Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 20. oktober 2011 [1]

Forenede sager C-7/10 og C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
mod
Tayfun Kahveci (sag C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
mod
Osman Inan (sag C-9/10)

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (Nederlandene))

»Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — opholdsret — familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, som har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten — dato for erhvervelse af statsborgerskab«

1. Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 (herefter »afgørelse nr. 1/80«) [2], navnlig afgørelsens artikel 7 (herefter »artikel 7«).

2. Spørgsmålet, som Domstolen skal tage stilling til i begge sager, omhandler anvendeligheden af denne artikel på tilfælde, hvor familiemedlemmer slutter sig til en tyrkisk arbejdstager, som har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten. Før deres ankomst har den tyrkiske arbejdstager dog erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, samtidig med at han har bevaret sit oprindelige statsborgerskab. Medfører naturalisation i værtsmedlemsstaten, at familiemedlemmerne fortaber de rettigheder, som ellers ville være tilkommet dem i henhold til artikel 7?

Retsforskrifter

Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet

3. Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet (herefter »associeringsaftalen«) [3] blev indgået i 1963. Artikel 12 bestemmer, at »[de] kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen vedtaget af Associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet. Afgørelsen er ikke offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, men kan ses i *EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Bruxelles, 1992.

3 — Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12.9.1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541).

4. Associeringsaftalens artikel 2, stk. 3, bestemmer, at associeringen skal omfatte en indledende fase, en overgangsperiode og en endelig fase [4].

5. Som led i foranstaltningerne til gennemførelse af overgangsperioden undertegnede associeringsaftalens parter en tillægsprotokol til denne aftale i 1970 [5] Artikel 36 i denne protokol bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og Tyrkiet skal gennemføres gradvist i overensstemmelse med principperne i associeringsaftalens artikel 12. Samtidig gives Associeringsrådet, som er oprettet ved denne aftale, bemyndigelse til at træffe afgørelse om nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

Afgørelse nr. 2/76

6. Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 [6] fastlægger en række foranstaltninger, som har til formål at gennemføre associeringsaftalens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed. Den har dog en forholdsvis begrænset rækkevidde.

Afgørelse nr. 1/80

7. Associeringsrådet vedtog afgørelse nr. 1/80 med henblik på gennemførelse af associeringsaftalens artikel 12 og tillægsprotokollens artikel 36 [7]. Ifølge tredje betragtning har den til formål på det sociale område at forbedre den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer i forhold til den ordning, der blev indført ved Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76.

8. Artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80 er indeholdt i kapitel II (»Bestemmelser på det sociale område«), afsnit 1 (»Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed«). Artikel 6, stk. 1 (herefter »artikel 6, stk. 1,«), er affattet som følger:

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

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år ret til fornyelse af deres 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 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.«

9. Artikel 7 er affattet således:

»Når tyrkiske arbejdstagere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har deres familiemedlemmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat,

4 — Den første fase blev afsluttet den 1.1.1973, hvor tillægsprotokollen nævnt i fodnote 5 nedenfor trådte i kraft, og den anden fase den 31.12.1995 med ikrafttrædelsen af Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen (EFT 1996 L 35, s. 1).

5 — Tillægsprotokollen, der blev undertegnet den 23.11.1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19.12.1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581).

6 — Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20.12.1976 om iværksættelse af artikel 12 i Ankaraaftalen.

7 — Jf. dom af 8.5.2003, sag C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam, Sml. I, s. 4301, præmis 64.

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse

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

[…]«

10. Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 bestemmer, at:

»Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.«

Unionslovgivningen

11. Artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38[8] bestemmer:

»Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

National lovgivning

Vreemdelingenwet af 2000

12. I henhold til artikel 18, stk. 1, i Vreemdelingenwet (udlændingeloven) af 2000 (herefter »udlændingeloven af 2000«) kan en ansøgning om forlængelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse afvises, hvis udlændingen, som har indgivet ansøgningen, udgør en trussel mod den offentlige orden. Ifølge artikel 19 i udlændingeloven af 2000 kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, hvis en af de i artikel 18, stk. 1, anførte grunde foreligger.

13. Ifølge artikel 67, stk. 1, litra b), i udlændingeloven af 2000 kan statssekretæren erklære en udlænding for uønsket, såfremt denne ved en endelig retsafgørelse er blevet dømt for en lovovertrædelse, for hvilken der er fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere. Ifølge artikel 67, stk. 3, kan en udlænding, der er erklæret for uønsket, ikke have lovligt ophold i Nederlandene.

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

Vreemdelingenbesluit af 2000

14. Ifølge artikel 3.86, stk. 1, litra d), i Vreemdelingenbesluit (udlændingebekendtgørelsen) af 2000 (herefter »udlændingebekendtgørelsen af 2000«) kan en ansøgning om forlængelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse afvises i medfør af artikel 18, stk. 1, litra e), på grund af fare for den offentlige orden, hvis udlændingen på grund af en lovovertrædelse, for hvilken der er fastsat en fængselsstraf på tre år eller mere, ved en endelig retsafgørelse er blevet idømt en fængselsstraf, og den del af straffen eller sanktionen, der ikke er gjort betinget, mindst svarer til den tidsperiode, der er fastsat i artikel 3.86, stk. 2, som foreskriver en glidende skala baseret på længden af den berørte persons ophold i Nederlandene.

De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-7/10

15. Tayfun Kahveci, som er tyrkisk statsborger, ankom til Nederlandene i 1999, hvor han fik tilladelse til midlertidigt ophold. Den 1. december 1999 fik han udstedt en opholdstilladelse med pålægget »ophold hos ægtefællen R. Kahveci«. Denne tilladelse blev fra 1. april 2001 påtegnet som en tidsbegrænset almindelig opholdstilladelse, og dens varighed er senere blevet forlænget til 12. marts 2009.

16. Den 24. juni 2004 blev Tayfun Kahveci dømt i Nederlandene for forsøg på manddrab og medvirken til forsætlig frihedsberøvelse. Den del af den idømte fængselsstraf, som ikke kunne gøres betinget, blev fastsat til seks år og ni måneder, hvilket overskrider den i artikel 3.86, stk. 2, i udlændingeloven af 2000 fastsatte tidsperiode i forhold til hans ophold i Nederlandene.

