FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON fremsat den 21. juli 2011 [1]

1. Med denne anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker den nationale ret en fortolkning af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 (herefter »afgørelse nr. 1/80«) [2].

2. I henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (herefter »artikel 6, stk. 1«), har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked ret til fornyelse af deres arbejdstilladelse hos samme arbejdsgiver efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år. Hovedspørgsmålet er, om en arbejdstagers oprindelige opholdstilladelse, der var givet på betingelse af samliv med hans ugifte partner, kan inddrages efter et års lovlig beskæftigelse med den begrundelse, at forholdet ophørte, inden etårsperioden var tilbagelagt, og om dette kan ske med tilbagevirkende kraft fra den dato, hvor forholdet ophørte.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen vedtaget af associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet. En uofficiel version af afgørelsen kan findes på http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf

Retsforskrifter

Afgørelse nr. 1/80

3. Artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»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.«

Nederlandske bestemmelser

Vreemdelingenwet 2000

4. I henhold til artikel 8, litra a), i Vreemdelingenwet (udlændingeloven) af 2000 (herefter »Vw 2000«) har en udlænding lovligt ophold i Nederlandene i henhold til en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i denne lovs artikel 14.

5. Artikel 14, stk. 2, bestemmer bl.a., at en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse kan udstedes med pålæg, der afhænger af det formål, hvortil tilladelsen meddeles.

6. Artikel 16, stk. 1, litra g), bestemmer, at en ansøgning om en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse kan afslås, hvis udlændingen ikke har respekteret de pålæg, han har fået i forbindelse med formålet med hans ophold i Nederlandene.

7. Artikel 18, stk. 1, litra f), bestemmer bl.a., at en ansøgning om forlængelse af gyldigheden af en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse kan afslås, hvis de til tilladelsen knyttede pålæg er tilsidesat.

8. Artikel 19 bestemmer bl.a., at en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, hvis betingelserne i artikel 18, stk. 1, litra f), er opfyldt.

Vreemdelingenbesluit 2000

9. Ifølge artikel 4.43 i Vreemdelingenbesluit (udlændingebekendtgørelsen) af 2000 (herefter »Vb 2000«) skal en udlænding, der har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra a), i Vw 2000, men som ikke længere overholder det pålæg, hvormed opholdstilladelsen blev udstedt, straks meddele dette til politimesteren i den politikreds, i hvilken hans opholdskommune er beliggende.

Ændring af bopæl

10. Det er ubestridt, at det i henhold til nederlandsk ret er et krav, at en person — uanset om denne er statsborger eller ej — der ændrer sin bopæl, skal meddele denne adresseændring til både den kommune, der fraflyttes, og den kommune, der tilflyttes.

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11. Baris Ünal er tyrkisk statsborger. Han indrejste den 24. februar 2004 i Nederlandene på grundlag af en foreløbig opholdstilladelse. Den 2. september 2004 fik han udstedt en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse. Tilladelsen var gyldig fra den 29. marts 2004 til den 29. marts 2005 og indeholdt et pålæg om »at tage ophold hos kæresten A.M. De Sousa van der Molen«. Det fremgår, at både Baris Ünal og A.M. De Sousa van der Molen var registreret i 't Zandt kommune.

12. Den 21. april 2005 indgav Baris Ünal en ansøgning om forlængelse af sin opholdstilladelse. Ved afgørelse af 26. juli 2005 blev opholdstilladelsen forlænget. Opholdstilladelsen indeholdt fortsat et pålæg om at tage ophold hos hans kæreste.

13. Ved afgørelse af 4. maj 2006 blev denne opholdstilladelse forlænget til den 1. marts 2009.

14. Alle de opholdstilladelser, der blev meddelt Baris Ünal, bar påtegningen »arbejde tilladt; beskæftigelsestilladelse ikke påkrævet«.

15. Den 8. maj 2006 indgik Baris Ünal en kontrakt med et vikarbureau i Groningen og begyndte at arbejde for en af bureauets kunder, hvis lokaler var beliggende i Nunspeet, ca. 150 km fra 't Zandt. Hans arbejde krævede dermed, at han hver arbejdsdag rejste ca. 300 km. Denne kontrakt blev den 21. november 2007 forlænget til den 21. november 2008. Perioden med et års lovlig beskæftigelse som omhandlet i artikel 6, stk. 1, første led, begyndte således den 8. maj 2006 og endte den 7. maj 2007.

16. Omkring den 2. april 2007, og i alle tilfælde før udløbet af denne etårsperiode, flyttede Baris Ünal fra 't Zandt til Lelystad, som kun ligger ca. 35 km fra Nunspeet. Han lod behørigt sin adresseændring registrere ved de relevante myndigheder. A.M. De Sousa van der Molen forblev imidlertid registreret som bosiddende i 't Zandt og omegn, hvor hun havde arbejdet i ca. 10 år. Den omstændighed, at parterne ophørte med at være registrerede som bosiddende på den samme adresse,

medførte, at de nationale myndigheder konkluderede, at de fra denne dato ikke længere boede sammen. Baris Ünals påstand om, at de boede sammen frem til starten af juni 2007, mens A.M. De Sousa van der Molen forblev registreret i 't Zandt, idet hendes ejendom dér ikke var blevet solgt, er ikke blevet godtaget [3].

