Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

8. november 2012 *

»Præjudiciel forelæggelse — associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 — artikel 6, stk. 1, første led — rettigheder for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked — inddragelse af en opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft«

I sag C-268/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 19. maj 2011, indgået til Domstolen den 31. maj 2011, i sagen:

Atilla Gülbahce

mod

Freie und Hansestadt Hamburg,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), som fungerende formand for Tredje Afdeling, K. Lenaerts, J. Malenovský, T. von Danwitz og D. Šváby,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Atilla Gülbahce ved Rechtsanwalt M. Prottung

— den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved V. Kreuschitz og G. Rozet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. juni 2012,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12. september 1963 i Ankara, dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og 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 henholdsvis »afgørelse nr. 1/80« og »associeringsaftalen«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Atilla Gülbahce og Freie und Hansestadt Hamburg vedrørende sidstnævntes tilbagekaldelse af Atilla Gülbahces opholdstilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Associeringsaftalen

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

4 I henhold til associeringsaftalens artikel 12 »[enes] [d]e kontraherende parter […] om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF], gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«, og i henhold til denne aftales artikel 13 »[enes] [disse] parter […] om, på grundlag af artikel [43 EF] til [46 EF] og [48 EF], indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden«.

5 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i [associeringsaftalen] fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør [...]«

Afgørelse nr. 1/80

6 Artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

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

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

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

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

2. Årlig ferie, barselsorlov og fravær på grund af arbejdsulykker eller sygdom af kortere varighed ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse. Uforskyldte arbejdsløshedsperioder, der er behørigt konstateret af de kompetente myndigheder, og fravær af længere varighed på grund af sygdom er ikke, selv om de ikke ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse, til skade for de rettigheder, der er erhvervet gennem den forudgående beskæftigelsesperiode.

3. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 og 2 fastsættes ved nationale bestemmelser.«

7 Afgørelsens artikel 7 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.

Tyrkiske arbejdstageres børn, der har gennemført en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan uafhængigt af varigheden af deres ophold i medlemsstaten modtage ethvert tilbud om beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, forudsat at en af forældrene har været lovligt beskæftiget i denne stat i mindst tre år.«

8 Afgørelsens artikel 10 bestemmer:

»1. Fællesskabets medlemsstater opretter for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til deres lovlige arbejdsmarked en ordning, hvorunder der ikke finder nogen i nationalitet begrundet forskelsbehandling sted i forhold til Fællesskabets arbejdstagere for så vidt angår aflønning og de øvrige arbejdsvilkår.

2. Med forbehold af artikel 6 og 7 har de i stk. 1 nævnte tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer på lige fod med Fællesskabets arbejdstagere ret til bistand fra arbejdsmarkedsmyndighederne, når de søger beskæftigelse.«

9 Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

»Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

Tysk ret

10 § 5 i Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges indrejse og ophold i Forbundsrepublikken Tyskland – udlændingeloven) af 9. juli 1990 (BGBl. 1990 I, s. 1354, herefter »AuslG«) med overskriften »Former for opholdstilladelse« bestemmer i stk. 1:

»Opholdstilladelse meddeles i form af:

1. Opholdstilladelse (§§ 15 og 17)

2. Opholdsret (§ 27)

3. Opholdsbevilling (§§ 28 og 29)

4. Opholdstilladelse af humanitære grunde (§ 30).«

11 AuslG's § 19 med overskriften »Selvstændig opholdsret for ægtefællen« bestemmer:

»(1) Ophæves det ægteskabelige samliv, forlænges ægtefællens opholdstilladelse som en selvstændig opholdsret uafhængigt af den i Ausländergesetz' § 17, stk. 1, nævnte begrundelsen for opholdet, når

1. det ægteskabelige samliv lovligt har bestået i mindst to år på Forbundsrepublikkens område

[...]

4. udlændingen frem til opfyldelsen af de i nr. 1-3 nævnte betingelser havde en opholdstilladelse eller en ret til ophold, medmindre den pågældende ikke i tide havde kunnet ansøge om forlængelse af opholdstilladelsen af grunde, som ikke kan tillægges vedkommende.

(2) I de i stk. 1 nævnte tilfælde skal opholdstilladelsen forlænges et år. Denne forlængelse er med forbehold af stk. 1, tredje punktum, ikke til hinder for at opnå sociale ydelser. Herefter kan opholdstilladelsen forlænges for en begrænset periode, såfremt betingelserne for permanent opholdstilladelse ikke er opfyldt.