17. Tayfun Kahvecis ægtefælle er født i Nederlandene som barn af en tyrkisk arbejdstager, som er omfattet af artikel 6, stk. 1, og har boet mere end fem år sammen med sine forældre. Den 3. juni 1999, inden Tayfun Kahvecis indrejse i Nederlandene, erhvervede hun nederlandsk statsborgerskab, samtidig med at hun bevarede sit tyrkiske statsborgerskab. Det er uomtvistet, at hun er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene, og at Tayfun Kahveci boede hos hende, indtil han blev fængslet.

18. Ved afgørelsen af 20. marts 2007, hvor Tayfun Kahveci blev erklæret for uønsket, inddrog statssekretæren samtidig hans opholdstilladelse. Denne afgørelse var baseret på artikel 67, stk. 1, litra b), i udlændingeloven af 2000.

19. I sin administrative klage over afgørelsen har Tayfun Kahveci gjort gældende, at statssekretæren ved sin afgørelse ikke har taget hensyn til, at han har ret til ophold i medfør af artikel 7. Han anførte videre, at statssekretæren i så fald ville have haft pligt til at tage hensyn til det beskyttelsesniveau, som tilkommer personer i Tayfun Kahvecis situation i overensstemmelse med artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38[9].

20. Ved afgørelse af 28. december 2007 afviste statssekretæren klagen med den begrundelse, at Tayfun Kahvecis ægtefælle allerede havde nederlandsk statsborgerskab på det tidspunkt, hvor Tayfun Kahveci indgav sin oprindelige ansøgning om opholdstilladelse. Efter statssekretærens opfattelse kunne hverken hun eller hendes familiemedlemmer påberåbe sig bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80.

21. Tayfun Kahveci har appelleret denne afgørelse til Rechtbank 's-Gravenhage (førsteinstansret i Haag), som gav Tayfun Kahveci medhold med den begrundelse, at Tayfun Kahvecis ægtefælle – i egenskab af tyrkisk arbejdstager tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene – ikke havde fortabt sine rettigheder i henhold til artikel 7 som følge af sin naturalisation.

9 — Jf. endvidere punkt 40 nedenfor.

22. Statssekretæren har indgivet kassationsanke til den forelæggende ret. Statssekretæren har gjort gældende, at Rechtbank har begået en fejl ved at fastslå, at afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse. Statssekretæren er af den opfattelse, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at »[Tayfun Kahvecis ægtefælle] gennem sit nederlandske statsborgerskab har opnået den stærkest mulige stilling i forhold til både bopæl og arbejde. […] [Det] må konkluderes, at en tyrkisk arbejdstager, der er knyttet til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene, ikke længere kan betragtes som en tyrkisk arbejdstager, når vedkommende har erhvervet nederlandsk statsborgerskab«.

Sag C-9/10

23. Osman Inan indrejste i Nederlandene i 1999 i besiddelse af en gyldig tilladelse til midlertidigt ophold. Den 15. februar 2000 fik han udstedt en opholdstilladelse med pålægget »familiesammenføring hos faderen, H. Inan.« Denne tilladelse blev fra 1. april 2001 påtegnet som en tidsbegrænset almindelig opholdstilladelse, og dens varighed er senere blevet forlænget til 10. juni 2005.

24. Den 12. maj 2006 blev Osman Inan dømt i Nederlandene for forsøg på manddrab, forsøg på vold med døden til følge, for medvirken til forsætlig overtrædelse af loven om euforiserende stoffer og udøvelse af vold mod sagesløse. Den del af den idømte fængselsstraf, som ikke kunne gøres betinget, blev fastsat til syv år, hvilket overskrider den i artikel 3.86, stk. 2, i udlændingeloven af 2000 fastsatte tidsperiode i forhold til hans ophold i Nederlandene.

25. Det er ubestridt, at Osman Inans fader erhvervede nederlandsk statsborgerskab den 22. december 1993, før Osman Inans indrejse i Nederlandene, samtidig med at han bevarede sit tyrkiske statsborgerskab. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Osman Inan boede sammen med sin fader, indtil han påbegyndte afsoningen i begyndelsen af februar 2005. Det fremgår også, at statssekretæren ikke har gjort gældende, at Osman Inans fader ikke har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene.

26. Ved afgørelse af 13. november 2007 erklærede statssekretæren Osman Inan for uønsket. Denne afgørelse var, ligesom i sagen Tayfun Kahveci, baseret på artikel 67, stk. 1, litra b), i udlændingeloven af 2000. Statssekretæren anførte, at Osman Inan ikke kunne betragtes som familiemedlem som omhandlet i artikel 7, da Osman Inans fader havde erhvervet nederlandsk statsborgerskab før Osman Inans indrejse i værtsmedlemsstaten. Den omstændighed, at hans fader havde bevaret sit tyrkiske statsborgerskab, var uden relevans.

27. Osman Inan har i sin klage gjort gældende, at han har ret til det beskyttelsesniveau, som tilkommer personer i hans situation i henhold til artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38[10]. En afgørelse, hvorefter afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse på hans sag, ville underminere integrationen af tyrkiske arbejdstagere og disses familiemedlemmer.

28. Statssekretæren afviste klagen ved afgørelse af 17. juli 2008.

29. Osman Inan anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Rechtbank 's-Gravenhagen, som gav Osman Inan medhold med den begrundelse, at Osman Inans fader ikke havde fortabt sine rettigheder i henhold til artikel 7 som følge af sin naturalisation.

30. Statssekretæren har også i dette tilfælde indbragt Rechtbanks afgørelse for den forelæggende ret og har gjort gældende, at Rechtbank begik en fejl ved at fastslå, at afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse.

10 — Jf. endvidere punkt 40 nedenfor.

De præjudicielle spørgsmål

31. Raad van Staate har i begge sager forelagt følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, ikke kan støtte ret på denne bestemmelse, efter at arbejdstageren med bevarelse af sit tyrkiske statsborgerskab har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten?

