FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 6. marts 1997 *

Indledning

1. Bundesverwaltungsgericht anmoder i denne sag om Domstolens stillingtagen til, om en tyrkisk arbejdstager efter artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 fra Associeringsrådet EØF/Tyrkiet (herefter »afgørelse nr. 1/80«) har ret til at få sin arbejdstilladelse i en medlemsstat fornyet, når han under det første års beskæftigelse ganske vist har været beskæftiget uafbrudt, men hos forskellige arbejdsgivere, og nu ønsker at fortsætte beskæftigelsen hos sin seneste arbejdsgiver.

De relevante fællesskabsretlige regler

2. Associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet [1] har efter artikel 2, stk. 1, til formål »at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk«.

Ifølge aftalens artikel 12 er parterne enige om »på grundlag af artiklerne 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«.

3. Efter artikel 36 i en tillægsprotokol til associeringsaftalen af 23. november 1970 [2] træffer associeringsrådet beslutning om de nødvendige retningslinier for gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper.

4. Associeringsrådet har i medfør heraf truffet afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980,

* Originalsprog: dansk.

1 — Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12.9.1963 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (*Samling af aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541).

2 — EFT C 113 af 24.12.1973, s. 1.

der trådte i kraft den 1. juli 1980 [3]. Afgørelsens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. ... har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

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

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse [4] hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder;

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

3 — Afgørelsen er ikke offentliggjort.

4 — Det fremgår ikke af den danske version, at der skal være tale om beskæftigelse inden for samme branche. Dette fremgår imidlertid af de øvrige sproglige versioner, f.eks. den tyske version: »den gleichen Beruf«, den engelske version: »for the same occupation« og den franske version: »dans la même profession«.

Sagens faktiske omstændigheder

5. Den tyrkiske statsborger Süleyman Eker, der er født i 1966, indrejste første gang den 1. december 1988 illegalt i Tyskland, og blev på denne baggrund den 13. februar 1989 udvist for bestandig.

6. Den 17. januar 1991 indgik Eker i Tyrkiet ægteskab med en tysk statsborger og indrejste med indrejsetilladelse den 6. april 1991 på ny i Tyskland.

Efter ansøgning af 8. april 1991 fik han den 24. juli 1991 opholdstilladelse gældende indtil den 24. juli 1992. Allerede den 17. april 1991 havde Eker fået meddelt arbejdstilladelse til enhver form for beskæftigelse uden tidsfrist og uden geografisk begrænsning.

7. Den 15. juni 1991 påbegyndte Eker beskæftigelse på Hotel Flora i Schluchsee, hvor han var ansat indtil den 30. september 1991. Den 1. oktober 1991 påbegyndte han beskæftigelse i St. Georg Kur- og Revalideringsklinikkerne i Höchenschwand.

8. Den 24. juli 1991 — efter ca. 6 måneders ægteskab og ca. 3 måneder efter indrejsen i Tyskland — blev Eker separeret fra sin tyske hustru. Den 10. april 1992 bekræftede han separationen over for de tyske udlændingemyndigheder og oplyste, at der var indledt skilsmissesag. Den 22. juli 1992 ansøgte Eker om forlængelse af sin opholdstilladelse. I anledning af denne ansøgning udstedte udlændingemyndighederne en attest, der gav Eker lov til at opholde sig i Tyskland indtil den 11. august 1992, men gjorde samtidig opmærksom på, at man havde til hensigt at afslå ansøgningen om opholdstilladelse. Ved afgørelse af 12. august 1992 afslog udlændingemyndighederne at forlænge Ekers opholdstilladelse og pålagde ham at udrejse inden en fastsat frist under trussel om tvangsmæssig udsendelse. Ekers administrative klage over denne afgørelse var forgæves.

9. Eker anlagde herefter sag ved Verwaltungsgericht, som ved dom af 14. juli 1994 gav ham medhold og pålagde udlændingemyndighederne i Land Baden-Württemberg at forlænge hans opholdstilladelse. Land Baden-Württemberg appellerede denne dom, og ved dom af 30. november 1994 ændrede Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg førsteinstansens afgørelse og frifandt Land Baden-Württemberg. Som begrundelse herfor anførtes, at Eker efter nationale forskrifter om opholdsret ikke har krav på forlængelse af sin opholdstilladelse, ligesom han heller ikke kan gøre krav på arbejds- og opholdstilladelse efter artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, idet denne bestemmelse forudsætter beskæftigelse i et år hos samme arbejdsgiver.

10. Med Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergs tilladelse har Eker indbragt sagen for Bundesverwaltungsgericht og nedlagt påstand om stadfæstelse af førsteinstansens dom. Han har i den forbindelse gjort gældende, at han har ret til arbejdstilladelse og dermed opholdstilladelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, idet bestemmelsen alene forudsætter, at der søges om forlængelse af arbejdstilladelsen med henblik på beskæftigelse hos den seneste arbejdsgiver.