[...]«

12 AuslG's § 23 med overskriften »Tyske statsborgeres udenlandske familiemedlemmer« bestemmer i stk. 1:

»Opholdstilladelsen skal tildeles i henhold til § 17, stk. 1,

1) til ægtefællen til en tysk statsborger

[...]

når den tyske statsborger har sit sædvanlige opholdssted på Forbundsrepublikkens område

[...]«

13 § 1 i Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (bekendtgørelse om arbejdstilladelse for ikke-tyske arbejdstagere), i den affattelse, der blev offentliggjort den 12. september 1980 (BGBl. 1980 I, s. 1754, herefter »AEVO«), bestemmer:

»En opholdstilladelse i medfør af § 19, stk. 1, i loven vedrørende fremme af beskæftigelsen (arbejdstilladelse) kan tildeles afhængigt af situationen og tendenserne på arbejdsmarkedet

1. med henblik på at udøve en bestemt erhvervsmæssig beskæftigelse i en bestemt virksomhed, eller

2. uden nogen begrænsning til en bestemt erhvervsmæssig beskæftigelse eller en bestemt virksomhed.«

14 AEVO's § 2 med overskriften »Særlig arbejdstilladelse« bestemmer i stk. 1:

»Arbejdstilladelsen tildeles uafhængigt af situationen og tendenserne på arbejdsmarkedet og udstedes uden de i § 1, stk. 1, nr. 1, opstillede restriktioner, når arbejdstageren

[...]

2. er gift med en tysk statsborger som omhandlet i forfatningen, der har sædvanligt opholdssted i det område, som denne bekendtgørelse gælder for [...]

[...]«

15 AEVO's § 4, stk. 2, bestemmer:

»Den i § 2, stk. 1 og stk. 2, nr. 1 og 2, samt stk. 3 omhandlede arbejdstilladelse er gyldig i fem år. Den udstedes uden tidsbegrænsning til arbejdstagere, som uafbrudt i otte år har haft lovligt ophold i det område, som bekendtgørelsen gælder for, inden opholdstilladelsens gyldighedsperiodes begyndelse.«

16 § 284 i Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (sociallovens tredje bog) i sin affattelse af 1. januar 1998 – 31. december 2003 (BGBl. 1997 I, s. 594, herefter »SGB III«) bestemmer:

»(1) Udlændinge skal have tilladelse fra arbejdsformidlingen for at tage arbejde, og arbejdsgivere må kun ansætte udlændinge, der er i besiddelse af en sådan tilladelse.

[...]

(5) Tilladelse kan kun meddeles, såfremt udlændingen har opholdstilladelse i henhold til [AuslG's § 5], såfremt andet ikke følger af bekendtgørelse, og beskæftigelse ikke er udelukket i henhold til et udlændingeretligt påbud.«

17 § 286 i SGB III med overskriften »Tidsubegrænset arbejdstilladelse« bestemmer:

»(1) Der skal udstedes en tidsubegrænset arbejdstilladelse, når udlændingen

1. er i besiddelse af en opholdstilladelse eller andet opholdsdokument udstedt af humanitære grunde, og

   a) i fem år har udøvet lovlig beskæftigelse i Forbundsrepublikken Tyskland og været omfattet af en tvungen forsikring, eller

   b) har opholdt sig på Forbundsrepublikkens Tysklands område uafbrudt i seks år, og

2. ikke beskæftiges under ringere arbejdsbetingelser end sammenlignelige tyske arbejdstagere.

Der kan ved bekendtgørelse indrømmes undtagelser til bestemmelserne i første punktum, nr. 1, for så vidt angår bestemte persongrupper.

[...]

(3) Den tidsubegrænsede arbejdstilladelse tildeles uden begrænsninger i tid og uden indskrænkninger for så vidt angår virksomheder, berørte erhverv eller regioner, medmindre andet følger af bekendtgørelsen.«

18 § 2 i bekendtgørelse om arbejdstilladelse til udenlandske arbejdstagere (Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer) af 17. september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2899, herefter »ArGV«) med overskriften »Tidsubegrænset arbejdstilladelse« bestemmer i stk. 1:

»Ret til beskæftigelse meddeles, uanset § 286, stk. 1, første punktum, nr. 1, i SGB III, tillige såfremt udlændingen