2) Har det for besvarelsen af første spørgsmål nogen betydning, på hvilket tidspunkt den pågældende tyrkiske arbejdstager har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten?«

32. De indstævnte, den nederlandske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

Analyse

Indledende bemærkninger

33. Før jeg behandler de rejste spørgsmål, skal jeg kort fremsætte et par indledende bemærkninger.

34. For det første vedrører omstændighederne i begge hovedsager situationen for familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, som har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten. I Tayfun Kahvecis tilfælde er hans kone datter af en tyrkisk arbejdstager, som har erhvervet rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, efter sin indrejse i Nederlandene. Hun er således selv familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager og har som sådan ret til at påberåbe sig artikel 7. I Osman Inans tilfælde er hans fader en tyrkisk arbejdstager med rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1. I begge tilfælde har familiemedlemmerne (Tayfun Kahveci og Osman Inan) påberåbt sig rettigheder i henhold til artikel 7. Disse rettigheder (under den antagelse, at de foreligger) hidrører i Tayfun Kahvecis tilfælde fra hans kone og i Osman Inans tilfælde fra hans fader. Da både Tayfun Kahveci og Osman Inan indrejste i Nederlandene i 1999, har de begge på det tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder fandt sted, opholdt sig i medlemsstaten i mere end de fem år, som er fastsat i artikel 7, andet led.

35. For det andet har Domstolen fastslået, at artikel 7, selv om den udtrykkeligt kun vedrører retten til beskæftigelse i værtsmedlemsstaten (på samme måde som artikel 6, stk. 1), nødvendigvis indebærer en dertil svarende opholdsret, da bestemmelsen ellers ville være helt illusorisk [11]. Det er denne opholdsret, det her drejer sig om. På baggrund af varigheden af den fængselsstraf, som Tayfun Kahveci og Osman Inan er blevet idømt [12], må spørgsmålet om deres udøvelse af retten til at arbejde i Nederlandene betragtes som akademisk [13].

36. Brugen af udtrykket »dertil svarende« for at beskrive den pågældende opholdsret tyder på, at opholdsretten afhænger af retten til at tage beskæftigelse. For så vidt angår artikel 6, stk. 1, kan forbindelsen mellem disse to rettigheder (at arbejde og at opholde sig) siges at være tilstrækkelig klar. Hovedformålet med artikel 6, stk. 1, er at gøre det muligt for tyrkiske arbejdstagere, som opfylder

11 — Jf. bl.a. i denne retning for så vidt angår artikel 6, stk. 1, dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 29, og for så vidt angår artikel 7, dom af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 31.

12 — Jf. hvad angår Tayfun Kahveci, punkt 16 ovenfor, og Osman Inan, punkt 24 ovenfor.

13 — I hvert fald på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen. Forelæggelsesafgørelserne er i begge sager dateret den 31.12.2009.

kravene, at tage beskæftigelse i værtsmedlemsstaten. Når en arbejdstager ikke længere er i stand hertil, f.eks. fordi vedkommende har nået pensionsalderen eller har lidt en arbejdsskade, der medfører, at denne fuldstændigt og varigt har mistet evnen til at udføre lønnet arbejde, mister den pågældende arbejdstager sin opholds- og bopælsret [14].

37. Retsstillingen i henhold til artikel 7 er mere kompliceret. Denne bestemmelse tjener to forbundne, men ikke desto mindre forskellige formål. For det første forbedrer den tyrkiske arbejdstageres stilling ved, at de kan få lov til at have deres familiemedlemmer hos sig i bopælsstaten [15]. For det andet opnår familiemedlemmerne selv en fordel herved, idet de får ret til at tage beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, når de har været lovligt bosat dér i en nærmere angivet periode [16]. Kan man på baggrund af det første af disse to formål sige, at opholdsretten i henhold til artikel 7 nødvendigvis hænger sammen med det at tage beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, eller kan disse rettigheder også eksistere uafhængigt af hinanden? Dette spørgsmål har Domstolen endnu ikke taget stilling til i sin retspraksis [17], ligesom hverken parterne i sagen har indgivet indlæg eller Domstolen er blevet anmodet om at besvare det i forelæggelsesafgørelserne. Det er således ikke et spørgsmål, som jeg vil tage stilling til. Jeg bemærker kun, at der efter min opfattelse kunne være et problem her [18]. Når Domstolen har besvaret de præjudicielle spørgsmål i de foreliggende sager, vil det være op til den nationale ret at tage stilling til, om Tayfun Kahveci og/eller Osman Inan har de tilsvarende rettigheder i henhold til artikel 7.

38. For det tredje behøver en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en værtsmedlemsstat, og som efterfølgende erhverver statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, ikke længere at påberåbe sig afgørelse nr. 1/80 for at deltage på arbejdsmarkedet. Afgørelsen har i den sammenhæng og i det omfang så at sige udført sin mission. Hvad angår arbejdstagerens familiemedlemmer er den korrekte fortolkning af afgørelse nr. 1/80 dog stadig vigtig. De nationale systemer i medlemsstaterne giver sandsynligvis familiemedlemmer til deres statsborgere ret til at indrejse på deres område og giver dem måske også ret til at tage ophold og arbejde dér. Men derudover rejser der sig spørgsmålet, hvilke selvstændige rettigheder et familiemedlem til en tyrkisk statsborger har i henhold til artikel 7. Det er derfor nødvendigt at tage stilling til, hvordan denne bestemmelse skal anvendes på de foreliggende omstændigheder.

39. For det fjerde har de tyrkiske familiemedlemmer i de to hovedsager begået alvorlige kriminelle forbrydelser og risikerer således udvisning fra værtsmedlemsstaten. De præjudicielle spørgsmåls rækkevidde er dog betydeligt større. En anvendelse af artikel 7 på familiemedlemmerne til en tyrkisk arbejdstager, som har erhvervet statsborgerskab i den pågældende værtsmedlemsstat, kan have afgørende betydning for et hvilket som helst af disse familiemedlemmer, uanset hvordan deres situation eller tidligere historie måtte være.

14 — Jf. i denne retning dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957, præmis 37.

15 — Jf. endvidere punkt 50 nedenfor.

16 — Jf. endvidere punkt 51 nedenfor.

17 — Selv om Domstolen fastslog i dom af 7.7.2005, sag C-373/03, Aydinli, Sml. I, s. 6181, at artikel 7, stk. 1, første og andet led, »[ikke] pålægger [familiemedlemmer] nogen forpligtelse til at udøve lønnet arbejde« (præmis 29) og gik videre til at fastslå i dom af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, at »status for deres familiemedlemmer ikke [afhænger] af udøvelsen af en lønnet beskæftigelse« (præmis 56), betragter jeg ikke disse synspunkter som afgørende.

18 — Jeg skal tilføje, at det fremgår klart af Domstolens praksis, at fængselsperioder i værtsmedlemsstaten ikke i sig selv, heller ikke selv om frihedsberøvelsen er på flere år, fører til en fortabelse af rettigheder i henhold til artikel 7 (jf. i denne retning Derin-dommen, nævnt i fodnote 17 ovenfor, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Spørgsmålet er imidlertid, om et familiemedlem, for at være omfattet af artikel 7, blot skal være bosat i medlemsstaten som et led i familiesammenføringen, som forudsættes i denne bestemmelse, eller om der kræves en form for hensigt om at deltage på arbejdsmarkedet i denne stat (i givet fald efter løsladelse fra fængsel, og hvis alle andre relevante omstændigheder gør det muligt).

40. Endelig er Domstolens fortolkning af artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 relevant i forbindelse med de pågældende forbrydelser og risikoen for udvisning, som de kan medføre. Den har fastslået, at man for så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden i denne artikel [19] – og således de nationale myndigheders ret til at anvende artiklen – skal henholde sig til den fortolkning, der er anlagt af den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i Unionens medlemsstater. Ifølge disse bestemmelser, som nu er fastlagt i direktiv 2004/38, kan foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Den omstændighed, at der foreligger en straffedom, kan således kun påberåbes, såfremt de omstændigheder, der har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden [20]. Det fremgår, at Nederlandenes nationale ret ikke automatisk yder dette høje beskyttelsesniveau til personer, der befinder sig i Tayfun Kahvecis eller Osman Inans situation.

Det første spørgsmål

41. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvordan udtrykket »familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat« i artikel 7 skal fortolkes under de foreliggende omstændigheder.

Formålet med associeringsaftalen og afgørelse nr. 1/80

42. Da afgørelse nr. 1/80 ikke indeholder en definition af udtrykket, er det fornødent at fortolke det under hensyn til den større sammenhæng, inden for hvilken foranstaltningen er vedtaget.

43. Som det fremgår klart af associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, og artikel 12, er formålet at oprette en associering til fremme af udviklingen af handel og økonomiske forbindelser mellem parterne, herunder på beskæftigelsesområdet, ved løbende at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Artikel 12 bestemmer, at de kontraherende parter enes om, på grundlag af traktatens bestemmelser, »gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed« [21].

44. Artikel 36 i tillægsprotokollen til associeringsaftalen fastsætter yderligere bestemmelser om fri bevægelighed og giver Associeringsrådet bemyndigelse til at træffe afgørelse om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

45. Det var i den sammenhæng, at afgørelse nr. 1/80 blev vedtaget. Ifølge tredje betragtning har den til formål på det sociale område at forbedre den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer i forhold til den ordning, der blev indført ved Associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20. december 1976.

46. På denne baggrund fastlægger afgørelse nr. 1/80 specifikke bestemmelser om tyrkiske arbejdstageres beskæftigelse (artikel 6, stk. 1) og familiemedlemmer til disse arbejdstagere (artikel 7) i medlemsstaterne.

19 — Domstolen har fastslået, at »nationale myndigheders påberåbelse af begrebet den offentlige orden forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn« (jf. bl.a. dom af 4.10.2007, sag C-349/06, Polat, Sml. I, s. 8167, præmis 34).

20 — Jf. Polat-dommen, nævnt i fodnote 19 ovenfor, præmis 30-32.

21 — Jf. i denne retning Wählergruppe Gemeinsam-dommen, nævnt i fodnote 7 ovenfor, præmis 62.

47. En tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat har ifølge artikel 6, stk. 1, visse rettigheder som følge af sin beskæftigelse. Efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat, har han fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg. Følgelig har den pågældende arbejdstager samme status med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet som en statsborger i den pågældende stat eller en unionsborger, som udøver sin ret til fri bevægelighed.

48. Artikel 7 supplerer denne bestemmelse ved at fastsætte de regler, der gælder for familiemedlemmerne til en sådan arbejdstager, som har fået tilladelse til at leve sammen med ham i værtsmedlemsstaten.

49. Domstolen har fastslået, at formålet med artikel 7 er at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, samtidig med at den skal tilgodese opretholdelsen af hans familiemæssige tilknytning [22].

50. Dette mål opnås for det første ved at give familiemedlemmerne tilladelse til at flytte sammen med den tyrkiske arbejdstager i værtsmedlemsstaten og tage bopæl dér med henblik på familiesammenføring.

51. For det andet, og for at styrke integrationen i værtsmedlemsstaten for familien til den tyrkiske vandrende arbejdstager, giver artikel 7 yderligere efter en vis tid familiemedlemmerne ret til at tage beskæftigelse i denne stat [23].

52. Domstolen har sammenfattet dette to-trins-mål ved at fastslå, at »[d]en ordning, der er indført ved artikel 7, stk. 1, skal således skabe gunstige betingelser for familiesammenføring i værtsmedlemsstaten, idet familiemedlemmerne for det første har lov til at opholde sig hos den vandrende arbejdstager, og idet deres stilling efterfølgende befæstes af den ret, der indrømmes dem, til at tage beskæftigelse i denne stat« [24].

53. Begrebet integration, både for så vidt angår den tyrkiske arbejdstager og hans familiemedlemmer, er således afgørende for fortolkningen af artikel 6, stk. 1, og artikel 7 [25].

54. Kan man på den baggrund sige, at en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en værtsmedlemsstat, som udøver sine rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1 (Osmar Inans fader), eller artikel 7 (Tayfun Kahvecis ægtefælle), og som, før familiesammenføringen finder sted, i henhold til artikel 7 erhverver statsborgerskab i den pågældende stat og samtidig bibeholder sit tyrkiske statsborgerskab, skal betragtes som havende fortabt de rettigheder, der ellers ville være tilkommet hans familiemedlemmer i henhold til artikel 7?

55. Efter min opfattelse er svaret benægtende.

56. En sådan konklusion ville være helt i strid med integrationsformålet, som jeg netop har beskrevet.

57. Tyrkiske arbejdstagere, som opfylder betingelserne i artikel 6, stk. 1, eller artikel 7, og som samtidig har ret til at erhverve statsborgerskab i henhold til værtsmedlemsstatens regler om erhvervelse heraf, ville befinde sig i et dilemma, hvis de ønskede at bo sammen med deres familiemedlemmer i den pågældende stat i overensstemmelse med artikel 7. Én mulighed ville være at opgive planerne om at

22 — Jf. i denne retning også dom af 17.4.1997, sag C-351/95, Kadiman, Sml. I, s. 2133, præmis 34.

23 — Jf. Kadiman-dommen, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 35.

24 — Jf. Kadiman-dommen, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 36.

25 — Jf. hvad angår afgørelse nr. 1/80 generelt dom af 21.10.2003, forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m.fl., Sml. I, s. 12301, præmis 90, hvor Domstolen henviser til, at »nævnte afgørelse [har] som væsentligste formål den gradvise integration af tyrkiske arbejdstagere i [medlemsstaten]«.

erhverve statsborgerskab og bo sammen med deres familiemedlemmer i det land, hvor vedkommende arbejder og er bosat, forudsat at den fornødne tilladelse til sammenføring af familiemedlemmer i henhold til artikel 7 foreligger. Alternativt ville vedkommende skulle opgive planerne om familiesammenføring i henhold til artikel 7 og ansøge om statsborgerskab i værtsmedlemsstaten.

58. Den tyrkiske arbejdstager ville i så fald ganske vist være omfattet af værtsmedlemsstatens nationale regler vedrørende hans familiemedlemmers ret til at opholde sig på denne stats område. Men uanset hvad de relevante nationale eller unionsretlige regler foreskriver i en sådan situation, er dette ikke – eller behøver i det mindste ikke at være – det samme som at nyde rettigheder i henhold til artikel 7. Som Kommissionen (som har det modsatte standpunkt af Nederlandene og den polske regering) har påpeget, må det antages, at mange tyrkiske arbejdstagere under disse omstændigheder ikke ville ansøge om statsborgerskab. Et sådant resultat ville både være uretfærdigt og urimeligt. Endvidere er det også ufornødent.

59. Ændrer den nederlandske regerings argument om, at den tyrkiske arbejdstager ved at erhverve statsborgerskab i værtsmedlemsstaten har opnået det højeste trin i integrationsforløbet, noget ved denne konklusion? Han har med andre ord fuldendt integrationsprocessen, og der er følgelig ingen grund til, at han (og underforstået hans familiemedlemmer) fortsat skal være omfattet af afgørelse nr. 1/80. Med dette argument accepteres det integrationsmål, som forfølges med afgørelsen, men det gøres gældende, at målet er nået.

60. Det er ikke min opfattelse.

61. Begrebet integration er ikke kun vidtrækkende. Det er også sammensat. Som et redskab til fortolkning kan det have særlig relevans på det sociale og beskæftigelsesmæssige område samt i forbindelse med naturalisation og statsborgerskab. Spørgsmål om sprog, familiebånd, kultur, religion og uddannelse skal under visse omstændigheder også tages i betragtning. Udtrykket kan kun forstås, hvis man tager hensyn til sammenhængen, hvori det anvendes. I visse tilfælde drejer det sig ikke om en såkaldt »fuld integration« i en stats samfund, men om den grad af integration, som er nødvendig for at opfylde en bestemt retsforskrift. Domstolen har således fastslået i Bidar-dommen [26], som vedrører studerendes integration i en værtsmedlemsstat, og hvori Domstolen blev anmodet om at fortolke den nuværende artikel 18 TEUF, at en bopælsperiode på tre år i den pågældende stat kunne være tilstrækkeligt til at opfylde, hvad den betegnede som »garantien for en tilstrækkelig integration i værtsmedlemsstaten« [27].

62. Begrebet integration i en så snævert afgrænset sammenhæng som regler om støtte til studerende fra andre medlemsstater afviger imidlertid meget fra det begreb, som er aktuelt her. Den nederlandske regering har, som jeg forstår det, i sit skriftlige indlæg i den foreliggende sag henvist til integration i ordets videste betydning. Nederlandene er af den opfattelse, at en tyrkisk statsborger, der befinder sig i en situation som Tayfun Kahvecis ægtefælle eller Osman Inans fader, er blevet fuldt integreret i samfundet i værtsmedlemsstaten, i og med at vedkommende har opnået statsborgerskab. Naturalisering og opfyldelse af målet med integrationsprocessen er med andre ord én og samme ting.

26 — Dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Sml. I, s. 2119.

27 — Spørgsmålet i Bidar-dommen drejede sig om gyldigheden af nationale regler, hvorefter støtte blev ydet til studerende, som lovligt opholdt sig i medlemsstaten for at dække deres omkostninger til ophold, såfremt de studerende var »etableret« i værtsmedlemsstaten. Domstolen fastslog, at det var begrundet for en medlemsstat kun at tildele en sådan støtte til studerende, der har godtgjort at være integreret til en vis grad i samfundet i denne stat. Et sådant krav kan være begrundet i medlemsstatens behov for at sikre sig, at støtten til dækning af leveomkostningerne for studerende fra andre medlemsstater ikke bliver til en urimelig byrde, der kan have konsekvenser for det samlede støttebeløb, der kan udbetales af denne stat. Den aktuelle grad af integration kunne anses for godtgjort, såfremt det kunne konstateres, at den pågældende studerende havde opholdt sig i en vis periode i værtsmedlemsstaten. Jf. generelt i denne retning dommens præmis 48, 57-59 og 63.

63. Jeg mener, at denne opfattelse er en fejlfortolkning af integrationsprocessens art i den sammenhæng, som den skal forstås her. Det er uomtvistet, at naturalisation udgør et skridt i denne proces. Dette skridt kan i sig selv være meget vigtigt. I mange tilfælde afspejler det et stærkt ønske fra den part, som ansøger om statsborgerskab, om at deltage mere i samfundet i værtsmedlemsstaten og en accept fra den pågældende stats side af, at vedkommende bør deltage. Det kan dog efter min opfattelse ikke være korrekt at sige, at en tyrkisk arbejdstager alene ved at opnå statsborgerskab i en stat er blevet fuldt integreret i staten og samtidig har brudt al meningsfyldt kontakt med sit oprindelsesland. Det kan tage mange år for en person at blive integreret på den måde – og ikke kun de fem år, som der i henhold til nederlandsk lov kræves for, at en ansøgning om statsborgerskab skal kunne imødekommes. Processen kan faktisk tage mere end en generation. Når en sådan arbejdstager har opnået statsborgerskab, kan det meget vel være rigtigt at sige, at vedkommende er på vej, og til og med godt på vej, til at blive integreret. Men det er ikke det samme som at sige, at vedkommende er blevet fuldt integreret.

64. Den nederlandske regerings argument bør derfor forkastes. Jeg skal for fuldstændighedens skyld tilføje, at havde en af de tyrkiske statsborgere i de foreliggende sager udtrykkeligt frasagt sig deres oprindelige statsborgerskab, da de opnåede statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, er det muligt, at situationen skulle vurderes anderledes. Et sådant skridt kunne godt have været et tegn på, at den pågældende person ikke længere ønskede at kunne udnytte rettighederne i henhold til afgørelse nr. 1/80. Det er imidlertid ikke tilfældet i de foreliggende sager.

Statsborgerskab

65. Den nederlandske og den polske regering har viet en stor del af deres skriftlige indlæg til spørgsmålet om den betydning, som loven om statsborgerskab har inden for rammerne af den foreliggende sag. Det er derfor nødvendigt at tage stilling til den eventuelle påvirkning, som denne lovgivning kan have på de synspunkter, jeg har fremført ovenfor.

66. Den nederlandske regering har i det væsentlige gjort gældende, at værtsmedlemsstaten kan anvende sine »egne« regler om statsborgerskab i tilfælde, hvor en person har dobbelt statsborgerskab, hvoraf det ene er i værtsmedlemsstaten. En sådan person har ikke mulighed for selv at vælge, alt efter hvad der synes at gavne vedkommendes interesser bedst i en given situation.

67. Den polske regering har for sin del gjort gældende, at den enkelte medlemsstat har bevaret retten til at regulere ikke kun erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men også retsvirkningerne som følge af dette statsborgerskab. En medlemsstat kan derfor fratage en person retten til at påberåbe sig rettigheder, som støtter sig på et andet statsborgerskab i sager ved de nationale myndigheder.

68. Jeg finder ikke denne argumentation overbevisende.

69. Som loven er affattet for nærværende, har medlemsstaterne ganske vist bevaret kompetencen til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af deres statsborgerskab [28]. Det samme gør sig gældende for medlemsstaternes udøvelse af deres beføjelser med hensyn til statsborgerskab generelt. Men det er under forhold af, at disse beføjelser skal udøves under behørig hensyntagen til unionsretten [29].

28 — Jf. bl.a. erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 98), afgørelse truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11.12.1992 og 12.12.1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 348, s. 1), og artikel 3 i den europæiske konvention om statsborgerret, vedtaget af Europarådet den 6.11.1997, som trådte i kraft den 1.3.2000.

29 — Jf. dom af 7.7.1992, sag 369/90, Micheletti m.fl., Sml. I, s. 4239, præmis 10, af 11.11.1999, sag C-179/98, Mesbah, Sml. I, s. 7955, præmis 29, af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 39, og af 2.3.2010, sag C-135/08, Rottmann, Sml. I, s. 1449, præmis 39 og 41. Det underliggende princip har naturligvis et meget større anvendelsesområde – se generelt f.eks. vedrørende etableringsfriheden dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, og vedrørende beskatning dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629.

70. Rettigheder i medfør af artikel 6, stk. 1, og artikel 7 udgør en integrerende del af Unionens retsorden [30] og har direkte virkning [31]. Medlemsstaterne er således bundet af forpligtelser i henhold til disse bestemmelser på nøjagtig samme måde, som de har pligt til at overholde andre bestemmelser, som er fastlagt i unionsretten.

71. Da der ingen tvingende hensyn er, som taler for det modsatte, følger det efter min opfattelse, at de pågældende rettigheder kan gøres gældende over for medlemsstaterne i overensstemmelse med deres ordlyd.

72. Den nederlandske og den polske regering støtter sig i vidt omfang på Mesbah-dommen [32]. Denne sag vedrører en marokkansk arbejdstager, som var bosat i Belgien, og som efter sin indrejse i denne medlemsstat erhvervede belgisk statsborgerskab, samtidig med at han bevarede sit oprindelige statsborgerskab. Hans moder, som også var marokkansk statsborger, og som var handicappet, boede sammen med ham. Hun gjorde gældende, at hun havde ret til en handicapydelse i denne stat i medfør af artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen EØF-Marokko (herefter »samarbejdsaftalen«). Ifølge denne bestemmelse har familiemedlemmer, som bor sammen med disse arbejdstagere ret til en social sikringsydelse i henhold til de samme regler, som dem, der gælder for belgiske statsborgere [33]. Selv om arbejdstageren havde bevaret sit marokkanske statsborgerskab, blev han imidlertid i henhold til belgisk lovgivning behandlet, som om han kun havde belgisk statsborgerskab. Domstolen fastslog på grundlag af omstændighederne i den foreliggende sag, at da 1) arbejdstageren var statsborger i værtsmedlemsstaten, 2) de pågældende rettigheder ikke var udledt af, at arbejdstageren var statsborger i en anden medlemsstat, men af hans statsborgerskab i et tredjeland, og 3) at de påberåbte rettigheder vedrørte en aftale, hvis formål ikke er at virkeliggøre marokkanske statsborgeres frie bevægelighed inden for Fællesskabet, men udelukkende at konsolidere den sociale situation for marokkanske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, som bor hos dem i én værtsmedlemsstat, stod det Belgien frit for at anvende sin lovgivning om statsborgerskab og udelukke den marokkanske arbejdstagers moder fra retten til at modtage handicapydelse [34].

