

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
SHARPSTON

föredraget den 8 juli 2010<sup>1</sup>

1. Domstolen har återigen ombetts att tolka associeringsrådet EEG-Turkiets beslut nr 1/80 (nedan kallat beslut nr 1/80).<sup>2</sup> Den särskilda frågan i detta mål gäller den ställning som en dotter till en turkisk arbetstagare har. Dottern fick, i enlighet med artikel 7 i ovannämnda beslut, tillstånd att återförenas sig – och återförenade sig – med fadern i en medlemsstat. Hon gifte sig med en turkisk medborgare före utgången av den treårsperiod som vid sitt upphörande kan ge rätt till tillträde till arbetsmarknaden enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen. Hon fortsatte dock att leva i Nederländerna på samma adress som arbetstagaren och dennes maka under hela perioden. De nationella myndigheterna i medlemsstaten försökte återkalla hennes uppehållsrätt och har gjort gällande att hon, på grund av giftermålet, upphörde att vara en medlem i en turkisk arbetstagares familj enligt artikel 7 och därmed förlorade rätten att uppehålla sig i värdmedlemsstaten.

**Tillämpliga bestämmelser**

*Associeringsavtalet EEG-Turkiet*

2. Associeringsavtalet EEG-Turkiet<sup>3</sup> (nedan kallat associeringsavtalet) ingicks 1963.

3. I artikel 59 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet<sup>4</sup> föreskrivs följande:

”Inom de områden som omfattas av detta protokoll får Turkiet inte beviljas en förmånligare behandling än den som medlemsstaterna beviljar varandra på grundval av Fördraget om upprättandet av gemenskapen.”

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen. Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara.

3 — Avtal om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat den 12 september 1963 i Ankara.

4 — Tilläggsprotokoll undertecknat i Bryssel den 23 november 1970, som ingåtts, godkänts och bekräftats i gemenskapens namn genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130).

4. Kapitel II i beslut nr 1/80 har rubriken "Sociala bestämmelser" och avsnitt 1 i det kapitlet har rubriken "Frågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare". Kapitlet innehåller artiklarna 6–16 i beslutet.

5. I artiklarna 6.1 och 6.2 föreskrivs följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

- rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,
- rätt att efter tre års reguljär anställning, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta erbjudanden om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,
- rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet."

2. Semesterperioder och föräldraledighet samt frånvaro på grund av arbetsskada eller kortvarig sjukdom skall jämföras med perioder av reguljär anställning. Perioder av ofrivillig arbetslöshet, som i vederbörlig ordning bekräftats av behöriga myndigheter, samt frånvaro med anledning av långvarig sjukdom skall inte inskränka de rättigheter som erhållits med anledning av den föregående anställningsperioden utan att de därmed jämföras med perioder av reguljär anställning."

6. I artikel 7 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

"När en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom,

- rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,
- rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva valfri avlönad verksamhet.

Barn till turkiska arbetstagare som har genomgått en yrkesutbildning i värdstaten kan, oavsett hur länge de har varit bosatta i den medlemsstaten, anta erbjudanden om anställning i den medlemsstaten, på villkor att

en av föräldrarna har varit reguljärt anställd i åtminstone tre år i sagda medlemsstat.”

Staatssecretaris van Justitie (svaranden i målet vid den nationella domstolen) på vilket sätt han avsåg att tillämpa de befogenheter som han hade tillerkänts genom Vw 2000 och Vb 2000.

7. I artikel 14.1 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta avsnitt är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.”

10. I artikel 14.1 i Vw 2000 ges de nederländska myndigheterna bland annat rätt att bevilja och avslå utländska medborgares ansökningar om att få eller förlänga tidsbegränsade uppehållstillstånd samt rätt att ändra sådana tillstånd. Enligt artikel 14.2 kan villkor eller begränsningar kopplas till sådana tillstånd.

### *Nationell lagstiftning*

8. Lagen om en allmän översyn av utlänningslagen av den 23 november 2000 (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (nedan kallad Vw 2000) trädde i kraft den 1 april 2001.

11. Enligt artikel 18.1 i Vw 2000 kan en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd avslås på olika grunder, till exempel om 1) sökanden har angett felaktiga uppgifter eller undanhållit uppgifter som skulle ha lett till att den ursprungliga ansökan om att få eller förlänga uppehållstillstånd hade avslagits och 2) om de restriktioner under vilka uppehållstillståndet har beviljats eller ett villkor som är kopplat till uppehållstillståndet inte uppfylls.

9. Samma dag trädde även 2000 års utlänningsdekret (Vreemdelingenbesluit 2000) (nedan kallat Vb 2000) och utlänningsförordningen (Voorschrift Vreemdelingen (nedan kallad Vv 2000) i kraft. I utlänningscirkuläret från år 2000 (Vreemdelingen-circulaire 2000) (nedan kallat Vc 2000) förklarade

12. Enligt artikel 19 i Vw 2000 kan de nationella myndigheterna återkalla ett uppehållstillstånd på vissa grunder som skulle ha gett myndigheten rätt att avslå en ansökan om förlängning av tillståndet. Detta omfattar de punkter som diskuteras i punkt 11 ovan.

13. I artikel 3.51.1 a i Vb 2000 föreskrivs att en utländsk medborgare, som har bott i Nederländerna i tre år och innehaft uppehållstillstånd som villkorats av familjeåterförening med en person med rätt till permanent uppehållstillstånd, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på vissa villkor för fortsatt vistelse.

14. I riktlinjerna i Vc 2000 finns bestämmelser som avser att reglera de nederländska myndigheternas tillämpning av bestämmelserna i beslut nr 1/80. I punkt B11/3.5 i Vc 2000, i dess lydelse vid tidpunkten för det beslut som är föremål för talan vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

"... 'familjemedlem': den turkiske arbetstagarens maka/make och deras släktingar i rakt nedstigande led under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning samt deras släktingar i rakt uppstigande led som är beroende av dem för sin försörjning...

'Lagligt bosatt': detta begrepp förutsätter att familjemedlemmen rent faktiskt har bott tillsammans med den turkiske arbetstagaren under en oavbruten period på tre respektive fem år... Vid beräkning av perioden ska dock bortses från kortvariga avbrott i den gemensamma samlevnaden utan avsikt att överge den gemensamma samlevnaden, till exempel en rimlig tids frånvaro från den gemensamma

bostaden om det finns godtagbara grunder därför eller om någon ofrivilligt vistas i sitt ursprungsland under mindre än sex månader..."

15. I punkt B2/8.3 i Vc 2000, i dess lydelse vid tidpunkten för det beslut som är föremål för talan vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

"Uppehållstillstånd beviljas inte, om det myndiga barnet inte faktiskt tillhör eller inte redan i ursprungslandet faktiskt tillhörde sin förälders familj. Med 'faktiskt tillhör familjen' avses att:

- familjebanden redan existerade i utlandet,
- barnet är moraliskt eller ekonomiskt beroende av föräldrarna, och detta beroende redan existerade i utlandet,
- utlänningen skall ha för avsikt att bo tillsammans med sin förälder eller sina föräldrar.

