Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. december 2016 *

»Præjudiciel forelæggelse — associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — afgørelse nr. 1/80 — artikel 7, stk. 1 — opholdsret for familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat — betingelser — intet krav om, at den tyrkiske arbejdstager har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i de første tre år af familiemedlemmets ophold«

I de forenede sager C-508/15 og C-509/15,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelser af 9. juli 2015, indgået til Domstolen den 24. september 2015, i sagerne:

Sidika Ucar (sag C-508/15),

Recep Kilic (sag C-509/15)

mod

Land Berlin,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund og S. Rodin,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Sidica Ucar ved Rechtsanwälte P. Meyer, C. Rosenkranz og M. Wilken

— Land Berlin ved M. Wehner, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved D. Martin og T. Maxian Rusche, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 2016,

* * Processprog: tysk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 1, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, der er knyttet til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).

2 Anmodningerne er indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side henholdsvis Sidika Ucar (sag C-508/15) og Recep Kilic (sag C-509/15) og på den anden side Land Berlin (delstaten Berlin, Tyskland) vedrørende afslag på opholdstilladelse meddelt af Ausländerbehörde Berlin (udlændingemyndighederne i Berlin, herefter »udlændingemyndighederne«) i Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (delstatskontoret for sager vedrørende borgere og den offentlige orden, Tyskland) i forbindelse med deres respektive anmodninger om forlængelse af deres opholdstilladelser i Tyskland og, for så vidt angår Recep Kilic, i forbindelse med udlændingemyndighedernes afgørelse om derudover at udvise ham af denne medlemsstats område.

Retsforskrifter

EU-retten

Associeringsaftalen

3 Det fremgår af associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, at denne har til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk.

4 I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (artikel 4), og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (artikel 5).

5 Associeringsaftalens artikel 12, der er indeholdt i aftalens afsnit II, som har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 TEUF, 46 TEUF og 47 TEUF], gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

Tillægsprotokollen

6 Den tillægsprotokol, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581, herefter »protokollen«), fastsætter i henhold til sin artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.

7 Protokollen udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af aftalen.

8 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I omhandler arbejdskraften.

9 Tillægsprotokollens artikel 36, der er indeholdt i kapitel I, bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet gradvist vil blive gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper mellem afslutningen af det 12. og det 22. år for aftalens ikrafttræden, og bestemmer, at Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

Afgørelse nr. 1/80

10 Den 19. september 1980 vedtog Associeringsrådet afgørelse nr. 1/80. Denne afgørelses artikel 6, 7 og 14 findes i afsnit 1 vedrørende beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed i kapitel II med overskriften »Bestemmelser på det sociale område«.

11 Afgørelsens artikel 6, stk. 1, er affattet således:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers fri 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 fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.«

12 Konventionens artikel 7, stk. 1, bestemmer:

»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

— 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.«

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

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

Tysk ret

14 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-509/15, at udstedelse af opholdstilladelse på tysk område i maj 1997 og forlængelse af en sådan tilladelse i april 1999 dels var reguleret af Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (lov om indrejse og ophold for udlændinge på Forbundsrepublikkens område) af 9. juli 1990 (BGBl. 1990 I, s. 1354, herefter »AuslG«) i sin affattelse af 29. oktober 1997 (BGBl. 1997 I, s. 2584), dels af Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (gennemførelsesforordning for AuslG).

15 AuslG's § 7, stk. 2, som denne var affattet den 29. oktober 1997, fastsatte:

»Opholdstilladelse nægtes i reglen, såfremt

[…]

2. udlændingen ikke kan sikre sin forsørgelse […] gennem egen erhvervsmæssig beskæftigelse, egen formue eller andre egne midler […]«

16 AuslG's § 17, således som denne var affattet den 29. oktober 1997, fastsatte:

»(1) Med det formål at opfylde påbuddet i [Grundgesetz (grundloven)] artikel 6 om beskyttelse af ægteskabet og familien kan der udstedes og forlænges opholdstilladelse til en udlændings udenlandske familiemedlem med henblik på at etablere og opretholde det familiemæssige samliv på Forbundsrepublikkens område.