73. Jeg er ikke enig i, at Domstolens udtalelser i Mesbah-dommen finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag. Både rækkevidden og målet med samarbejdsaftalen var betydeligt mere begrænset end rækkevidden og målet med associeringsaftalen, som udgør grundlaget for de rettigheder, der er omhandlet i denne sag [35]. I henhold til samarbejdsaftalen må der ganske vist ingen i nationalitet begrundet forskelsbehandling finde sted for så vidt angår aflønning og øvrige arbejdsvilkår for marokkanske statsborgere [36]. Men derudover var bestemmelserne i samarbejdsaftalens afsnit 3 (»Samarbejde på arbejdskraftsområdet«) i det væsentlige begrænset til at vedrøre social sikring, hvor der atter ikke måtte ske forskelsbehandling [37]. Der var intet, der svarede til de integrationsbaserede rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, og artikel 7. Domstolen har gentagne gange fastslået, at disse artikler skal fortolkes bredt og ifølge deres formål. Den har f.eks. fastslået, at bestemmelserne i kapitel II, afsnit 1, i afgørelse nr. 1/80, som indeholder artikel 6, stk. 1, og artikel 7, udgør »en yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed på grundlag af [artikel 45

30 — Jf. i denne retning Sevince-dommen, nævnt i fodnote 11 ovenfor, præmis 9.

31 — Jf. hvad angår artikel 6, stk. 1, Sevince-dommen, nævnt i fodnote 11 ovenfor, præmis 26, og hvad angår artikel 7, Kadiman-dommen, nævnt i fodnote 22 ovenfor, præmis 28, samt dom af 22.6.2000, sag C-65/98, Eyüp, Sml. I, s. 4747, præmis 25.

32 — Nævnt i fodnote 29 ovenfor.

33 — Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1). Artikel 4, stk. 1, bestemmer, at »over for arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab og medlemmer af deres familie, der bor hos dem, [skal der] anvendes en social sikringsordning, som udelukker enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet i forhold til statsborgere i de medlemsstater, hvor de er beskæftiget«.

34 — Jf. dommens præmis 34-36 og 39.

35 — Jf. i denne retning dom af 30.9.2004, sag C-275/02, Ayaz, Sml. I, s. 8765, hvor Domstolen fastslog, at associeringsaftalen »forfølger et mere ambitiøst formål« end samarbejdsaftalen (præmis 47).

36 — Artikel 40.

37 — Artikel 41.

TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF]« [38]. Den har også fastslået, at »det i fast retspraksis er udledt af ordlyden af artikel 12 i associeringsaftalen og af artikel 36 i tillægsprotokollen samt af formålet med afgørelse nr. 1/80, at principperne i henhold til artikel [45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF] i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske arbejdstagere, der har opnået en af de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder« [39]. Denne tilgang adskiller sig efter min opfattelse væsentligt fra den tilgang, som Domstolen anvendte ved fortolkningen af samarbejdsaftalen i Mesbah-dommen.

74. Selv om det i henhold til den nationale ret står de nederlandske myndigheder frit for at betragte en arbejdstager med både nederlandsk og tyrkisk statsborgerskab, som om vedkommende kun har nederlandsk statsborgerskab, i deres anliggender med denne arbejdstager, mener jeg, at de principielt ikke kan se bort fra personens tyrkiske statsborgerskab i deres anliggender med ikke-nederlandske statsborgere. Objektivt set, og set ud fra familiemedlemmernes synspunkt, er en person med dobbelt statsborgerskab en person, som er tyrkisk statsborger, og som har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Nederlandene. Vedkommende er således en »tyrkisk arbejdstager« som omhandlet i afgørelse nr. 1/80. Såfremt familiemedlemmerne er lovligt indrejst i Nederlandene, kan de derfor påberåbe sig rettigheder i henhold til artikel 7, også selv om kilden til disse rettigheder ikke længere kan påberåbe sig disse, fordi de nederlandske myndigheder ved behandlingen af ham har ret til at se bort fra den ene halvdel af hans statsborgerskab.

75. Jeg skal også tilføje følgende. Statsborgerskab og en medlemsstats rettigheder og forpligtelser i den forbindelse, er *et* spørgsmål i den foreliggende sag. For at besvare den forelæggende rets første spørgsmål er det fornødent at fortolke afgørelse nr. 1/80 under hensyn til, hvilken betydning erhvervelsen af statsborgerskab i værtsmedlemsstaten har for rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, og artikel 7. Jeg mener dog ikke, at dette er kernen i den foreliggende sag. Det virkelige spørgsmål i den foreliggende sag vedrører ikke en medlemsstats bestemmelser om statsborgerskab som sådan, men hvordan disse bestemmelser skal fortolkes. Jeg har allerede anført mine synspunkter i den forbindelse. Jeg har også anført, at jeg ikke finder, at der er noget i de nationale bestemmelser vedrørende statsborgerskab, der gør det nødvendigt at anlægge en anden indfaldsvinkel i denne sag.

76. Selv om den nyere retspraksis vedrørende det indbyrdes forhold mellem principperne om fri bevægelighed og lovgivningen om statsborgerskab har omfattet begrebet unionsborgerskab [40], bør det erindres, at bestemmelserne om fri bevægelighed blev fastlagt, før dette begreb blev indført, og at de, for så vidt som det er nødvendigt at kategorisere dem »i traditionel forstand«, i hovedsagen kan betragtes som en del af udlændingelovgivningen [41]. Det samme gælder efter min opfattelse begreber, der skal forstås som beslægtede med fri bevægelighed, såsom rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, og artikel 7. Når først der er givet tilladelse til indrejse, indebærer disse rettigheder en ret til at bosætte sig og i givet fald tage beskæftigelse på medlemsstatens område. Det grundlæggende spørgsmål i hovedsagen er ikke, »hvilket statsborgerskab har ansøgerne i hovedsagen«? Spørgsmålet er snarere, »hvilke kategorier af personer har en medlemsstat forpligtelser over for i medfør af artikel 6, stk. 1, og artikel 7«?

77. Følgende yderligere spørgsmål er blevet rejst i de skriftlige indlæg fra visse af parterne, hvorfor jeg vil behandle dem kort.

78. For det første har den polske regering gjort gældende, at en fortolkning af afgørelse nr. 1/80 på den måde, som jeg har foreslået, vil føre til forskellig behandling af nederlandske statsborgere, dvs. mellem de nederlandske statsborgere, der også har tyrkisk statsborgerskab, og dem, som kun har statsborgerskab i værtsmedlemsstaten. Hvis og i det omfang en sådan situation ville opstå, ville det

38 — Jf. bl.a. Wählergruppe Gemeinsam-dommen, nævnt i fodnote 7 ovenfor, præmis 64.

39 — Jf. bl.a. Nazli-dommen, nævnt i fodnote 14 ovenfor, præmis 55.

40 — Jf. f.eks. dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613; Rottmann-dommen, nævnt i fodnote 29 ovenfor; dom af 8.3.2011, sag C-34/09, Ruiz Zambrano, Sml. I, s. 1177; og af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375.

41 — Jf. i denne retning R.M. White, »Nationality and Citizenship«, i *Stair Memorial Encyclopaedia*, Reissue 9, punkt 5.

være en følge af forpligtelser i medfør af associeringsaftalen i sig selv. Disse forpligtelser er, som tidligere nævnt, bindende for alle medlemsstaterne. Situationen adskiller sig ikke fra den situation, som opstår i forbindelse med unionsborgerskab. Det er uundgåeligt, at der kan forekomme forskelsbehandling under sådanne omstændigheder [42].

79. For det andet har den polske regering påberåbt sig artikel 3 i Haagkonventionen [43] til støtte for dens argumentation. Som Domstolen præciserede i Garcia Avello-dommen, indeholder denne bestemmelse ikke en forpligtelse, men blot en mulighed for de kontraherende parter [44]. Under disse omstændigheder står det ikke en medlemsstat frit for at udøve denne mulighed, hvis den er underkastet bindende forpligtelser, der hindrer den heri.

80. For det tredje støtter Kommissionen en del af sin argumentation på Domstolens praksis vedrørende fortabelse af rettighederne i henhold til artikel 7. Domstolen har fastslået, at de rettigheder, som tilkommer familiemedlemmer, der opfylder betingelserne i denne bestemmelse, kun kan begrænses af to grunde, nemlig i det tilfælde hvor en migrerende tyrkers tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område udgør en faktisk og alvorlig trussel for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed på grund af hans personlige adfærd i henhold til artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, eller hvis familiemedlemmet forlader værtsmedlemsstatens område i en længere periode og uden lovlige grunde [45].

81. Jeg kan ikke se, hvordan denne argumentation skulle kunne tjene et formål i den foreliggende sag. Domstolen ønsker således at afgrænse de omstændigheder, under hvilke en værtsmedlemsstat kan tilbagetrække rettigheder i henhold til artikel 7. Dette er ikke aktuelt i den foreliggende sag. Spørgsmålet er, om sådanne rettigheder overhovedet er opstået – ikke om de, når de er opstået, kan trækkes tilbage. For at kunne besvare den nationale rets spørgsmål, er det således nødvendigt at anlægge en anden indfaldsvinkel.

82. I lyset af ovenstående er jeg af den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares med, at artikel 7 skal fortolkes således, at familiemedlemmerne til en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, fortsat kan påberåbe sig denne bestemmelse, selv om den pågældende arbejdstager har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, samtidig med at han har bevaret sit tyrkiske statsborgerskab.

Det andet spørgsmål

83. Med sit andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om det for besvarelsen af det første spørgsmål nogen betydning har, på hvilket tidspunkt den pågældende tyrkiske arbejdstager har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten. En besvarelse heraf ville være fornøden, f.eks. hvis besvarelsen af det første spørgsmål afhang af det præcise tidspunkt, hvor statsborgerskabet i værtsmedlemstaten blev erhvervet. Da det imidlertid fremgår af mit forslag til besvarelse af det første spørgsmål, at et sådant spørgsmål om tid ikke opstår, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

42 — Jf. i denne retning generaladvokat Albers forslag til afgørelse af 18.5.1999 i Mesbah-sagen, nævnt i fodnote 29 ovenfor, punkt 49. Domstolen fulgte ikke dette forslag til afgørelse i sin dom, men har ikke erklæret sig uenig i generaladvokatens opfattelse i det pågældende punkt.

43 — Haagkonventionen af 12.4.1930 om visse spørgsmål vedrørende lovkonflikter om statsborgerskab (*League of Nations Treaty Series*, Vol. 179, s. 89), som trådte i kraft den 1.7.1937. Den er blevet ratificeret af en række stater, herunder Nederlandene. Konventionens artikel 3 bestemmer, at »en person, der har to eller flere statsborgerskaber, af hver af de stater, hvis statsborgerskab han har, kan betragtes som statsborger i staten« [Domstolens oversættelse].

44 — Nævnt i fodnote 40 ovenfor. Jf. dommens præmis 28.

45 — Jf. bl.a. dom af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 36 og 38, af 25.9.2008, sag C-453/07, Er, Sml. I, s. 7299, præmis 30, og af 18.12.2008, sag C-337/07, Altun, Sml. I, s. 10323, præmis 62. For en diskussion vedrørende artikel 6 henvises til punkt 36 ovenfor.

Forslag til afgørelse

84. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare de af Raad van State forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen skal fortolkes således, at familiemedlemmerne til en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat fortsat kan påberåbe sig denne bestemmelse, selv om den pågældende arbejdstager har opnået statsborgerskab i værtsmedlemsstaten, samtidig med at han har bevaret sit tyrkiske statsborgerskab.«