17. Den 4. juni 2007 indgav Baris Ünal en ansøgning om ændring af pålægget i hans opholdstilladelse, således at det ikke længere henviste til at tage ophold hos A.M. De Sousa van der Molen, men blot til »fortsat ophold«.

18. Ved afgørelse af 28. december 2007 afviste Staatssecretaris van Justitie (herefter »Staatssecretaris«) denne ansøgning. Staatssecretaris fandt, at forholdet mellem Baris Ünal og A.M. De Sousa van der Molen faktisk var ophørt den 2. april 2007, eftersom de fra denne dato ikke længere var registreret i 't Zandts kommunale database (herefter »den kommunale database«) som bosiddende på samme adresse. Staatssecretaris fastslog følgelig, at Baris Ünal ikke længere opfyldte pålægget i den opholdstilladelse, der var blevet ham udstedt.

19. Ved særskilt afgørelse af 7. februar 2008 blev Baris Ünals opholdstilladelse inddraget med tilbagevirkende kraft fra den 2. april 2007. På grund af opholdstilladelsens art betød dette også en inddragelse af hans ret til at arbejde. Staatssecretaris fandt, at indholdet af den kommunale database var af afgørende betydning, og at de af Baris Ünal fremlagte beviser ikke var tilstrækkelige til at veje tungere end oplysningerne i databasen.

20. Baris Ünal påklagede staatssecretaris' afgørelser. Staatssecretaris afviste ved afgørelse af 31. juli 2008 klagerne. Det fremgår af afgørelsen, at Baris Ünals version af begivenhederne omkring flytningen til Lelystad blev afvist, for så vidt som hans udtalelser derom ikke var underbygget af beviser, der objektivt kunne efterprøves. En skriftlig erklæring, der med samme formål var fremlagt af A.M. De Sousa van der Molen, var ikke tilstrækkelig i denne henseende. Registreringen i den kommunale database måtte anses for afgørende. Da Baris Ünal pr. 2. april 2007 havde været i lovlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver i under et år, havde han ikke ret til fortsat ophold i Nederlandene i henhold til associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

3 — Det er ubestridt, at Baris Ünal var forpligtet til »straks« at meddele de nationale myndigheder om enhver ændring af sine forhold. Jf. artikel 4.43 i Vb 2000, der er anført i punkt 9 ovenfor.

21. Baris Ünal indbragte staatssecretaris' afgørelse af 31. juli 2008 til prøvelse ved Rechtbank 's-Gravenhage (herefter »Rechtbank«). Ved afgørelse af 6. juli 2009 frifandt denne ret Staatssecretaris. Retten fastslog, at Baris Ünal ikke i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at forholdet ophørte senere end den 2. april 2007. Som følge heraf tiltrådte retten staatssecretaris' konklusion om, at Baris Ünal ikke har nogen rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, eftersom han på det tidspunkt, hvor forholdet anses for ophørt, ikke havde haft lovligt beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver i over et år.

22. Baris Ünal appellerede denne afgørelse til Raad van State. Denne ret finder, at en fortolkning af artikel 6, stk. 1, er nødvendig for, at den kan træffe afgørelse i hovedsagen. Retten er navnlig i tvivl med hensyn til, om udtalelserne i Domstolens dom i Altun-sagen [4] vedrørende retssikkerhedsprincippet eventuelt har betydning for, hvorledes artikel 6, stk. 1, skal fortolkes i den sag, der er indbragt for den. Den har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [artikel 6, stk. 1], også henset til retssikkerhedsprincippet, til hinder for, at de nationale myndigheder i en situation, hvor der ikke foreligger svigagtig adfærd, efter udløbet af den periode på et år, der omhandles i førnævnte artikel 6, stk. 1, første led, inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor arbejdstageren ikke længere opfylder det nationalretlige grundlag, på hvilket opholdstilladelsen blev udstedt?«

23. Baris Ünal, den nederlandske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke blevet begæret afholdt retsmøde, og et sådant er ikke blevet afholdt.

Analyse

24. Det primære problem, der rejses ved det forelagte spørgsmål, er, om artikel 6, stk. 1, tillader inddragelse af en opholdsret med tilbagevirkende kraft, når den omhandlede person har opholdt sig og arbejdet i værtsmedlemsstaten i en længere periode end etårsperioden omhandlet i artikel 6, stk. 1, første led, men ophørte med at opfylde en betingelse knyttet til opholdstilladelsen inden udløbet af denne periode. Det skal herved antages, at der ikke er tale om svigagtig adfærd fra denne persons side.

4 — Dom af 18.12.2008, sag C-337/07, Sml. I, s. 10323.

25. Indledningsvis vil jeg behandle dette spørgsmål.

26. Jeg vil dernæst beskæftige mig med spørgsmålet, om svaret herpå påvirkes af Domstolens udtalelser i Altun-dommen, således som det overvejes i forelæggelsesafgørelsen.

27. Endelig finder jeg det hensigtsmæssigt ligeledes at overveje anvendelsen af principperne om ækvivalens og effektivitet i forbindelse med de beviser, som en person, der ønsker at påberåbe sig sine rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, kan gøre gældende for at underbygge, at han har disse rettigheder.

