Efter min opfattelse følger det af denne praksis, at betingelsen om tilknytning til det lovlige arbejdsmarked skal have været opfyldt i det mindste i den periode på tre år, hvor der har været tale om fælles bopæl med familiemedlemmet.

79. Det er i hovedsagen ubestridt, at Ibrahim Altun har boet hos sin far i en periode på mindst tre år. Den forelæggende ret har oplyst, at Ali Altun i de tre år har haft beskæftigelse i to år og seks måneder, og at han har været arbejdsløs i de resterende seks måneder. Det fremgår endvidere af sagsøgerens indlæg, at Ali Altun fandt ny beskæftigelse den 7. oktober 2004²⁹.

80. Jeg mener derfor, at Ali Altun har været tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i de tre år, hvor han har boet sammen med sin søn, Ibrahim Altun, og at Ibrahim Altun kan opnå de rettigheder, som er indeholdt i artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80.

27 — Sag C-467/02, Sml. I, s. 10895.

28 — Jf. dommens præmis 32.

29 — Jf. indlæggets s. 8.

81. På denne baggrund er det min opfattelse, at en tyrkisk arbejdstagers barn kan opnå rettigheder i henhold til denne bestemmelse, når arbejdstageren i den periode på tre år, hvor der gælder et bopælskrav, har været i beskæftigelse i to år og seks måneder og derefter arbejdsløs i de resterende seks måneder.

C — *Det fjerde og det femte spørgsmål*

82. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om et familiemedlem kan opnå rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, når den tyrkiske arbejdstager er indrejst på værtsmedlemsstatens område som politisk flytning, og denne status er opnået på baggrund af falske oplysninger.

83. Den forelæggende ret har i anmodningen oplyst, at »der [er] fremlagt en række oplysninger, som giver [...] anledning til at antage, at de oplysninger, som [Ali Altun] har afgivet inden for rammerne af sin asylsag, ikke kan stemme overens med sandheden«³⁰.

84. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sit indlæg for Domstolen anført, at Kommissionen ikke har kompe-

tence til at afgøre spørgsmålene, når der henses til spørgsmålenes hypotetiske karakter³¹.

85. Selv om det ganske givet er korrekt, at den forelæggende ret hverken har anført, om der ved de nationale domstole er anlagt sag med påstand om annulation af Ali Altuns opholdstilladelse, eller om sagens genstand i hovedsagen faktisk vedrører spørgsmålet om annulation af Ali Altuns søns opholdstilladelse, forholder det sig efter min opfattelse ikke desto mindre således, at Ibrahim Altuns situation er nært forbundet med hans fars situation. I henhold til afgørelse nr. 1/80 er det nemlig først og fremmest den tyrkiske arbejdstagers situation, der gør det muligt for et medlem af arbejdstagerens familie at opnå rettigheder. Heraf følger, at en omstændighed, som ændrer den tyrkiske arbejdstagers situation, også kan have konsekvenser for familiemedlemets situation. Jeg mener derfor, at disse præjudicielle spørgsmål skal besvares.

86. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den omstændighed, at de kompetente myndigheder har fundet, at Ali Altuns status som politisk flytning og den dertil knyttede opholdsret er meddelt på grundlag af falske oplysninger, afskærer Ibrahim Altun fra de rettigheder, som følger af artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80.

30 — Forelæggelsesafgørelsens s. 11.

31 — Punkt 46.

87. Det er min opfattelse, at svigagtig adfærd udvist af en tyrkisk arbejdstager i forbindelse med indrejsen som politisk flygtning på værtsmedlemsstatens område afskærer arbejdstagerens barn fra disse rettigheder, såfremt myndighederne annullerer arbejdstagerens opholdsret inden udløbet af den periode på tre år, hvori der stilles bopælskrav.

90. Såfremt det viser sig, at den tyrkiske arbejdstager kun har opnået sin opholds- og arbejdstilladelse på grundlag af svigagtig adfærd, kan adgangen til arbejdsmarkedet ikke anses for lovlig, idet betingelserne for at blive meddelt opholdstilladelse, som giver adgang til det lovlige arbejdsmarked, ikke er opfyldt.

88. Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i Kol-dommen af 5. juni 1997³² fastslog, at beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt efter, at den pågældende har opnået en opholdstilladelse alene på baggrund af en svigagtig adfærd, som han er blevet dømt for, ikke kan anses for lovlige med henblik på anvendelsen af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, idet den tyrkiske statsborger ikke opfyldte betingelserne for en sådan tilladelse, der derfor kan anfægtes, når svigen opdages³³.

91. I et sådant tilfælde er det min opfattelse, at de rettigheder, som indrømmes et familiemedlem i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, afhænger af, om familiemedlemmet havde opnået disse rettigheder på tidspunktet for tilbagekaldelsen af den tyrkiske arbejdstagers opholdstilladelse.

89. Denne retspraksis forekommer mig at kunne anvendes inden for rammerne af afgørelsens artikel 7. Som nævnt gør denne artikel erhvervelsen af de rettigheder, som bestemmelsen giver, betinget af, at den tyrkiske arbejdstager er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, hvilket vil sige, at han lovligt har adgang til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked.

92. Som jeg allerede anførte i punkt 30 i mit forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til Derin-dommen, tillægger artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, såfremt betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt, en tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer en selvstændig ret til adgang til beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, som er uafhængig af, om disse betingelser stadig opfyldes³⁴.

32 — Sag C-285/95, Sml. I, s. 3069.
33 — Præmis 26.

34 — Jf. Ayaz-dommen, præmis 41. Jf. endvidere Ergat-dommen, præmis 38, og Cetinkaya-dommen, præmis 30.

93. Jeg mener derfor, at når et familiemedlem først har opnået rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, er det ikke muligt at rejse tvivl herom med henvisning til, at den tyrkiske arbejdstager tidligere har optrådt svigagtigt, og at de kompetente myndigheder derfor har tilbagekaldt hans opholdstilladelse, efter at rettighederne er erhvervet.

flygtning på baggrund af svigagtig adfærd, kan hans familiemedlemmer kun påberåbe sig rettighederne i henhold til denne bestemmelse, hvis arbejdstagerens opholdstilladelse er blevet tilbagekaldt efter udløbet af den treårige periode, hvorunder der stilles krav om fælles bopæl.

94. Det er min opfattelse, at kravet om retssikkerhed er til hinder for, at et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager fortaber de rettigheder, som familiemedlemmet har opnået i henhold til denne bestemmelse, på grund af arbejdstagerens svigagtige adfærd i forbindelse med ansøgningen om opholdstilladelse på værtsmedlemsstatens område.

97. Det bemærkes, at eftersom Ibrahim Altuns ansøgning om at få forlænget sin opholdstilladelse blev afslået med henvisning til, at han havde begået en grov strafbar handling, opstår spørgsmålet, om de rettigheder, som bestemmelsen tillægger ham, kan begrænses som følge af den strafbare handling.

95. Såfremt rettighederne i henhold til artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 endnu ikke er erhvervet på det tidspunkt, hvor den tyrkiske arbejdstagers opholdsret tilbagekaldes, er det imidlertid min opfattelse, at de kompetente myndigheder har mulighed for at nægte at tillægge den tyrkiske arbejdstagers familiemedlem de rettigheder, som følger af nævnte artikel.

98. Det følger af Domstolens praksis, at de rettigheder, som tillægges ved artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, kun kan begrænses af to grunde.

96. På baggrund af det ovenstående mener jeg, at artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at når en tyrkisk arbejdstager har opnået status som politisk

99. Disse rettigheder kan for det første begrænses, når den pågældende person har

forladt værtsmedlemsstatens område i en længere periode uden gyldig grund³⁵.

statsborger, er lovlig eller ej, skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter de kompetente myndigheders seneste afgørelse, og som kan bevirke, at den trussel mod den offentlige orden, som er forbundet med den pågældendes personlige forhold, bortfalder eller mindskes i ikke ubetydelig grad³⁹.

100. Værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder kan for det andet beslutte at tilbagekalde rettighederne, jf. artikel 14 i afgørelse nr. 1/80, når den pågældende person udgør en faktisk og alvorlig trussel for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed³⁶.

101. Hvad angår anvendelsen af artikel 14 har Domstolen fastslået, at en beslutning om udvisning, baseret på denne bestemmelse, kun træffes, såfremt den pågældendes personlige adfærd indebærer en konkret risiko for nye alvorlige overtrædelser, der kan forstyrre den offentlige orden³⁷. Domstolen har endvidere fastslået, at en sådan beslutning ikke automatisk kan træffes efter en straffedom og med generalpræventive formål³⁸.

103. Endelig skal foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden overholde proportionalitetsprincippet⁴⁰, dvs. at de skal være egnede til at sikre gennemførelsen af det formål, som forfølges, og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette.

102. Domstolen har i denne henseende fastslået, at de nationale retter i forbindelse med prøvelsen af, om en udsendelsesforanstaltning, der er iværksat over for en tyrkisk

104. Det tilkommer den forelæggende ret at fastlægge de faktiske omstændigheder med henblik på at afgøre, om Ibrahim Altuns adfærd indebærer en konkret risiko for nye alvorlige overtrædelser.

35 — Jf. Cetinkaya-dommen, præmis 36 og 38.

36 — Ibidem.

37 — Jf. Derin-dommen, præmis 74.

38 — Ibidem.

39 — Jf. Cetinkaya-dommen, præmis 47.

40 — Jf. Derin-dommen, præmis 74.

V — Forslag til afgørelse

105. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at give Verwaltungsgericht Stuttgart følgende svar:

- »1) Bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, vedtaget af det associeringsråd, som blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, der blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side og af EØF-medlemsstaterne og Fællesskabet på den anden side, finder anvendelse på en tyrkisk arbejdstagers barn, når arbejdstageren er indrejst på værtsmedlemsstatens område som politisk flygtning.

- 2) Artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en tyrkisk arbejdstagers barn kan opnå rettigheder i henhold til denne bestemmelse, når arbejdstageren i den periode på tre år, hvori der gælder et bopælskrav, har været i beskæftigelse i to år og seks måneder og derefter arbejdsløs i de resterende seks måneder.

- 3) Artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at når en tyrkisk arbejdstager har opnået status som politisk flygtning på baggrund af svigagtig adfærd, kan hans familiemedlemmer kun påberåbe sig rettighederne i henhold til denne bestemmelse, hvis arbejdstagerens opholdstilladelse er blevet tilbagekaldt efter udløbet af den treårige periode, hvorunder der stilles krav om fælles bopæl.«