(2) En opholdstilladelse med det i stk. 1 nævnte formål må kun udstedes, såfremt

1. udlændingen har opholdstilladelse eller opholdsret

2. der rådes over en tilstrækkelig bolig, og

3. familiemedlemmets forsørgelse er sikret gennem udlændingens egen erhvervsmæssige beskæftigelse, egen formue eller andre egne midler; med henblik på at undgå særlig urimelige forhold kan der udstedes opholdstilladelse, såfremt familiens forsørgelse også sikres gennem erhvervsmæssigt arbejde som familiemedlemmet, der opholder sig lovligt eller på tålt ophold i Tyskland, selv udøver, eller gennem et familiemedlem, der har forsørgelsespligt.«

17 I overensstemmelse med AuslG's § 96, stk. 4, således som denne var affattet den 29. oktober 1997, får statsborgere fra Tyrkiet under 16 år, der inden den 15. januar 1997 var fritaget for kravet om opholdstilladelse, og som opholder sig lovligt på Forbundsrepublikkens område, uanset § 17, stk. 2, nr. 2 og 3, og § 8, stk. 1, nr. 1 og 2, bevilget opholdstilladelse i henhold til § 17, stk. 1.

18 I henhold til AuslG's gennemførelsesforordning § 28, stk. 4, får statsborgere fra Tyrkiet under 16 år, der har et nationalt pas eller et rejsedokument for børn, som er godkendt til at fungere i stedet for pas, indtil den 30. juni 1998 ex officio udstedt en opholdstilladelse i overensstemmelse med retsreglerne herom, såfremt de er indrejst lovligt og fra dette tidspunkt har opholdt sig lovligt på Forbundsrepublikkens område, mindst én af deres forældre har opholdstilladelse, og forpligtelsen til at underrette eller melde sig hos myndighederne er blevet opfyldt.

19 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-508/15, at opholdstilladelsen i november måned 2001 samt ansøgningerne om forlængelse af opholdstilladelsen, der blev indgivet mellem 2002 og 2004, blev meddelt på baggrund af bestemmelserne i AuslG, som ændret ved lov af 16. februar 2001 (BGBl. 2001 I, s. 266) og af 9. januar 2002 (BGBl. 2002 I, s. 361). Under overskriften »Ægtefællesammenføring« fastsatte AuslG's § 18, således som denne var ændret, følgende:

»(1) Der skal bevilges opholdstilladelse til en udlændings ægtefælle som omhandlet i § 17, såfremt udlændingen

[…]

3. har opholdstilladelse, ægteskabet allerede bestod på udlændingens indrejsetidspunkt, og dette var angivet det på det tidspunkt, hvor der for første gang blev anmodet om opholdstilladelse […]

[…]

(2) Uanset stk. 1, nr. 3, kan der udstedes opholdstilladelse.«

20 Med hensyn til tvisterne i hovedsagerne fremgår det endelig af forelæggelsesafgørelserne, at de nationale bestemmelser vedrørende meddelelse af forlængelse af opholdstilladelse i løbet af 2006, udstedelse af opholdstilladelse i henhold til associeringsaftalen og udvisning var Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, erhvervsmæssige beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) samt den udgave af loven, der blev offentliggjort den 25. februar 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162, herefter »AufenthG«).

21 AufenthG's § 4, stk. 5, fastsatte:

»En udlænding, som har opholdsret i medfør af [associeringsaftalen], skal godtgøre, at denne ret findes, ved at fremlægge bevis for, at han er i besiddelse af en opholdstilladelse, hvis han hverken har en etableringstilladelse eller en permanent opholdstilladelse i Unionen. Opholdstilladelsen udstedes efter anmodning herom.«

22 Under overskriften »Generelle betingelser for udstedelse« havde AufenthG's § 5 følgende ordlyd:

»(1) Udstedelse af en opholdstilladelse forudsætter i reglen, at

1. der rådes over tilstrækkelige midler til vedkommendes underhold

[…]«

23 AufenthG's § 8 med overskriften »Forlængelse af opholdstilladelse« fastsatte:

»(1) Der gælder de samme regler for forlængelse af opholdstilladelse som for udstedelse heraf.

[…]«

24 AufenthG's § 11, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»En udlænding, der er udvist, udsendt eller afvist, kan ikke genindrejse på Forbundsrepublikkens område og opholde sig dér. Han kan heller ikke opnå opholdstilladelse, selv om han opfylder lovens betingelser for at opnå en sådan […]«

25 AufenthG's § 27, der omhandlede princippet for familiesammenføring, fastsatte:

»(1) Opholdstilladelse med henblik på at etablere og opretholde det familiemæssige samliv på Forbundsrepublikkens område for udenlandske familiemedlemmer (familiesammenføring) udstedes og forlænges med henblik på beskyttelse af ægteskabet og familien i overensstemmelse med artikel 6 i [Grundgesetz (grundloven)].

[…]«

26 Under overskriften »Ægtefællesammenføring« fastsatte AufenthG's § 30 følgende:

»(1) En udlændings ægtefælle meddeles opholdstilladelse, hvis udlændingen

1. har tilladelse til at bosætte sig

[…]«

27 AufenthG's § 53 var affattet som følger:

»En udlænding udvises, når denne:

1. ved retskraftig dom er blevet idømt straf af mindst tre års fængsel eller ungdomsstraf for et eller flere forsætlige strafbare forhold eller i løbet af en periode på fem år ved retskraftige domme er blevet idømt flere straffe af tilsammen mindst tre års fængsel eller ungdomsstraf for forsætlige strafbare forhold, eller der er foreskrevet forvaring ved den sidste endelige domfældelse

2. ved retskraftig dom er blevet idømt ungdomsstraf på mindst to år eller fængselsstraf, og dommen ikke er betinget, for et strafbart forhold i henhold til lov om euforiserende stoffer […]«

28 AufenthG's § 55 fastsatte følgende:

»(1) En udlænding kan udvises, hvis hans ophold krænker den offentlige sikkerhed og orden eller andre af Forbundsrepublikken Tysklands væsentlige interesser.

(2) En udlænding kan navnlig udvises i henhold til stk. 1, når denne

[…]

2. ikke blot har begået enkelte eller ubetydelige overtrædelser af retsregler eller afgørelser fra domstole eller myndigheder […]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-508/15

29 Sidika Ucar er en tyrkisk statsborger, som i 1977 indgik ægteskab med Ökkes Ucar, der ligeledes er tyrkisk statsborger. Ægtefællerne levede i Tyrkiet. Mellem 1978 og 1986 fik ægtefællerne fire børn. Ægteskabet blev opløst i 1991.

30 Samme år indgik Ökkes Ucar ægteskab med en tysk statsborger, som han herefter boede sammen med i Tyskland. I 1996 meddelte myndighederne i medlemsstaten ham tidsubegrænset opholdstilladelse. Ægteskabet blev opløst i 1999.

31 I september 2000 indgik Sidika Ucar på ny ægteskab med sin tidligere ægtefælle, Ökkes Ucar. I november 2001 indrejste Sidika Ucar sammen med det yngste fællesbarn på Forbundsrepublikkens område med et visum med henblik på familiesammenføring med sin ægtefælle. Den 27. november 2001 meddelte udlændingemyndighederne Sidika Ucar opholdstilladelse på grundlag af ægteskab, der gjaldt indtil den 26. november 2002. På dette tidspunkt var Ökkes Ucar ansat som bager – og havde været det siden maj 2000. Ved udgangen af 2001 fratrådte Ökkes Ucar dette arbejdsforhold og påbegyndte fra begyndelsen af 2002 selvstændig virksomhed.

32 I sagen om forlængelse af sin opholdstilladelse henviste Sidika Ucar til sin mands indtægter fra dennes erhvervsvirksomhed som bevis for, at hun havde et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag. Hendes opholdstilladelse blev i første omgang den 28. november 2002 forlænget i to år, hvorefter denne den 29. november 2004 på ny blev forlænget indtil den 28. november 2006, fortsat under henvisning til de indtægter hendes ægtefælle oppebar ved sin erhvervsvirksomhed. I oktober 2005 afviklede Ökkes Ucar sin selvstændige virksomhed, hvorefter han fortsatte som ansat bager i perioden fra den 1. november 2005 og frem til december 2011.

33 Den 21. november 2006 udstedte udlændingemyndighederne en opholdstilladelse til Sidika Ucar med henblik på familiesammenføring under henvisning til, at Ökkes Ucar siden november 2005 på ny var blevet arbejdstager. Denne opholdstilladelse blev sidenhen forlænget flere gange, senest indtil den 12. december 2013.

34 Den 16. august 2013 anmodede Sidika Ucar om udstedelse af opholdstilladelse i henhold til associeringsaftalen i overensstemmelse med AufenthG's § 4, stk. 5. Til støtte for sin anmodning henviste hun til, at hun opfyldte betingelserne i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, eftersom hendes mand havde haft beskæftigelse som arbejdstager uafbrudt siden november 2005.

35 Ved afgørelse af 6. maj 2014 afslog udlændingemyndighederne at bevilge en yderligere forlængelse af Sidika Ucars opholdstilladelse på grundlag af ægteskab under henvisning til, at hendes forsørgelse ikke var sikret. Herudover fandt udlændingemyndighederne ikke, at hun havde erhvervet nogen rettigheder på grundlag af associeringsaftalen, hvorfor de heller ikke bevilgede Sidika Ucar en opholdstilladelse på grundlag af AufenthG's § 4, stk. 5, sammenholdt med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

36 Således fandt udlændingemyndighederne, at opnåelse af en opholdsret på grundlag af disse bestemmelser dels er betinget af, at det familiemedlem, der giver ret til en familiesammenføring, allerede har en tilknytning til det lovlige arbejdsmarked på det tidspunkt, hvor den første opholdstilladelse på baggrund af familiesammenføring meddeles, dels, at den hovedberettigede arbejdstagers tilknytning opretholdes i de tre år, der ligger i umiddelbar forlængelse af den omhandlede tilladelse. Det er således ikke tilstrækkeligt, at den hovedberettigede efterfølgende opnår status som arbejdstager, og at denne opretholdes i tre år. Endelig fandt udlændingemyndighederne ikke, at en forlængelse af opholdstilladelsen kan sidestilles med tilladelsen til at sammenføres med arbejdstageren i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, idet Sidika Ucar ved sin indrejse på tysk område i 2001 allerede havde fået tilladelse til at sammenføres med sin ægtefælle på baggrund af, at han var tyrkisk arbejdstager.

37 Sidika Ucar indbragte efterfølgende udlændingemyndighedernes afgørelse af 6. maj 2014 for den forelæggende ret, Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland).

38 Som led i denne sag er den forelæggende ret i tvivl om rækkevidden af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

39 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at betingelserne heri også er opfyldt, når det i en periode, der lå inden den periode på tre år, hvor et familiemedlem havde lovlig bopæl hos den tyrkiske arbejdstager, som havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, forholdt sig således, at den hovedberettigede, efter at det pågældende familiemedlem havde fået tilladelse til at flytte sammen med ham, havde forladt det lovlige arbejdsmarked i medlemsstaten?

2) Skal artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at en forlængelse af en opholdstilladelse udgør en tilladelse til at flytte sammen med en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, når det pågældende familiemedlem siden sin tilflytning, [som] der var givet tilladelse til [som omhandlet] i denne bestemmelse, uafbrudt har boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, men sidstnævnte person i mellemtiden havde forladt arbejdsmarkedet og først havde tilknytning til arbejdsmarkedet igen på det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen blev forlænget?«

Sag C-509/15

40 Recep Kilic, som er tyrkisk statsborger, er født den 11. november 1993 i Tyrkiet på et tidspunkt, hvor hans forældre, der allerede på daværende tidspunkt boede i Tyskland, holdt ferie dér. Recep Kilic indrejste i Tyskland den 16. april 1994. På dette tidspunkt havde hans far allerede været arbejdsløs i over et år. Hans mor, der – efter at ægtefællerne var gået fra hinanden i maj 1996 – opfostrede ham alene, indtil han var 14 år gammel, var ikke tilknyttet arbejdsmarkedet. Efter at der i januar 1997 var blevet indført pligt til opholdstilladelse for alle tyrkiske statsborgere under 16 år, blev der den 5. maj 1997 udstedt en opholdstilladelse til Recep Kilic, som gjaldt indtil den 5. maj 1999. Den 30. juni 1998 påbegyndte hans mor lønnet beskæftigelse, hvilken beskæftigelse hun varetog næsten uafbrudt, indtil hun i april 2003 gik på barselsorlov og på forældreorlov i flere år.

41 Den 23. april 1999 forlængede de tyske udlændingemyndigheder Recep Kilics opholdstilladelse i et år. Det skal bemærkes, at Recep Kilics mor i denne forbindelse fik udfærdiget en arbejdsgivererklæring. De tyske myndigheder havde imidlertid anført, at moderen modtog socialhjælp, hvilket i henhold til de daværende regler dog ikke var til hinder for at forlænge Recep Kilics opholdstilladelse. Opholdstilladelsen blev senere forlænget flere gange, senest indtil den 10. november 2011. Siden da har Recep Kilic haft midlertidige opholdstilladelser.

42 Recep Kilic har forholdt sig strafbart flere gange. Han blev senest den 11. juni 2013 af Amtsgericht Tiergarten (byretten i Tiergarten, Tyskland) idømt en frihedsstraf på tre år og tre måneder for ungdomskriminalitet og ulovlig handel med euforiserende stoffer, der var udøvet i fællesskab. I denne dom blev der taget hensyn til talrige tidligere domfældelser, bl.a. legemsbeskadigelse, trusler, røverisk afpresning begået i fællesskab, stalking og tingsbeskadigelser.

43 Forinden disse frihedsberøvelser havde Recep Kilic haft et kaotisk skoleforløb, men bestod ikke desto mindre under sin frihedsberøvelse den 17. juni 2011 folkeskolens udvidede afgangsprøve.

44 Den 24. juli 2014 meddelte udlændingemyndighederne Recep Kilic afslag på hans anmodning om forlængelse af opholdstilladelsen, ligesom de traf afgørelse om at udvise ham under henvisning til AufenthG's § 53, nr. 1 og 2, sammenholdt med § 55.

45 Ifølge udlændingemyndighederne havde Recep Kilic ikke noget krav på opholdstilladelse i henhold til associeringsaftalen. Han havde nemlig ikke erhvervet nogen rettigheder i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, eftersom hans forældre ikke havde været tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i de første tre år efter Recep Kilics indrejse på tysk område.

46 Henset dels til antallet af gentagne alvorlige lovovertrædelser, som han allerede havde begået, hvorfor det måtte påregnes, at han også i fremtiden ville begå nye strafbare handlinger, dels til, at han udgjorde en trussel mod vigtige grundlæggende samfundsinteresser, fandt udlændingemyndighederne, at alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed og orden måtte føre til, at Recep Kilic blev udvist. Ifølge disse myndigheder begrundede en afvejning af de faktiske og retlige forhold en sådan foranstaltning, idet de offentlige interesser, som denne foranstaltning beskyttede, vejede langt tungere end Recep Kilics personlige interesse i at bevare en tilknytning til Forbundsrepublikken Tyskland og fortsætte sit ophold på denne medlemsstats område.

47 Recep Kilic, som blev løsladt den 27. maj 2015, anlagde den 1. september 2014, sag ved den forelæggende ret til prøvelse af udlændingemyndighedernes afgørelse af 24. juli 2014 under påberåbelse af, at han havde opnået ret til opholdstilladelse i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, idet hans mor fra den 30. juni 1998 havde haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i mere end tre år. Således er der ifølge Recep Kilic ikke ved interesseafvejningen taget tilstrækkeligt hensyn til den beskyttelse mod udvisning, der tilkommer ham i henhold til afgørelsens artikel 14.

48 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan det forhold, at et familiemedlem, efter at have fået tilladelse til familiesammenføring med en hovedberettiget, der ikke havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, får forlænget sin opholdstilladelse på et tidspunkt, hvor den hovedberettigede, som familiemedlemmet havde lovlig bopæl hos, er blevet arbejdstager, anses for at udgøre en tilladelse til tilflytning som omhandlet i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80?«

49 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. oktober 2015 blev sagerne C-508/15 og C-509/15 forenet med henblik på de skriftlige og mundtlige forhandlinger samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

50 De foreliggende forenede sager vedrører to tyrkiske statsborgere, Sidika Ucar og Recep Kilic, der, som familiemedlemmer, dvs. henholdsvis ægtefælle og søn til en statsborger, der ligeledes er tyrkisk, og som opholder sig lovligt i Tyskland, har bosat sig i denne medlemsstat, hvor de har haft bopæl i mere end ti år, og som af de tyske myndigheder har fået afslag på forlængelse af deres opholdstilladelse.

51 Indledningsvis skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at det tilkommer Domstolen inden for rammerne af samarbejdsproceduren med de nationale retter, som er indført ved artikel 267 TEUF, at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, og at det ud fra dette synspunkt påhviler Domstolen i givet fald at omformulere det spørgsmål, der forelægges den (dom af 8.12.2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, præmis 18).

52 Under hensyn til de faktiske omstændigheder, der i dette tilfælde gør sig gældende i de to tvister i hovedsagerne, er det første af de forelagte spørgsmål i sag C-508/15 ligeledes relevant for sag C-509/15, og med henblik på at kunne give den forelæggende ret et brugbart svar til løsning af den indbragte tvist bør det første spørgsmål, der er forelagt i sag C-508/15, undersøges på grundlag af de faktiske omstændigheder, der gør sig gældende for begge tvister i hovedsagerne.

Det første spørgsmål i sag C-508/15

53 Med sit første spørgsmål i sag C-508/15 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver en tyrkisk arbejdstagers familiemedlem, som har fået tilladelse til at indrejse i medlemsstaten med henblik på familiesammenføring, og som siden sin indrejse på denne medlemsstats område har boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, ret til ophold i værtsmedlemsstaten, når den treårsperiode, i hvilken arbejdstageren har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, ikke ligger i umiddelbar forlængelse af det pågældende familiemedlems indrejse i værtsmedlemsstaten, men ligger efter dette tidspunkt.

54 Indledningsvis skal det erindres, at bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 klart, præcist og ubetinget giver familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, og som har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra medlemsstaterne (første led), såvel som ret til fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse i den medlemsstat, hvor de har haft lovlig bopæl i mindst fem år (andet led) (dom af 17.4.1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, præmis 27).

55 I henhold til denne bestemmelse har familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, forudsat at de deri opregnede betingelser er opfyldt, en selvstændig ret til at få adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten. Domstolen har i denne henseende gentagne gange fastslået, at de rettigheder, som den nævnte artikel 7, stk. 1, giver familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, uundgåeligt indebærer, at de i det mindste har opholdsret, da retten til adgang til arbejdsmarkedet og til beskæftigelse ellers ville være helt illusorisk (dom af 19.7.2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

56 Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at erhvervelse af de rettigheder, der følger af denne, afhænger af, at tre kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at den pågældende person er et familiemedlem til en tyrkisk statsborger, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, at den pågældende person har fået tilladelse af de kompetente myndigheder i denne stat til at slutte sig til nævnte arbejdstager, samt at personen har haft lovlig bopæl i medlemsstaten i mindst tre eller fem år (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 29).

57 Hvad for det første angår betingelsen om den tyrkiske arbejdstagers tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten har Domstolen fundet, at denne betingelse er kædet sammen med begrebet »tilknytning til det lovlige arbejdsmarked«, hvis rækkevidde er den samme, som dette begreb har inden for rammerne af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, dvs. som en henvisning til samtlige arbejdstagere, der overholder værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser, og som således har ret til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse på denne stats område (jf. i denne retning dom af 18.12.2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, præmis 22, 23 og 28).

58 Hvad dernæst angår betingelsen om, at det pågældende familiemedlem har fået tilladelse til at slutte sig til den tyrkiske arbejdstager, har Domstolen præciseret, at denne betingelse tilsigter at udelukke de familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der er indrejst på værtsmedlemsstatens område, og som bor dér i strid med denne medlemsstats lovgivning, fra anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (jf. i denne retning dom af 11.11.2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, præmis 23).