1. lever sammen med et tysk familiemedlem og er i besiddelse af en opholdstilladelse, som er udstedt i henhold til AuslG's § 23, stk. 1

[...]«

19 ArGV's § 5 med overskriften »Forholdet til opholdsretten« bestemmer:

»Arbejdstilladelse kan uanset § 284, stk. 5, i SGB III meddeles udlændinge

1. der er fritaget fra krav om opholdstilladelse, såfremt opholdet ikke højst er af tre måneders varighed eller vedrører ophold, hvorunder det ikke er tilladt at tage beskæftigelse

2. der har opholdstilladelse som asylansøgere (§ 55 i flygtningeloven (Asylverfahrensgesetz)) uden pligt til at bo på en modtagelsesinstitution (flygtningelovens § 47-50)

3. der i henhold til [AuslG's § 69, stk. 3,] anses for at have lovligt ophold

4. der har pligt til at rejse ud af landet, så længe udrejsepligten ikke kan fuldbyrdes, eller den fastsatte frist for udrejse endnu ikke er udløbet

5. der har tålt ophold (Duldung) i henhold til [AuslG's § 55], medmindre de pågældende udlændinge er rejst til landet for at opnå ydelser i henhold til loven om ydelser til asylansøgere [Asylbewerberleistungsgesetz], eller såfremt opholdsafbrydende foranstaltninger ikke kan fuldbyrdes i forhold til disse udlændinge som følge af omstændigheder, der kan tilregnes dem (§ 1a i loven om ydelser til asylansøgere)

6. hvis udvisning er udsat i henhold til retsafgørelse.«

20 I henhold til ArGV's § 8, stk. 1, nr. 1, ophører en arbejdstilladelse med at være gyldig, såfremt udlændingen ikke længere opfylder nogen af betingelserne i lovens § 5.

21 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (loven om ophold, arbejde og integration af udlændinge i Forbundsrepublikken) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), med senere ændringer (BGBl. 2008 I, s. 162, herefter »AufenthG«), trådte i kraft den 1. januar 2005. Lovens § 4 med overskriften »Krav om opholdsbevis« bestemmer i stk. 2 og 5:

»2. En opholdsbevis giver adgang til at udøve en lønnet beskæftigelse, såfremt dette er fastsat i nærværende lov, eller når opholdstilladelsen udtrykkeligt tillader udøvelsen af en sådan aktivitet. Hvert opholdsbevis skal indikere, om udøvelsen af en lønnet beskæftigelse er tilladt. En udlænding, som ikke er i besiddelse af en opholdtilladelse med henblik på beskæftigelse, kan udelukkende opnå tilladelse til at udøve en beskæftigelse, hvis forbundskontoret for beskæftigelse har godkendt dette, eller hvis en bekendtgørelse fastslår, at udøvelsen af en sådan beskæftigelse uden tilladelse fra dette forbundskontor for beskæftigelse er lovlig. Begrænsninger i forbindelse med forbundskontoret for beskæftigelses udstedelse af tilladelsen skal fremgå af opholdsbeviset.

[...]

5. 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 på anmodning.«

22 AufenthG's § 105 med overskriften »Arbejdstilladelsens forsatte gyldighed« bestemmer i stk. 2:

»En arbejdstilladelse, der er udstedt før nærværende lovs ikrafttræden, anses for at udgøre en ubegrænset tilladelse fra forbundskontoret for beskæftigelse til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Atilla Gülbahce er en tyrkisk statsborger, som i juni 1997 giftede sig med en tysk statsborger. Den 8. juni 1998 indrejste han i Tyskland i besiddelse af et visum med henblik på familiesammenføring. I juli 1998 meddelte de tyske myndigheder ham opholdstilladelse, som blev forlænget i juni 1999, august 2001 og januar 2004. Samtidig udstedte den kompetente arbejdsformidling den 29. september 1998 en tidsubegrænset arbejdstilladelse til Atilla Gülbahce.

24 I juli 2005 blev de tyske myndigheder bekendt med, at Attila Gülbahces hustru i november 1999 havde afgivet skriftlig erklæring om, at hun siden den 1. oktober 1999 havde levet adskilt fra sin mand. Efter at have hørt Attila Gülbahce besluttede Freie und Hansestadt Hamburg ved afgørelse af 6. februar 2006, bekræftet ved afgørelse af 29. august 2006, at inddrage Atilla Gülbahces opholdstilladelser, som blev meddelt i august 2001 og januar 2004, med tilbagevirkende kraft. Ifølge Freie und Hansestadt Hamburg var forlængelserne af opholdstilladelsen ulovlige, eftersom det ægteskabelige samliv mellem Atilla Gülbahce og hans hustru ikke havde varet i to år. Atilla Gülbahce kunne heller ikke støtte et krav om forlængelse på artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, da han ikke havde været beskæftiget hos den samme arbejdsgiver i mindst et år.

25 Atilla Gülbahce anlagde en sag ved Verwaltungsgericht Hamburg, der blev forkastet ved dom af 3. juli 2007. Den forelæggende ret, som sagen blev anket til, omgjorde denne ved dom af 29. maj 2008.

26 Den forelæggende ret har anført, at selv om Atilla Gülbahce ikke kunne bevise, at han havde haft et ægteskabeligt samliv med sin hustru, som havde varet i to år, og heller ikke kunne støtte ret på artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, skulle hans opholdstilladelse have været forlænget som følge af den tidsubegrænsede arbejdstilladelse, som han havde opnået i september 1998, sammenholdt

med afgørelsens artikel 10, stk. 1, således som fortolket i Domstolens praksis vedrørende forbud mod forskelsbehandling i de aftaler, som Den Europæiske union har indgået med Den Tunesiske Republik og Kongeriget Marokko.

27 Den forelæggende ret fandt i denne forbindelse, at eftersom Atilla Gülbahce havde haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked såvel i august 2001 som i januar 2004, kunne retten til faktisk udøvelse af beskæftigelse udelukkende fratages ham ud fra hensyn til beskyttelse af statens lovlige interesser, og at der ikke forelå sådanne hensyn i den foreliggende sag.

28 Freie und Hansestadt Hamburg iværksatte appel af Hamburgisches Oberverwaltungsgerichts dom af 29. maj 2008 til Bundesverwaltungsgericht, som ophævede den ved dom af 8. december 2009 og hjemviste sagen til Hamburgisches Oberverwaltungsgericht til fornyet behandling og afgørelse.

29 Ifølge den forelæggende ret var det Bundesverwaltungsgerichts opfattelse, at artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 hverken medfører en ret til meddelelse af en opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft eller en opholdsret, som ikke afhænger af en bestemt beskæftigelse. Den arbejdstilladelse, som blev tildelt inden AufenthG's ikrafttræden, har udelukkende karakter af en intern administrativ godkendelse efter denne lovs ikrafttræden den 1. januar 2005. En sådan lovgivning kan desuden ikke anses for at være i strid med standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, eftersom muligheden for at meddele tidsubegrænsede arbejdstilladelser til tyske statsborgeres ægtefæller først blev indført med ArGV i september 1998, og den i 1980 gældende lovgivning, som nævnte artikel 13 var omfattet af, udelukkende gav ret til en tidsubegrænset arbejdstilladelse efter otte års uafbrudt lovligt ophold.

30 Da Hamburgisches Oberverwaltungsgericht fandt, at en fortolkning af EU-retten var nødvendig for dens afgørelse af sagen, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således:

a) at en tyrkisk arbejdstager, som har fået behørig tilladelse til at have beskæftigelse på en medlemsstats område for en bestemt (eventuelt ubegrænset) periode, der overstiger opholdstilladelsens gyldighedsperiode (såkaldt overskydende arbejdstilladelse), inden for hele denne periode nyder godt af de rettigheder, han har efter tilladelsen, medmindre hensyn til beskyttelse af statens lovlige interesser, såsom hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, er til hinder herfor

b) og at det ikke er tilladt for en medlemsstat på forhånd at frakende denne tilladelse enhver virkning for arbejdstagerens opholdsretlige status med henvisning til national lovgivning, der var gældende på det tidspunkt, hvor den blev givet, hvorefter arbejdstilladelsen er betinget af opholdstilladelsen (jf. dom af 2.3.1999, sag C-416/96, Eddline El-Yassini, punkt 3 i sammendraget af dommen og præmis 62-65, vedrørende rækkevidden af artikel 40, stk. 1, i [samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1)], og dom af 14.12.2006, sag C-97/05, Gattoussi, Sml. I, s. 11917, punkt 2 i sammendraget af dommen og præmis 36-43, om rækkevidden af artikel 64, stk. 1, i [Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden, indgået i Bruxelles den 17. juli 1995 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 98/238/EF, EKSF af 26.1.1998 (EFT L 97, s. 1)])?

Såfremt dette spørgsmål skal besvares bekræftende:

2) Skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at det i medfør af »standstill-klausulen« heller ikke er tilladt for en medlemsstat ved en ordning af normativ karakter (her: [AufenthG]), at fratage en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked muligheden for at påberåbe sig en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 med hensyn til den arbejdstilladelse, som han tidligere har fået, og hvis gyldighedsperiode overstiger opholdstilladelsens?

Såfremt dette spørgsmål skal besvares bekræftende:

3) Skal artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at det heri indeholdte forbud mod forskelsbehandling i al fald ikke er til hinder for, at de nationale myndigheder inddrager tidsbegrænsede opholdstilladelser, som en tyrkisk arbejdstager med urette er blevet givet for en bestemt periode efter national ret, efter udløbet af disses gyldighedsperiode i overensstemmelse med den nationale lovgivning, for så vidt angår perioder, hvor den tyrkiske arbejdstager rent faktisk har gjort brug af den tidsubegrænsede arbejdstilladelse, som han på et tidligere tidspunkt er blevet tildelt på behørig vis, og han har arbejdet i?

4) Skal artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 endvidere fortolkes således, at denne bestemmelse udelukkende omfatter den beskæftigelse, som en tyrkisk arbejdstager, der er i besiddelse af en tidsmæssigt og i materiel henseende ubegrænset arbejdstilladelse, som han er blevet meddelt af de nationale myndigheder på behørig vis, udøver på det tidspunkt, hvor hans tidsbegrænsede opholdstilladelse, der er blevet givet med et andet formål, udløber, og at en tyrkisk arbejdstager i denne situation derfor ikke kan kræve, at de nationale myndigheder, også efter at denne beskæftigelse endeligt er ophørt, tillader dennes fortsatte ophold med henblik på en ny beskæftigelse – eventuelt efter en tidsmæssig afbrydelse, der har været nødvendig med henblik på jobsøgningen?

5) Skal artikel 10, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 endvidere fortolkes således, at forbuddet mod forskelsbehandling (alene) er til hinder for, at værtsmedlemsstatens nationale myndigheder over for en tyrkisk statsborger med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked, som denne stat oprindelig har indrømmet videregående rettigheder med hensyn til udøvelsen af en beskæftigelse end med hensyn til dennes ophold, iværksætter foranstaltninger med henblik på at bringe opholdet til ophør efter den seneste opholdstilladelses udløb, såfremt disse foranstaltninger ikke tjener hensyn til beskyttelse af statens lovlige interesser, men ikke forpligter dem til at give tilladelse til ophold?«

Om de præjudicielle spørgsmål

31 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål til fortolkningen af artikel 10, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den forelæggende ret henviser til dem i sine spørgsmål (jf. dom af 8.11.2007, sag C-251/06, ING. AUER, Sml. I, s. 9689, præmis 38, og af 5.5.2011, sag C-434/09, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 24).

32 Det skal hertil bemærkes, at efter Domstolens faste praksis kan den inden for rammerne af artikel 267 TEUF af spørgsmålenes ordlyd, således som de er formuleret af den nationale ret, og under hensyn til de af retten meddelte oplysninger, udlede de momenter, der angår fortolkning af EU-retten, således at denne nationale ret kan træffe afgørelse vedrørende de retsspørgsmål, som er indbragt for den (dom af 28.4.2009, sag C-420/07, Apostolides, Sml. I, s. 3571, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

33 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret i sin afgørelse anført, at den inddragelse med tilbagevirkende kraft af de opholdstilladelser, som Atilla Gülbahce var blevet tildelt i august 2001 og januar 2004, blev foretaget som følge af, at samlivet med hans hustru var ophørt den 1. oktober 1999, hvilket er en betingelse, som i henhold til AuslG, AEVO, SGB III og ArGV skal være opfyldt, for at der kan tildeles en opholdstilladelse.

34 Den forelæggende ret har ligeledes anført, at Atilla Gülbahce på tidspunktet for inddragelsen med tilbagevirkende kraft, den 6. februar 2006, havde været beskæftiget af den samme arbejdsgiver i mere end et år, hvilket i princippet indebærer, at betingelserne var opfyldt for at antage, at han havde tilknytning til det lovlige arbejdsmarked som omhandlet i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80.

35 Spørgsmålene kan således omformuleres til et eneste, der nærmere bestemt vedrører spørgsmålet om, hvorvidt artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor betingelserne for udstedelse af opholdstilladelsen ifølge national ret ikke længere er opfyldt, når inddragelsen sker efter udløbet af den periode med lovlig beskæftigelse på et år, som er omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 1, første led.

36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de rettigheder, som indrømmes tyrkiske arbejdstagere ved artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, udvides gradvist i forhold til varigheden af udøvelsen af lovlig lønnet beskæftigelse og har til formål i stigende grad at konsolidere den pågældende persons forhold i værtsmedlemsstaten (jf. bl.a. dom af 10.1.2006, sag C-230/03, Sedef, Sml. I, s. 157, præmis 34).

37 Det fremgår således af artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, at en tyrkisk arbejdstager efter et års lovlig beskæftigelse har ret til at udøve lønnet beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver.

38 Ifølge Domstolens praksis indebærer den effektive virkning af denne ret uundgåeligt, at arbejdstageren har en tilsvarende opholdsret (jf. bl.a. dom af 7.7.2005, sag C-383/03, Dogan, Sml. I, s. 6237, præmis 14).

39 For at en tyrkisk arbejdstagers beskæftigelse i værtsmedlemsstaten er lovlig i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, er det en forudsætning, at hans situation på denne medlemsstats arbejdsmarked er stabil og ikke kun foreløbig, således at opholdsretten er uomtvistet (dom af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 22, og af 18.12.2008, sag C-337/07, Altun, Sml. I, s. 10323, præmis 53).

40 Således som anført i denne doms præmis 34, er det i den foreliggende sag konstateret, at betingelsen om en periode på et år med lovlig beskæftigelse i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 var opfyldt på det tidspunkt, dvs. den 6. februar 2006, hvor forlængelserne af Atilla Gülbahces opholdstilladelse blev inddraget med tilbagevirkende kraft.

41 Ifølge de nationale myndigheder var inddragelsen begrundet dels med, at denne betingelse hverken var opfyldt i august 2001 eller januar 2004, hvor Atilla Gülbahces opholdstilladelse blev forlænget, dels med, at sidstnævnte på dette tidspunkt ikke længere opfyldte betingelsen om samliv med en tysk statsborger, som var knyttet til hans opholdstilladelse.

42 Ifølge de nationale myndigheder kan en tyrkisk arbejdstagers opholdsret således ikke anses for uomtvistet, såfremt arbejdstageren i løbet af det første års beskæftigelse ikke længere overholder de betingelser, som hans opholdstilladelse er underlagt, således at de beskæftigelsesperioder, som arbejdstageren har tilbagelagt, fra dette tidspunkt følgelig ikke kan tages i betragtning med henblik på at opnå de rettigheder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, eftersom han ikke opfylder betingelsen om et års lovlig beskæftigelse i den i Domstolens praksis anvendte betydning.

43 Et lignende argument er imidlertid udtrykkeligt blevet forkastet af Domstolen, hvad netop angår nationale bestemmelser, som, for at en tyrkisk statsborger kan opnå opholdstilladelse, opstiller et krav om samliv med en statsborger i den berørte medlemsstat.

44 I dom af 29. september 2011, Unal (sag C-187/10, Sml. I, s. 9045), der blev afsagt efter forelæggelsen af nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at når en tyrkisk arbejdstager gyldigt kan påberåbe sig rettigheder i henhold til en bestemmelse i afgørelse nr. 1/80, afhænger disse rettigheder ikke længere af, at de omstændigheder, der gav anledning til, at de opstod, fortsat består, idet afgørelsen ikke opstiller en sådan betingelse (jf. Unal-dommen, præmis 50).

45 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 er det tilstrækkeligt, at en tyrkisk arbejdstager har haft lovlig beskæftigelse i over et år, for at få ret til forlængelse af sin arbejdstilladelse hos samme arbejdsgiver, idet anerkendelsen af denne ret i henhold til denne bestemmelse ikke er afhængig af andre betingelser, herunder de betingelser, hvorunder han har opnået indrejse- og opholdsret (Unal-dommen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

46 Det er således fastslået, at en tyrkisk arbejdstager, der har udøvet beskæftigelse i over et år på grundlag af en gyldig arbejdstilladelse, skal anses for at opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, første led, også selv om hans opholdstilladelse oprindeligt blev meddelt ham til et andet formål end udøvelse af lønnet arbejde (Unal-dommen, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

47 På EU-rettens nuværende udviklingstrin berører afgørelse nr. 1/80 ganske vist ikke på nogen måde medlemsstaternes kompetence til at nægte tyrkiske statsborgere ret til at indrejse på staternes område og at tage deres første beskæftigelse dér, og den er i princippet heller ikke til hinder for, at medlemsstaterne knytter betingelser til de tyrkiske statsborgeres beskæftigelse i det første år som anført i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 (jf. Unal-dommen, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

48 Artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er tilladt en medlemsstat ensidigt at ændre omfanget af ordningen med gradvis integration af tyrkiske statsborgere på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, således at en arbejdstager, som er meddelt tilladelse til at indrejse på statens område, og som dér uafbrudt har haft en reel, faktisk erhvervsmæssig beskæftigelse i mere end et år hos samme arbejdsgiver, afskæres fra de rettigheder, som han ifølge bestemmelsens tre led gradvist opnår i forhold til beskæftigelsens varighed (jf. Unal-dommen, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

49 En sådan fortolkning ville nemlig medføre, at afgørelse nr. 1/80 ville miste sit indhold og helt ville blive berøvet sin effektive virkning, eftersom artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 er affattet generelt og ubetinget, da den ikke giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse de rettigheder, som bestemmelsen umiddelbart tillægger tyrkiske arbejdstagere (jf. Unal-dommen, præmis 43 og 44 og den deri nævnte retspraksis).

50 Beskæftigelse, som en tyrkisk statsborger har udøvet på grundlag af en opholdstilladelse, der er udstedt som følge af svigagtig adfærd, og som har ført til en straffedom, eller en foreløbig opholdstilladelse, der kun er gyldig, indtil der foreligger en endelig afgørelse med hensyn til opholdsretten, kan ganske vist ikke skabe rettigheder for den pågældende i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (jf. Unal-dommen, præmis 47).

51 Til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 5. juni 1997, Kol (sag C-285/95, Sml. I, s. 3069), hvor der var tale om et pro forma-ægteskab, fremgår det ikke af den foreliggende sag, at Atilla Gülbahce har udøvet beskæftigelse på grundlag af en opholdstilladelse, der er udstedt som følge af en sådan svigagtig adfærd, eller at han havde en foreløbig opholdstilladelse i afventning på en endelig afgørelse.

52 Han havde desuden i henhold til AEVO's § 2, stk. 1, nr. 2, og ArGV's § 2, stk. 1, nr. 1, og § 5 en opholdsret, som gav ham ret til frit at udøve lønnet beskæftigelse fra og med den 29. september 1998, hvor den kompetente arbejdsformidling udstedte en tidsubegrænset arbejdstilladelse til ham. Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at det ikke er blevet konstateret, at hans ret til indrejse og ophold i Tyskland er opnået som følge af svigagtig adfærd.

53 Det er derimod ubestridt, at Atilla Gülbahce har overholdt værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser om indrejse og beskæftigelse.

54 Under disse omstændigheder vil det være i strid med artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80, såfremt det ikke anerkendes, at sagsøgeren i hovedsagen i over et år har haft lovlig beskæftigelse i Tyskland.

55 De beskæftigelsesperioder, som sagsøgeren i hovedsagen har tilbagelagt efter at have opnået sin opholds- og arbejdstilladelse og før inddragelsen med tilbagevirkende kraft af forlængelserne, skal følgelig anses for at opfylde betingelsen om et års lovlig beskæftigelse i henhold til artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80.

56 De forelagte spørgsmål skal herefter, således som de er omformuleret af Domstolen, besvares med, at artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor arbejdstageren ikke længere opfylder det nationalretlige grundlag, på hvilket opholdstilladelsen blev udstedt, når nævnte arbejdstager ikke har udvist svigagtig adfærd, og hvor inddragelsen sker efter udløbet af den periode med lovlig beskæftigelse på et år, der er omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 1, første led.

Sagens omkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 6, stk. 1, første led, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12. september 1963 i Ankara, dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de kompetente nationale myndigheder inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor arbejdstageren ikke længere opfylder det nationalretlige grundlag, på hvilket opholdstilladelsen blev udstedt, når nævnte arbejdstager ikke har udvist svigagtig adfærd, og hvor inddragelsen sker efter udløbet af den periode med lovlig beskæftigelse på et år, der er omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 1, første led.

Underskrifter