Spørgsmålet, om rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, kan inddrages med tilbagevirkende kraft

28. Med henblik på at besvare den nationale rets spørgsmål om en opholdstilladelse kan inddrages med tilbagevirkende kraft under omstændigheder som de i forelæggelsesafgørelsen beskrevne, er det nødvendigt at begynde med formålet med artikel 6, stk. 1.

29. Domstolen har defineret denne bestemmelses formål som værende »gradvis at konsolidere tyrkiske arbejdstageres forhold i værtsmedlemsstaten« [5]. Et sådant formål udtrykker konkret Domstolens definition af formålet med selve afgørelse nr. 1/80, som er »gradvist at fremme integrationen i værtsmedlemsstaten af tyrkiske statsborgere, der opfylder betingelserne i en af bestemmelserne i denne afgørelse, og som derfor kan påberåbe sig de rettigheder, de er blevet tillagt ved afgørelsen« [6].

30. Artikel 6, stk. 1, bestemmer i denne henseende, at tyrkiske arbejdstageres rettigheder gradvist udvides i forhold til varigheden af udøvelsen af lovlig lønnet beskæftigelse i værtsmedlemsstaten [7]. Når arbejdstageren har haft fire års lovlig beskæftigelse i denne stat, har arbejdstageren i den pågældende medlemsstat fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg. Forud for dette trin er den tildelte beskyttelse mindre vidtgående. F.eks. fastsættes det i artikel 6, stk. 1, første led, at en arbejdstager, der har haft lovlig beskæftigelse i et år, har ret til fornyelse af sin arbejdstilladelse hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse.

31. Ordlyden af artikel 6, stk. 1, vedrører tyrkiske statsborgeres ret til at arbejde i

5 — Jf. dom af 24.1.2008, sag C-294/06, Payir, Sml. I, s. 203, præmis 37.

6 — Jf. bl.a. dom af 8.5.2003, sag C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam, Sml. I, s. 4301, præmis 79, dom af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, præmis 53, og Altun-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 29.

7 — Jf. dom af 10.1.2006, sag C-230/03, Sedef, Sml. I, s. 157, præmis 34.

værtsmedlemsstaten. Det er imidlertid allerede ganske åbenbart, at eftersom retten til at tage beskæftigelse og retten til at tage ophold er nært forbundne, indebærer denne bestemmelse uundgåeligt en tilsvarende opholdsret for en person, der påberåber sig ret til at tage beskæftigelse [8].

32. For at kunne påberåbe sig rettigheder i henhold til artikel 6 skal en tyrkisk statsborger opfylde tre betingelser.

33. For det første skal den omhandlede person være »arbejdstager«. Domstolen har fastslået, at en tyrkisk arbejdstager for at opfylde denne betingelse skal udøve en reel og faktisk beskæftigelse, hvorved en beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremtræder som et rent marginalt supplement, ikke kommer i betragtning. Det afgørende krav er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger [9]. Der er intet i den foreliggende sag, som tyder på, at Baris Ünal ikke opfylder denne betingelse.

34. For det andet skal den omhandlede person have »tilknytning til det lovlige arbejdsmarked«. Domstolen har fastslået, at »dette begreb skal forstås som en henvisning til samtlige arbejdstagere, der overholder værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser, og som således har ret til at udøve beskæftigelse i denne stat« [10]. Det er igen åbenbart, at denne betingelse er opfyldt.

35. For det tredje, og vigtigst i forhold til det forelagte spørgsmål, skal den omhandlede person have været i »lovlig beskæftigelse« i den omhandlede medlemsstat. Domstolen har fastslået, at udtrykket »lovlig beskæftigelse« vil sige, at »den pågældendes stilling på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked skal være stabil og ikke usikker og opholdsretten som følge heraf være uomtvistet« [11]. Baris Ünals arbejdskontrakt forekommer at have været tilstrækkeligt stabil og sikker til at kunne opfylde disse krav — men er det tilstrækkeligt til at tillægge ham en »uomtvistet opholdsret«?

36. Endelig bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at afgørelse nr. 1/80 ikke berører medlemsstaternes kompetence til at udstede forskrifter såvel om tyrkiske statsborgeres

8 — Jf. i denne retning dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 29.

9 — Jf. Payir-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 28. Denne fremgangsmåde er herved ikke helt ulig den, der blev anvendt i forhold til en EU-statsborger, som ønskede at udøve sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager (jf. f.eks. dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum. Sml. s. 2121, præmis 17, og dom af 14.12.1989, sag C-3/87, Agegate, Sml. s. 4459, præmis 35), inden mere vidtgående rettigheder opstod som følge af Maastrichttraktatens introduktion af begrebet unionsborgerskab i 1992.

10 — Jf. Payir-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 29.

11 — Jf. Payir-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 30.

første indrejse til landet som om betingelserne for deres første beskæftigelse [12].

37. I Kus-sagen [13] skulle Domstolen tage stilling til, i hvilken udstrækning en værtsmedlemsstat fortsat kunne knytte betingelser til en tyrkisk arbejdstagers ophold, når denne havde tilbagelagt en periode med lovlig beskæftigelse i henhold til artikel 6, stk. 1.

38. Sagen vedrørte en tyrkisk statsborger, som havde fået tilladelse til at indrejse i Tyskland med henblik på at indgå ægteskab med en tysk statsborger. Han fik arbejde og arbejdede i denne medlemsstat i over fire år, hvorved han opnåede rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led. Han blev efterfølgende skilt fra sin ægtefælle. Da han ansøgte om at forny sin opholdstilladelse, afviste de nationale myndigheder hans ansøgning, idet det oprindelige grundlag for hans ophold ikke længere eksisterede. Domstolen fastslog:

»20 […] bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 [regulerer blot] tyrkiske arbejdstageres situation med hensyn til beskæftigelse uden at udtale sig om deres opholdsret (jf. [dommen] i Sevince-sagen, præmis 28).

21 Det bemærkes endvidere, at bestemmelserne efter deres ordlyd gælder for tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, og at det ifølge artikel 6, stk. 1, er 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. I denne bestemmelse er anerkendelsen af denne ret således ikke afhængig af andre betingelser, herunder de betingelser, hvorunder han har opnået indrejse- og opholdsret.

22 Selv om beskæftigelsens lovlighed efter disse bestemmelser forudsætter en permanent og ikke kun foreløbig situation på arbejdsmarkedet og dermed eksistensen af en ikke anfægtet opholdsret eller endog om fornødent besiddelse af en lovlig opholdstilladelse, er begrundelsen for at anerkende denne ret eller udstede denne tilladelse ikke udslagsgivende for anvendelsen af disse bestemmelser.

23 Heraf følger, at så snart en tyrkisk arbejdstager har udøvet beskæftigelse i over et år på grundlag af en gyldig arbejdstilladelse, opfylder han således de i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 fastsatte bestemmelser,

12 — Jf. bl.a. Payir-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 36.

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

også selv om hans opholdstilladelse oprindeligt blev meddelt ham til et andet formål end udøvelse af lønnet arbejde.«

39. Dette betyder efter min opfattelse, at retssikkerhedsprincippet finder anvendelse på en tyrkisk arbejdstager, som har tilbagelagt en af perioderne omhandlet i artikel 6, stk. 1. Han ved således, at hvis han i et år har haft lovlig beskæftigelse hos den samme arbejdsgiver, kan han fortsætte med at arbejde for den samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse. Hvis han har haft lovlig beskæftigelse i fire år, ved han, at han har fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i værtsmedlemsstaten. Eventuelle restriktioner, som var tilknyttet hans opholdsret ved indrejsen i denne stat, finder ikke længere anvendelse. Integrationsprocessen, som artikel 6, stk. 1, understøtter, er begyndt, og ethvert forsøg på at inddrage hans opholdstilladelse med den begrundelse, at han ikke længere overholder en af disse restriktioner, ville være uretmæssig.

40. Under anvendelse af ovenstående principper på omstændighederne i den foreliggende sag bemærkes følgende:

— Baris Ünal indrejste den 24. februar 2004 i Nederlandene på grundlag af en foreløbig opholdstilladelse. Den 2. september 2004 blev han udstedt en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse (dateret med tilbagevirkende kraft, således at den var gyldig fra den 29.3.2004), og denne tilladelse blev forlænget, således at den omfattede efterfølgende bopælsperioder i denne medlemsstat. I den oprindelige bopælsperiode havde han ikke arbejde i den pågældende stat.

— Eftersom artikel 6, stk. 1, omhandler en tyrkisk statsborgers ret til at arbejde i værtsmedlemsstaten [14], og eftersom rettigheder i henhold til denne bestemmelse ikke opstår alene som følge af bopælen, skal den periode, hvor Baris Ünal havde sin bopæl dér, men ikke arbejdede, ikke tages i betragtning ved fastsættelsen af hans rettigheder i henhold til bestemmelsen.

— Det er ubestridt, at Baris Ünal den 8. maj 2006, hvor han påbegyndte beskæftigelse i Nederlandene, havde en »lovlig opholdstilladelse« [15]. Det krævedes ikke, at han var i besiddelse af en særlig arbejdstilladelse [16], hvorfor kravet omhandlet i Kus-dommens præmis 23 ikke er relevant.

— Etårsperioden i henhold til artikel 6, stk. 1, første led, begyndte den 8. maj 2006 og sluttede den 7. maj 2007.

14 — Jf. punkt 31 ovenfor.
15 — Jf. Kus-dommen, præmis 22.
16 — Jf. punkt 14 ovenfor.

— Den efter de nederlandske myndigheders opfattelse »tvivlsomme begivenhed« fandt sted den 2. april 2007, dvs. inden for den omhandlede etårsperiode, men blev først konstateret efter denne periodes ophør.

— Havde der ikke fundet nogen »tvivlsom begivenhed« sted, ville Baris Ünals rettigheder vedrørende beskæftigelse i værtsmedlemsstaten i henhold til artikel 6, stk. 1, første led, under anvendelse af Domstolens udtalelser i Kus-dommen være opstået den 7. maj 2007, og han ville dermed have haft en tilsvarende opholdsret [17].

— Heraf opstår spørgsmålet, om Baris Ünal på trods af, at den tvivlsomme begivenhed fandt sted, alligevel skal anses for at have opfyldt betingelserne i artikel 6, stk. 1.

41. Den almindelige regel, hvorefter de restriktioner, der ved indrejse i en medlemsstat var knyttet til opholdsretten, bortfalder i takt med, at der opstår arbejdstagerrettigheder i henhold til afgørelse nr. 1/80, er underlagt visse undtagelser [18].

42. Med henblik på at opfylde betingelserne i artikel 6, stk. 1, skal den tyrkiske arbejdstager have haft »lovlig beskæftigelse« i den relevante periode. Dette forudsætter omvendt, at arbejdstageren i hele denne periode havde opholdsret ifølge loven [19].

43. Domstolen har således fastslået, at en tyrkisk arbejdstager, der opholdt sig i værtsmedlemsstaten på grundlag af en midlertidig tilladelse til at opholde sig dér indtil afgørelsen af en appel, som han havde iværksat til prøvelse af en afgørelse om afslag på opholdstilladelse, ikke opfyldte denne betingelse [20]. Domstolen har endvidere fastslået, at en tyrkisk arbejdstager, der udelukkende opholdt sig i værtsmedlemsstaten på grundlag af nationale bestemmelser, der gav ham ret til at opholde sig dér under behandlingen af en ansøgning om opholdstilladelse, ikke kunne støtte ret på den omhandlede periode ved beregningen af hans rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, eftersom han blot havde fået en midlertidig opholds- og arbejdsret, indtil der forelå en endelig afgørelse [21]. Det er dog i denne sag åbenbart, at Baris Ünals opholdsret hverken var midlertidig eller underlagt undtagelser på denne måde.

44. Kol-sagen [22] rejste et andet spørgsmål. I denne sag skulle Domstolen tage stilling til

17 — Jf. punkt 31 ovenfor.

18 — Jf. punkt 39 ovenfor.

19 — Jf. dom af 30.9.1997, sag C-36/96, Günaydin, Sml. I, s. 5143, præmis 44.

20 — Jf. Sevince-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 31.

21 — Jf. Kus-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 18.

22 — Dom af 5.6.1997, sag C-285/95, Kol, Sml. I, s. 3069

situationen for en tyrkisk statsborger, der på svigagtigt grundlag var indrejst i Tyskland. Sagen vedrørte en opholdsret på grundlag af et proformaægteskab. Domstolen henviste bl.a. til sin dom i Kus-sagen [23] og fastslog, at argumentationen heri så meget desto mere skulle finde anvendelse i den sag, der var indbragt for den. Domstolen bemærkede dernæst, at beskæftigelsesperioder, der er tilbagelagt, efter den pågældende har opnået en opholdstilladelse alene som følge af svigagtig adfærd, ikke kan anses for lovlige med henblik på anvendelsen af artikel 6, stk. 1, idet den tyrkiske statsborger ikke opfyldte betingelserne for en sådan tilladelse, der derfor kan anfægtes, når svigen opdages [24]. De beskæftigelsesperioder, som Suat Kol tilbagelagde under dække af en opholdstilladelse, der var behæftet med svig, kunne ikke sikre ham rettigheder [25].

45. Kan argumentationen i Kol-dommen finde anvendelse i den foreliggende sag?

46. Det mener jeg ikke.

47. Kol-dommen indfører en undtagelse til den almindelige regel fastsat i Kus-dommen, hvorefter de restriktioner, der ved indrejse i en medlemsstat var knyttet til opholdsretten, bortfalder i takt med, at der opstår arbejdstagerrettigheder i henhold til afgørelse nr. 1/80 [26]. Begrundelsen for undtagelsen er åbenbar. Når en person ved sine handlinger eller undladelser med forsæt søger at bedrage de nationale myndigheder med henblik på at få opholdsret og dermed adgang til arbejdsmarkedet, skal dette ikke være ham tilladt. I modsat fald ville det være muligt at opnå disse rettigheder ved svigagtig adfærd.

48. Var det blevet fastslået, at Baris Ünal havde opnået sin opholdsret i værtsmedlemsstaten på et grundlag, som indebærer et sådant forsæt til bedrag, er det åbenbart, at de nationale myndigheder ville have haft ret til at inddrage hans opholdstilladelse, selv om han havde haft bopæl og beskæftigelse dér i over et år. I den foreliggende sag har den forelæggende ret imidlertid gjort det ganske klart, at intet tyder på, at Baris Ünals adfærd var svigagtig. Domstolens udtalelser i Kol-dommen finder derfor ikke direkte anvendelse på hans situation.

49. Som anført ovenfor er dette heller ikke en sag, hvor Baris Ünals beskæftigelse ifølge eksisterende retspraksis ikke tæller som lovlig beskæftigelse af andre grunde, som ikke indebærer svigagtig adfærd [27].

23 — Nævnt ovenfor i fodnote 13.
24 — Jf. i denne retning præmis 26.
25 — Jf. præmis 28.
26 — Jf. punkt 39 ovenfor.
27 — Jf. punkt 43 ovenfor.

50. Skal Kol-dommens undtagelse til den almindelige regel om opholdsret imidlertid alligevel udvides, således at den finder anvendelse på personer, der befinder sig i Baris Ünals situation, og som ikke har handlet med forsæt til svig?

51. Den nederlandske regering har gjort gældende, at det må antages, at en person i Baris Ünals situation kender loven. De relevante bestemmelser i national lovgivning er bl.a. tilgængelige på internettet. Da det må antages, at Baris Ünal var bekendt med disse bestemmelser, var det muligt for de nationale myndigheder at inddrage hans opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft.

52. Jeg ser ingen grund til at udvide princippet på den måde. At gøre dette ville undergrave det, som Domstolen har kaldt det »almindelige princip om beskyttelse af velerhvervede rettigheder« [28] og den tilsvarende retssikkerhed, som udgør en væsentlig del af den almindelige regel, jeg har beskrevet [29]. Undtagelsen til dette almindelige princip i sager, hvor der er udvist svigagtig adfærd, som Domstolen har anerkendt i Kol-dommen, er tilstrækkelig med henblik på at sikre beskyttelsen mod forsætligt misbrug af rettigheder.

53. Det følger efter min opfattelse heraf, at det ikke var muligt for de nationale myndigheder at erklære Baris Ünals opholdstilladelse ugyldig med tilbagevirkende kraft for perioden fra den 2. april 2007 til den 7. maj 2007, hvilket indebar, at han mistede sine rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, første led.

54. Dertil bemærkes, at havde en person som Baris Ünal virkelig — med forsæt til at bedrage de nationale myndigheder — ønsket at undergrave ordningen i artikel 6, stk. 1, ville intet have været lettere end at forsinke flytningen til Lelystad en måned. Havde han gjort dette, ville han have tilbagelagt den etårsperiode med beskæftigelse, der kræves i denne bestemmelse, uden at myndighederne ville være blevet oplyst om nogen eventuel fremtidig ændring i forholdet til hans partner. Det er naturligvis den forelæggende ret, der skal fastlægge sagens faktiske omstændigheder, men at Baris Ünal ikke bar sig sådan ad, gør det efter min opfattelse mindre sandsynligt, snarere end mere, at der var tale om et forsøg på at »snyde systemet«, og at der blot var tale om, at han ønskede at begrænse virkningen

28 — Jf. dom af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 41.

29 — Det bemærkes endvidere, at ikke blot indeholder juraen princippet nemo censetur ignorare legem, den accepterer ligeledes formodningen nemo praesumitur malus.

af hans daglige rejse til arbejdet, som i alle tilfælde må have været vældig trættende.

55. Det er følgelig min opfattelse, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 6, stk. 1, første led, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de nationale myndigheder i en situation, hvor der ikke foreligger svigagtig adfærd, efter udløbet af den periode på et år, der omhandles i førnævnte artikel 6, stk. 1, første led, inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor arbejdstageren ikke længere opfylder det nationalretlige grundlag, på hvilket opholdstilladelsen blev udstedt.

Anvendelsen af Altun-dommen på hovedsagen

56. En væsentlig del af forelæggelsesafgørelsen er helliget en analyse af, i hvilken udstrækning Domstolens Altun-dom [30] kunne være relevant i Baris Ünals sag. Den nationale ret er i tvivl om, i hvilken udstrækning dommen og navnlig de betragtninger, den indeholder vedrørende retssikkerhedsprincippet, har betydning for bedømmelsen af hovedsagen. Den konkluderer i det væsentlige, at denne dom sandsynligvis ikke finder anvendelse på sagens omstændigheder.

57. Jeg er enig heri.

58. Altun-sagen vedrørte en tyrkisk statsborger, der var indrejst i værtsmedlemsstaten som asylansøger. Han blev tildelt en tidsubegrænset opholdstilladelse i denne stat på grundlag af oplysninger, som ved en efterfølgende undersøgelse viste sig med stor sandsynlighed at have været svigagtige. Efter at have fået sin opholdsret påbegyndte han en procedure for at blive familiesammenført med visse familiemedlemmer. Der opstod et spørgsmål om, hvilken virkning en eventuel svigagtig adfærd fra hans side ville have for hans familiemedlemmer i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Domstolen fastslog, at når disse familiemedlemmers rettigheder selvstændigt var blevet erhvervet i medfør af proceduren i denne artikel, kunne disse rettigheder ikke længere anfægtes på grund af tidligere uregelmæssigheder hvad angår arbejdstagerens oprindelige opholdsret. Domstolen kom frem til denne konklusion på grundlag af retssikkerhedsprincippet [31]. Domstolen bemærkede, at der kun i to tilfælde kan gøres begrænsninger i de rettigheder, der er indeholdt i artikel 7,

30 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

31 — Jf. dommens præmis 51-60.

stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 [32]. Såfremt det accepteres, at familiemedlemmer, der har erhvervet selvstændige rettigheder i medfør af bestemmelsen, kan fratages disse rettigheder som følge af adfærden hos den person, som de er blevet familiesammenført med i værtsmedlemsstaten, vil det betyde, at deres vished om disse rettigheders eksistens på skæbnesvanger vis vil kunne undergraves af forhold, som de ikke har nogen som helst kontrol over.

59. Jeg har allerede henvist til retssikkerhedsprincippet i min vurdering af, om det var muligt for de nationale myndigheder at inddrage Baris Ünals opholdsret med tilbagevirkende kraft under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende. Jeg kan ikke få øje på, at hans situation på nogen måde påvirkes af Domstolens udtalelser i Altun-dommen. Det væsentlige problem i den sag vedrørte, hvilke afledte rettigheder der i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 findes for familiemedlemmer. Situationen for en tyrkisk arbejdstager, der selv påberåber sig rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, er hverken på den ene eller anden måde berørt af Domstolens afgørelse i Altun-sagen. Jeg lader således ikke denne dom indgå i mine overvejelser vedrørende besvarelsen af det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.

32 — Nemlig når den vandrende tyrkiske arbejdstagers tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område på grund af hans personlige adfærd udgør en faktisk og alvorlig trussel for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i afgørelsens artikel 14, eller når den pågældende har forladt denne medlemsstats område i en længere periode og uden lovlig grund. Jf. dommens præmis 62.

Yderligere betragtninger: Principperne om ækvivalens og effektivitet

60. Jeg har ovenfor henvist til den omstændighed, at de nationale myndigheder og de nationale retter ikke godtog de beviser, som Baris Ünal fremlagde for at godtgøre, at han havde fortsat sit samliv med A.M. De Sousa van der Molen mellem den 2. april 2007 og starten af juni 2007 [33].

61. Selv om den nationale ret ikke i forelæggelsesafgørelsen har anmodet Domstolen om at vurdere dette spørgsmål, har Kommissionen spurgt, om den måde, som bevisspørgsmål behandles på på nationalt plan, er i overensstemmelse med principperne om ækvivalens og effektivitet.

62. Som jeg i det væsentlige forstår situationen ud fra beskrivelsen i forelæggelsesafgørelsen og i sagens akter, forholder det sig som følger:

— Baris Ünal har gjort gældende, at han flyttede fra 't Zandt til Lelystad, fordi han ikke længere kunne holde ud at rejse 300 km frem og tilbage fra arbejde hver dag. Han og A.M. De Sousa van der

33 — Jf. punkt 18 ff. ovenfor.

Molen boede fortsat sammen efter flytningen og ophørte først dermed i starten af juni 2007. A.M. De Sousa van der Molen forblev registreret i 't Zandt, idet hun ikke havde solgt sit hus dér, mens Baris Ünal behørigt lod sig registrere som bosat i Lelystad.

— Staatssecretaris fandt i sine afgørelser af 28. december 2007 og 7. februar 2008, at den omstændighed, at Baris Ünal og A.M. De Sousa van der Molen efter hans flytning til Lelystad ikke længere var opført i det samme register, var afgørende med henblik på fastlæggelsen af deres forholds ophør.

— Staatssecretaris fastholdt dette synspunkt i sin afgørelse af 31. juli 2008, idet Baris Ünals påstand ikke var underbygget af beviser, der objektivt kunne efterprøves, og idet en skriftlig erklæring, der var fremlagt af A.M. De Sousa van der Molen, om at parterne fortsat boede sammen på trods af flytningen, ikke var tilstrækkelig i denne henseende.

— Under sagen for Rechtbank forsøgte Baris Ünal at fremlægge yderligere beviser til støtte for sin påstand. Disse omfattede en erklæring fra en fælles ven af ham og A.M. De Sousa van der Molen, to lykønskningskort vedrørende det nye hjem og et antal fotografier. Rechtbank fandt, at disse effekter heller ikke godtgjorde tilstrækkeligt, at forholdet var fortsat efter den 2. april 2007.

63. Kommissionen har anført, at det er svært at se, hvilke beviser Baris Ünal kunne have fremlagt, som ville have kunnet overbevise de nationale beslutningstagere om, at hans version af begivenhederne er den rigtige.

64. Selv om de nationale retter naturligvis har en mere fyldestgørende forståelse for, hvorfor visse beviser blev godtaget, og visse blev afvist, har jeg en vis sympati for Kommissionens synspunkt. Jeg vil derfor redegøre for de grundlæggende principper i henhold til EU-retten, som jeg finder relevante i denne sammenhæng.

65. Det er åbenbart, at associeringsrådets afgørelser, såsom afgørelse nr. 1/80, fra ikrafttrædelsesdatoen udgør en integrerende del af Den Europæiske Unions retssystem [34]. Rettigheder i henhold til denne afgørelse udledes således af EU-retten.

34 — Jf. Sevince-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 9.

66. Det er ligeledes åbenbart, at såfremt der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder [35].

67. Medlemsstaterne er imidlertid forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder effektivt beskyttes [36]. De processuelle regler for sådanne sagsanlæg må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten (effektivitetsprincippet) [37].

68. Det er en betingelse for, at ækvivalensprincippet er overholdt, at den omhandlede nationale regel finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret, og hvor sagsgenstanden og søgsmålsgrundlaget er de samme. For at kunne fastslå, om ækvivalensprincippet er overholdt, må den nationale ret, som er den eneste, der har direkte kendskab til de processuelle regler for sagsanlæg på området i national ret, efterprøve, om de processuelle regler, der i national ret skal sikre, at de rettigheder, borgerne har i henhold til EU-retten, beskyttes, er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet, og undersøge såvel formålet med som de væsentligste momenter ved søgsmål på grundlag af national ret, som hævdes at være tilsvarende søgsmål. For at kunne afgøre, om procesregler er ækvivalente, skal den nationale ret objektivt og abstrakt undersøge, om de omhandlede regler ligner hinanden ud fra deres plads i den samlede procedure, dennes forløb og reglernes særlige kendetegn [38].

69. For så vidt angår effektivitetsprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår det spørgsmål, om en national processuel regel gør det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges borgerne i henhold til EU's retsorden, på samme måde skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure for de forskellige nationale instanser, herunder procedurens forløb og særlige kendetegn. Efter disse betragtninger skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retsplejeordning, såsom beskyttelsen af retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling [39].

35 — Jf. bl.a. dom af 15.4.2008, sag C-268/06, Impact, Sml. I, s. 2483, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

36 — Jf. bl.a. Impact-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Jf. bl.a. Impact-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 35, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis. Princippet om effektiv retsbeskyttelse er et almindeligt EU-retligt princip, som er anerkendt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Jf. i denne retning dom af 22.12.2010, forenede sager C-444/09 og C-456/09, Gavieiro Gavieiro og Iglesias Torres, Sml. I, s. 14031, præmis 75.

38 — Jf. dom af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 45 og 46.

39 — Jf. Pontin-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 38, præmis 47.

70. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om disse principper er overholdt i hovedsagen.

Afsluttende bemærkninger

71. Jeg har ovenfor nævnt den almindelige regel, hvorefter en tyrkisk statsborger, der opfylder betingelserne i artikel 6, stk. 1, første led, med rette kan anse rettigheder i henhold hertil som hævdvundne, alene med den undtagelse, at der ikke kan opstå rettigheder i henhold til bestemmelsen, når arbejdstagerens opholdsret blot er midlertidig, eller når arbejdstageren har udvist svigagtig adfærd. Jeg har herved konkluderet, at der ikke er grund til at udvide undtagelsen vedrørende svigagtig adfærd, således at den omfatter andre typer adfærd, hvor der ikke er tale om forsæt til bedrag [40].

72. Jeg vil hertil tilføje følgende.

73. EU-lovgivers vedtagelse af et evigt stigende antal foranstaltninger til harmonisering inden for Unionen gør det let at tabe af syne, i hvilken udstrækning EU er, og fortsat vil være, baseret på mangfoldighed [41]. Ikke blot har medlemsstaterne mange forskellige historiske og kulturelle baggrunde, det samme gør sig også gældende for deres retssystemer. Hvad der er velkendt eller instinktivt åbenbart for en statsborger i en medlemsstat, forekommer måske besynderligt, svært at forstå eller endog ganske ubegribeligt og muligvis slet ikke indlysende for en statsborger i en anden medlemsstat. Det er så meget desto mere tilfældet, når der til ligningen tilføjes tredjelande, der er tilknyttet Unionen i form af en associeringsaftale, og disse landes statsborgere.

74. Det er forholdsvis ligetil for myndighederne i en værtsmedlemsstat at være af den holdning, at en tredjelandsstatsborger, der ikke efterlever denne stats regler, eller ganske enkelt ikke forstår konsekvensen af en given adfærd, som må forekomme indlysende for denne stats statsborgere, søger at misbruge disse regler, og på grundlag heraf konkludere, at en sådan manglende efterlevelse er bevis for svigagtig adfærd eller en adfærd, der kan tolkes i den retning. Jeg mener, at en sådan konklusion bør nås med største forsigtighed. En tredjelandsstatsborger finder måske disse regler svære at forstå og svære eller endog umulige at finde — navnlig hvis han ikke taler værtsmedlemsstatens sprog flydende. Medmindre han er økonomisk velstående, er det usandsynligt, at han skulle have råd til de advokatsalærer, som han ville være nødsaget til at betale for at få enhver regel, der er relevant for hans situation, forklaret. At gøre gældende, som den nederlandske regering f.eks. har gjort i sine indlæg, at eftersom de nationale regler bl.a. er tilgængelige på internettet, må en tredjelandsstatsborger som Baris Ünal formodes at have forstået disse regler, hvad

40 — Jf. navnlig punkt 40, 43, 44 og 52 ovenfor.

41 — Jf. f.eks. chartrets artikel 22: »Unionen respekterer den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed«.

reglerne indebærer, og de antagelser, der vil kunne følge på baggrund af den ene eller anden adfærd, forekommer mig at være urimeligt forenklet. Et sådant argument risikerer at føre til en antagelse om, at alle kulturer og alle måder at leve på med det samme assimileres i værtsmedlemsstaten, når dette åbenlyst ikke er tilfældet. Argumentet kan også have farlige konsekvenser i forhold til den omhandlede persons friheder og rettigheder.

Forslag til afgørelse

75. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstbolen bat besvare det af Raad van State forelagte spørgsmål som følger:

»Artikel 6, stk. 1, første led, i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen skal fortolkes således, at den er til hinder for, at de nationale myndigheder i en situation, hvor der ikke foreligger svigagtig adfærd, efter udløbet af den periode på et år, der omhandles i førnævnte artikel 6, stk. 1, første led, inddrager en tyrkisk arbejdstagers opholdstilladelse med tilbagevirkende kraft fra det tidspunkt, hvor arbejdstageren ikke længere opfylder det nationalretlige grundlag, på hvilket opholdstilladelsen blev udstedt.«