59 I denne forbindelse har Domstolen fundet, at denne bestemmelse omhandler den situation, hvor en tyrkisk statsborger, der som medlem af en tyrkisk arbejdstagers familie, der er tilknyttet eller har haft tilknytning til værtsmedlemsstatens lovlige arbejdsmarked, enten har fået tilladelse til at flytte til den

pågældende arbejdstager ved en familiesammenføring eller er født og altid har været bosiddende i denne stat (dom af 18.7.2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

60 Hvad endelig angår bopælsbetingelsen har Domstolen fundet, at familiemedlemmet til en tyrkisk arbejdstager ifølge artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 er forpligtet til at være bosat hos denne uafbrudt i en periode på mindst tre år (dom af 18.12.2008, C-337/07, EU:C:2008:744, præmis 30).

61 Ifølge Domstolens faste praksis kræves det således ifølge denne bestemmelse, at den familiesammenføring, som berettigede familiemedlemmet til en tyrkisk arbejdstager til at indrejse på værtsmedlemsstatens område, har en vis varighed, hvor den pågældende faktisk har et familiemæssigt samliv med arbejdstageren, hvilket er et krav, så længe den pågældende ikke selv opfylder betingelserne for at få adgang til arbejdsmarkedet i denne stat (jf. bl.a. dom af 16.3.2000, C-329/97, Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, præmis 36).

62 I denne forbindelse har Domstolen fremhævet, at det er en forudsætning for, at familiemedlemmet til en tyrkisk arbejdstager kan få adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, at betingelsen om, at arbejdstageren har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, i det mindste skal være opfyldt i den treårsperiode, hvor de har levet sammen (dom af 18.12.2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, præmis 37).

63 I de foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Sidika Ucar og Recep Kilic begge har fået tilladelse til at slutte sig til deres respektive familiemedlemmer, som alle var tyrkiske statsborgere, i værtsmedlemsstaten, og at de hele tiden har boet sammen med henholdsvis deres ægtefælle og mor.

64 Ligeledes er det ubestridt, at Sidika Ucars ægtefælle og Recep Kilics mor begge har haft uafbrudt beskæftigelse som arbejdstagere i tre år, hvilket giver deres familiemedlemmer rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, ikke umiddelbart efter, at sagsøgerne i hovedsagerne er indrejst på medlemsstatens område, men efterfølgende.

65 Det skal således præciseres, om betingelsen om, at den tyrkiske referencearbejdstager har en tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, med henblik på opnåelsen af en opholdsret i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 nødvendigvis skal være opfyldt både på tidspunktet for familiemedlemmets indrejse i værtsmedlemsstaten og i løbet af de tre eller fem år, der ligger i umiddelbar forlængelse af indrejsen, således som den tyske regering således har gjort gældende.

66 For det første er det vigtigt at fremhæve, at en sådan betingelse ikke er udtrykkeligt fastsat i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

67 For det andet skal artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes i forhold til det mål, denne bestemmelse forfølger, og den ordning, som denne indfører.

68 I denne forbindelse skal det bemærkes, at ordningen med gradvis erhvervelse af rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 forfølger et dobbelt mål. I første omgang, inden udløbet af den indledende periode på tre år, er målet med denne bestemmelse at tillade familiemedlemmer til en vandrende arbejdstager at opholde sig hos denne med henblik på derved gennem familiesammenføring at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, der allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten. I anden omgang tilsigter samme bestemmelse at styrke en varig integration i værtsmedlemsstaten for familiemedlemmer til den vandrende tyrkiske arbejdstager, idet bestemmelsen giver det pågældende familiemedlem mulighed for selv at få adgang til arbejdsmarkedet efter tre års lovlig bopæl på denne medlemsstats område. Hovedformålet hermed er at styrke nævnte familiemedlems stilling, idet den pågældende på dette trin allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten, og at give den pågældende mulighed for selv at tjene til livets ophold

i den pågældende stat og dermed skabe en situation for sig selv, som er selvstændig i forhold til den vandrende arbejdstagers situation (dom af 19.7.2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, præmis 38-40 og den deri nævnte retspraksis).

69 Med hensyn til det generelle formål med afgørelse nr. 1/80, der på det sociale område består i at forbedre den ordning, som anvendes på tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, med henblik på gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, tilsigter den ordning, som specifikt er indført med afgørelsens artikel 7, stk. 1, desuden at skabe gunstige betingelser for familiesammenføring i værtsmedlemsstaten (dom af 29.3.2012, Kahveci, C-7/10 og C-9/10, EU:C:2012:180, præmis 34).

70 Imidlertid er en fortolkning af artikel 7, stk. 1, første led, af afgørelse nr. 1/80 som den, der er foreslået af den tyske regering, ifølge hvilken en tyrkisk statsborger, som Sidika Ucar eller Recep Kilic, under omstændigheder som de i hovedsagerne foreliggende alene på grund af den omstændighed, at den treårsperiode, i hvilken den tyrkiske referencearbejdstager har haft lønnet beskæftigelse, ikke ligger i umiddelbar forlængelse af familiesammenføringen, ikke kan påberåbe sig de rettigheder, som denne bestemmelse tildeler, alt for restriktiv set i lyset af denne bestemmelses formål.

71 Det skal desuden bemærkes, at de pågældende familiemedlemmer, idet de ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, under ingen omstændigheder vil kunne få adgang til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, således at de ikke vil kunne styrke deres position i denne medlemsstat, og dette selv om de har haft lovlig bopæl dér i mange år, og de, i princippet, er velintegrerede og har boet sammen med den tyrkiske statsborger, siden de indrejste i værtsmedlemsstaten, og det i en periode, i løbet af hvilken denne statsborger uafbrudt har haft lønnet beskæftigelse i mindst tre eller fem år, hvilket ikke er i overensstemmelse med formålet med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

72 Imidlertid er der hverken i den sidstnævnte bestemmelses ordlyd, eller generelt i øvrigt, noget i afgørelse nr. 1/80, som giver anledning til at antage, at afgørelsens forfattere havde til hensigt at udelukke familiemedlemmer fra en så vigtig kategori af tyrkiske arbejdstagere fra de rettigheder, der følger af afgørelsens artikel 7, stk. 1.

73 Derudover skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at udøvelsen af de rettigheder, som tilkommer tyrkiske statsborgere ifølge afgørelse nr. 1/80, ikke er undergivet nogen betingelse vedrørende baggrunden for, at de oprindeligt har fået meddelt indrejse- og opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten (dom af 18.12.2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

74 Domstolen har i den forbindelse allerede fundet, at artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 vedrører tyrkiske statsborgere, som er arbejdstagere i værtsmedlemsstaten, men dog ikke kræver, at de er rejst ind i Fællesskabet som arbejdstagere, og de kan således have opnået denne status efter deres indrejse i værtsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 24.1.2008, Payir m.fl., C-294/06, EU:C:2008:36, præmis 38).

75 Under disse omstændigheder må det fastslås, at betingelsen om, at den tyrkiske referencearbejdstager har en tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, med henblik på opnåelse af en opholdstilladelse for et familiemedlem til denne arbejdstager i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, ikke nødvendigvis skal være opfyldt på tidspunktet for familiemedlemmets indrejse i værtsmedlemsstaten og i løbet af de tre eller fem år, der ligger i umiddelbar forlængelse heraf.

76 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-508/15 besvares med, at artikel 7, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver en tyrkisk arbejdstagers familiemedlem, som har fået tilladelse til at indrejse i medlemsstaten med henblik på familiesammenføring, og som siden sin indrejse på denne medlemsstats område har boet

sammen med den tyrkiske arbejdstager, ret til ophold i værtsmedlemsstaten, selv om den periode på mindst tre år, i hvilken arbejdstageren har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, ikke ligger i umiddelbar forlængelse af det pågældende familiemedlems indrejse til værtsmedlemsstaten, men ligger efter dette tidspunkt.

Det andet spørgsmål i sag C-508/15 og spørgsmålet i sag C-509/15

77 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål i sag C-508/15 er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål i denne sag og spørgsmålet i sag C-509/15.

Sagsomkostningerne

78 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 7, stk. 1, første led, i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver en tyrkisk arbejdstagers familiemedlem, som har fået tilladelse til at indrejse i medlemsstaten med henblik på familiesammenføring, og som siden sin indrejse på denne medlemsstats område har boet sammen med den tyrkiske arbejdstager, ret til ophold i værtsmedlemsstaten, selv om den periode på mindst tre år, i hvilken arbejdstageren har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, ikke ligger i umiddelbar forlængelse af det pågældende familiemedlems indrejse til værtsmedlemsstaten, men ligger efter dette tidspunkt.

Underskrifter