Det præjudicielle spørgsmål

11. Bundesverwaltungsgericht har ved kendelse af 29. september 1995 udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Opfylder en tyrkisk arbejdstager betingelserne i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 fra Associeringsrådet EØF/Tyrkiet, når han under det første års beskæftigelse med de nationale myndigheders samtykke ganske vist har været beskæftiget uafbrudt,

men hos forskellige arbejdsgivere, og vil fortsætte beskæftigelsen hos sin seneste arbejdsgiver?«

Stillingtagen

12. Den nationale ret ønsker med sit spørgsmål i realiteten at få oplyst, om det efter artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 er tilladt for en tyrkisk arbejdstager under det første års beskæftigelse at skifte arbejdsgiver.

13. Süleyman Eker har gjort gældende, at artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 ikke kræver, at den tyrkiske arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse i en medlemsstat skal være beskæftiget hos samme arbejdsgiver, idet bestemmelsens ordlyd må fortolkes således, at det alene er som forudsætning for fornyelse af en tyrkisk arbejdstagers arbejdstilladelse, at det kræves, at den pågældende ønsker at fortsætte sin beskæftigelse hos sin seneste arbejdsgiver.

14. Der Vertreter des Öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg, den tyske, den græske, den franske og den østrigske regering, Kommissionen og Landratsamt Waldshut er derimod af den opfattelse, at artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 ud fra Domstolens praksis og opbygningen af artikel 6 må fortolkes således, at en tyrkisk arbejdstager, der under det første års lovlige beskæftigelse i en medlemsstat skifter arbejdsgiver, ikke ved dette års udløb kan anses for at opfylde betingelserne for forlængelse af hans arbejdstilladelse.

15. Artikel 6, stk. 1, 1. led, har direkte virkning [5]. Bestemmelsen omhandler efter sin ordlyd alene retten til beskæftigelse, men det følger af Domstolens faste praksis, at der i forbindelse med denne ret til beskæftigelse består en afledet ret til ophold [6].

16. Domstolen har senest i dom af 5. oktober 1994 [7] (herefter »Eroglu-dommen«) fastslået, at:

»afgørelse nr. 1/80 ikke berører medlemsstaternes kompetence til at udstede forskrifter såvel om tyrkiske statsborgeres indrejse til landet, som om betingelserne for deres første indrejse ...«

5 — Jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461.
6 — Jf. note 5.
7 — Sag C-355/93, Eroglu, Sml. I, s. 5113.

Bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, 1. led, indeholder således ikke en ret for tyrkiske arbejdstagere til indrejse og ophold i en medlemsstat; en sådan ret er afhængig af den nationale ret i medlemsstaterne.

17. Efter artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 har tyrkiske arbejdstagere imidlertid »efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver ...«. Bestemmelsens ordlyd er ikke ganske entydig [8].

Bestemmelsen kunne på den ene side — som anført af Süleyman Eker — læses som blot indeholdende et krav om, at fornyelsen af arbejdstilladelsen skal ske med henblik på fortsat beskæftigelse hos den arbejdsgiver, hvor den pågældende på tidspunktet for ansøgningen om fornyelse er beskæftiget. Imod en sådan læsemåde taler imidlertid anvendelsen af ordet »*samme* arbejdsgiver«, idet der ikke siges noget om, hvorvidt det i givet fald er den samme som den oprindelige arbejdsgiver, den samme som den seneste, eller i givet fald den samme som enhver anden arbejdsgiver, hos hvem den pågældende har været beskæftiget i kortere eller længere tid. Hvis det var denne læsemåde, associeringsrådet havde tilsigtet, kunne man f.eks. have anvendt formuleringen »... ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser ... hos den seneste arbejdsgiver ...« til at tilkendegive, at bestemmelsen alene skulle indeholde et krav herom og ikke et krav om beskæftigelse hos én arbejdsgiver under det første års beskæftigelse.

18. Det er således mere nærliggende at læse bestemmelsen som indeholdende et krav om, at den tyrkiske arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse skal have været beskæftiget hos én og samme arbejdsgiver *og* skal kunne fortsætte beskæftigelsesforholdet hos denne.

19. Til støtte for denne forståelse taler også, at artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 er opbygget trinvis: Efter et års beskæftigelse erhverver den tyrkiske arbejdstager ret til at fortsætte sin beskæftigelse hos samme arbejdsgiver, efter 3 års beskæftigelse erhverver han ret til beskæftigelse i samme branche, men hos en arbejdsgiver efter eget valg, og efter yderligere et års beskæftigelse erhverver han ret til fri adgang til enhver form for beskæftigelse i medlemsstaten. Hensigten med denne trinvise opbygning er, at den tyrkiske arbejdstager opnår flere rettigheder, jo længere han har været beskæftiget i en medlemsstat, og dermed jo mere integreret han er i denne medlemsstat.

8 — Formuleringen af bestemmelsen i f.eks. den engelske, franske og tyske version svarer til formuleringen i den danske version.

20. På det første trin har den tyrkiske arbejdstager ikke ret til at søge beskæftigelse i den pågældende medlemsstat. Derimod har han ret til at fortsætte i sit nuværende beskæftigelsesforhold, hvis hans arbejdsgiver tilbyder ham fortsat beskæftigelse. På det andet trin opnås der ret til at søge beskæftigelse, men udelukkende inden for samme branche. Endelig opnår den tyrkiske arbejdstager på tredje trin ret til frit at søge enhver form for lønnet beskæftigelse i medlemsstaten. Hvis man således allerede under det første års lovlige beskæftigelse i en medlemsstat tillod den tyrkiske arbejdstager at skifte arbejdsgiver, ville denne trinvise opbygning af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ikke længere give mening, idet den tyrkiske arbejdstager reelt under det første års beskæftigelse allerede ville have den ret til at søge arbejde og skifte arbejdsgiver, som han efter artikel 6, stk. 1, 2. led, først skulle opnå efter 3 års beskæftigelse.

21. Endvidere stilles der ikke i artikel 6, stk. 1, 1. led, krav om, at fornyelsen af den tyrkiske arbejdstagers arbejdstilladelse skal ske med henblik på beskæftigelse i samme branche. Dette er imidlertid et krav efter artikel 6, stk. 1, 2. led. Hvis det efter artikel 6, stk. 1, 1. led, tillodes en tyrkisk arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse at skifte arbejdsgiver, ville han også have mulighed for at skifte branche og således allerede inden udløbet af det første års beskæftigelse have en rettighed, som han efter artikel 6, stk. 1, 3. led, først skulle opnå efter 4 års beskæftigelse, nemlig retten til enhver form for lønnet beskæftigelse, uanset branche. Den eneste logiske forklaring på, at der ikke i artikel 6, stk. 1, 1. led, er indsat et krav om, at den tyrkiske arbejdstager fortsat skal være beskæftiget i samme branche, må således være, at der i bestemmelsen stilles krav om beskæftigelse i et år hos samme arbejdsgiver, hvilket gør det unødvendigt særskilt at stille et krav om beskæftigelse i samme branche.

22. Det følger således af opbygningen af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, at det efter artikel 6, stk. 1, 1. led, må anses for at være et krav, at den tyrkiske arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse skal være beskæftiget hos samme arbejdsgiver.

23. Dette resultat synes at være i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende bestemmelsen i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80. Domstolen har ganske vist ikke tidligere haft lejlighed til direkte at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det efter artikel 6, stk. 1, 1. led, er et krav, at den tyrkiske arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse er beskæftiget hos samme arbejdsgiver. Den har imidlertid i forbindelse med andre spørgsmål i relation til artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 udtalt [9], at:

»... artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en tyrkisk

9 — Dom af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781.

statsborger, der har fået opholdstilladelse i en medlemsstat ... og som har været beskæftiget i over et år hos samme arbejdsgiver med gyldig arbejdstilladelse, har ret til at få fornyet sin arbejdstilladelse i henhold til denne bestemmelse ...«.

24. Domstolen udtalte endvidere i Eroglu-dommen om artikel 6, stk. 1, at:

»... en tyrkisk arbejdstager har efter et års lovlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver ret til fornyelse af arbejdstilladelsen (første led) ...

Artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal alene sikre fortsat beskæftigelse hos samme arbejdsgiver og kan derfor kun finde anvendelse, når den tyrkiske arbejdstager anmoder om fornyelse af arbejdstilladelsen med henblik på fortsat beskæftigelse hos samme arbejdsgiver ud over den lovlige beskæftigelses oprindelige varighed på et år.

En udvidelse af denne bestemmelses anvendelsesområde til at omfatte en tyrkisk arbejdstager, som efter afslutningen af et års lovlig beskæftigelse har ændret arbejdsgiver, og som ansøger om fornyelse af arbejdstilladelsen for på ny at arbejde i den første arbejdsgivers virksomhed, ville dels give arbejdstageren mulighed for at ændre arbejdsgiver i henhold til denne bestemmelse før udløbet af den i andet led indeholdte treårsperiode, dels fratage arbejdstagere fra medlemsstaterne den fortrinsstilling, som de har i henhold til 2. led, når den tyrkiske arbejdstager ændrer arbejdsgiver.«

25. I disse domme har Domstolen således i forbindelse med vurderingen af, om betingelserne i artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 i konkrete tilfælde har været opfyldt, anvendt en formulering, der viser, at det er Domstolens opfattelse, at bestemmelsen indeholder et krav om, at den tyrkiske arbejdstager under det første års lovlige beskæftigelse skal være beskæftiget hos samme arbejdsgiver. Ligeledes synes det at fremgå af Eroglu-dommen, at det er Domstolens opfattelse, at retten til at skifte arbejdsgiver først erhverves, når betingelserne i artikel 6, stk. 1, 2. led, er opfyldt.

26. Jeg finder på denne baggrund, at det stillede præjudicielle spørgsmål må besvares med, at artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en tyrkisk arbejdstager først erhverver ret til fortsat beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter et års uafbrudt lovlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver.

Forslag til afgørelse

27. Jeg skal på denne baggrund foreslå Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således:

Artikel 6, stk. 1, 1. led, i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 fra det associeringsråd, som blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12. september 1963 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, skal fortolkes således, at en tyrkisk arbejdstager først erhverver ret til fortsat beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter et års uafbrudt lovlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver.