Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 20 oktober 2011 [1]

Förenade målen C-7/10 och C-9/10

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

(Begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Associeringsavtalet EEG–Turkiet — Uppehållsrätt — Familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten — Naturalisationstidpunkt”

1. Respektive begäran om förhandsavgörande gäller beslut nr 1/80 av associeringsrådet EEG–Turkiet (nedan kallat beslut nr 1/80) [2] och särskilt artikel 7 i detta beslut (nedan kallad artikel 7).

2. Den fråga som domstolen har att ta ställning till gäller i båda målen tillämpningen av denna artikel när familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare, som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, har förenats där med arbetstagaren. Före deras ankomst har de i målen aktuella turkiska arbetstagarna emellertid beviljats medborgarskap i värdmedlemsstaten samtidigt som de har behållit sitt ursprungliga medborgarskap. Medför naturalisation i värdmedlemsstaten att familjemedlemmarna förlorar de rättigheter som annars skulle ha tillkommit dem enligt artikel 7?

Tillämpliga bestämmelser

Associeringsavtalet EEG–Turkiet

3. Associeringsavtalet EEG–Turkiet (nedan kallat associeringsavtalet) [3] ingicks år 1963. I artikel 12 föreskrivs att ”[d]e avtalsslutande parterna ska vägledas av artiklarna [45 FEUF, 46 FEUF och 47 FEUF] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig”.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen. Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet. Beslutet har, i likhet med tilläggsprotokollet, vartill hänvisning görs i fotnot 3 och fotnot 5 nedan, inte publicerats i rättsfallssamlingen men det finns tillgängligt i *EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*, Byrån för Europeiska unionens officiella publikationer, Bryssel, 1992.

3 — Avtal om upprättandet av en associering mellan EEG och Turkiet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963 (EGT L 361, 1977, s. 29).

4. I artikel 2.3 i associeringsavtalet sägs att associeringen ska omfatta en förberedande fas, en övergångsfas och en slutfas. [4]

5. Som ett led i åtgärderna för att genomföra övergångsfasen kom associeringsavtalets parter år 1970 överens om ett tilläggsprotokoll till detta avtal. [5] I artikel 36 i tilläggsprotokollet föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare mellan medlemsstaterna och Turkiet ska genomföras stegvis enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet samt att det associeringsråd, som inrättats genom avtalet, ska fastställa bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

Beslut nr 2/76

6. I associeringsrådets beslut nr 2/76 [6] föreskrivs en mängd åtgärder i syfte att genomföra associeringsavtalets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare. Det har emellertid en ganska begränsad omfattning.

Beslut nr 1/80

7. Associeringsrådet antog beslut nr 1/80 för att genomföra artikel 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet. [7] Enligt tredje skälet i ingressen till beslut nr 1/80 syftar detta till att på det sociala området förbättra det system som tillämpas för arbetstagare och deras familjer i förhållande till det system som inrättades genom beslut nr 2/76.

8. Artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80 återfinns i kapitel II (”Sociala bestämmelser”) under avsnitt 1 (”Frågor om anställning och fri rörlighet för arbetstagare”). I artikel 6.1 (nedan kallad artikel 6.1) föreskrivs följande:

”Med undantag för 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.”

9. I artikel 7 föreskrivs följande:

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

4 — Den första fasen avslutades den 1 januari 1973, då tilläggsprotokollet, som omnämns i fotnot 5 nedan, trädde i kraft och den andra fasen den 31 december 1995, då beslut nr 1/95 fattat av associeringsrådet för EG och Turkiet av den 22 december 1995 om genomförande av den slutgiltiga fasen av tullunionen (EGT L 35, 1996, s. 1) trädde i kraft.

5 — Tilläggsprotokollet undertecknades i Bryssel den 23 november 1970. Det ingicks, godkändes och bekräftades i gemenskapens namn genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 361, 1977, s. 29).

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

7 — Se dom av den 8 maj 2003 i mål C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (REG 2003, s. I-4301), punkt 64.

— rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,

— rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva valfri avlönad verksamhet.

…”

10. I artikel 14.1 i beslut nr 1/80, samma avsnitt, föreskrivs följande:

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

Unionslagstiftningen

11. I artikel 27.2 i direktiv 2004/38[8] föreskrivs följande:

”Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

Nationell lagstiftning

Vreemdelingenwet av år 2000

12. Enligt artikel 18.1 e i Vreemdelingenwet (utlänningslagen) av år 2000 (nedan kallad Vw 2000) kan en ansökan om förlängning av ett tillfälligt uppehållstillstånd avslås, om ansökan görs av en utlänning som utgör ett hot mot den allmänna ordningen. I artikel 19 Vw 2000 föreskrivs att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan återkallas på någon av de grunder som anges i artikel 18.1.

13. I artikel 67.1 b Vw 2000 stadgas att Staatssecretaris kan förklara en utlänning icke önskvärd, om vederbörande genom en lagakraftvunnen dom har dömts för brott till fängelse i tre år eller mera. En utlänning, som har förklarats icke önskvärd, har enligt artikel 67.3 inte rätt att uppehålla sig i Nederländerna.

Vreemdelingenbesluit av år 2000

14. I artikel 3.86.1 d i Vreemdelingenbesluit (utlänningsförordningen) av år 2000 (nedan kallad Vb 2000) föreskrivs att en ansökan om förlängning av ett tillfälligt uppehållstillstånd kan avslås enligt artikel 18.1 e Vw på grund av hot mot den allmänna ordningen, om utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för bland annat ett brott som kan straffas med fängelse i tre år eller mera och har erhållit ett frihetsberövande straff, vid vilket den ovillkorliga delen motsvarar minst den tidsperiod som fastställs enligt artikel 3.86.2, vilken föreskriver en glidande skala baserad på längden av den berörda personens vistelse i Nederländerna.

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, med rättelse i EUT L 229, s. 35).

Bakgrund och tolkningsfrågor

Mål C-7/10

15. Tayfun Kahveci, som är turkisk medborgare, kom till Nederländerna år 1999. Han beviljades då ett tillfälligt uppehållstillstånd. Enligt ett beslut av den 1 december 1999 beviljades han uppehållstillstånd med det begränsande villkoret ”vistelse hos maka, R. Kahveci”. Från och med den 1 april 2001 betecknades tillståndet som ett tillfälligt uppehållstillstånd. Dess giltighetstid förlängdes helt nyligen till den 12 mars 2009.

16. Den 24 juni 2004 dömdes Tayfun Kahveci i Nederländerna för försök till mord och medverkan till olaga frihetsberövande. Den ovillkorliga delen av hans dom var sex år och nio månader, som, med hänsyn till längden av hans vistelsetid i Nederländerna, överskred den enligt artikel 3.86.2 Vb 2000 fastställda tidsperioden.

17. Tayfun Kahvecis maka var född i Nederländerna och dotter till en turkisk arbetstagare, som omfattades av artikel 6.1. Hon hade bott tillsammans med sina föräldrar under mer än fem år. Den 3 juni 1999, före Tayfun Kahvecis ankomst till Nederländerna, beviljades hon nederländskt medborgarskap samtidigt som hon behöll sitt turkiska medborgarskap. Det är ostridigt att hon tillhörde den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna och att Tayfun Kahveci bodde tillsammans med henne fram till dess han frihetsberövades.

18. I beslut av den 20 mars 2007 beslöt Staatssecretaris att förklara Tayfun Kahveci icke önskvärd och dessutom att återkalla hans uppehållstillstånd enligt artikel 67.1 b Vw 2000.

19. Tayfun Kahveci anförde i sin begäran om omprövning av detta beslut att Staatssecretaris hade underlåtit att ta hänsyn till vad han anfört om sin uppehållsrätt enligt artikel 7. Om Staatssecretaris hade gjort det, skulle han ha varit skyldig att tillämpa den skyddsnivå som tillkom personer i Tayfun Kahvecis situation enligt artikel 27.2 i direktiv 2004/38. [9]

20. Genom beslut av den 28 december 2007 avslog Staatssecretaris begäran om omprövning med hänvisning till att Tayfun Kahvecis maka redan hade nederländskt medborgarskap vid tidpunkten för Tayfun Kahvecis ansökan om sitt ursprungliga uppehållstillstånd. Enligt Staatssecretaris uppfattning följde härav att varken hon eller hennes familjemedlemmar kunde åberopa bestämmelserna i beslut nr 1/80.

21. Tayfun Kahveci överklagade detta beslut till Rechtbank ’s Gravenhage (domstol i första instans i Haag), som biföll överklagandet med motiveringen att Tayfun Kahvecis maka – i egenskap av turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna – inte hade gått miste om sina rättigheter enligt artikel 7 till följd av sin naturalisation.

22. Staatssecretaris överklagade till den hänskjutande domstolen. Staatssecretaris anförde att Rechtbank hade gjort ett felaktigt ställningstagande när den fann att beslut nr 1/80 var tillämpligt. Staatssecretaris uppfattning, såsom den redovisas i begäran om förhandsavgörande, var att ”[Tayfun Kavechis maka] genom sitt nederländska medborgarskap uppnått starkast möjliga position vad gäller både bosättning och arbete. ... [M]an kan dra slutsatsen att en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna inte längre kan anses vara en turkisk arbetstagare i och med att vederbörande har förvärvat nederländskt medborgarskap.”

9 — Se vidare punkt 40 nedan.

Mål C-9/10

23. Osman Inan kom till Nederländerna år 1999 med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Den 15 februari 2000 beviljades han uppehållstillstånd med det begränsande villkoret ”familjeåterförening med förälder H. Inan”. Från och med den 1 april 2001 utgjorde tillståndet ett tillfälligt uppehållstillstånd. Dess giltighetstid förlängdes helt nyligen till den 10 juni 2005.

24. Den 12 maj 2006 dömdes Osman Inan i Nederländerna för försök till mord, försök till dråp, medhjälp till drogrelaterade brott och våld mot person. Den ovillkorliga delen av hans straff var sju år, som, med hänsyn till längden av hans vistelse i Nederländerna, överskred den tidsperiod enligt artikel 3.86.2 Vb 2000 fastställda tidsperioden.

25. Det är otvistigt att Osman Inans far beviljades nederländskt medborgarskap den 22 december 1993, det vill säga före Osman Inans ankomst till Nederländerna, och att han samtidigt behöll sitt turkiska medborgarskap. I begäran om förhandsavgörande anförs att Osman Inan bodde tillsammans med sin far fram till dess att han häktades i början av februari 2005. Det anförs vidare att Staatssecretaris inte påstod annat än att Osman Inans far var en arbetstagare som tillhörde den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna.

26. Genom beslut av den 13 november 2007 förklarade Staatssecretaris att Osman Inan var icke önskvärd. Detta beslut grundades, liksom i Tayfun Kahvecis fall, på artikel 67.1 b Vw 2000. Staatssecretaris anförde att Osman Inan inte kunde anses som en familjemedlem i den betydelse som avsågs i artikel 7, eftersom Osman Inans far hade beviljats nederländskt medborgarskap före Osman Inans ankomst till värdmedlemsstaten. Den omständigheten att hans far hade behållit sitt turkiska medborgarskap föranledde inte någon annan bedömning.

27. I begäran om omprövning av detta beslut anförde Osman Inan även att han var berättigad till den skyddsnivå som tillkom personer i hans situation i enlighet med artikel 27.2 i direktiv 2004/38.[10] En tolkning som innebar att beslut nr 1/80 inte var tillämpligt i hans fall skulle undergräva integrationen för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar.

28. Staatssecretaris avslog begäran om omprövning genom beslut av den 17 juli 2008.

29. Osman Inan överklagade detta beslut till Rechtbank ’s Gravenhage, som biföll överklagandet med hänvisning till att Osman Inans far inte hade gått miste om sina rättigheter enligt artikel 7 till följd av sin naturalisation.

30. Staatssecretaris överklagade även i detta fall Rechtbanks beslut till den hänskjutande domstolen och anförde att Rechtbank hade gjort en felaktig bedömning genom att anse att beslut nr 1/80 var tillämpligt.

Tolkningsfrågorna

31. Raad van State har i båda målen ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Ska [artikel 7] tolkas så att familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare, som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, inte längre kan åberopa denna bestämmelse, när arbetstagaren har blivit medborgare i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap?

10 — Se vidare punkt 40 nedan.

2. Är det för svaret på den första frågan av betydelse vid vilken tidpunkt arbetstagaren förvärvade medborgarskap i värdmedlemsstaten?”

32. Motparterna i målen vid den nationella domstolen, den nederländska och den polska regeringen samt kommissionen har yttrat sig skriftligt och muntligt.

Bedömning

Inledande synpunkter

33. Jag vill ge några korta inledande synpunkter innan jag behandlar tolkningsfrågorna.

34. För det första gäller omständigheterna i båda målen vid den nationella domstolen situationen för familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten. I Tayfun Kahvecis fall var hans hustru dotter till en turkisk arbetstagare som hade förvärvat rättigheter enligt artikel 6.1 efter ankomsten till Nederländerna. Hon var således själv en familjemedlem till en turkisk arbetstagare och hade som sådan rätt att åberopa artikel 7. I Osman Inans fall var hans far en turkisk arbetstagare som hade rättigheter enligt artikel 6.1. I båda fallen har familjemedlemmarna (Tayfun Kahveci och Osman Inan) åberopat rättigheter enligt artikel 7. Dessa rättigheter (förutsatt att de existerar) härrör i Tayfun Kahvecis fall från hans maka och i Osman Inans fall från hans far. Eftersom både Tayfun Kahveci och Osman Inan kom till Nederländerna år 1999, hade de, vid de i de nationella målen relevanta tidpunkterna, varit bosatta i denna medlemsstat under längre tid än fem år, som är den tidsperiod som föreskrivs i artikel 7 andra strecksatsen.

35. För det andra har domstolen slagit fast att artikel 7, även om den uttryckligen avser endast rätten till anställning i värdmedlemsstaten, med nödvändighet förutsätter (på samma sätt som artikel 6.1) att det föreligger en motsvarande uppehållsrätt, utan vilken bestämmelsen skulle sakna all verkan.[11] Det är dessa uppehållsrättigheter som det är fråga om här. Mot bakgrund av längden på de fängelsestraff som har utdömts för Tayfun Kahveci och Osman Inan,[12] framstår det som en akademisk fråga huruvida det skulle vara aktuellt för dem att utöva rätten att börja arbeta i Nederländerna.[13]

36. Användningen av uttrycket ”motsvarande” för att beskriva uppehållsrätten i fråga tyder på att denna rättighet är beroende av rätten att komma in på arbetsmarknaden. Vad gäller artikel 6.1 kan sambandet mellan dessa två rättigheter (att arbeta och att uppehålla sig) sägas vara tillräckligt klart. Artikel 6.1 har som främsta syfte att göra det möjligt för turkiska arbetstagare, som uppfyller förutsättningarna i artikeln, att få anställning i värdmedlemsstaten. När en arbetstagare inte längre har möjlighet att göra det, till exempel på grund av att vederbörande har uppnått pensionsåldern eller har varit utsatt för ett olycksfall i arbetet, vilket har lett till hel och varaktig oförmåga att senare utöva avlönad verksamhet, finns ingen rätt att stanna kvar där och uppehållsrätten förloras.[14]

37. Artikel 7 är mera komplicerad. Bestämmelsen har två relaterade men inte desto mindre skilda syften. För det första förbättras en turkisk arbetstagares ställning genom att vederbörande enligt artikeln kan få ha sina familjemedlemmar hos sig i sin bosättningsstat.[15] För det andra gynnas familjemedlemmarna själva genom att de enligt artikeln har fått rätt att inneha en anställning i

11 — Se, för ett liknande resonemang, beträffande artikel 6.1 bland annat dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 29, och beträffande artikel 7 bland annat dom av den 22 december 2010 i mål C-303/08, Bozkurt (REU 2010, s. I-13445), punkt 31.

12 — Se, vad gäller Tayfun Kahveci, punkt 16, och, vad gäller Osman Inan, punkt 24.

13 — Åtminstone vid den i de nationella målen aktuella tidpunkten. Begäran om förhandsavgörande är daterad den 31 december 2009 i båda målen.

14 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), punkt 37.

15 — Se vidare punkt 50 nedan.

värdmedlemsstaten, förutsatt att de har varit lagligen bosatta där under föreskriven tidsperiod.[16] Kan man, mot bakgrund av det första av dessa syften, säga att uppehållsrättigheterna enligt artikel 7 med nödvändighet hänger samman med tagandet av en anställning i värdmedlemsstaten eller kan de även existera oberoende härav? Domstolen har ännu inte behandlat denna fråga i sin rättspraxis.[17] Parterna har inte yttrat sig om den under förfarandet. I begäran om förhandsavgörande har domstolen inte heller ombetts besvara den. Det är således inte en fråga i vilken jag avser framföra någon ståndpunkt. Jag anmärker endast att det enligt min mening tycks finnas ett problem här.[18] När domstolen har besvarat tolkningsfrågorna i de aktuella målen, ankommer det på den nationella domstolen att besluta huruvida Tayfun Kahveci och/eller Osman Inan har de erforderliga rättigheterna enligt artikel 7.

38. En turkisk arbetstagare, som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och till följd härav blir naturaliserad i den staten, behöver, för det tredje, inte längre åberopa beslut nr 1/80 för att delta på arbetsmarknaden där. I det sammanhanget har beslutet såtillvida gjort sitt. För arbetstagarens familjemedlemmar har emellertid en korrekt tolkning av beslut nr 1/80 kvar sin betydelse. Det är sannolikt att medlemsstaternas nationella system ger familjemedlemmar till medborgare i dessa stater rätt att resa in på staternas territorier för att bosätta sig och arbeta där. De självständiga rättigheter som en familjemedlem till en turkisk medborgare kan erhålla i enlighet med artikel 7 står emellertid utanför den ekvationen. Det är därför nödvändigt att ta ställning till hur den bestämmelsen ska tillämpas på de aktuella omständigheterna.

39. I båda målen vid den nationella domstolen har, för det fjärde, de turkiska familjemedlemmarna begått allvarliga brott och riskerar således utvisning från värdmedlemsstaten. Tolkningsfrågornas potentiella dimensioner är emellertid avsevärt större. En tillämpning av artikel 7 på familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som har förvärvat medborgarskap i den värdmedlemsstaten kan ha avgörande betydelse för var och en av dessa familjemedlemmar, oavsett deras situation och tidigare historia.

40. I samband med ifrågavarande brott och den risk för utvisning som de kan leda till, är, slutligen, domstolens tolkning av artikel 14 i beslut nr 1/80 av betydelse. Domstolen har slagit fast att utgångspunkten vid fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i denna artikel[19] – och följaktligen de nationella myndigheternas rätt att tillämpa artikeln – ska vara tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i unionens medlemsstater. Enligt bestämmelser härom, som numera finns i direktiv 2004/38, ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet uteslutande grunda sig på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott utgör i sig inte anledning att vidta sådana åtgärder. En tidigare dom för brott kan således endast få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för domen vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna säkerheten.[20] Det framgår att Nederländernas nationella lagstiftning inte automatiskt tillhandahåller skydd på en sådan hög nivå åt personer i Tayfun Kahvecis och Osman Inans situation.

16 — Se vidare punkt 51 nedan.

17 — Domstolen fastslog visserligen i dom av den 7 juli 2005 i mål C-373/03, Aydinli (REG 2005, s. I-6181), punkt 39, att artikel 7 första och andra strecksatserna ”ålägger [familjemedlemmarna] inte någon som helst skyldighet att utöva ... avlönad verksamhet” och konstaterade vidare i dom av den 18 juli 2007 i mål C-325/05, Derin (REG 2007, s. I-6495), punkt 56, att ”familjemedlemmar ... innehar ... en ställning som är oberoende av huruvida de utövar en avlönad verksamhet”. Jag anser dock inte att dessa uttalanden löser problemet.

18 — Jag vill tillägga att det framgår av domstolens rättspraxis att fängelseperioder i värdmedlemsstaten inte i sig, inte ens om fängelsestraffet är på flera år, leder till förlust av rättigheter enligt artikel 7 (se, för ett liknande resonemang, domen i målet Derin (ovan fotnot 17), punkt 56 och där angiven rättspraxis. Frågan är emellertid om en familjemedlem för att omfattas av artikel 7 helt enkelt ska vara bosatt i värdmedlemsstaten som ett led i familjeåterföreningen, vilket förutsätts i bestämmelsen, eller om det krävs något tecken på avsikt att delta på arbetsmarknaden i den staten (i förekommande fall efter frigivning från fängelse och då samtliga övriga relevanta omständigheter är uppfyllda).

19 — Domstolen har uttalat att det måste ”för att en nationell domstol skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, under alla omständigheter föreligga ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen” (se bland annat dom av den 4 oktober 2007 i mål C-349/06, Polat (REG 2007, s. I-8167), punkt 34).

20 — Se domen i målet Polat (ovan fotnot 19), punkterna 30–32.

Tolkningsfråga 1

41. Den nationella domstolen har i sin första tolkningsfråga i huvudsak begärt att få klarlagt hur begreppet ”familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat” i artikel 7 ska tolkas under de omständigheter som gäller i de aktuella målen.

Syftena med associeringsavtalet och beslut nr 1/80

42. Eftersom beslut nr 1/80 inte innehåller någon definition av vad som avses med detta begrepp, är det nödvändigt att tolka det mot bakgrund av det större sammanhang i vilket regelverket infördes.

43. Såsom framgår av artiklarna 2.1 och 12 i associeringsavtalet, har detta till syfte att inrätta en associering avsedd att främja utvecklingen av handel och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, däribland på arbetsmarknadsområdet, genom att successivt genomföra fri rörlighet för arbetstagare. I artikel 12 föreskrivs att de avtalsslutande parterna ska vägledas av relevanta fördragsbestämmelser om fri rörlighet ”för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig”. [21]

44. I artikel 36 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet föreskrivs ytterligare bestämmelser om fri rörlighet och associeringsrådet bemyndigas att fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

45. Det var i detta sammanhang som beslut nr 1/80 antogs. Enligt tredje skälet i ingressen har detta till syfte att på det sociala området förbättra behandlingen av arbetstagare och deras familjemedlemmar i förhållande till de åtgärder som infördes genom beslut nr 2/76, vilket associeringsrådet hade antagit den 20 december 1976.

46. Mot denna bakgrund fastslås i beslut nr 1/80 specifika bestämmelser gällande turkiska arbetstagares anställning (artikel 6.1) och dessa arbetstagares familjemedlemmar (artikel 7) i medlemsstaterna.

47. En turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har enligt artikel 6.1 getts vissa rättigheter på grundval av sin anställning där. Efter fyra års reguljär anställning har en turkisk arbetstagare rätt att utöva valfri avlönad verksamhet i medlemsstaten. Till följd härav har vederbörande arbetstagare, i fråga om tillgång till arbetsmarknaden, försatts i samma situation som en medborgare i den staten eller en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

48. Artikel 7 kompletterar denna bestämmelse. I artikeln föreskrivs regler om en sådan arbetstagares familjemedlemmar, vilka har fått tillstånd att förena sig med arbetstagaren i värdmedlemsstaten.

49. Domstolen har slagit fast att syftet med artikel 7 är att främja turkiska arbetstagares anställning och bosättning genom att upprätthållandet av familjeband säkerställs i värdmedlemsstaten. [22]

50. Detta syfte uppnås för det första genom att se till att en turkisk arbetstagares familjemedlemmar får tillstånd att förenas med arbetstagaren i värdmedlemsstaten och bosätta sig där, varigenom det blir möjligt för familjen att vara tillsammans.

21 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Wählergruppe Gemeinsam (ovan fotnot 7), punkt 62.

22 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 1997 i mål C-351/95, Kadiman (REG 1997, s. I-2133), punkt 34.

51. För att en turkisk arbetstagares kärnfamilj ska kunna etablera sig på ett mer varaktigt sätt i värdmedlemsstaten tillerkänns, för det andra, dessa familjemedlemmar genom artikel 7 dessutom rätten att efter en viss tid inneha anställning där. [23]

52. Domstolen har sammanfattat detta tvåstegssyfte genom att slå fast att ”det system som inrättas genom artikel 7 första stycket [är] avsett att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten, för det första genom att tillåta den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar att uppehålla sig tillsammans med denne och för det andra genom att förstärka deras ställning i den staten genom att tillerkänna dem rätten att tillträda en anställning i medlemsstaten”. [24]

53. Begreppet integration och dess innebörd, såväl beträffande turkiska arbetstagare som dessa arbetstagares familjemedlemmar, är därför av avgörande betydelse vid varje tolkning av artiklarna 6.1 och 7. [25]

54. Kan man mot denna bakgrund säga att en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och utövar sina rättigheter enligt artikel 6.1 (Osman Inans far) eller enligt artikel 7 (Tayfun Kahvecis maka) och som före familjens återförening enligt artikel 7 förvärvar medborgarskap i den staten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap, ska anses ha förlorat de rättigheter som annars skulle ha tillkommit arbetstagarens familjemedlemmar i enlighet med artikel 7?

55. Enligt min mening kan man inte det.

56. Ett sådant ställningstagande skulle direkt strida mot det integrationssyfte som jag just har beskrivit.

57. Turkiska arbetstagare som uppfyller förutsättningarna i artikel 6.1 eller artikel 7 och samtidigt har rätt till naturalisation enligt reglerna i värdmedlemsstaten angående förvärv av medborgarskap, befinner sig i ett dilemma, om de önskar vara förenade med sina familjemedlemmar i den staten i enlighet med artikel 7. En möjlighet för dem är att överge planerna på naturalisation och leva tillsammans med sina familjemedlemmar i det land där de arbetar och är bosatta, förutsatt att det nödvändiga tillståndet enligt artikel 7 för deras återförening beviljas. Alternativt kan de avstå från varje tanke på familjeåterförening enligt artikel 7 och ansöka om medborgarskap i värdmedlemsstaten.

58. Det är visserligen riktigt att de i så fall då skulle omfattas av värdmedlemsstatens nationella regler beträffande sina familjemedlemmars rätt att befinna sig inom denna stats territorium. Vad de relevanta nationella reglerna eller unionsreglerna än kan föreskriva i en sådan situation, är detta emellertid inte – eller behöver åtminstone inte vara – detsamma som att åtnjuta rättigheter enligt artikel 7. Såsom kommissionen (som intagit motsatt ståndpunkt till den som intagits av den nederländska och den polska regeringen) har påpekat, måste det antas att många turkiska arbetstagare skulle bli mindre benägna att ge in en ansökan om naturalisation under dessa omständigheter. Ett sådant resultat skulle vara både orättvist och orimligt. Det är även onödigt.

59. Påverkas detta ställningstagande av den nederländska regeringens argument att de turkiska arbetarna uppnår integrationens höjdpunkt, när de förvärvar medborgarskap i värdmedlemsstaten? De skulle, med andra ord, ha fullgjort integrationsprocessen och det finns följaktligen inget skäl till varför de (och, underförstått, deras familjemedlemmar) i fortsättningen ska omfattas av beslut nr 1/80. I denna argumentation godtas de integrationsmål som ligger till grund för beslutet, men den innebär samtidigt ett försök att hävda att dessa mål har passerats.

23 — Se domen i målet Kadiman (ovan fotnot 22), punkt 35.

24 — Se domen i målet Kadiman (ovan fotnot 22), punkt 36.

25 — Se även, beträffande beslut nr 1/80 i allmänhet, dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl. (REG 2003, s. I-12301), punkt 90, där domstolen angående beslutet uttalar att ”syftet i huvudsak är att turkiska arbetstagare gradvis skall integreras i [värdmedlemsstaten]”.

60. Jag anser inte det.

61. Integrationsbegreppet är inte bara vidsträckt. Det är även sammansatt. Såsom tolkningsredskap kan det vara av särskild relevans på det sociala området och på arbetsmarknadsområdet, liksom i samband med naturalisation och nationalitet. Frågor om språk, familjeband, kultur, religion och utbildning kan också behöva beaktas. Uttrycket kan förstås endast mot bakgrund av det sammanhang i vilket det används. I vissa fall gäller frågan inte vad som kan betecknas som ”fullständig integration” i en stats samhälle, utan om vilken grad av integration som krävs för att uppfylla förutsättningarna i en viss lagregel. Domstolen, som i domen i målet Bidar[26] var ombedd att tolka den bestämmelse som numera är artikel 18 FEUF, fastslog beträffande studenters samhällsintegration i värdmedlemsstaten att tre års bosättning i den staten var till fyllest för att säkerställa vad den betecknade som ”en tillräcklig grad av samhällsintegration [i den staten]”.[27]

62. Integrationsbegreppet i ett så begränsat sammanhang som bidragsregler för studenter från andra medlemsstater avviker emellertid mycket från det begrepp som är aktuellt här. Den nederländska regeringen har, såsom jag förstår det, i sina yttranden i detta mål hänvisat till integration i dess allra vidaste betydelse. Nederländerna har intagit ståndpunkten att en turkisk medborgare, i den situation som gäller för Tayfun Kahvecis maka eller Osman Inans far, i och med naturalisationen har blivit fullständigt integrerad i värdmedlemsstatens samhälle. Naturalisationen och genomförandet av integrationsprocessen är med andra ord en och samma sak.

63. Jag anser att ett sådant synsätt innebär en feltolkning av integrationsprocessens karaktär i det sammanhang i vilket den ska förstås här. Det är uppenbarligen riktigt att naturalisation utgör ett steg i denna process. Detta steg kan helt enkelt vara mycket betydelsefullt. I många fall återspeglar det en stark önskan från den naturaliserade personens sida att bli mera delaktig i värdmedlemsstatens samhälle och en acceptans från den statens sida att vederbörande bör bli det. Det kan dock, enligt min mening, inte vara korrekt att påstå att en turkisk arbetstagare enbart genom förvärv av medborgarskap i värdmedlemsstaten skulle ha blivit fullständigt integrerad i den staten och på samma gång ha brutit all meningsfull kontakt med sin ursprungsstat. För att en person ska bli integrerad på det sättet kan det ta många år och snarare mer än fem år som krävs enligt nederländsk lagstiftning för att en ansökan om medborgarskap ska kunna beviljas. Processen kan faktiskt ta mer tid än en generation. När en sådan arbetstagare har blivit naturaliserad kan det mycket väl vara riktigt att säga att vederbörande är på väg, och till och med på god väg, mot integration. Det är inte detsamma som att säga att vederbörande har blivit fullständigt integrerad.

64. Jag anser därför att den nederländska regeringens argumentation inte ska godtas. Jag vill, för fullständighetens skull, tillägga att om någon av de turkiska medborgarna i de nu aktuella målen uttryckligen hade avsagt sig sitt ursprungliga medborgarskap när de förvärvade medborgarskap i värdmedlemsstaten, är det, enligt min mening, möjligt att bedömningen skulle bli annorlunda. En sådan åtgärd skulle förmodligen kunna vara ett tecken på att den personen inte längre önskade att få komma i åtnjutande av rättigheter enligt beslut nr 1/80. Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål.

Medborgarskap

65. Den nederländska och den polska regeringen har ägnat en avsevärd del av sina yttranden åt den betydelse som de anser att medborgarskapslagstiftningen har med avseende på det aktuella målet. Det är därför nödvändigt att behandla vilken påverkan, om någon, som den lagstiftningen kan ha på de synpunkter som jag har angett ovan.

26 — Dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03 (REG 2005, s. I-2119).

27 — Domen i målet Bidar gällde giltigheten av nationella regler, enligt vilka bistånd beviljades till studerande, som lagligt uppehöll sig i värdmedlemsstaten, för att täcka deras kostnader för uppehälle, förutsatt att de studerandena hade sin ”hemvist” i den staten. Domstolen uttalade att det var legitimt för en medlemsstat att bevilja sådant bistånd endast till studerande som kunde påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat. Ett sådant krav kunde vara motiverat av medlemsstatens behov att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blev en orimlig börda, som kunde få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kunde ge. Den aktuella graden av integration kunde anses uppnådd när den berörda studenten bedömdes ha haft sin hemvist i värdmedlemsstaten under en viss tid. Se, i detta avseende, i huvudsak punkterna 48, 57–59 och 63 i domen.

66. Den nederländska regeringen har i huvudsak anfört att värdmedlemsstaten kan tillämpa de ”egna” medborgarskapsreglerna när en person innehar dubbelt medborgarskap, varav ett i värdmedlemsstaten. Det står inte en person i den positionen fritt att välja och vraka utifrån vad som tycks bäst gagna de egna intressena i en viss situation.

67. Den polska regeringen har för sin del gjort gällande att varje medlemsstat har bibehållit rätten att reglera inte endast förvärv och förlust av dess medborgarskap utan även de rättsliga verkningarna till följd av detta medborgarskap. En medlemsstat kan därför göra undantag för rätten att åberopa rättigheter som har sin grund i annan nationalitet vid nationella myndighetsförfaranden.

68. Jag anser inte att dessa argument är övertygande.

69. Såsom lagstiftningen för närvarande är utformad är det riktigt att medlemsstaterna har bibehållit makten att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap i den egna staten. [28] Förhållandet är detsamma beträffande medlemsstaternas maktutövning inom medborgarskapsområdet generellt. Denna är emellertid underkastad förbehållet att maktbefogenheterna måste utövas med vederbörligt iakttagande av unionsrätten. [29]

70. Rättigheter enligt artiklarna 6.1 och 7 utgör en integrerad del av unionens rättssystem [30] och har direkt effekt [31]. Medlemsstaterna är således bundna av förpliktelser som uppkommer enligt dessa bestämmelser, precis på samma sätt som de är skyldiga att rätta sig efter andra åligganden som har fastställts i unionsrätten.

71. Eftersom det inte finns något tvingande skäl som talar för motsatsen, följer härav, enligt min mening, att de ifrågavarande rättigheterna kan göras gällande mot medlemsstaterna i enlighet med sin ordalydelse.

72. Den nederländska och den polska regeringen har till stöd för sin respektive argumentering framför allt åberopat domen i målet Mesbah. [32] Det målet gällde en marockansk arbetstagare, som var bosatt i Belgien och som efter sin ankomst till den medlemsstaten hade förvärvat belgiskt medborgarskap samtidigt som han behöll sitt ursprungliga medborgarskap. Hans mor, som också var marockansk medborgare, levde tillsammans med honom. Hon var fysiskt handikappad och gjorde gällande att hon hade rätt till handikappbidrag i den staten i enlighet med artikel 41.1 i samarbetsavtalet mellan EEG och Marocko (nedan kallat samarbetsavtalet). I detta föreskrevs att familjemedlemmar som levde tillsammans med dessa arbetstagare hade rätt till socialförsäkringsförmåner enligt samma regler som gällde för belgiska medborgare. [33] Fastän arbetstagaren hade behållit sitt marockanska medborgarskap, blev han emellertid enligt belgisk lag behandlad som om han hade enbart belgiskt medborgarskap. Domstolen, som grundade sin dom på de i målet föreliggande omständigheterna, konstaterade 1) att

28 — Se, bland annat, förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som fogats till slutakten till Fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98), beslut fattat av stats- och regeringscheferna församlade i Europeiska rådet, Edinburgh, den 11 och 12 december 1992, om vissa problem som Danmark tagit upp såvitt avser fördraget om Europeiska unionen (EGT C 348, s. 1) och artikel 3 i Europeiska konventionen om medborgarskap som antogs den 6 november 1997 och trädde i kraft den 1 mars 2000.

29 — Se dom av den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Micheletti m.fl. (REG 1992, s. I-4239; svensk specialutgåva, volym 13, s. 11), punkt 10, av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah (REG 1999, s. I-7955), punkt 29, av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925), punkt 39, och av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottmann (REU 2010, s. I-1449), punkterna 39 och 41. Den underliggande principen har naturligtvis ett mycket större tillämpningsområde – se allmänt till exempel, beträffande etableringsfrihet, dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl. (REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435) och, beträffande beskattning, dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75).

30 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Sevince (ovan fotnot 11), punkt 9.

31 — Se, beträffande artikel 6.1, domen i målet Sevince (ovan fotnot 11), punkt 26, och, beträffande artikel 7, domen i målet Kadiman (ovan fotnot 22), punkt 28, och dom av den 22 juni 2000 i mål C-65/98, Eyüp (REG 2000, s. I-4747), punkt 25.

32 — Ovan fotnot 29.

33 — Samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko, undertecknat i Rabat den 27 april 1976 på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181). Enligt artikel 41.1 ”skall arbetare med marockanskt medborgarskap, och de familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av nationalitet jämfört med medborgarna i de medlemsstater där de är bosatta”.

arbetstagaren var medborgare i värdmedlemsstaten, 2) att de aktuella rättigheterna uppkom till följd av att arbetstagaren var medborgare i tredjeland, inte till följd av att han var medborgare i en annan medlemsstat samt 3) att de yrkade rättigheterna hänförde sig till en överenskommelse, vars syfte inte var att göra det möjligt för marockanska arbetstagare att röra sig fritt inom den dåvarande gemenskapen utan endast att trygga den sociala situationen för dessa arbetstagare och deras familjemedlemmar som bodde tillsammans med dem i värdmedlemsstaten. Domstolen slog på grund härav fast att det stod Belgien fritt att tillämpa sin medborgarskapslagstiftning och utesluta den marockanske arbetstagarens mor från rätten till handikappbidrag. [34]

73. Jag kan inte instämma i att domstolens uttalanden i domen i målet Mesbah skulle vara tillämpliga på de omständigheter som är för handen i det nu aktuella målet. Samarbetsavtalet var både till omfattning och syften avsevärt mera begränsat än associeringsavtalet, som utgör grunden för de rättigheter som är i fråga här. [35] Det är riktigt att det enligt samarbetsavtalet inte fick förekomma någon diskriminering på grund av nationalitet vad gällde marockanska medborgares arbetsförhållanden och löner. [36] Utöver detta var emellertid bestämmelserna i samarbetsavtalet, avsnitt 3 (med rubriken ”Samarbete på arbetets område”), i huvudsak begränsat till socialförsäkringsområdet, där återigen icke-diskriminerande behandling skulle gälla. [37] Det fanns ingenting som liknade de integrationsbaserade rättigheterna enligt artiklarna 6.1 och 7. Domstolen har vid upprepade tillfällen framhållit att dessa artiklar måste ges en extensiv och ändamålsenlig tolkning. Den har till exempel slagit fast att bestämmelserna i beslut nr 1/80, kapitel II, avsnitt 1, där artikel 6.1 ingår, ”utgör … ytterligare ett steg mot genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare i enlighet med [artiklarna 45 FEUF, 46 FEUF och 47 FEUF]”. [38] Den har även påpekat ”att det enligt en fast rättpraxis följer av lydelsen av artikel 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet samt av syftet med beslut nr 1/80 att de principer som uttrycks i artiklarna [45 FEUF, 46 FEUF och 47 FEUF] i så hög grad som möjligt skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80”. [39] Ett sådant synsätt framstår för mig som radikalt annorlunda än det som domstolen tillämpade vid tolkningen av samarbetsavtalet i domen i målet Mesbah.

74. Även om nederländska myndigheter i fråga om nationell lag är oförhindrade att anse att en arbetstagare, med både nederländskt och turkiskt medborgarskap, har endast nederländskt medborgarskap vid sina mellanhavanden med den arbetstagaren, anser jag att de i princip inte kan bortse från den personens turkiska medborgarskap i sina mellanhavanden med icke nederländska medborgare. Objektivt sett och från familjemedlemmarnas synpunkt är en person med dubbelt medborgarskap en person, som har turkiskt medborgarskap och som lagligen befinner sig på arbetsmarknaden i Nederländerna. Vederbörande är därför en ”turkisk arbetstagare” i den betydelse som avses i beslut nr 1/80. Förutsatt att familjemedlemmarna har kommit lagenligt till Nederländerna, kan de följaktligen åtnjuta rättigheter enligt artikel 7, även om källan till dessa rättigheter inte längre kan göra det själv, eftersom de nederländska myndigheterna vid behandlingen av arbetstagaren har rätt att bortse från ena halvan av vederbörandes medborgarstatus.

75. Jag vill tillägga följande. Medborgarskap och en medlemsstats rättigheter och skyldigheter i det sammanhanget är helt enkelt *en* fråga i det aktuella målet. För att besvara den nationella domstolens första fråga är det nödvändigt att tolka beslut nr 1/80 med beaktande av vilken betydelse ett medborgarskapsförvärv i värdmedlemsstaten har för rättigheter enligt artiklarna 6.1 och 7. Jag anser emellertid att den *verkliga* frågan är en annan. Den verkliga frågan i det aktuella målet gäller inte

34 — Se domen i detta mål, punkterna 34–36 och 39.

35 — Se, i detta avseende, dom av den 30 september 2004 i mål C-275/02, Ayaz (REG 2004, s. I-8765), där domstolen anförde att associeringsavtalet hade ”en ambitiösare målsättning” än samarbetsavtalet (punkt 47).

36 — Artikel 40.

37 — Artikel 41.

38 — Se, bland annat, domen i målet Wählergruppe Gemeinsam (ovan fotnot 7), punkt 64.

39 — Se, bland annat, domen i målet Nazli (ovan fotnot 14), punkt 55.

medlemsstaternas regler om medborgarskap i sig, utan vilken tolkning av de ifrågavarande bestämmelserna som ska anses vara den riktiga. Jag har redan angett mina synpunkter i det avseendet. Jag har även visat att jag inte finner någonting i de nationella medborgarskapsreglerna som föranleder en annan bedömning i detta mål.

76. Även om nyare rättspraxis angående det inbördes förhållandet mellan principen om fri rörlighet och medborgarskapslagstiftningen har tenderat att innefatta begreppet unionsmedborgarskap,[40] är det värt att hålla i minnet att reglerna om fri rörlighet föregick införandet av detta begrepp. Om dessa regler ska kategoriseras ”traditionellt”, kan de ses i huvudsak som en del av invandrarlagstiftningen.[41] Detsamma gäller, enligt min uppfattning, för begrepp som måste förstås som besläktade med fri rörlighet, såsom rättigheter enligt artiklarna 6.1 och 7. I och med att tillstånd har getts till inresa, innebär dessa bestämmelser rätt att bosätta sig och, i förekommande fall, rätt att delta på arbetsmarknaden inom medlemsstatens territorium. Huvudfrågan i de förevarande målen är inte: ”Vilken nationalitet hade sökandena i de nationella målen?” Den är i stället: ”Vilka är de personkategorier som medlemsstaterna enligt artiklarna 6.1 och 7 har förpliktelser emot?”

77. Följande ytterligare synpunkter har framförts i partsyttranden. Jag ska därför ta upp dem kortfattat.

78. För det första: Den polska regeringen har anfört att en tolkning av beslut nr 1/80 på det sätt jag har föreslagit, skulle leda till att skapa skillnader i behandlingen av nederländska medborgare, nämligen mellan dem som även har turkiskt medborgarskap och dem som har medborgarskap enbart i värdmedlemsstaten. En sådan situation, om och i vilken omfattning den uppstår, skulle vara en följd av förpliktelser enligt associeringsavtalet i sig. Sådana skyldigheter är, såsom jag har nämnt, bindande för alla medlemsstater. Situationen skiljer sig inte från den situation som uppstår i samband med unionsmedborgarskap. Det är oundvikligt att skillnader kan uppkomma under dessa omständigheter.[42]

79. För det andra: Den polska regeringen har åberopat artikel 3 i Haagkonventionen[43] till stöd för sitt resonemang. Såsom domstolen har gjort klart i domen i målet Garcia Avello innehåller denna bestämmelse inte en skyldighet utan endast en möjlighet för de avtalsslutande parterna.[44] Vid sådana förhållanden står det inte en medlemsstat fritt att använda sig av denna möjlighet, när den är underkastad bindande förpliktelser som hindrar den från att göra det.

80. För det tredje: Kommissionen har grundat delar av sin argumentation på domstolens rättspraxis angående förlust av rättigheter enligt artikel 7. Domstolen har uttalat att de rättigheter som enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 tillerkänns familjemedlemmar som uppfyller villkoren i denna bestämmelse får begränsas endast i två fall, nämligen om en turkisk invandrares närvaro i värdmedlemsstaten, på grund av vederbörandes personliga uppförande, utgör en faktisk och allvarlig fara för den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan i den mening som avses i artikel 14.1 i samma beslut, eller om vederbörande utan legitima skäl lämnar denna stat under avsevärd tid.[45]

40 — Se, till exempel, dom av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), domen i målet Rottmann (ovan fotnot 29), dom av den 8 mars 2011 i mål C-34/09, Ruiz Zambrano (REU 2011, s. I-1177) och av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy (REU 2011, s. I-3375).

41 — Se, i detta avseende, White, R.M., i *Stair Memorial Encyclopaedia, Reissue 9, Nationality and Citizenship*, punkt 5.

42 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Albers förslag till avgörande i målet Mesbah (ovan fotnot 29), punkt 49. Domstolen följde visserligen inte förslaget när den beslutade sin dom, men förklarade sig inte oenig med generaladvokaten på den ifrågavarande punkten.

43 — Haagkonventionen av den 12 april 1930 för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagar (Nationernas förbunds fördragssamling, nr 179, s. 89). Den trädde i kraft den 1 juli 1937. Den har ratificerats av en rad stater, däribland Nederländerna. I artikel 3 i konventionen föreskrivs följande: ”den, som är medborgare i två eller flera stater, [må] av envar av dessa stater anses som medborgare i denna stat.”

44 — Ovan fotnot 40. Se punkt 28 i domen i detta mål.

45 — Se, bland andra, dom av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya (REG 2004, s. I-10895), punkterna 36 och 38, av den 25 september 2008 i mål C-453/07, Er (REG 2008, s. I-7299), punkt 30, och av den 18 december 2008 i mål C-337/07, Altun (REG 2008, s. I-10323), punkt 62. För en diskussion angående artikel 6, se punkt 36 ovan.

81. Jag kan inte se att uttalandena bidrar till diskussionen i det nu aktuella målet. Domstolen har genom dessa eftersträvat att avgränsa de omständigheter under vilka en värdmedlemsstat kan återkalla rättigheter som fastslagits enligt artikel 7. Det är inte en fråga som uppkommer i förevarande fall. Frågan är i stället huruvida sådana rättigheter har uppkommit överhuvudtaget, inte huruvida de, när de väl har uppkommit, kan återkallas. För att besvara den nationella domstolens fråga är en annan utgångspunkt således nödvändig.

82. Mot bakgrund av det anförda anser jag att tolkningsfråga 1 ska besvaras på följande sätt. Artikel 7 ska tolkas på så sätt att familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat kan fortsätta att åberopa den bestämmelsen, även om arbetstagaren har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap.

Tolkningsfråga 2

83. Den nationella domstolen har i sin andra tolkningsfråga begärt att få klarhet i huruvida det i svaret på den första frågan är relevant vid vilken tidpunkt den berörda turkiska arbetstagaren förvärvade medborgarskap i värdmedlemsstaten. Ett svar skulle vara nödvändigt om till exempel svaret på den första tolkningsfrågan berodde på den exakta tidpunkt vid vilken medborgarskap i värdmedlemsstaten förvärvades. Det ligger emellertid i det svar jag föreslår att någon tidsfråga av det slaget inte uppkommer. Jag anser därför att det inte är nödvändigt att besvara tolkningfråga 2.

Förslag till avgörande

84. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Raad van State på följande sätt:

Artikel 7 i beslut nr 1/80 av associeringsrådet EEG–Turkiet av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen ska tolkas så, att familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat kan fortsätta att åberopa den bestämmelsen, även om arbetstagaren har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap.