



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 21 juni 2012¹

Mål C-268/11

Atilla Gülbahce
mot
Freie und Hansestadt Hamburg

(begäran om förhandsavgörande från Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht (Tyskland))

”Associeringsrådets EEG — Turkiet beslut nr 1/80 — Icke-diskrimineringsprincipen vad gäller arbetsvillkor — Beviljande av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och ett permanent arbetstillstånd till en turkisk arbetstagare — Återkallelse med retroaktiv verkan av beslut om förlängning av uppehållstillståndets giltighetstid — Villkor för att grunda uppehållstillståndet på artikel 10.1 i beslut nr 1/80, med hänsyn till det permanenta arbetstillståndet”

1. Domstolen har i förevarande mål ombetts av Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht (Tyskland) att, ytterligare en gång, tolka associeringsrådets² beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen³.

2. Bakgrunden till detta mål gäller en turkisk medborgare som rest in i Tyskland med ett visum för familjeåterförening och som, genom detta, beviljades ett uppehållstillstånd. Denna arbetstagare beviljades även ett permanent arbetstillstånd. Den centrala frågan i detta mål är huruvida en medlemsstats myndigheter, enligt bestämmelserna i beslut nr 1/80, har rätt att återkalla uppehållstillstånd som har utfärdats till en turkisk medborgare med retroaktiv verkan från den dag då det villkor som beviljandet av hans uppehållstillstånd var underställt enligt den nationella lagstiftningen inte längre var uppfyllt, nämligen samlevnaden med hans maka.

3. Denna fråga kräver inledningsvis en undersökning av huruvida sökanden i målet vid den nationella domstolen kan åberopa de rättigheter som följer av artikel 6.1 första strecksatsen i detta beslut till stöd för hans bestridande av detta retroaktiva återkallande och för förlängning av hans uppehållstillstånd. Denna bestämmelse ger turkiska migrerande arbetstagare rätt att efter ett års reguljär anställning få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare.

4. Vidare kräver förevarande mål en precisering av räckvidden av artikel 10.1 i nämnda beslut i vilken det föreskrivs att Europeiska unionens medlemsstater gentemot turkiska arbetstagare på medlemsstaternas reguljära arbetsmarknad ska tillämpa regler som vad gäller avlönning och andra arbetsförhållanden inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet jämfört med unionens

1 — Originalspråk: franska.

2 — Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Avtalet ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685 (nedan kallat associeringsavtalet)).

3 — Beslut nr 1/80 återfinns i ”Accord d’association et protocoles CEE–Turquie et autres textes de base”, Europeiska gemenskapernas publikationsbyrå, Bryssel, 1992.

arbetstagare. Den hänskjutande domstolen önskar bland annat få klarhet i huruvida en turkisk arbetstagare, som fått utfärdat ett permanent arbetstillstånd, med framgång kan åberopa denna bestämmelse till stöd för förlängningen av sitt uppehållstillstånd, trots att han inte uppfyller villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

5. Domstolen har i realiteten att slå fast huruvida artikel 10.1 i beslut nr 1/80 endast avser villkoren för utövande av anställning beträffande turkiska medborgare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden, då villkoren för tillträde till denna marknad och förvärvet av nödvändigt uppehållstillstånd i detta syfte, vad dem beträffar, endast regleras i artikel 6.1 i detta beslut. Eller kan det anses att diskrimineringsförbudet i artikel 10.1 i nämnda beslut även har verkan på villkoren för de turkiska arbetstagarnas tillträde till arbetsmarknaden och följaktligen på deras uppehållstillstånd?

6. Jag föreslår i förevarande förslag till avgörande att domstolen slår fast att artikel 6.1 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att en medlemsstat inte kan återkalla en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från det datum då den grund som beviljandet av hans uppehållstillstånd var avhängigt av upphörde att existera, när denna arbetstagare inte gjort sig skyldig till något bedrägligt handlande och detta återkallande sker efter utgången av den period på ett år av reguljär anställning som föreskrivs i denna bestämmelse.

7. Jag förklarar vidare skälen till varför jag anser att artikel 10.1 i detta beslut ska tolkas så, att en turkisk arbetstagare som innehar ett permanent uppehållstillstånd och som inte uppfyller villkoren i artikel 6.1 i nämnda beslut inte kan göra gällande den förstnämnda bestämmelsen i syfte att beviljas förlängning av sitt uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

1. Associeringsavtalet

8. För att reglera den fria rörligheten för turkiska arbetstagare inom Europeiska ekonomiska gemenskapen ingicks ett associeringsavtal mellan gemenskapen och Republiken Turkiet den 12 september 1963. Avtalet syftar till att ”främja en långsiktig och balanserad förstärkning av de kommersiella och balanserade relationerna mellan de avtalsslutande parterna. Härvid ska beaktas behovet av att utvecklingen av Republiken Turkiets ekonomi påskyndas och att anställnings- och levnadsstandarden för det turkiska folket höjs.”⁴

9. Det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten för turkiska arbetstagare som åsyftas i associeringsavtalet ska ske i enlighet med vad som beslutas av associeringsrådet, som har till uppgift att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling.⁵

4 — Se artikel 2.1 i associeringsavtalet.

5 — Se artikel 6 i associeringsavtalet.

2. Beslut nr 1/80

10. Associeringsrådet antog i enlighet därmed beslut nr 1/80, vars främsta syfte är att förbättra arbetstagarnas och deras familjemedlemmars rättsliga ställning i förhållande till det system som inrättades genom associeringsrådets beslut 2/76 av den 20 december 1976, angående verkställandet av artikel 12 i associeringsavtalet. Enligt det beslutet skulle de turkiska arbetstagarna ges ökade möjligheter till anställning i värdmedlemsstaten och deras barn få rätt till undervisning i den medlemsstaten.

11. Bestämmelserna om turkiska arbetstagares rättigheter återfinns i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 som har följande lydelse:

”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.”

12. I artikel 10.1 i beslut nr 1/80 föreskrivs att medlemsstaterna gentemot turkiska arbetstagare på medlemsstaternas reguljära arbetsmarknad ska tillämpa regler som vad gäller avlön och andra arbetsförhållanden inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet jämfört med de arbetstagare som är medborgare i någon av de andra medlemsstaterna.

13. I artikel 13 i nämnda beslut föreskrivs följande:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

B – Den nationella rätten

14. I 19 § första stycket första strecksatsen punkterna 1 och 4 i lagen om utlänningars rätt till inresa och vistelse på Förbundsrepubliken Tysklands territorium (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet), av den 9 juli 1990,⁶ anges att en makes/makas uppehållstillstånd, för det fall samlevnaden upphört, förlängs som en fristående rätt till vistelse oberoende av det skäl som nämns i 17 § första stycket i Ausländersgesetz, när samlevnaden enligt lag har existerat under minst två år inom Tyskland och utlänningen, fram till uppfyllandet av villkoren i punkterna 1–3, innehade uppehållstillstånd eller annan handling som gav rätt till vistelse, såvida han inte varit förhindrad att i tid ansöka om förlängning av uppehållstillståndet av skäl som inte kan tillskrivas honom.

15. I 23 § första stycket punkt 1 i Ausländersgesetz föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas, i enlighet med 17 § första stycket i denna lag, till en tysk medborgares make/maka när den tyska medborgaren i fråga har sitt hemvist inom Tyskland.

⁶ — BGBl 1990 I, s. 1354, nedan kallad Ausländersgesetz.

16. Enligt 4 § första stycket punkt 1 i lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integrering (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) av den 30 juli 2004⁷ måste en utlänning som reser in i eller vistas på Förbundsrepubliken Tysklands territorium inneha uppehållstillstånd, om inte annat följer av unionsrätten eller en bestämmelse i en förordning, eller om en rätt till vistelse existerar enligt associeringsavtalet.

17. Enligt 4 § andra stycket i Aufenthaltsgesetz tillåter ett uppehållstillstånd utövandet av en anställning om inte något annat föreskrivs i denna lag eller om uppehållstillståndet uttryckligen tillåter en sådan verksamhet. Varje uppehållstillstånd ska ange huruvida utövandet av en anställning är tillåtet. En utlänning som inte innehar något uppehållstillstånd som avser anställning kan endast tillåtas att utöva en anställning om den federala arbetsförmedlingen har lämnat sitt tillstånd eller om det i en förordning föreskrivs att utövandet av en sådan anställning utan tillstånd från denna arbetsförmedling är lagligt. De restriktioner som föreskrivs beträffande nämnda arbetsförmedlings utfärdande av tillstånd ska anges i uppehållstillståndet.

18. I 4 § femte stycket i Aufenthaltsgesetz anges att en utlänning som, med tillämpning av associeringsavtalet, innehar en rätt till vistelse inom landet har skyldighet att styrka denna rätt genom att bevisa att han innehar ett uppehållstillstånd om han varken har etableringstillstånd eller ett permanent uppehållstillstånd inom unionen. Uppehållstillståndet utfärdas på begäran.

19. Enligt 39 § i Aufenthaltsgesetz kan ett uppehållstillstånd som tillåter en utlänning att utöva en anställning endast utfärdas efter beviljande av den federala arbetsförmedlingen, om inte något annat föreskrivs i lag. Tillståndet kan beviljas när detta föreskrivs i mellanstatliga avtal, i lag eller i förordning. I 50 § första stycket i Aufenthaltsgesetz anges att en utlänning har skyldighet att lämna Tyskland när han inte, eller inte längre, innehar nödvändigt uppehållstillstånd och inte har, eller inte längre har, tillstånd att vistas i landet enligt associeringsavtalet.

20. Enligt 105 § andra stycket i Aufenthaltsgesetz anses ett arbetstillstånd som utfärdats före denna lags ikraftträdande utgöra ett obegränsat godkännande av den federala arbetsförmedlingen för att utöva en yrkesverksamhet.

C – Domarna i målen Eddline El-Yassini och Gattoussi

21. Domstolen har tidigare, i målen Eddline El-Yassini och Gattoussi,⁸ avgjort en fråga liknande den som den hänskjutande domstolen har ställt i förevarande mål, men i ett annat rättsligt sammanhang. I dessa mål var nämligen de tillämpliga bestämmelserna samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko⁹ och Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Tunisien, å andra sidan.¹⁰

22. I dessa fall inskränkte nämligen värdmedlemsstaten – genom att tidsbegränsa rätten att vistas i landet – rätten för en medborgare i tredjeland att ta anställning, trots att vederbörande hade beviljats denna rätt i form av ett arbetstillstånd.¹¹

7 — BGBl 2004 I, s. 1950, i den version som publicerades den 25 februari 2008 (BGBl 2008 I, s. 162) (nedan kallad Aufenthaltsgesetz).

8 — Dom av den 2 mars 1999 i mål C-416/96, Eddline El-Yassini (REG 1999, s. I-1209) och av den 14 december 2006 i mål C-97/05, Gattoussi (REG 2006, s. I-11917).

9 — Detta avtal undertecknades i Rabat den 27 april 1976 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets förordning nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181) (nedan kallat avtalet mellan EEG och Marocko).

10 — Detta avtal undertecknades i Bryssel den 17 juli 1995 och godkändes på gemenskapens och EKSG:s vägnar genom rådets och kommissionens beslut 98/238/EG, EKGS av den 26 januari 1998 (nedan kallat Europa-Medelhavsavtalet).

11 — Se domen i det ovannämnda målet Gattoussi, punkt 31.

23. El-Yassini beviljades år 1991, efter att ha gift sig med en brittisk medborgare, ett uppehållstillstånd i Förenade kungariket giltigt för en period på tolv månader. Sedan giftermålet utövar han avlönad verksamhet. El-Yassini ansökte 1992, efter att ha skilt sig från sin maka, om fortsatt uppehållstillstånd och återopade som stöd för sin ansökan bland annat artikel 40 första stycket i avtalet mellan EEG och Marocko, i vilken föreskrivs att den behandling som varje medlemsstat ger arbetare med marockanskt medborgarskap ska vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor och lön i jämförelse med medlemsstatens egna medborgare. Secretary of State for the Home Department avslag El-Yassinis ansökning bland annat med motiveringen att formuleringen ”vad gäller arbetsvillkor och lön” i denna bestämmelse inte åsyftar marockanska arbetstagares rätt till uppehållstillstånd i den värdmedlemsstaten, och att formuleringen följaktligen inte kan förstås så, att den ger dem rätt att fortsätta utöva sin anställning i denna medlemsstat efter det att deras uppehållstillstånd upphört att gälla.

24. Gattoussi, en tunisisk medborgare beviljades, efter att ha ingått äktenskap med en tysk medborgare, ett uppehållstillstånd som var giltigt i tre år och därefter ett permanent arbetstillstånd. Efter att ha upplysts om att Gattoussi levde skild från sin maka begränsade de tyska myndigheterna giltigheten för hans uppehållstillstånd och ålade honom att omedelbart lämna Förbundsrepubliken, vid äventyr av utvisning till Tunisien. Liksom i det ovannämnda målet El-Yassini ansåg de nationella myndigheterna att Gattoussi inte kunde återopa någon rätt med stöd av artikel 64.1 i Europa–Medelhavstavalet, enligt vilken den behandling som varje medlemsstat ger arbetare med tunisiskt medborgarskap ska vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor, lön och uppsägning i jämförelse med medlemsstaternas egna medborgare.

25. I båda fallen vägrade de nationella myndigheterna, trots den omständigheten att sökandena hade ett permanent uppehållstillstånd och en anställning, att förlänga deras uppehållstillstånd, eftersom den ursprungliga grunden för denna rätt inte längre förelåg vid den tidpunkt då deras uppehållstillstånd upphörde att gälla. Frågan i dessa båda mål var således huruvida artikel 40 första stycket i avtalet mellan EEG och Marocko och artikel 64.1 i Europa–Medelhavstavalet skulle tolkas så att de utgjorde hinder för medlemsstaterna att, under dessa förhållanden, vägra att utfärda ett uppehållstillstånd.

26. Domstolen slog i sin dom i det ovannämnda målet Eddline El-Yassini i detta hänseende fast att ”så som gemenskapsrätten ser ut för närvarande är det i princip inte förbjudet för en medlemsstat att neka att förlänga uppehållstillståndet för en marockansk arbetstagare som staten tidigare beviljat inresa och givit tillstånd att där utöva yrkesverksamhet, när det ursprungliga skälet för att bevilja uppehållstillstånd inte längre föreligger vid den tidpunkt då hans uppehållstillstånd upphör att gälla”.¹² Domstolen angav även att ”den omständigheten att de behöriga nationella myndigheternas åtgärd förpliktar den berörde att sluta sin anställning i den mottagande staten före den med arbetsgivaren avtalade och i anställningsavtalet föreskrivna tiden påverkar i allmänhet inte denna tolkning.”¹³

27. Det vore emellertid, fortsatte domstolen, ”annorlunda om den hänskjutande domstolen skulle fastställa att den mottagande medlemsstaten hade givit den migrerande marockanske arbetstagaren precisa rättigheter i fråga om innehav av anställning, vilka var mer omfattande än de rättigheter som medlemsstaten beviljat i fråga om uppehåll”.¹⁴ Detta vore fallet om den berörda medlemsstaten hade beviljat arbetstagaren uppehållstillstånd endast för en period som var kortare än arbetstillståndet och om medlemsstaten därefter, och innan arbetstillståndet löpte ut, motsatte sig en förlängning av uppehållstillståndet utan att motivera detta med skyddet för ett av statens legitima intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.¹⁵

12 — Domen i det ovannämnda målet Eddline El-Yassini, punkt 62.

13 — Ibidem, punkt 63.

14 — Ibidem, punkt 64.

15 — Ibidem, punkt 65.

28. För att artikel 40 första stycket i avtalet mellan EEG och Marocko ska behålla sin ändamålsenliga verkan är det nödvändigt att en marockansk medborgare som i vederbörlig ordning har tillåtits vara yrkesverksam på en medlemsstats territorium under en viss tid får behålla sina rättigheter enligt bestämmelsen under hela denna tid.¹⁶

29. Domstolen tillämpade samma resonemang i det ovannämnda målet Gattoussi.¹⁷

II – De faktiska omständigheterna och målet vid den nationella domstolen

30. Gülbahce, en turkisk medborgare, reste in till Tyskland i februari 1996 och ingav en asylansökan. I juni 1997 ingick han äktenskap med en tysk medborgare. Hans asylansökan avslogs därefter.

31. Gülbahce återvände till sitt ursprungsland i maj 1998 innan han kom tillbaka till Tyskland den 8 juni samma år, med ett visum för familjeåterförening. Han angav sig vara bosatt på den adress där hans maka vid den tidpunkten var bosatt. I juli 1998 beviljade den lokala utlänningsmyndigheten honom ett uppehållstillstånd giltigt för en period på ett år. Detta tillstånd förlängdes den 17 juni 1999 till den 2 juli 2001. Parallellt utfärdade arbetsförmedlingen i Bochum (Tyskland) ett permanent arbetstillstånd till Gülbahce.

32. Från februari till november 1999 var Gülbahce anställd inom byggnadsindustrin i Hamburg (Tyskland), sedan återigen från september 2000 hos olika arbetsgivare, fortfarande i Hamburg. Vart och ett av anställningsavtalen varade kortare tid än ett år.

33. Den 1 juli 2000 ansökte Gülbahce om en lägenhet i Hamburg och i juni 2001 ingav han till Freie und Hansestadt Hamburgs utlänningsmyndighet en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet på grund av arbete.

34. Den 16 augusti 2001 beviljade motparten med anledning härav klaganden ett tvåårigt uppehållstillstånd, vilket för sista gången förlängdes den 20 januari 2004 och då med två år.

35. I juli 2005 fick Freie und Hansestadt Hamburg kännedom om att Gülbahces maka den 2 november 1999 skriftligen i staden Aschersleben (Tyskland) hade förklarat att hon sedan den 1 oktober 1999 inte längre levde tillsammans med honom. Klaganden anförde när han hördes av Freie und Hansestadt Hamburg att han hade separerat från sin maka definitivt i november 2000. På grund av sitt arbete hade han ofta varit bortrest runt omkring i Tyskland och hade endast befunnit sig med sin maka under helgerna och ledighetsperioderna.

36. I december 2005 ansökte han om förlängning av uppehållstillståndet med anledning av en anställning i Hamburg som han hade tagit i november 2004 vid Atla GmbH i Hamburg.

37. Genom beslut av den 6 februari 2006, vilket bekräftades genom beslut av den 29 augusti 2006, återkallade Freie und Hansestadt Hamburg med retroaktiv verkan besluten om uppehållstillstånd av den 16 augusti 2001 och av den 20 januari 2004. Den avslog ansökan om förlängning av uppehållstillståndet och meddelade klaganden att han kunde komma att bli utvisad till Turkiet. Enligt Freie und Hansestadt Hamburg skulle inte Gülbahces uppehållstillstånd ha förlängts, eftersom den äktenskapliga samlevnaden inte hade pågått i två år, enligt hans makas utsaga. Freie und Hansestadt Hamburg anser även att Gülbahce inte heller hade något berättigat anspråk på förlängning med stöd av

¹⁶ — Ibidem, punkt 66.

¹⁷ — Se domen i det ovannämnda målet Gattoussi, punkterna 29–40.

artikel 6 i beslut nr 1/80, eftersom han vid tidpunkten för den aktuella tillståndsförlängningen inte hade varit anställd minst ett år av samma arbetsgivare. Vidare hade Gülbahce fått nämnda uppehållstillstånd beviljade genom bedrägeri, eftersom den äktenskapliga samlevnaden med hans maka hade upphört.

38. Genom dom av den 3 juli 2007 avslog Verwaltungsgericht (Tyskland) Gülbahces överklagande av Freie und Hansestadt Hamburgs beslut på grund av att den sistnämnda med fog hade återkallat uppehållstillstånden, eftersom makarnas samlevnad inte hade fortgått under två år. Vidare medför inte artikel 10.1 i beslut nr 1/80, som Gülbahce har åberopat med hänsyn till sitt permanenta uppehållstillstånd, någon skyldighet för Freie und Hansestadt Hamburg att tillåta honom att, genom förlängning av hans uppehållstillstånd, fortsätta den yrkesverksamhet som han utövade vid den tidpunkten.

39. Genom dom av den 29 maj 2008 ändrade Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht Verwaltungsgerichts dom och förpliktade Freie und Hansestadt att bevilja Gülbahce uppehållstillstånd, med motiveringen att det permanenta arbetstillståndet i kombination med artikel 10.1 i beslut nr 1/80 gav en rätt till vistelse som var oberoende av äktenskapet. En turkisk arbetstagare som omfattas av den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat och som innehar ett reguljärt och permanent arbetstillstånd har således rätt att utnyttja denna bestämmelse, även om han inte kan åberopa de rättigheter som följer av artikel 6 i detta beslut. Överklagandedomstolen anser att domstolens rättspraxis angående diskrimineringsförbudet i avtalet mellan EEG och Marocko och Europa-Medelhavstavalet ska tillämpas. Gülbahces rätt att faktiskt inneha en anställning kan således inte fränkännas med hänvisning till skyddet för något av statens legitima intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan. Det föreligger inga sådana skäl och Gülbahce har i synnerhet inte ingått skenäktenskap.

40. Efter överklagande upphävde Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), genom dom av den 8 december 2009, domen av den 29 maj 2008 och återförvisade målet till samma domstol för förnyad förhandling och nytt avgörande, med motiveringen att Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht felaktigt hade utgått från principen att Gülbahce hade rätt till förlängning eller beviljande av ett uppehållstillstånd med stöd av artikel 10.1 i beslut nr 1/80 och med hänsyn till beviljandet av ett permanent arbetstillstånd.

41. Den hänskjutande domstolen har anfört att det framgår av de nya höranden som hållits inom ramen för hänskjutandet av målet att den bevisning som parterna har ingett till stöd för att Gülbahce sedan oktober 2006 är anställd av Consultin Bau GmbH i Hamburg, först med uppehåll och därefter, sedan den 2 november 2009, utan uppehåll.

III – Tolkningsfrågorna

42. Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht är osäker på hur dessa bestämmelser i beslut nr 1/80 bör tolkas och har därför beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Ska artikel 10.1 i beslut nr 1/80 tolkas så,

- a) att en turkisk arbetstagare som i enlighet med gällande lagstiftning har beviljats tillstånd att inom en medlemsstat inneha anställning för en viss tid (eller obegränsad tid) som är längre än uppehållstillståndets giltighetstid (nedan kallat överskjutande arbetstillstånd) under hela denna tidsperiod får utöva sina rättigheter enligt arbetstillståndet under förutsättning att det inte står i motsättning till skyddet för statens legitima intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, och så

- b) att medlemsstaten inte på förhand får fränkänna detta tillstånd all inverkan på rätten till vistelse med hänvisning till vid tidpunkten för utfärdandet gällande nationella bestämmelser enligt vilka arbetstillståndet är beroende av uppehållstillståndet (mot bakgrund av domen i [det ovannämnda] målet [Eddline] El-Yassini, punkt 3 i sammanfattningen och punkterna 62–69 i skälen, angående räckvidden av artikel 40 första stycket i avtalet mellan EEG och Marocko, liksom till domen i [det ovannämnda] målet Gattoussi, punkt 2 i domslutet och punkterna 36–43 i skälen, angående räckvidden av artikel 64.1 i Europa–Medelhavsavtalet ...?)

Om denna fråga ska besvaras jakande:

2. Ska artikel 13 i beslut nr 1/80 tolkas så, att standstill-klausulen innebär att en medlemsstat inte heller genom normativa bestämmelser (här genom [Aufenthaltsgesetz]) får fränkänna en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden möjligheten att, med avseende på det till honom tidigare utfärdade överskjutande arbetstillståndet, göra gällande att diskrimineringsförbudet i artikel 10.1 i beslut nr 1/80 har åsidosatts?

Om denna fråga ska besvaras jakande:

3. Ska artikel 10.1 i beslut nr 1/80 tolkas så, att det diskrimineringsförbud som kommer till uttryck däri under alla omständigheter inte innebär ett förbud för de nationella myndigheterna att – såvitt avser tidsbegränsade uppehållstillstånd som en turkisk arbetstagare under vissa perioder fått beviljade i strid med gällande nationell lagstiftning – efter utgången av giltighetstiden enligt nationella bestämmelser återkalla nämnda uppehållstillstånd såvitt avser sådana perioder under vilka den turkiske arbetstagaren verkligen utnyttjade det tidigare enligt gällande lagstiftning utfärdade arbetstillståndet och innehade anställning?
4. Ska artikel 10.1 i beslut nr 1/80 vidare tolkas dels så, att denna bestämmelse enbart omfattar sådan anställning som en turkisk arbetstagare – som har ett permanent och i materiellt hänseende obegränsat arbetstillstånd som de nationella myndigheterna utfärdat i enlighet med gällande lagstiftning – innehar vid tidpunkten för utgången av ett uppehållstillstånd som beviljats på andra grunder, dels så, att en turkisk arbetstagare i denna situation därför inte med framgång kan begära att de nationella myndigheterna ska bevilja honom eller henne tillstånd att även efter det att anställningen definitivt har upphört fortsätta att vistas i landet för att ta ytterligare en anställning – eventuellt efter ett uppehåll som är nödvändigt för att hitta ett nytt arbete?
5. Ska artikel 10.1 i beslut nr 1/80 även tolkas så, att diskrimineringsförbudet (enbart) innebär att den mottagande medlemsstatens nationella myndigheter – såvitt gäller en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden och som av medlemsstaten ursprungligen beviljades mer omfattande rättigheter på grund av anställning än dem som följer av hans uppehållstillstånd – efter utgången av det senast beviljade uppehållstillståndet inte får vidta åtgärder för att avsluta arbetstagarens vistelse, såvida inte dessa åtgärder vidtas för att skydda något av statens legitima intressen, men däremot inte tolkas så, att medlemsstaten dessutom är skyldig att bevilja den turkiske arbetstagaren uppehållstillstånd?”

IV – Bedömning

43. Gülbahce anser att förlängningen av hans uppehållstillstånd till augusti 2001 och januari 2004 inte var rättsstridig och att han hade fog för att åberopa denna förlängning i syfte att utöva sin rätt att arbeta enligt det permanenta arbetstillstånd som han hade beviljats i september 1998.

44. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Hamburgisches Oberverwaltungsgericht utgår från premissen att Gülbahce inte kunde göra gällande sin rätt enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 för att bestrida återkallandet av hans uppehållstillstånd.

45. Det ska emellertid påpekas att Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, i detta beslut, har påpekat att Gülbahce i december 2005 ansökte om förlängning av sitt uppehållstillstånd för en anställning som han hade påbörjat i november 2004 i Atla GmbH i Hamburg. Den domstolen har även angett att Gülbahce påbörjade en långvarig anställning först i november 2004, en anställning som han utövade fram till juni 2006.¹⁸ Den hänskjutande domstolen har vidare förklarat att Gülbahce, vid tidpunkten för återkallandet av uppehållstillstånden av augusti 2001 och januari 2004 och vägran av förlängningen av hans uppehållstillstånd, det vill säga i februari 2006, var anställd av samma arbetsgivare sedan mer än ett år.¹⁹

46. Det är således enligt min mening inte uppenbart att Gülbahce inte på något sätt uppfyllde villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

47. Jag kommer således, för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, att undersöka de frågor som den ställt, först utifrån den hypotesen att Gülbahce kunde grunda sin rätt till förlängning av sitt uppehållstillstånd på artikel 6.1 i beslut nr 1/80, sedan utifrån den premiss som den hänskjutande domstolen grundat sig på, nämligen att Gülbahce inte uppfyller villkoren i denna bestämmelse.

A – Gülbahce kan stödja sig på den rättighet som följer av artikel 6.1 i beslut nr 1/80

48. Den hänskjutande domstolen har förklarat att Gülbahces rätt att vistas i landet, i enlighet med nationella bestämmelser, genom återkallandet i februari 2006 av uppehållstillstånden av augusti 2001 och januari 2004, hade upphört med retroaktiv verkan från den 3 juli 2001 och att hans således inte kunde göra gällande artikel 6.1 i beslut nr 1/80.²⁰

49. Detta konstaterande strider enligt min uppfattning direkt mot domstolens dom i målet Unal.²¹

50. Domstolen angav nämligen i sin dom i det målet att artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att den utgör hinder för de nationella myndigheterna att återkalla en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från den dag villkoren för att bevilja uppehållstillståndet enligt nationell rätt inte längre är uppfyllda, då nämnde arbetstagare inte gjort sig skyldig till något bedrägligt handlande och återkallelsen sker sedan den period om ett års reguljär anställning som föreskrivs i artikel 6.1 första strecksatsen har löpt ut.

51. Domstolen ansåg bland annat att när en turkisk medborgare med framgång kan åberopa rättigheter med stöd av en bestämmelse i beslut nr 1/80, är dessa rättigheter enligt allmänna principen om iakttagande av förvärvade rättigheter inte längre beroende av att de omständigheter under vilka de uppkom fortfarande föreligger, eftersom nämnda beslut inte innehåller något sådant villkor.²²

52. Domstolen utgick, för att fastställa huruvida Unal hade förvärvat sådana rättigheter, från den tidpunkt då de nationella myndigheterna i värdmedlemsstaten hade beslutat att återkalla den turkiska arbetstagarens uppehållstillstånd.²³

18 — Se punkt 23 i beslutet om hänskjutande.

19 — Se punkt 24 i beslutet om hänskjutande.

20 — Se punkt 23 i beslutet om hänskjutande.

21 — Dom av den 29 september 2011 i mål C-187/10 (REU 2011, s. I-9045).

22 — Domen i det ovannämnda målet Unal, punkt 50.

23 — Ibidem, punkterna 51 och 52.

53. I målet vid den nationella domstolen återkallades Gülbahces uppehållstillstånd av den 16 augusti 2001 och av den 20 januari 2004 genom beslut av den 6 februari 2006. Som anges ovan i punkt 45 i detta förslag var Gülbahce sannolikt anställd av samma arbetsgivare sedan mer än ett år.

54. Således hade Gülbahce, vid den tidpunkt då de ifrågasatta uppehållstillstånden återkallades, kunnat förvärva rättigheter med stöd av artikel 6.1 i beslut nr 1/80, vilket med nödvändighet förutsätter att en motsvarande uppehållsrätt för honom förelåg.²⁴ Det ankommer i detta hänseende på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida den period som Gülbahce arbetat från november 2004 till juni 2006 uppfyller villkoret om ett års reguljär anställning i den mening som avses i denna bestämmelse, då det är tillräckligt att en turkisk arbetstagare har innehaft reguljär anställning under mer än ett år för att han ska ha rätt till förlängning av sitt arbetstillstånd avseende samma arbetsgivare.²⁵ En reguljär anställning förutsätter i detta avseende att situationen på arbetsmarknaden i nämnda stat är varaktig och inte endast tillfällig, och således att det föreligger en obestridd uppehållsrätt.²⁶

55. I synnerhet ger detta - när en turkisk medborgare innehar anställning med stöd av ett uppehållstillstånd som beviljats till följd av ett bedrägligt handlande från hans sida, vilket har lett till fällande dom, eller med stöd av ett tillstånd att tillfälligt uppehålla sig i landet som endast är giltigt i väntan på ett slutligt avgörande beträffande hans uppehållsrätt - inte upphov till några rättigheter med stöd av artikel 6.1 i beslut nr 1/80 för denna medborgare.²⁷

56. I förevarande mål förefaller Gülbahce inte ha gjort sig skyldig till något bedrägligt handlande och han innehade även ett uppehållstillstånd och ett permanent arbetstillstånd som tillät honom att fritt utöva en avlönad anställning inom Tyskland. Under alla omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida Gülbahce uppfyllde de i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 föreskrivna villkoren.