Det myndiga barnet tillhör inte längre faktiskt familjen om de verkliga familjebanden kan anses ha upphört. Detta ska anses vara fallet om en eller flera av följande omständigheter råder:

...

— utlänningen bildar en egen familj genom att gifta sig eller ingå ett samboförhållande,

— utlänningen betalar underhåll eller har underhållsplikt för ett (utomäktenskapligt) barn, ett barn som denne har vårdnaden för, ett adopterat barn eller andra familjemedlemmar som är beroende av utlänningen för sin försörjning.

...”

16. Vad beträffar uppehållsrätten för en familjemedlem som har fullgjort den treårsperiod som föreskrivs i artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 anges i Vc 2000 punkt B1/3.5.1 följande:

”... fritt tillträde till arbetsmarknaden i enlighet med i artikel 7 första stycket andra strecksatsen i beslut nr 1/80... kan tillämpas efter tre års laglig bosättning. Denna bestämmelse, som gör att familjemedlemmar till en turkisk medborgare åtnjuter gynnsammare behandling, avviker från vad som föreskrivs i artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80. Denna gynnsammare bestämmelse skall alltid tillämpas.

...

Efter att ha varit lagligt bosatt i tre år omfattas en familjemedlems uppehållstillstånd enligt artikel 7 i beslut nr 1/80 inte av några fler restriktioner...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

17. Fatma Pehlivan, klagande i målet vid den nationella domstolen, föddes den 7 augusti 1979 och är turkisk medborgare. Hon inreste i Nederländerna den 11 maj 1999. Med verkan från den 9 augusti 1999 beviljade Staatssecretaris van Justitie klaganden ett normalt tidsbegränsat uppehållstillstånd med villkoret ”av familjeåterföringskäl för att bo hos sina föräldrar”. Upphållstillståndet förlängdes sista gången till och med den 24 juli 2003.

18. Den 22 december 2000 gifte sig Fatma Pehlivan med den turkiske medborgaren Ekrem Pehlivan. Bröllopet ägde rum i Turkiet. Den 30 mars 2002 fick paret en son. Trots att Fatma Pehlivan till synes var skyldig att underrätta de nederländska myndigheterna om bröllopet när det ägde rum eller strax därefter, var det inte förrän den 3 maj 2002 som hon faktiskt underrättade dem om detta.

19. Den 19 mars 2002, en kort tid innan hennes son föddes, inkom Fatma Pehlivan med en ansökan om att ändra villkoret för hennes uppehållstillstånd. Hon ville att villkoret skulle ha lydelsen ”fortsatt vistelse”. Staatssecretaris van Justitie återkallade Fatma Pehlivans uppehållstillstånd i beslut av den 13 oktober 2003 (nedan kallat det omtvistade beslutet) och avslog vid samma tillfälle Fatma Pehlivans ansökan om att ändra villkoret för hennes uppehållstillstånd.

20. Det skäl som uppgavs för beslutet att återkalla uppehållstillståndet var att det faktiska familjebandet hade upphört till följd av Fatma Pehlivans giftermål den 22 december 2000.

Återkallelsen hade retroaktiv verkan från och med den dagen.

21. Fatma Pehlivan bodde hos sina föräldrar i Nederländerna från och med den 12 augusti 1999 till den 1 april 2005.<sup>5</sup> Hon fortsatte att bo där trots giftermålet. Enligt ett intygande som Fatma Pehlivan har gjort inför en förvaltningskommitté i Nederländerna kom hennes make till Nederländerna i juni 2002 och bodde tillsammans med henne och hennes föräldrar i nio månader. Han utvisades efter det att hans ansökan om uppehållstillstånd hade avslagits. Äktenskapet upplöstes genom dom som meddelades av en turkisk domstol den 10 februari 2004.

22. Då Fatma Pehlivan var missnöjd med beslutet att återkalla hennes uppehållstillstånd och avslå ansökan om ändring av villkoret för uppehållstillståndet, begärde hon omprövning av det omtvistade beslutet den 7 november 2003. Staatssecretaris van Justitie avlog begäran i beslut av den 12 december 2005.

23. Den 29 december 2005 överklagade Fatma Pehlivan sistnämnda beslut till Rechtbank s'-Gravenhage (domstol i första instans i Haag).

5 — Detta är det datum som har angetts i beslutet om hänskjutande. Även om tvivel om riktigheten av denna uppgift har uttryckts i den nederländska statens skriftliga yttranden, synes det ostridigt att Fatma Pehlivan bodde tillsammans med sina föräldrar i minst tre år efter det att hon hade delgetts uppehållstillstånd.

24. Då den nationella domstolen ansåg att en tolkning av artikel 7 i beslut nr 1/80 skulle krävas för att avgöra målet vid den, beslutade den att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EG-domstolen för förhandsavgörande:

”1) a) Ska artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 tolkas så, att denna artikel ska tillämpas om en familjemedlem under tre år rent faktiskt sammanlever med en turkisk arbetstagare utan att de nationella myndigheterna under dessa tre år ifrågasätter nämnda familjemedlems uppehållsrätt?

1) b) Hindrar artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 en medlemsstat från att under dessa tre år föreskriva att rättigheterna enligt denna bestämmelse går förlorade om den berörde familjemedlemmen gifter sig, även om familjemedlemmen bor kvar hos den turkiske arbetstagaren?

2) Hindrar artikel 7 första stycket första strecksatsen eller någon annan gemenskapsrättslig bestämmelse och/eller princip behöriga nationella myndigheter från att, efter det att perioden på tre år har löpt ut, retroaktivt ifrågasätta den berörde utlänningens uppehållsrätt på grundval av den nationella lagstiftningens

bestämmelser beträffande frågan om det rör sig om en familjemedlem och/eller laglig bosättning under dessa tre år?

## Bedömning

- 3) a) Är det för besvarandet av ovan nämnda frågor relevant om utlänningen avsiktligt eller oavsiktligt har undanhållit uppgifter av betydelse för rätten till uppehåll enligt nationell lagstiftning? Om svaret är jakande, på vilket sätt?
- 3) b) Har det mot bakgrund av att de behöriga nationella myndigheterna, efter det att uppgifterna har framkommit, eventuellt måste företa ytterligare (och mer detaljerade) undersökningar innan de kan fatta ett beslut dessutom någon betydelse om uppgifterna framkommit under ovan nämnda treårsperiod eller först efter det att denna period har löpt ut? Om svaret är jakande, på vilket sätt?”

25. Skriftliga yttranden har inkommit från Fatma Pehlivan, den tyska, den italienska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen. Fatma Pehlivan, den nederländska regeringen samt kommissionen framförde muntliga yttranden vid förhandlingen den 15 april 2010.

26. De frågor som hänskjutits för förhandsavgörande tar upp ett flertal frågeställningar. Den viktigaste frågeställningen är den i fråga 1b, som gäller den materiella frågan vilken verkan giftermål har på en persons uppehållsrätt enligt artikel 7 i beslut nr 1/80 (nedan kallad artikel 7). Jag ska pröva den frågan först. Jag kommer därefter att behandla frågorna 1a och 2, som gäller en medlemsstats rätt att ifrågasätta rättigheter som påstås ha uppkommit enligt nämnda artikel. Dessa frågor behandlas bäst gemensamt. Då frågorna 3a och 3b rör frågeställningar som är beroende av svaret på de andra frågorna kommer jag att behandla dem sist.

### *Fråga 1b*

27. Frågan innebär i stort sett att den nationella domstolen ifrågasätter giltigheten av en nationell bestämmelse som föreskriver att när en person, som Fatma Pehlivan, som lagligen inreser i en medlemsstat och bosätter sig där enligt artikel 7, gifter sig under den i artikel 7 första stycket första strecksatsen angivna treårsperioden, har den personen att inte längre rätt att åtnjuta de rättigheter som uppkommer enligt den.

28. Samtliga medlemsstater som har yttrat sig vid domstolen anser att en sådan nationell bestämmelse är giltig. Enligt deras uppfattning var det omtvistade beslutet, enligt vilket Fatma Pehlivan uppehållsrätt i Nederländerna upphävdes till följd av hennes giftermål, fullständigt lagenligt. Fatma Pehlivan och kommissionen har vidhållit att beslutet inte skulle ha fattats och att Fatma Pehlivan uppehållsrätt ska bestå utan att påverkas av giftermålet. Fatma Pehlivan har i sina skriftliga yttranden, samt återigen vid förhandlingen, uppgett att hon inte i någon utsträckning bedrägligt eller oärligt undanhöll myndigheterna information.

31. I associeringsrådets beslut nr 2/76<sup>6</sup> föreskrevs en mängd åtgärder som var avsedda att genomföra avtalets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare. I synnerhet artikel 2 gav turkiska arbetstagare med anställning i en medlemsstat visst begränsat tillträde till arbetsmarknaden i den staten efter tre års reguljär anställning i staten i fråga. Efter fem års anställning hade dessa arbetstagare fritt tillträde till valfri avlönad verksamhet i den medlemsstaten. I artikel 3 föreskrevs att turkiska barn som var "lagligen bosatta" hos sina föräldrar i den staten skulle ges tillgång till allmän utbildning. De gavs dock inte tillgång till arbetsmarknaden i den medlemsstat där föräldern arbetade.

#### Inledande synpunkter

29. Det är nödvändigt att inledningsvis undersöka omständigheterna kring antagandet av artikel 7.

32. Beslut nr 2/76 ersattes av beslut nr 1/80. I beslutets tredje skäl anges att det "syftar till att... förbättra de regler som... gäller för arbetstagare och deras familjemedlemmar", i förhållande till de bestämmelser som föreskrevs i associeringsrådets beslut nr 2/76.

30. Associeringsavtalets syfte framgår av artikel 2.1. Enligt artikeln avser avtalet att främja en långsiktig och balanserad förstärkning av de kommersiella och ekonomiska relationerna mellan de avtalsslutande parterna. I artikel 12 i associeringsavtalet samtycker de avtalsslutande parterna till att bindas av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare, vilka numera återfinns i artiklarna 45–47 FEUF.

33. Bestämmelserna i beslut nr 2/76 artikel 2 utvidgades genom artikel 6 i beslut nr 1/80. Bland annat gavs en turkisk arbetstagare "som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat" efter ett års reguljär anställning

6 — Associeringsrådets beslut nr 2/76 av den 20 december 1976 om genomförandet av artikel 12 i associeringsavtalet.



viss anställningstrygghet i form av en rätt till förnyat arbetstillstånd för arbete hos samma arbetsgivare om han har en anställning. Den period om fem års reguljär anställning som vid sin utgång gav arbetstagaren fritt tillträde till valfri avlönad verksamhet i medlemsstaten enligt beslut nr 2/76 minskades till fyra år.

arbetstagaren (i form av bättre livskvalitet) och värdmedlemsstaten (i form av stabilare arbetskraft). Sådana överväganden om ömsesidig nytta ligger till grund för en stor del av Europeiska unionens socialpolitik.

## Artikel 7

34. De bestämmelser som är aktuella i målet vid den nationella domstolen – bestämmelserna om den turkiske arbetstagarens familjemedlemmar – utvidgades betydligt genom artikel 7 i beslut nr 1/80. I artikelns första stycke föreskrivs till exempel att när en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat ska dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom, ha rätt till begränsat tillträde till arbetsmarknaden i det landet efter minst tre års laglig bosättning. Efter minst fem års laglig bosättning ska de ha fritt tillträde till valfri avlönad verksamhet. De socialpolitiska skälen bakom artikel 7 är tydliga. Genom att låta en turkisk arbetstagare som utnyttjar sin rätt enligt artikel 6 att återförenas med sina familjemedlemmar berikas arbetstagarens vistelse i värdmedlemsstaten, vilket är till fördel både för

35. Domstolen har vid ett flertal tillfällen uttalat sig om tolkningen av artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80 och slagit fast olika allmänna principer av betydelse för turkiska arbetstagares familjemedlemmar. För det första har artikel 7 direkt effekt i medlemsstaterna, vilket medför att turkiska medborgare som uppfyller de där föreskrivna villkoren direkt kan göra gällande de rättigheter som de tillerkänns i denna bestämmelse.<sup>7</sup> Den naturliga följderna av detta är att de rättigheter som tillkommer familjemedlemmar är rättigheter som uppkommer enligt unionsrätten och inte rättigheter som uppkommer enligt nationell rätt och som vid något tillfälle i framtiden kan komma att bli "europeiska" rättigheter. Under förutsättning att familjemedlemmen fått tillstånd till inresa i värdmedlemsstaten, gäller detta även familjemedlemmens uppehållsrätt i avvaktan på att rätten att ta anställning ska uppkomma enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen. I förlängningen innebär detta att frågan vilka villkor som kan knytas till dessa rättigheter är en fråga som ska avgöras enligt unionsrätten och inte enligt nationell rätt.

36. För det andra definieras inte i beslut nr 1/80 vad som avses med "familjemedlem" till en turkisk arbetstagare. Domstolen har

<sup>7</sup> — Se bland andra dom av den 18 juli 2007 i mål C-325/05 Derin (REG 2007, s. I-6495), punkt 47.

slagit fast att begreppet ”familjemedlem” måste tolkas på ett enhetligt sätt på gemenskapsnivå för att det ska kunna garanteras att det tillämpas på samma sätt i medlemsstaterna.<sup>8</sup> Det är en ofrånkomlig följd av att artikel 7 har direkt effekt.

37. För det tredje kan inte några rättigheter uppkomma om de grundar sig på bedrägliga uppgifter. Det är till exempel fallet om ett äktenskap som påstås ligga till grund för uppehållsrätten i praktiken är ett skenäktenskap.<sup>9</sup> Det ska dock understrykas att det i föreliggande fall inte är fråga om ett skenäktenskap.

38. För det fjärde är det upp till värdmedlemsstaten att ta det ursprungliga beslutet om huruvida en familjemedlem ska tillåtas inresa i staten och bosätta sig med en turkisk arbetstagare där.<sup>10</sup> Värdmedlemsstaten har rätt att uppställa villkor för inresan och bosättningen och därigenom reglera personens vistelse tills denne har rätt att anta erbjudanden om anställning.<sup>11</sup>

De villkor som en medlemsstat kan uppställa beträffande uppehållsrätten under treårsperioden i artikel 7 första stycket första strecksatsen

39. Vilka villkor kan en medlemsstat uppställa beträffande rekvisitet att familjemedlemmen ska ha haft tre års ”laglig bosättning” i värdmedlemsstaten för att rättigheter ska uppkomma enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen?

40. Den tyska och den italienska regeringen har i sina skriftliga yttranden gjort gällande att det inte finns några begränsningar för vilka villkor en medlemsstat kan uppställa för en familjemedlems inresa och bosättning. Den nederländska regeringen har intagit ett mer nyanserat betraktelsesätt och har medgett att det finns gränser för vilken typ av villkor man kan uppställa. Den anser emellertid inte att ett villkor beträffande giftermål av det slag som uppställts för Fatma Pehlivan ligger innanför dessa gränser.

41. Jag har en annan syn på saken.

42. Av domstolens rättspraxis framgår att medlemsstaternas rätt att uppställa villkor under dessa omständigheter inte är o begränsad. Såsom domstolen slog fast i domen

8 — Dom av den 30 september 2004 i mål C-275/02 Ayaz (REG 2004, s. I-8765), punkterna 38 och 39.

9 — Se dom av den 5 juni 1997 i mål C-285/95 Kol (REG 1997, s. I-3069), punkt 25.

10 — Dom av den 17 april 1997 i mål C-351/95 Kadiman (REG 1997, s. I-2133), punkterna 31 och 32.

11 — Ibidem, punkt 32.

i målet Kadiman<sup>12</sup> utgör medlemsstaternas befogenhet en rätt "att underordna denna rätt till vistelse krav som är av sådan art att det säkerställs att familjemedlemmens vistelse inom dess territorium överensstämmer med andan i och syftet med artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80".<sup>13</sup>

43. Vad är "andan i och syftet med" artikel 7 första stycket?

44. Domstolen har i allmänna termer slagit fast att syftet med bestämmelsen är att "en turkisk arbetstagare, som tillhör en medlemsstats lagliga arbetsmarknad, skall gynnas i sin anställning och sin vistelse genom att upprätthållandet av familjeband säkerställs".<sup>14</sup> På motsvarande sätt har domstolen slagit fast att "det system som inrättas genom artikel 7 första stycket [är] avsett att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten, för det första genom att tillåta den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar att uppehålla sig tillsammans med denne och för det andra genom att förstärka deras ställning i den staten genom att tillerkänna dem rätten att tillträda en anställning i medlemsstaten".<sup>15</sup> I domen i målet Eyüp<sup>16</sup> använde domstolen uttrycket "den faktiska familjeåterföreningen i värdmedlemsstaten".<sup>17</sup>

12 — Ibidem, punkt 33.

13 — Min kursivering.

14 — Se domen i målet Kadiman (ovan fotnot 10), punkt 34.

15 — Se domarna i målen Kadiman (ovan fotnot 10), punkt 36, och Ayaz (ovan fotnot 8), punkt 41, samt dom av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya (REG 2004, s. I-10895), punkt 25.

16 — Dom av den 22 juni 2000 i mål C-65/98, Eyüp (REG 2000, s. I-4747).

17 — Punkt 34.

45. Domstolen har gett praktiskt uttryck åt detta syfte genom att hänvisa till villkor som möjliggör "familjeåterförening" och kravet att "den familjeåterförening som har legat till grund för familjemedlemmens inresa i värdmedlemsstaten under en viss tid tar sig uttryck i faktisk samlevnad i hushållsgemenskap med arbetstagaren och att så skall vara fallet så länge den berörda inte själv uppfyller villkoret för att få tillträde till arbetsmarknaden i denna stat".<sup>18</sup> Mer kortfattat har domstolen angett att arbetstagaren och den aktuella familjemedlemmen ska leva på samma adress.<sup>19</sup>

46. Påverkas Fatma Pehlivan's ställning av att hon gifte sig under den aktuella treårsperioden? Med andra ord, kan man säga att hon på grund av denna handling upphörde att vara en av "[familjemedlemmarna till] en turkisk arbetstagare" och därvid gick miste om de rättigheter hon annars skulle ha haft?

47. Enligt min uppfattning är det inte realistiskt att tro att frågan kan besvaras med ett enkelt "ja" eller "nej". Den verkliga frågan är inte "gifte sig personen i fråga?" Jag skulle vilja påstå att det inte är möjligt att göra ett ovedersägligt antagande om att giftermål ofrånkomligen leder till att rättigheter enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen går förlorade. Frågan är snarare "ledde

18 — Se bland andra domarna i målen Kadiman (ovan fotnot 10), punkterna 35, 37 och 40, samt Eyüp (ovan fotnot 16), punkt 28.

19 — Se domen i målet Kadiman (ovan fotnot 10), punkt 42.

giftermålet till att familjebanden med den turkiske arbetstagaren gick förlorade?”

48. I detta avseende synes det mig fullständigt möjligt att familjebanden upprätthålls efter ett giftermål. Det är ju faktiskt så att en betydande mängd par samlever med sina familjer efter det att de har gift sig. Det är inte ovanligt att tre, eller till och med fyra, generationer lever tillsammans på samma adress. Ett beslut i detta sammanhang skulle sannolikt kretsa kring familjens sociala och/eller ekonomiska situation. När det gäller invandrarfamiljer styrs valet ofta av en kombination av dessa omständigheter. Familjebanden är sannolikt starka, samtidigt som det ofta är ont om pengar. Det kan, vill jag påstå, inte finnas någon bindande regel för vad som utgör en enskild familj. Frågan huruvida familjebanden upprätthålls efter ett giftermål är en faktisk omständighet som måste bedömas från fall till fall. Samtliga relevanta fakta måste beaktas.

49. Ehuru frågan i slutänden måste lösas av den nationella domstolen, finns det inte något i beslutet om hänskjutande som antyder att familjebanden inte bestod i Fatma Pehlivan's fall. I beslutet anges att hon inreste i Nederländerna den 11 maj 1999 och bodde hos sina föräldrar från och med den 12 augusti 1999. Hon gifte sig visserligen den

22 december 2000 och hennes man bodde med henne i hennes föräldrars bostad, men denna situation varade endast i nio månader (från och med juni 2002), varefter han utvisades. Ett år senare, den 10 februari 2004, upplöstes äktenskapet. Fatma Pehlivan fortsatte att bo hos sina föräldrar (på olika adresser) till den 1 april 2005,<sup>20</sup> då hon flyttade med sin son. Inte vid något tillfälle under treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikel 7 upphörde Fatma Pehlivan att bo på samma adress som sina föräldrar i Nederländerna.

50. Det synes mig som om det betraktelsesätt jag förordar återspeglas i relevant rättspraxis. Målet Eyüp handlade, på samma sätt som föreliggande mål, om ett äktenskaps verkan på rättigheter som uppkommer enligt artikel 7.<sup>21</sup> Nämnda mål rörde hustrun till en turkisk arbetstagare som hade tillhört den reguljära arbetsmarknaden i Österrike. Hon återförenade sig med honom i nämnda medlemsstat. Två år senare skilde sig makarna. De fortsatte dock att leva tillsammans, vilket framgick av det faktum att paret fick fyra barn tillsammans efter separationen. Även om de sedermera på nytt ingick äktenskap med varandra, skedde detta inte förrän en betydande tid efter utgången av treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikel 7. Domstolen fann att hustrun *inte* hade förlorat sina rättigheter under nämnda artikel, och bortsåg således i allt väsentligt från skilsmässans inverkan på hennes rätt att uppehålla sig i medlemsstaten i fråga. Domstolen anmärkte att makarnas

20 — Åtminstone enligt beslutet om hänskjutande. Se fotnot 5 ovan.

21 — Ovan fotnot 16.

beteende ”hela tiden varit i överensstämmelse med det grundläggande syftet med [artikel 7], det vill säga den faktiska familjeåterföreningen i värdmedlemsstaten.”<sup>22</sup>

51. Om man tillämpar detta betraktelsesätt på en person i Fatma Pehlivan's ställning, tycker jag inte att förändringen i hennes civilstånd bör ha någon verkan på hennes rättigheter enligt artikel 7.

52. Som den nederländska regeringen påpekade i sitt skriftliga yttrande är det riktigt att domstolen i domen i målet Eyüp även anmärkte att de behöriga nationella myndigheterna under den period som de före detta makarna bodde tillsammans inte ifrågasatte Safet Eyüps rätt att uppehålla sig i värdmedlemsstaten.<sup>23</sup> Enligt min uppfattning gjordes den anmärkningen dock i förbigående och utgör inte en del av domstolens huvudsakliga motivering i målet, vilken grundade sig på paret's fortlöpande samlevnad.

53. Mot bakgrund av dessa överväganden måste jag inta ståndpunkten att det inte är möjligt att uppställa ett giltigt villkor av det slag som anges i fråga 1b, varigenom de nationella myndigheterna automatiskt kan återkalla uppehållsrätten för en familjemedlem som

gifter sig under den treårsperiod som gäller för att förvärva rättigheter enligt artikel 7.

54. Finns det något som kräver att jag inskränker mig eller gör avsteg från denna inställning?

55. Påverkas min motivering ovan av det faktum att domstolen har funnit att man vid tolkningen av artikel 7<sup>24</sup> kan ta hänsyn till förordning nr 1612/68?<sup>25</sup>

56. Det tycker jag inte att den gör.

57. Enligt artikel 10 i nämnda förordning utgörs de familjemedlemmar som har rätt att ”bosätta” sig tillsammans med en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd inom en annan medlemsstats territorium av a) arbetstagarens make och deras avkomlingar som är under 21 års

22 — Punkt 34.

23 — Ibidem, punkt 35.

24 — Se domen i målet Ayaz (ovan fotnot 8), punkt 45.

25 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33) i ändrad lydelse. Artiklarna 10 och 11 i sagda förordning upphävdes med verkan från och med den 30 april 2006 och ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (text av betydelse för EES) (EGT L 158, s. 77, och rättelse i EUT L 229, s. 35).

ålder eller är beroende av dem för sin försörjning och b) släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem. Artikel 11 föreskriver att när en medborgare i en medlemsstat arbetar i en annan medlemsstat ska hans eller hennes make och de av hans eller hennes barn ”som är under 21 års ålder eller beroende av honom eller henne” ha rätt att ta anställning i denna medlemsstat. Den italienska regeringen tillämpar dessa bestämmelser vid tolkningen av artikel 7 i beslut nr 1/80 och hävdar att en person som är 21 år eller äldre inte ska klassificeras som en familjemedlem med mindre än att han eller hon är beroende av arbetstagaren i fråga.<sup>26</sup>

58. Även om domstolen vid tolkning av artikel 7 i beslut nr 1/80 har tagit hänsyn till förordning nr 1612/68, har domstolen också poängterat att förordningen har begränsad betydelse som hjälpmedel vid tolkningen av artikel 7.<sup>27</sup> Artikel 10 i förordningen ger till exempel EU-medborgares familjemedlemmar en obegränsad rätt att bosätta sig tillsammans med en förälder som arbetar i en annan medlemsstat. Artikel 7 däremot ger endast en begränsad rätt, vilken som minimum kräver att de nationella myndigheterna i staten i fråga ger tillstånd till inresa och bosättning. Medan artikel 11 i förordningen ger familjemedlemmar rätt att ta anställning omedelbart då de anländer begränsas motsvarande rättighet i artikel 7 av kravet att uppehålla sig i medlemsstaten i tre år innan de kan ta

anställning. Bestämmelsernas allmänna sammanhang är måhända likartat i de två fallen, men det specifika sammanhanget är det inte.

59. Det ska vidare noteras att domstolen, när den i målet Aissatou Diatta fick orsak att pröva betydelsen av termen ”bosätta” enligt artikel 10 i förordningen, uttryckligen angav att ”[m]an... således inte [kan] anta att [förordningen] underförstått inbegriper ett krav på en gemensam permanent bostad för familjen”,<sup>28</sup> vilket är precis det villkor som domstolen har uppställt i fråga om familjemedlemmarna till en turkisk arbetstagare som har gjort gällande rättigheter enligt artikel 7.

60. Det verkar därför, enligt min uppfattning, som om skillnaderna mellan ordalydelsen, syftet och tolkningen av artiklarna 10 och 11 i förordning nr 1612/68 och artikel 7 i beslut nr 1/80 är sådana att det i detta fall inte går att finna någon användbar ledning i den förra vid tolkningen av den senare.

61. Vidare har den italienska regeringen hävdad att en tolkning av artikel 7 som inte exakt återspeglar bestämmelserna i förordning nr 1612/68 skulle ge personer som omfattas av artikel 7 en förmånligare behandling än deras unionsmotparter. Artikel 59 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet utesluter ett sådant resultat.

26 — I sina skriftliga yttranden har Fatma Pehlivan påstått att hon vid alla relevanta tidpunkter var beroende av sina föräldrar. Det var inte förrän den 1 april 2005, då hon flyttade till egen bostad, som hon erhölet ersättning från socialtjänsten. Då den nationella domstolen inte tog upp frågan om Fatma Pehlivans beroende i beslutet om hänskjutande och mot bakgrund av den ståndpunkt jag intagit i förhållande till tillämpligheten av förordning nr 1612/68 på de hänskjutna frågorna, kommer jag inte att överväga denna fråga ytterligare.

27 — Se domen i målet Derin (ovan fotnot 7), punkt 68.

28 — Dom av den 13 februari 1985 i mål 267/83, Diatta (REG 1985, s. 567; svensk specialutgåva, volym 8, s. 61), punkt 18.

62. Jag delar inte denna uppfattning.

63. Enligt domstolens rättspraxis kan artikel 59 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet inte tolkas på ett så snävt sätt. Man måste beakta helhetsperspektivet och inte söka en exakt överensstämmelse mellan de rättigheter som tillerkänns turkiska medborgare och de som tillerkänns unionsmedborgare.<sup>29</sup> De förras rättigheter enligt beslut nr 1/80 är på många sätt mer begränsade än de som i allmänhet tillerkänns de senare enligt unionsrätten.<sup>30</sup> Med ett sådant synsätt anser jag inte att den av mig föreslagna tolkningen av artikel 7 skulle kunna leda till en överträdelse av artikel 59.

64. Den nederländska regeringen har vidare hänvisat till direktiv 2003/86<sup>31</sup> och anmärkt att bestämmelserna i artiklarna 4.2b och 4.3 i nämnda direktiv, enligt vilka medlemsstater kan ge tillstånd till familjemedlemmar att inresa och vistas i deras territorium, inte

omfattar referenspersonens gifta barn.<sup>32</sup> Detta betyder, enligt den nederländska regeringen, att lagstiftaren, genom att anta direktivet och utsträcka tillämpningen av bestämmelsen, rent allmänt har intagit ståndpunkten att principen om familjeåterförening inte omfattar gifta barn.

65. Inte heller i detta fall kan jag finna någon ändamålsenlig ledning i bestämmelserna i denna gemenskapslagstiftning. Eftersom den handlar om av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier,<sup>33</sup> har den mycket vidare omfattning än artikel 7. Man måste därför förvänta sig att den tillämpas mer restriktivt. Dessutom anges i artikel 3.4 i direktivet uttryckligen att direktivet inte ska påverka tillämpningen av förmånliga bestämmelser i, bland annat, "bilateral... avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredjeländer å andra sidan". Associeringsavtalet och beslut nr 1/80 är självfallet sådana bilaterala avtal. Om bestämmelserna i det senare är mer förmånliga ska de äga företräde.

66. Vidare, påverkas min slutsats av det faktum att domstolen, liksom den tyska regeringen har påpekat i sina skriftliga yttranden,

29 — Se i detta avseende domen i målet Derin (ovan fotnot 7), punkterna 69–71.

30 — Se dom av den 7 juli 2005 i mål C-373/03 Aydınli (REG 2005, s. I-6181), punkt 31. För en omfattande analys av vilken betydelse artikel 59 i tilläggsprotokollet har för artikel 7, se mitt förslag till avgörande i mål C-303/08, Bozkurt av den 8 juli 2008, punkt 48 och följande punkter.

31 — Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12).

32 — Med detta avses, enligt definitionen i artikel 2c i direktiv 2003/86/EG, "en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne".

33 — Artikel 1 i direktiv 2003/86/EG.

har tolkat kravet på parternas samlevnad på samma adress på ett sätt som ger utrymme för vissa undantag från kravet på faktisk samlevnad på samma plats?

vårdmedlemsstat kunde uppställa i samband med principen om laglig bosättning ett villkor om samlevnad.

67. Jag tror inte det.

70. Det håller jag inte med om.

68. Det är riktigt att domstolen i målet Kadiman<sup>34</sup> fann att objektiva omständigheter såsom avståndet mellan familjemedlemmens arbetsplats eller yrkesutbildning och arbetstagarens bostad skulle kunna motivera att den berörda familjemedlemmen inte levde på samma adress som arbetstagaren.<sup>35</sup> Jag ser dock inte detta som ett undantag från kravet att det, i den mån det låter sig göras av praktiska skäl, ska vara fråga om faktisk samlevnad. Jag tolkar det snarare som ett tecken på domstolens vidsynta betraktelsesätt i frågan. Det innebär med andra ord att en tolkning av kravet i förekommande fall ska utgå från dess andemening och inte från ordalydelsen.

71. Självfallet kan vårdmedlemsstaten kräva att familjemedlemmen ska vara bosatt på samma adress som den turkiske arbetstagare som familjemedlemmen har kommit för att återförening sig med. Det är det uppenbara *materiella villkor* som kan uppställas och en ofrånkomlig följd av domstolens rättspraxis på området.<sup>36</sup> Med tanke på att rätten att ta anställning enligt artikel 7 endast uppkommer vid utgången av treårsperioden, måste det också vara möjligt för nationella myndigheter att uppställa ett materiellt villkor om att familjemedlemmen inte ska ta anställning under kvalificeringsperioden.

69. För fullständighetens skull ska jag till sist behandla frågan vilka villkor en medlemsstat har rätt att uppställa för att en familjemedlem ska anses ha "laglig bosättning" enligt artikel 7. Som svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen verkade kommissionen göra gällande att när ett beslut att tillåta inresa väl hade fattats, var det enda villkor (förutom rent administrativa villkor) som en

72. Av detta följer att en medlemsstat kan kräva att familjemedlemmen uppfyller *administrativa villkor* som är avsedda att övervaka och kontrollera att de två materiella villkoren är uppfyllda, det vill säga både att familjemedlemmen samlever med arbetstagaren och att den förra faktiskt inte arbetar. Det förefaller mig också stå vårdmedlemsstaten fritt att med lämplig regelbundenhet kontrollera att de grunder på vilka inrese- och bosättningsstillstånd ursprungligen beviljades verkligen var och fortsatt är uppfyllda. Med avseende på personer som beviljas inresa till vårdmedlemsstaten på grundval av att han

34 — Ovan fotnot 10.

35 — Se punkt 42.

36 — Se punkt 44 och följande punkter.



(eller hon) ska återförening sig med sin maka (eller make) där (vilket uppenbarligen inte är fallet i förevarande mål), skulle det enligt min uppfattning vara i sin ordning att nämnda stat uppställde villkor i syfte att fastställa att äktenskapet inte är ett rent skenäkenskap.<sup>37</sup> Det finns inte heller något att invända mot ett administrativt villkor om att personen vid ankomst ska anmäla sig till de behöriga myndigheterna och regelbundet förnya denna anmälan. Ett villkor om att familjemedlemmen ska förnya sitt uppehållstillstånd vid dess utgång är självfallet i sin ordning.

74. Mot bakgrund av ovan angivna överväganden skulle jag vilja föreslå att det svar domstolen ska ge på fråga 1b är att artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att den hindrar en medlemsstat från att, under den treårsperiod som anges i bestämmelsen, föreskriva att inga ytterligare rättigheter förvärfvas enligt bestämmelsen om familjemedlemmen gifter sig, inte ens om familjemedlemmen bor kvar hos den turkiske arbetstagaren.

#### *Frågorna 1a och 2*

73. Det synes mig också vara i sin ordning för en medlemsstat att uppställa vad man skulle kunna kalla "*ett i allmän ordning grundat villkor*" om att familjemedlemmar ska följa regler som har att göra med den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan. Detta återspeglar artikel 14.1 i beslut nr 1/80, som föreskriver att bestämmelserna i avsnitt 1 i beslutet är tillämpliga "med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan".

75. Mitt förslag till svar på fråga 1b är i sig självt tillräckligt för att den nationella domstolen ska kunna pröva Fatma Pehlivan's rätt till bosättning i Nederländerna. För fullständighetens skull ska jag även behandla frågorna 1a och 2.

37 — Jag vill inte stödja mig på annan unionslagstiftning i allför stor utsträckning, eftersom jag anser att det skulle vara fel att anse att den lagstiftningen är restriktiv, men jag gör observationen att artikel 16.4 i direktiv 2003/86/EG ger medlemsstaterna rätt att "utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäkenskap.... Särskilda kontroller får även utföras när familjemedlemmars uppehållstillstånd förnyas".

76. Den nationella domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna har rätt att ifrågasätta uppehållsrätt som påstås ha uppkommit enligt artikel 7 när treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikeln har löpt ut.

Situationen före utgången av treårsperioden i artikel 7 första stycket första strecksatsen

77. Frågorna 1a och 2 tar endast indirekt upp frågan vilka omständigheter som ska vara för handen för att en värdmedlemsstat ska kunna utvisa en familjemedlem som i egenskap av familjemedlem fått tillstånd att resa in i medlemsstaten, men som ännu *inte* har förvärvat rättigheter enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen. Frågan diskuterades dock ingående i Fatma Pehlivan's skriftliga yttrande och på nytt vid förhandlingen. Jag kommer därför att ta upp frågan i korthet.

78. Även i denna fråga stod argument mot argument. Som svar på en begäran om att klargöra sin ståndpunkt angav kommissionen att när en familjemedlem har tillåtits inresa till en medlemsstat i enlighet med artikel 7, kan medlemsstaten inte under några omständigheter utvisa familjemedlemmen. Den enda påföljd som kan åläggas är av administrativ natur. Medlemsstaternas regeringar intog motsatt ståndpunkt och vidhöll att överträdelse av villkor som värdmedlemsstaten rätteligen uppställt undantagslöst kan leda till utvisning.

79. Jag kan inte anamma någon av dessa ståndpunkter.

80. I punkterna 71–73 ovan preciserade jag de villkor som en värdmedlemsstat enligt min uppfattning rätteligen kan uppställa. Jag delade upp dem i tre grupper, nämligen villkor som är materiella, administrativa och grundade på allmän ordning.

81. Jag kan inte se någon vettig orsak till att en medlemsstat inte ska utvisa en familjemedlem som otvetydigt och oåterkalleligen har brutit mot ett materiellt villkor. En sådan person har visat att han eller hon inte kan uppfylla sin del av den uppgörelse som ligger till grund för uppehållsrätten. Det gäller dock endast under förutsättning att kraven i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna efterlevs.<sup>38</sup> Det uppgavs när det gäller Fatma Pehlivan's att en utvisning i strid med denna rättspraxis inte skulle vara giltig. Det håller jag med om.

82. Beträffande sanktioner för överträdelse av administrativa villkor måste dessa vara proportionerliga. I domen i målet Ergat<sup>39</sup> uppgav domstolen att "[med avseende på medlemsstaternas behörighet att föreskriva sanktioner för underlåtenhet att iaktt

38 — Fatma Pehlivan hänvisade till artikel 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för privat- och familjeliv och, i synnerhet, till Europadomstolens dom av den 21 december 2001 i målet Sen mot Nederländerna (ansökan nr 31465/46). Jag håller med om att domstolens praxis i detta sammanhang är relevant för en person i hennes situation.

39 — Dom av den 16 mars 2000 i mål C-329/97, Ergat (REG 2000, s. I-1487), punkterna 56 och 57.

administrativa skyldigheter] följer det av en fast rättspraxis avseende underlåtenheten att iaktta de formaliteter som en enskild som skyddas av gemenskapsrätten skall uppfylla för att ha rätt att uppehålla sig i staten i fråga att de nationella myndigheterna visserligen kan beivra underlåtenhet att iaktta sådana skyldigheter med påföljder som är jämförbara med sådana som tillämpas vid mindre allvarliga överträdelser som begås av de egna medborgarna, men att det inte är berättigat att föreskriva en påföljd som är så oproportionerlig att den blir ett hinder för denna rätt att uppehålla sig i staten i fråga”. Domstolen noterade därefter att "[s]å... bland annat [är] fallet i fråga om ett fängelsestraff och, i ännu högre grad, i fråga om en utvisning, som i sig utgör ett förvägrande av den rätt att uppehålla sig som tillerkänns och garanteras genom beslut nr 1/80...”

83. Med avseende på överträdelse av ett villkor grundat på allmän ordning måste artikel 14.1 i beslut nr 1/80 vara tillämplig. Villkoren i domstolens praxis avseende genomförandet av detta villkor måste vara uppfyllda.<sup>40</sup> Proportionalitetsprincipen ska iaktas även i detta sammanhang. För att uttrycka sig så enkelt som möjligt, om en familjemedlem skulle fällas för en relativt lindrig hastighetsöverträdelse skulle det vara fullständigt oproportionerligt att söka utvisa familjemedlemmen på denna grund.

40 — För en omfattande analys av artikel 14.1 i beslut nr 1/80 och därmed sammanhängande rättspraxis, se mitt förslag till avgörande i målet Bozkurt, framställt den 8 juli 2008, punkt 71 och följande punkter.

84. Min analys skulle inte vara fullständig om jag inte diskuterade rättssäkerhetsprincipen i detta läge. Denna princip kräver att rättsregler ska ha klara, precisa och förutsägbara effekter, framför allt om de kan innebära negativa konsekvenser för enskilda. Denna fråga diskuterades ingående vid förhandlingen och förtjänar i alla händelser ett svar.

85. Trots att Fatma Pehlivan var skyldig att omedelbart underrätta de nationella myndigheterna om sitt giftermål, gjorde hon inte det förrän i maj 2002, det vill säga cirka 16 månader efter det att det hade ägt rum.<sup>41</sup>

86. Vid förhandlingen uppgav hon att om hennes civilstånd som gift hade legat till grund för hennes rätt till inresa i Nederländerna, skulle det tydligt ha angetts på det uppehållstillstånd som utfärdades vid inresan. Det skulle ha varit uppenbart, som en nödvändig förutsättning om inte annat, att de behöriga myndigheterna måste underrättas om alla förändringar i hennes civilstånd. Som jag uppfattar Fatma Pehlivans ståndpunkt (och jag kan inte se att någon av de andra parterna framförde något annat vid förhandlingen) framgick det dock inte från texten på det uppehållstillstånd som utfärdades till henne när hon reste in i Nederländerna vilken betydelse hennes civilstånd som gift hade.

41 — Se punkt 18 ovan.

87. Det verkade snarare som om Fatma Pehlivan skyldighet att anmäla förändringen i sitt civilstånd var något som måste utläsas från Vc 2000, särskilt del B2/8.3 däri.<sup>42</sup> Faktum är att nämnda dokument verkar antyda att exakt samma situation uppkommer när personen i fråga får barn, vilket Fatma Pehlivan fick under den aktuella treårsperioden. Vc 2000 är ett omfattande dokument. Det ingår inte i den inhemska lagstiftning som reglerar uppehållsrätten. Vid förhandlingen beskrev den nederländska regeringen dokumentet som en "administrativ handling" med riktlinjer för tjänstemän som tillämpar lagstiftningen. Såsom jag förstår det var det ingen som på fullt allvar menade något annat än att det skulle vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för en lekman som Fatma Pehlivan att få tillgång till dokumentet och förstå dess innehåll.

88. Under dessa omständigheter förstår jag inte att man seriöst kan påstå att Fatma Pehlivan skulle ha förstått att hon skulle anmäla sitt giftermål till de nederländska myndigheterna. Det faktum att det inte gjorts klart för henne att hon var skyldig att göra en sådan anmälan står helt uppenbart i strid med rättssäkerhetsprincipen. Innehållet i en handling (Vc 2000) kan varken vara klart eller precist om handlingen i praktiken inte är tillgänglig för en lekman i Fatma Pehlivan situation.

Detta utgjorde således ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

Situationen efter utgången av treårsperioden i artikel 7 första stycket första strecksatsen

89. Jag diskuterar denna fråga i teoretiska termer, eftersom den, mot bakgrund av den ståndpunkt jag intagit, inte har någon betydelse för Fatma Pehlivan ställning. Låt oss anta att treårsperioden i artikel 7 första stycket första strecksatsen har löpt ut. Familjemedlemmen i fråga har överträtt ett av villkoren för uppehållstillståndet, men värdmedlemsstaten blir inte varse överträdelsen förrän senare. Kan medlemsstaten retroaktivt vidta en åtgärd till följd av överträdelsen? I synnerhet, kan värdstaten utvisa personen i fråga? Ligger det något i argumentet att medlemsstaten agerar för sent?

90. Alla medlemsstater som har yttrat sig anser att tidpunkten för myndigheternas ifrågasättande är irrelevant.

91. Fatma Pehlivan och kommissionen, å andra sidan, har intagit motsatt ståndpunkt. När treårsperioden har löpt ut har familjemedlemmen i fråga rättigheter enligt artikel 7. Dessa rättigheter är självständiga och kan inte längre ifrågasättas.

42 — Ovan fotnot 15.

92. Det tycker jag inte är riktigt.

93. Enligt artikel 7 första strecksatsen ska familjemedlemmen i fråga ha haft "minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten". Därav följer att frågan inte är om personen i fråga hade bosättning, utan om personen hade laglig bosättning. Såvitt jag förstår saken menade författarna av beslut nr 1/80 med uttrycket att personen skulle ha uppfyllt de materiella villkor som var kopplade till personens uppehållsrätt vid inresan till medlemsstatens territorium och vid alla tillfällen därefter då uppehållsrätten förnyades. Det kan inte vara så att en person bara genom att bo på medlemsstatens territorium och inget annat kan förvärva rättigheter.

94. Domstolen har inte avgjort denna fråga i förhållande till artikel 7. Däremot uppkom en liknande fråga i målet Kol,<sup>43</sup> i förhållande till artikel 6 i beslut nr 1/80, där frågan gällde tolkningen av uttrycket "reguljär anställning" enligt den artikeln. Domstolen fann att en arbetstagare inte kunde förvärva rättigheter enligt artikeln under en period för vilken oriktiga uppgifter hade lämnats. Det var följaktligen sannolikt att uppehållstillståndet skulle komma att återkallas när vilseledandet upptäcktes.<sup>44</sup>

95. Det finns dock inget i beslutet om hänskjutande som antyder att det var aktuellt med någon form av bedrägeri i Fatma Pehlivan's ärende. I synnerhet har det inte visats att äktenskapet var ett skenäktenskap. Såsom framgår av min uppfattning i punkt 88 ovan kan det inte heller sägas att det var fråga om en underlåtenhet att lämna information. Den tyska regeringen har i sina yttranden påstått att underlåtenheten utgör bevis på vilseledande. Jag kan inte se någon grund för det påståendet och avvisar det således.

96. Fatma Pehlivan menar att principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar en medlemsstat från att återkalla uppehållsrätt efter utgången av treårsperioden. De förväntningar som en familjemedlem är berättigad till är dock att han kommer att ha rätt att göra anspråk på rättigheter enligt första strecksatsen i artikeln efter tre års laglig bosättning. Fatma Pehlivan's uppfattning synes mig därför genomtänkt.

97. I fråga 2 ställs spörsmålet om det finns "någon annan gemenskapsrättslig princip" som hindrar att de behöriga nationella myndigheterna ifrågasätter en uppehållsrätt som påstås ha uppkommit enligt artikel 7 efter det att treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikeln har löpt ut.

43 — Ovan fotnot 9.

44 — Punkt 26.

98. Jag har redan ovan nämnt kravet på att uppfylla Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar. Alla dessa kan begränsa de nationella myndigheternas frihet att vid ett visst tillfälle vidta en viss åtgärd. De påverkar inte, enligt min mening, principen att en sådan uppehållsrätt kan ifrågasättas efter utgången av treårsperioden.

behöriga nationella myndigheterna från att ifrågasätta uppehållsrätt som påstås ha uppkommit enligt artikel 7 när treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikeln har löpt ut.

99. Såsom har angetts i punkt 75 ovan anser jag att mitt förslag till svar på fråga 1b är tillräckligt för att den nationella domstolen ska kunna pröva Fatma Pehlivan's rätt till bosättning i Nederländerna. För det fall domstolen anser att det är nödvändigt att besvara frågorna 1a och 2 föreslår jag under alla omständigheter att följande svar avges. Första stycket i artikel 7 i beslut nr 1/80 hindrar inte de

*Frågorna 3a och 3b*

100. Med hänsyn till det svar jag har föreslagit på frågorna 1 och 2 saknas skäl att pröva dessa frågor.

## **Förslag till avgörande**

101. Jag föreslår därför att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Rechtbank's-Gravenhage på följande sätt:

”1) Svaret på fråga 1b är att artikel 7 första stycket första strecksatsen i associeringsrådet EEG–Turkiets beslut nr 1/80 ska tolkas så, att den hindrar en medlemsstat från att, under den treårsperiod som anges i bestämmelsen, föreskriva att

inga ytterligare rättigheter förvärfvas enligt bestämmelsen om familjemedlemmen i fråga gifter sig, inte ens om familjemedlemmen bor kvar hos den turkiske arbetstagaren.

- 2) För det fall domstolen anser att det är nödvändigt att besvara frågorna 1a och 2 är svaret följande. Artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 hindrar inte de behöriga nationella myndigheterna från att ifrågasätta uppehållsrätt som påstås ha uppkommit enligt artikel 7 när treårsperioden för att förvärva rättigheter enligt artikeln har löpt ut.
  
- 3) Det saknas under alla omständigheter skäl att pröva frågorna 3a och 3b.”