57. Följaktligen anser jag att Gülbahce, om den hänskjutande domstolen hade fastställt att han uppfyllde villkoret om ett års reguljär anställning på den tyska arbetsmarknaden vid datumet för återkallandet av uppehållstillstånden av augusti 2001 och januari 2004, skulle kunna åberopa de rättigheter som denna bestämmelse ger honom i syfte att uppnå förlängning av hans uppehållstillstånd. De nationella myndigheterna skulle således inte ha någon grund för att återkalla hans uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från den dag då den grund enligt den nationella lagstiftningen som beviljandet av hans uppehållstillstånd är underställt inte längre föreligger.

58. Däremot skulle den hänskjutande domstolen, för det fall den konstaterade att Gülbahce inte uppfyllde detta villkor, ha gjort en riktig bedömning när den uteslöt möjligheten för Gülbahce att beviljas förlängning av hans uppehållstillstånd på grundval av artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

59. I det sistnämnda fallet är frågan huruvida Gülbahce kan komma att åberopa artikel 10.1 i detta beslut i syfte att uppnå förlängning av hans uppehållstillstånd.

B – Gülbahce kan inte stödja sig på den rättighet som följer av artikel 6.1 i beslut nr 1/80

60. Genom den första tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen i huvudsak önskat få klarhet i räckvidden av artikel 10.1 i beslut nr 1/80. Tillåter den en turkisk medborgare som innehar ett permanent uppehållstillstånd att uppnå en förlängning av hans uppehållstillstånd trots att lydelsen i artikel 6.1 i detta beslut, vars villkor han inte uppfyller, förefaller utgöra hinder för detta?

24 — Ibidem, punkterna 29 och 30.

25 — Ibidem, punkt 38.

26 — Ibidem, punkt 31.

27 — Ibidem, punkt 47.

61. Den hänskjutande domstolen tycks nämligen anse att Gülbahce inte kan anses omfattas av någon av de situationer som anges i artikel 6.1 i nämnda beslut, eftersom han inte vid tidpunkten för återkallandet av uppehållstillståndet hade arbetat under en oavbruten period på ett år hos samma arbetsgivare.

62. När det för det första gäller den eventuella analogiska tillämpningen av bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Marocko eller Europa–Medelhavsavtalet ska det preciseras att det föreligger en skillnad mellan dessa avtal och associeringsavtalet.

63. Domstolen påpekade det själv i punkt 61 i sin dom i det ovannämnda målet Eddline El-Yassini genom att ange att det föreligger materiella skillnader mellan avtalet mellan EEG och Marocko och associeringsavtalet avseende såväl deras lydelse som deras föremål och syften, och den slog fast att domstolens rättspraxis avseende associeringsavtalet inte kunde tillämpas analogiskt på avtalet mellan EEG och Marocko.

64. Domstolen angav således i domen i det målet att associeringsavtalet hade till syfte att successivt integrera de turkiska arbetstagarna inför Turkiets anslutning till unionen, medan avtalet mellan EEG och Marocko syftar till att främja ett övergripande ekonomiskt samarbete.²⁸

65. Efter att ha erinrat om lydelsen i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 angav domstolen att det var i detta sammanhang som den vid upprepade tillfällen hade slagit fast att en turkisk arbetstagare, som uppfyller villkoren i denna bestämmelse kan åberopa den för att erhålla förlängning av uppehållstillståndet i den mottagande medlemsstaten i syfte att bibehålla sin reguljära avlönade anställning där.²⁹

66. Efter att ha konstaterat att bestämmelserna i detta beslut speglar den särskilda systematiken i beslutet slog domstolen i all logik fast att tolkningen av avtalet mellan EEG och Marocko inte kunde göras analogiskt i förhållande till dessa bestämmelser.

67. Av samma skäl måste denna bedömning av domstolen även gälla i det omvända fallet.

68. Domstolen visade i punkt 53 domen i det ovannämnda målet Eddline El-Yassini att förlängningen av en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd i syfte att bibehålla sin reguljära avlönade anställning förutsätter att han uppfyller villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80. Det kan emellertid konstateras att denna bestämmelse inte har någon motsvarighet i avtalet mellan EEG och Marocko. Denna omständighet hindrar i sig den analogiska tolkning som Gülbahce har föreslagit. Detta gäller i än högre grad då nämnda bestämmelse utgör en integrerad del av associationsavtalets egna system mot bakgrund av dess föremål och syfte.

69. Det följer enligt min uppfattning av det ovan anförda att den hypotes som framförts i domen i det målet inte kan överföras på förevarande mål.

70. Eftersom Gülbahce inte uppfyller villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 kan han inte åberopa någon rätt till förnyelse eller förlängning av sitt uppehållstillstånd på grundval av detta beslut.

28 — Se punkterna 54 och 58 i domen i det målet.

29 — Se domen i det ovannämnda målet Eddline El-Yassini, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

71. Det framgår nämligen av domen i det ovannämnda målet Unal att när rättigheter med framgång kan åberopas med stöd av artikel 6.1 i beslut nr 1/80 som förvärvade rättigheter, medför inte det förhållandet att de omständigheter under vilka rättigheten uppkom inte längre föreligger några konsekvenser.³⁰ Då villkoret om en minimianställningsperiod som föreskrivs i artikel 6.1 första stycket i detta beslut inte är uppfyllt kan de rättigheter som följer av denna bestämmelse emellertid inte anses ha förvärvats.

72. Följaktligen kan räckvidden av artikel 10.1 i nämnda beslut nu preciseras.

73. Denna bestämmelse omfattas i sig av den särskilda systematiken i associeringsavtalet och i beslut nr 1/80. Den kompletterar således artikel 6.1 i detta beslut och strider inte mot denna, i motsats till den tolkning som Gülbahce har gjort gällande. Eftersom den sistnämnda bestämmelsen föreskriver en successiv integrering, börjar nämligen den procedur som den inför med ett system som begränsar rättigheterna för en turkisk arbetstagare som omfattas av den reguljära arbetsmarknaden.

74. Det successiva systemet för förvärv av rätten att utöva en yrkesverksamhet omfattar, i sina första skeden, begränsningar som liknar en diskriminering på grund av nationalitet, som framgår av artikel 6.1 andra strecksatsen i detta beslut, i vilken det föreskrivs en prioritering av medlemsstaternas arbetstagare. Dessa begränsningar motiveras genom associeringsavtalets globala filosofi och rör förvärv av rätten att söka en anställning.

75. När denna rättighet och anställningen har förvärvats kan däremot ingen diskriminering tolereras beträffande villkoren för utövandet av denna rättighet. Det är enligt min uppfattning om detta som det erinras i artikel 10.1 i nämnda beslut.

76. Jag anser således att villkoren för turkiska medborgares tillträde till anställning regleras enbart genom artikel 6.1 i beslut nr 1/80, och artikel 10.1 i detta beslut kan följaktligen inte ha till syfte att även reglera dessa tillträdesvillkor och således tillåta den berörde att grunda sin begäran om förlängning av uppehållstillståndet på denna sistnämnda bestämmelse.

77. Det ska i detta hänseende erinras om att bestämmelserna angående associeringsavtalet, på unionsrättens nuvarande stadium, inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att reglera både turkiska medborgares inresa i respektive stat och villkoren för deras första yrkesverksamhet, utan enbart innebär en reglering av situationen för de turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerade i värdmedlemsstaten genom att de utför ett lagenligt arbete under en viss tid i enlighet med de villkor som anges i artikel 6 i beslut nr 1/80.³¹ En turkisk medborgares första tillstånd att resa in i en medlemsstat regleras därför i princip uteslutande av den nationella rätten i denna stat, och den berörde kan åberopa unionsrätten för att göra gällande vissa rättigheter i fråga om innehav av anställning eller bedrivande av verksamhet som egenföretagare och, följaktligen, i fråga om vistelse endast om han redan har erhållit uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten.³²

78. Associeringsavtalet ger således inte turkiska arbetstagare någon rätt till uppehållstillstånd.

79. Om det godtogs att en turkisk arbetsgivare, som inte uppfyller villkoren i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, med framgång kunde åberopa artikel 10.1 i detta beslut, skulle detta få till följd att medlemsstaterna tvingades förlänga denna arbetstagares uppehållstillstånd, trots att situationen bedömts olaglig av de nationella myndigheter som är behöriga på värdmedlemsstatens territorium.

30 — Se punkt 50 i domen i det målet.

31 — Se dom av den 21 oktober 2003 i målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl. (REG 2003, s. I-12301), punkt 63 och där angiven rättspraxis. Se även domen i det ovannämnda målet Unal, punkt 41.

32 — Se domen i det ovannämnda målet Abatay m.fl., punkt 65 och där angiven rättspraxis.

80. En sådan tolkning skulle få till följd att det skapades en uppehållsrätt för en turkisk arbetstagare så snart han innehade ett permanent arbetstillstånd. En sådan rättighet föreskrivs inte i associeringsavtalet och den inkräktar dessutom på medlemsstaternas behörighet att reglera de turkiska medborgarnas inresa på deras territorium till dess att de förvärvat de rättigheter som föreskrivs i artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

81. Denna tolkning skulle riskera att äventyra det system som inrättats genom beslut nr 1/80.

82. Av samtliga dessa skäl anser jag att artikel 10.1 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att en turkisk arbetstagare som innehar ett permanent arbetstillstånd och inte uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 6.1 i detta beslut inte kan göra gällande denna förstnämnda bestämmelse för att beviljas förlängning av sitt uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten.

V – Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av de ovannämnda omständigheterna föreslår jag att domstolen besvarar Hamburgisches Obergerverwaltungsgerichts frågor på följande sätt:

1. Artikel 6.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen - inrättat genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan - ska tolkas så, att en medlemsstat inte kan återkalla en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från det datum då det skäl som beviljandet av hans uppehållstillstånd var avhängigt av upphörde att existera, när denna arbetstagare inte gjort sig skyldig till något bedrägligt handlande och detta återkallande sker efter utgången av den period på ett år av reguljär anställning som föreskrivs i denna bestämmelse.
2. Artikel 10.1 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att en turkisk arbetstagare som innehar ett permanent arbetstillstånd och inte uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 6.1 i detta beslut inte kan göra gällande denna förstnämnda bestämmelse för att beviljas förlängning av sitt uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten.