FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 21 juli 2011 [1]

1. I denna begäran om förhandsavgörande har den nationella domstolen bett om en tolkning av beslut nr 1/80 av associeringsrådet EEG–Turkiet (nedan kallat beslut nr 1/80). [2]

2. Enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 (nedan kallad artikel 6.1) har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden rätt att efter ett års reguljär anställning få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare. Den aktuella frågan gäller i huvudsak huruvida en arbetstagare, som har fullgjort ett års reguljär anställning, kan få sitt uppehållstillstånd, vilket ursprungligen beviljades med villkor att han skulle vara bosatt tillsammans med sin ogifta partner, återkallat på grund av att relationen har upphört före ettårsperiodens utgång, med retroaktiv verkan från dagen då relationen upphörde.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen. Associeringsrådet tillskapades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet. En inofficiell version av beslutet finns tillgänglig på följande adress: http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf.

Tillämpliga bestämmelser

Beslut nr 1/80

3. I artikel 6.1 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

— rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

— rätt att efter tre års reguljär anställning, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta

erbjudanden om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

— rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet."

Nederländsk lagstiftning

Utlänningslagen (Vreemdelingenwet) av år 2000

4. Enligt artikel 8 a i utlänningslagen (nedan kallad Vw 2000) har en utländsk medborgare rätt att uppehålla sig i Nederländerna med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av det slag som avses i artikel 14 i lagen.

5. I artikel 14.2 föreskrivs bland annat att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas i förening med begränsande villkor som rör skälen för vistelsens godkännande.

6. Enligt artikel 16.1 g får en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd avslås, om utlänningen inte följer ett begränsande villkor som rör skälen för vederbörandes begäran att få vistas i Nederländerna.

7. I artikel 18.1 f stadgas bland annat att en ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan avslås, om ett begränsande villkor som är förenat med uppehållstillståndet inte har uppfyllts.

8. Slutligen föreskrivs i artikel 19 att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan återkallas bland annat på den grund anges i artikel 18.1 f.

Utlänningsförordningen (Vreemdelingenbesluit) av år 2000

9. Enligt artikel 4.43 i utlänningsförordningen (nedan kallad Vb 2000) ska en utlänning som lagligen uppehåller sig [i Nederländerna] i den mening som avses i artikel 8 a Vw 2000, men som inte längre uppfyller ett begränsande villkor som uppehållstillståndet är förenat med, omedelbart anmäla detta till den regionala polismyndigheten i den kommun där vederbörande är bosatt.

Ändrad bosättning

10. Enligt nederländsk rätt ska en person, oavsett om vederbörande är medborgare i landet eller inte, vid ändrad bosättning anmäla ändringen till myndigheterna i både den kommun där vederbörande hade sin gamla adress och den kommun där den nya adressen finns.

Förfarandet och tolkningsfrågorna

11. Baris Ünal är turkisk medborgare. Han kom till Nederländerna den 24 februari 2004 med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Den 2 september 2004 beviljades han ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tillståndet gällde från den 29 mars 2004 till den 29 mars 2005 och innehöll det begränsande villkoret ”att vara bosatt tillsammans med partnern A.M. de Sousa van der Molen”. Det framgår att både Baris Ünal och A.M. de Sousa van der Molen var folkbokförda i kommunen ’t Zandt.

12. Den 21 april 2005 inkom Baris Ünal med en ansökan om förlängning av sitt uppehållstillstånd. Ansökan beviljades genom ett beslut av den 26 juli 2005. Tillståndet gällde även i fortsättningen med det begränsande villkoret att han skulle vara bosatt tillsammans med sin partner.

13. Uppehållstillståndets giltighetstid förlängdes till den 1 mars 2009 genom ett beslut av den 4 maj 2006.

14. I Baris Ünals uppehållstillstånd fanns noteringen ”har obegränsat tillstånd att arbeta; arbetstillstånd erfordras inte”.

15. Den 8 maj 2006 ingick han ett anställningsavtal med ett bemanningsföretag i Groningen. Han började arbeta för en av dess kunder, vars verksamhet var belägen i Nunspeet, omkring 150 kilometer från ’t Zandt. På grund av arbetet var han således tvungen att varje arbetsdag resa omkring 300 kilometer tur och retur. Avtalet förlängdes den 21 november 2007 och gällde till den 21 november 2008. Den tidsperiod om ett års reguljär anställning som avses i artikel 6.1 första strecksatsen började således den 8 maj 2006 och slutade den 7 maj 2007.

16. Den 2 april 2007 eller däromkring, under alla omständigheter före utgången av den aktuella ettårsperioden, flyttade Baris Ünal från ’t Zandt till Lelystad, som låg endast omkring 35 kilometer från Nunspeet. Han anmälde sin adressändring på vederbörligt sätt till de ansvariga myndigheterna. A.M. de Sousa van der Molen var emellertid fortsatt folkbokförd i ’t Zandt-området, där hon hade arbetat i omkring tio år. Av det förhållandet att

parterna hade upphört att vara folkbokförda på samma adress drog de nationella myndigheterna slutsatsen att de två inte längre sammanlevde från detta datum. Myndigheterna godtog varken Baris Ünals påstående att parterna hade levt tillsammans fram till början av juni 2007 eller att orsaken till att A.M. de Sousa van der Molen hade varit fortsatt folkbokförd i 't Zandt var att hennes egendom där inte var såld. [3]

17. Den 4 juni 2007 inkom Baris Ünal med en ansökan om att det begränsande villkoret för hans uppehållstillstånd skulle ändras och inte längre avse bosättning med A.M. de Sousa van der Molen utan helt enkelt "fortsatt bosättning".

18. Staatssecretaris van Justitie (nedan kallad Staatssecretaris) avslog ansökan genom ett beslut av den 28 december 2007. Han ansåg att relationen mellan Baris Ünal och A.M. de Sousa van der Molen hade upphört definitivt den 2 april 2007, eftersom de från detta datum inte längre var registrerade såsom bosatta på samma adress i databasen hos 't Zandts kommun (nedan kallad den kommunala databasen). Han drog följaktligen slutsatsen att Baris Ünal inte längre uppfyllde det begränsande villkor som hade kopplats till hans uppehållstillstånd.

19. Genom ett särskilt beslut av den 7 februari 2008 återkallades Baris Ünals uppehållstillstånd, med retroaktiv verkan från den 2 april 2007. Mot bakgrund av uppehållstillståndets karaktär innebar detta även en återkallelse av hans arbetstillstånd. Staatssecretaris ansåg att innehållet i den kommunala databasen var av avgörande betydelse och att Baris Ünals bevisning inte var tillräcklig för att motbevisa informationen i databasen.

20. Baris Ünal begärde omprövning av Staatssecretaris beslut. Genom ett beslut av den 31 juli 2008 vidhöll Staatssecretaris sitt tidigare fattade beslut. Staatssecretaris godtog inte Baris Ünals redogörelse för händelserna i samband med flyttningen till Lelystad, eftersom dennes påståenden i detta avseende inte fick stöd av objektivt verifierbar bevisning. En skriftlig förklaring med liknande innehåll som lämnats av A.M. de Sousa van der Molen var otillräcklig för detta ändamål. Registreringen i den kommunala databasen måste anses avgörande. Eftersom Baris Ünal, sedan den 2 april 2007, hade haft en reguljär anställning hos samma arbetsgivare under kortare tid än ett år, hade han inte fortsatt uppehållsrätt i Nederländerna med stöd av associeringsavtalet EEG–Turkiet.

3 — Det råder enighet om att Baris Ünal var skyldig att "omedelbart" anmäla varje förändring i sin situation till de nationella myndigheterna. Se artikel 4.43 i Vb 2000, vartill hänvisning görs i punkt 9 ovan.

21. Baris Ünal överklagade Staatssecretaris beslut av den 31 juli 2008 till Rechtbank 's-Gravenhage (domstol i första instans i Haag; nedan kallad Rechtbank). Denna domstol fann i beslut av den 6 juli 2009 att överklagandet saknade grund. Den ansåg att Baris Ünal inte på ett övertygande sätt hade visat att relationen hade upphört senare än den 2 april 2007. Till följd härav instämde denna domstol i Staatssecretaris bedömning att Baris Ünal inte kunde komma i åtnjutande av någon av de rättigheter som föreskrevs i artikel 6.1, eftersom han inte hade haft en reguljär anställning hos samma arbetsgivare under minst ett år vid den tidpunkt, då relationen bedömdes ha upphört.

22. Baris Ünal överklagade till Raad van State (Nederländernas högsta förvaltningsdomstol), som ansåg att domstolens tolkning av artikel 6.1 var nödvändig för att avgöra det nationella målet. Den ställde sig framför allt frågan huruvida domstolens uttalanden angående rättssäkerhetsprincipen i domen i målet Altun [4] kunde ha någon betydelse för hur artikeln skulle tolkas i det nationella målet. Den nationella domstolen vilandeförklarade därför sitt mål och ställde följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör [artikel 6.1] första strecksatsen, tolkad mot bakgrund av framför allt rättssäkerhetsprincipen, ett hinder mot att nationella myndigheter återkallar en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från den tidpunkt, när det villkor, som gällde för att uppehållstillståndet skulle beviljas enligt nationell rätt, inte längre är uppfyllt, när den turkiske arbetstagaren i fråga inte kan tillskrivas något vilseledande beteende och när återkallelsen sker efter utgången av den ettårsperiod som avses i artikel 6.1 första strecksatsen?”

23. Baris Ünal, Nederländernas regering och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Förhandling har varken begärts eller hållits.

Bedömning

24. Tolkningsfrågan gäller främst huruvida det enligt artikel 6.1 är tillåtet att retroaktivt återkalla ett uppehållstillstånd, när den berörda personen har varit bosatt och arbetat i värdmedlemsstaten under längre tid än den ettårsperiod som avses i artikel 6.1 första strecksatsen, men före utgången av denna period upphör att uppfylla ett villkor, som var kopplat till hans uppehållstillstånd. Det ska i detta hänseende tas för givet, att det inte är fråga om något vilseledande beteende från denna persons sida.

4 — Dom av den 18 december 2008 i mål C-337/07, Altun (REG 2008, s. I-10323).

25. Jag ska behandla denna fråga först.

26. Jag ska därefter undersöka huruvida svaret på denna fråga påverkas av domstolens uttalanden i domen i målet Altun, vilket är en frågeställning som tas upp i begäran om förhandsavgörande.

27. Jag anser till sist att det kan vara lämpligt att behandla likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen när det gäller vilken bevisning som krävs av en person för att vederbörandes rättigheter enligt artikel 6.1 ska anses styrkta.

Huruvida rättigheter enligt artikel 6.1 kan återkallas retroaktivt

28. För att besvara den nationella domstolens fråga, huruvida ett uppehållstillstånd kan återkallas med retroaktiv verkan under de omständigheter som beskrivs i begäran om förhandsavgörande, är det nödvändigt att utgå från syftet med artikel 6.1.

29. Domstolen har slagit fast att bestämmelsens syfte är att ”gradvis konsolidera turkiska arbetstagares förhållanden i värdmedlemsstaten”.[5] En sådan målsättning innebär för dessa arbetstagares del en närmare bestämning av domstolens definition av syftet med beslut nr 1/80 som helhet. Detta har angetts vara att ”främja turkiska medborgares integration i värdmedlemsstaten, i den mån dessa uppfyller villkoren i en bestämmelse i detta beslut och därmed åtnjuter de rättigheter som följer av beslutet”.[6]

30. I detta avseende gäller enligt artikel 6.1 att en turkisk arbetstagares rättigheter ökar gradvis i förhållande till den reguljära anställningens varaktighet i värdmedlemsstaten.[7] I och med att arbetstagaren har fullgjort fyra års reguljär anställning, har vederbörande rätt att utöva valfri avlönad verksamhet i denna medlemsstat. Före detta stadium är det förvärvade skyddet mindre omfattande. I till exempel artikel 6.1 första strecksatsen föreskrivs att en arbetstagare, som fullgjort endast ett års reguljär anställning, har rätt att få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om vederbörande har anställning.

31. Artikel 6.1 handlar enligt sin ordalydelse om rätten för en turkisk medborgare att

5 — Se dom av den 24 januari 2008 i mål C-294/06, Payir (REG 2008, s. I-203), punkt 37.

6 — Se, bland andra, dom av den 8 maj 2003 i mål C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (REG 2003, s. I-4301), punkt 79, och av den 18 juli 2007 i mål C-325/05, Derin (REG 2007, s. I-6495), punkt 53, samt domen i målet Altun (ovan fotnot 4), punkt 29.

7 — Se dom av den 10 januari 2006 i mål C-230/03, Sedef (REG 2006, s. I-157), punkt 34.

arbeta i värdmedlemsstaten. Eftersom rätten att ha en anställning och rätten att bosätta sig hör nära ihop, står det emellertid redan klart, att denna bestämmelse med nödvändighet förutsätter att den som gör gällande rätt till anställning samtidigt har uppehållsrätt. [8]

32. En turkisk medborgare måste uppfylla tre villkor för att kunna kräva rättigheter enligt artikel 6.

33. För det första måste personen i fråga vara ”arbetstagare”. Domstolen har slagit fast att en turkisk medborgare för att uppfylla detta villkor ska utföra verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som rent marginellt och underordnat. Det väsentliga kännetecknet för ett arbetsförhållande är att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en annan person under dennes ledning. [9] Det finns ingenting i det nu aktuella målet som tyder på att Baris Ünal inte har uppfyllt detta villkor.

34. För det andra ska vederbörande ”tillhöra den reguljära arbetsmarknaden”. Domstolen har fastställt att ”detta uttryck omfattar samtliga arbetstagare som följer värdmedlemsstatens lagar och författningar och som därmed har rätt att utöva yrkesverksamhet i denna stat”. [10] Jag anser det klart att även detta villkor har uppfyllts.

35. För det tredje, och mest betydelsefullt med avseende på tolkningsfrågan, ska vederbörande ha haft en ”reguljär anställning” i den berörda medlemsstaten. Domstolen har fastställt att uttrycket ”reguljär anställning” förutsätter ”en stabil och säker ställning på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och därmed förekomsten av en oomtvistad rätt att uppehålla sig där”. [11] Baris Ünals anställning bedöms ha varit tillräckligt stabil och säker för att bestå provet. Frågan är emellertid om detta är tillräckligt för att tilldela honom en ”oomtvistad rätt att uppehålla sig där”.

36. Till sist vill jag erinra om att beslut nr 1/80 enligt fast rättspraxis inte inskränker medlemsstaternas befogenhet att reglera vare sig turkiska medborgares inresa till

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 29.

9 — Se domen i målet Payir (ovan fotnot 5), punkt 28. I detta hänseende är synsättet inte olikt det som tillämpades på en unionsmedborgare som ville utöva sin rätt till fri rörlighet som arbetstagare (se, till exempel, dom av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Lawrie-Blum, REG 1986, s. 2121, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 8, s. 661, och av den 14 december 1989 i mål C-3/87, Agegate, REG 1989, s. 4459, punkt 35), innan rättigheterna blev mera omfattande till följd av att begreppet unionsmedborgarskap infördes genom Maastrichtfördraget av år 1992.

10 — Se domen i målet Payir (ovan fotnot 5), punkt 29.

11 — Se domen i målet Payir (ovan fotnot 5), punkt 30.

medlemsstaternas områden eller villkoren för deras första anställning. [12]

37. I domen i målet Kus [13] ombads domstolen ta ställning till i vilken omfattning en värdmedlemsstat kunde fortsätta att koppla villkor till en turkisk arbetstagares uppehållsrätt, när denne hade fullgjort en period av reguljär anställning i den mening som avses i artikel 6.1.

38. Målet gällde en turkisk medborgare som fick tillstånd att resa in i Tyskland för att gifta sig med en tysk medborgare. Han började en anställning och arbetade i medlemsstaten i mer än fyra år, varigenom han förvärvade den i artikel 6.1 tredje strecksatsen föreskrivna rättigheten. Han och hans hustru skiljde sig därefter. När han ansökte om fortsatt uppehållstillstånd, avslog de nationella myndigheterna hans ansökan, eftersom det ursprungliga skälet för hans uppehåll hade upphört att existera. Domstolen slog fast att

”20 … artikel 6.1 i beslut nr 1/80 endast reglerar den turkiske arbetstagarens situation i anställningshänseende utan att uttala sig om dennes uppehållsrätt (se ovan angivna dom i Sevincemålet, punkt 28).

21 Det skall vidare anmärkas att bestämmelserna enligt sin ordalydelse gäller turkiska arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat och att det enligt artikel 6.1 första strecksatsen är tillräckligt att en turkisk medborgare har innehaft en laglig anställning under mer än ett år för att han skall ha rätt till förlängning av sitt arbetstillstånd avseende samma arbetsgivare. Enligt den bestämmelsen är alltså inte denna rätt beroende av något annat villkor, såsom de omständigheter under vilka inrese- och uppehållsrätt erhållits.

22 Även om således en laglig anställning i den mening som avses i dessa bestämmelser förutsätter en varaktig och inte endast tillfällig ställning på arbetsmarknaden och därmed förekomsten av en oomtvistad uppehållsrätt eller till och med, om så behövs, innehav av ett lagligt uppehållstillstånd, så är inte grunderna för erkännandet av denna rätt eller beviljandet av detta tillstånd avgörande för bestämmelsernas tillämpning.

23 Så snart en turkisk arbetstagare innehaft en anställning under mer än ett år med stöd av giltigt uppehållstillstånd skall han därför anses uppfylla villkoren i artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80, även om hans uppehållstillstånd ursprungligen

12 — Se, bland andra, domen i målet Payir (ovan fornot 5), punkt 36.

13 — Dom av den 16 december 1992 i mål C-237/91 (REG 1992, s. I-6781; svensk specialutgåva, volym 13, s. 243).

beviljades honom för andra ändamål än att ta anställning."

39. Enligt min bedömning innebär detta att rättssäkerhetsprincipen ska tillämpas på en turkisk arbetstagare som har fullgjort någon av de perioder som anges i artikel 6.1. En turkisk arbetstagare ska vara förvissad om att han eller hon efter ett års reguljär anställning hos samma arbetsgivare kan fortsätta att arbeta hos denne arbetsgivare, under förutsättning att anställning kan erbjudas. En turkisk arbetstagare ska vara förvissad om att han eller hon efter fyra års reguljär anställning har rätt att utöva valfri avlönad verksamhet i värdmedlemsstaten. Inget av de begränsande villkor som kan ha kopplats till en turkisk medborgares uppehållsrätt vid ankomsten till medlemsstaten är då längre tillämpligt. Den integrationsprocess, som stöds av artikel 6.1, har börjat. Varje försök att återkalla en turkisk medborgares uppehållstillstånd på grund av att vederbörande inte längre uppfyller ett sådant begränsande villkor, är olagligt i den situationen.

40. När de ovan angivna principerna ska tillämpas i det nu aktuella målet, vill jag notera följande:

— Baris Ünal kom till Nederländerna den 24 februari 2004 med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Han erhöll ett tidsbegränsat uppehållstillstånd den 2 september 2004 (med retroaktiv verkan från den 29 mars 2004). Det förlängdes så att det omfattade senare uppehållsperioder i denna medlemsstat. Under den inledande uppehållsperioden hade han inte någon anställning i medlemsstaten.

— Eftersom artikel 6.1 avser en turkisk medborgares rätt att arbeta i värdmedlemsstaten [14] och rättigheter enligt artikeln inte uppkommer till följd av enbart uppehåll, ska den period, under vilken Baris Ünal uppehöll sig där utan att ha någon anställning, inte beaktas vid bedömning av hans rättigheter enligt denna bestämmelse.

— Det råder enighet om att Baris Ünal hade ett "lagligt uppehållstillstånd" den 8 maj 2006, det vill säga den dag då han började arbeta i Nederländerna. [15] Han behövde inte ha ett separat arbetstillstånd. [16] Något behov av det slag, som omnämns i punkt 23 i domen i målet Kus, uppkom därför inte.

— Den ettårsperiod som föreskrivs i artikel 6.1 första strecksatsen började den 8 maj 2006 och slutade den 7 maj 2007.

14 — Se punkt 31 ovan.
15 — Se domen i målet Kus, punkt 22.
16 — Se punkt 14 ovan.

— Den ”tvistiga händelsen”, enligt de nederländska myndigheternas sätt att se, ägde rum den 2 april 2007, det vill säga inom den ifrågavarande ettårsperioden, men blev inte känd förrän efter periodens slut.

— Om någon ”tvistig händelse” inte hade inträffat, skulle Baris Ünal, med tillämpning av domstolens uttalanden i domen i målet Kus, ha förvärvat rätt till anställning i värdmedlemsstaten enligt artikel 6.1 första strecksatsen den 7 maj 2007 och till följd härav även rätt till uppehåll. [17]

— Den fråga som uppkommer är således huruvida Baris Ünal ändå, utan hinder av att den tvistiga händelsen ägde rum, kan anses ha uppfyllt förutsättningarna i artikel 6.1.

41. Det finns vissa undantag från den allmänna regeln att begränsande villkor, som vid ankomsten till en medlemsstat har kopplats till uppehållsrätten, i princip upphör att gälla vid förvärv av rättigheter såsom arbetstagare enligt beslut nr 1/80. [18]

42. För att uppfylla förutsättningarna i artikel 6.1 ska en turkisk arbetstagare ha haft en ”reguljär anställning” under den relevanta perioden. Detta förutsätter i sin tur att arbetstagaren hade en laglig uppehållsrätt under samma period. [19]

43. Domstolen har i enlighet härmed uttalat att en turkisk arbetstagare inte uppfyllde detta villkor, när han uppehöll sig i värdmedlemsstaten med stöd av ett tillfälligt tillstånd i avvaktan på utgången av hans överklagande av ett beslut, genom vilket han hade nekats uppehållstillstånd. [20] Den har även slagit fast att en turkisk arbetstagare – som uppehöll sig i värdmedlemsstaten med stöd av en uppehållsrätt enligt nationella regler, vilka tillät att han uppehöll sig där under ett prövningsförfarande angående hans rätt till uppehållstillstånd – inte kunde åberopa denna period vid bestämning av sina rättigheter enligt artikel 6.1, eftersom han hade fått rätt att stanna och arbeta i landet endast tillfälligt i väntan på ett slutligt beslut. [21] I det nu aktuella målet är det emellertid klart att Baris Ünals uppehållsrätt inte var tillfällig eller inskränkt på detta sätt.

44. I domen i målet Kol [22] uppkom en annan fråga. Där ombads domstolen att uttala sig om en turkisk medborgare som hade kommit

17 — Se punkt 31 ovan.

18 — Se punkt 39 ovan.

19 — Se dom av den 30 september 1997 i mål C-36/96, Günaydin (REG 1997, s. I-5143), punkt 44.

20 — Se domen i målet Sevince (ovan fotnot 8), punkt 31.

21 — Se domen i målet Kus (ovan fotnot 13), punkt 18.

22 — Dom av den 5 juni 1997 i mål C-285/95 (REG 1997, s. I-3069).

till Tyskland på vilseledande grunder. Målet gällde en uppehållsrätt som baserades på ett skenäktenskap. Domstolen hänvisade bland annat till sin dom i målet Kus [23] och slog fast att det fanns än starkare skäl för en sådan tolkning i det aktuella målet. Den anförde vidare att de anställningsperioder, som den turkiske medborgaren fullgjort efter att ha beviljats uppehållstillstånd på grundval av vilseledande handlande, inte skulle vara sådana perioder av laglig anställning som beaktades vid tillämpning av artikel 6.1 i beslut nr 1/80. Den turkiske medborgaren uppfyllde nämligen inte villkoren för beviljandet av ett sådant tillstånd, vilket således kunde komma att återkallas till följd av att vilseledandet upptäcktes. [24] Suat Kols anställningsperioder på grundval av ett uppehållstillstånd, som beviljats efter vilseledande, kunde inte ge upphov till rättigheter för honom. [25]

45. Kan resonemanget i domen i målet Kol tillämpas i det nu aktuella målet?

46. Jag anser inte det.

47. I domen i målet Kol infördes ett undantag från den huvudregel, som slogs fast i domen i målet Kus. Enligt denna huvudregel gäller att begränsande villkor, som vid ankomsten till en medlemsstat har kopplats till uppehållsrätten, upphör att gälla i och med förvärvet av rättigheter såsom arbetstagare enligt beslut nr 1/80. [26] Skälet till undantaget är uppenbart. När en person genom handling eller underlåtenhet avsiktligt försöker vilseleda de nationella myndigheterna för att få uppehållsrätt och därmed tillgång till arbetsmarknaden, ska vederbörande inte medges detta. Om något annat gällde, skulle det vara möjligt att förvärva dessa rättigheter genom vilseledande.

48. Om det hade klarlagts att Baris Ünal hade beviljats uppehållsrätt i värdmedlemsstaten på grunder som innefattade en sådan vilseledande avsikt, är det uppenbart att de nationella myndigheterna skulle ha rätt att återkalla hans uppehållstillstånd, oavsett om han uppehållit sig och haft anställning där under minst ett år. I det nu aktuella målet har den nationella domstolen emellertid förklarat att det inte finns något tecken på att Baris Ünals agerande skulle ha varit vilseledande. Domstolens uttalanden i domen i målet Kol är därför inte direkt tillämpliga på honom.

49. Av ovan anförda skäl är detta inte heller ett fall där Baris Ünals anställning, enligt ovannämnd rättspraxis, inte ska anses utgöra en reguljär anställning. [27]

23 — Ovan fotnot 13.
24 — Se, för ett liknande resonemang, punkt 26.
25 — Se punkt 28.
26 — Se punkt 39 ovan.
27 — Se punkt 43 ovan.

50. Bör det i domen i målet Kol gjorda undantaget från huvudregeln avseende uppehållsrättigheter ändå utsträckas till att gälla personer, vilka såsom Baris Ünal, inte har handlat i vilseledande avsikt?

51. Nederländernas regering har anfört att personer i Baris Ünals situation måste förutsättas känna till lagen. De relevanta bestämmelserna i den nationella lagstiftningen är tillgängliga bland annat på internet. Eftersom Baris Ünal får anses ha känt till dessa bestämmelser, stod det de nationella myndigheterna fritt att återkalla hans uppehållstillstånd med retroaktiv verkan.

52. Jag kan inte se något godtagbart skäl för att utvidga principen på det sättet. Att göra så skulle undergräva den så kallade principen om iakttagande av förvärvade rättigheter [28] och därmed sammanhängande rättssäkerhet, vilken utgör en väsentlig del av den huvudregel som jag har beskrivit. [29] Det undantag från denna allmänna princip i fall då vilseledande skett, som domstolen slog fast i domen i målet Kol, är tillräckligt som skydd mot avsiktligt missbruk av rättigheter.

53. Enligt min mening följer härav att det inte stod de nationella myndigheterna fritt att retroaktivt upphäva Baris Ünals uppehållsrätt för perioden 2 april 2007–7 maj 2007, vilket resulterade i att han förlorade sina rättigheter enligt artikel 6.1 första strecksatsen.

54. Det bör tilläggas att om en person, såsom till exempel Baris Ünal, verkligen hade velat missbruka den i artikel 6.1 föreskrivna ordningen och haft för avsikt att vilseleda de nationella myndigheterna, skulle ingenting ha varit lättare än att skjuta upp flyttningen till Lelystad en månad. Om han hade gjort det, skulle han ha uppfyllt bestämmelsens krav på ett års reguljär anställning. Myndigheterna hade i så fall inte blivit uppmärksammade på att hans relation till sin partner eventuellt hade ändrat karaktär. Det är naturligtvis den nationella domstolen som har att bedöma omständigheterna i målet. Att Baris Ünal inte har använt sig av detta tillvägagångssätt gör det emellertid, enligt min mening, inte mera, utan mindre troligt att det skulle ha förekommit något försök att ”utnyttja systemet”. Det kan helt enkelt ha funnits en önskan hos

28 — Se dom av den 22 december 2010 i mål C-303/08, Bozkurt (REU 2010, s. I-13445), punkt 41.

29 — Jag vill även påpeka att lagen är förtrogen inte bara med maximen om allas skyldighet att känna till alla lagar och bestämmelser (*nemo censetur ignorare legem*), utan även godtar presumtionen att ingen ska förutsättas ha ond avsikt (*nemo praesumitur malus*).

honom att minska de dagliga arbetsresorna, vilka under alla förhållanden måste ha varit mycket ansträngande.

55. Jag anser därför att svaret på tolkningsfrågan bör vara att artikel 6 första strecksatsen ska tolkas så, att den utgör hinder för de nationella myndigheterna att återkalla en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från den tidpunkt då vederbörande inte längre uppfyllde ett villkor, som uppställts för uppehållstillståndet enligt nationell rätt, när något vilseledande beteende inte kan tillskrivas arbetstagaren i fråga och när denna återkallelse äger rum efter utgången av den ettårsperiod som avses i artikel 6.1 första strecksatsen.

Tillämpning av domen i målet Altun på det nationella målet

56. En väsentlig del av begäran om förhandsavgörande ägnas åt en analys av i vilken omfattning domen i målet Altun [30] kan vara relevant i Baris Ünals fall. Den nationella domstolen har frågat i vad mån denna dom, särskilt uttalandena angående rättssäkerhetsprincipen, kan ha betydelse för utgången i det nationella målet. Den har i huvudsak dragit slutsatsen att denna dom sannolikt inte ska tillämpas på de nu aktuella omständigheterna.

57. Jag delar denna uppfattning.

58. Domen i målet Altun gällde en turkisk medborgare som hade kommit till värdmedlemsstaten som asylsökande. Han beviljades ett permanent uppehållstillstånd i den staten på grundval av uppgifter som enligt en senare företagen utredning visade sig vara vilseledande. Efter det att han beviljats uppehållstillstånd, inledde han ett förfarande för att återförenas med delar av sin familj. Frågan uppkom vilken verkan ett vilseledande från hans sida kunde ha på hans familjemedlemmars rättigheter enligt artikel 7 i beslut nr 1/80. Domstolen slog fast att så snart dessa familjemedlemmar hade förvärvat egna rättigheter i enlighet med den ordning som föreskrivs i denna artikel, kunde dessa rättigheter inte längre ifrågasättas på grund av oegentligheter som i det förflutna inverkat på arbetstagarens uppehållsrätt. Domstolen kom fram till denna slutsats på grundval av rättssäkerhetsprincipen. [31] Den anförde att de rättigheter som beviljats enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 fick begränsas

30 — Ovan fotnot 4.

31 — Se punkterna 51–60 i domen.

endast i två fall. [32] Att godta att familjemedlemmar, som kommit till värdmedlemsstaten för att återförenas med en arbetstagare och som därefter i eget namn har förvärvat rättigheter enligt detta stycke, kan fråntas dessa rättigheter på grund av att arbetstagaren har handlat på visst sätt, skulle innebära att garantin för att dessa rättigheter gällde totalt skulle urholkas till följd av en omständighet som de över huvud taget inte kunde ha någon kontroll över.

59. Jag har redan hänvisat till rättssäkerhetsprincipen vid bedömningen av huruvida det stod de nationella myndigheterna fritt att återkalla Baris Ünals uppehållstillstånd retroaktivt under de omständigheter som råder i det nationella målet. Jag kan inte se att hans fall påverkas på något sätt av domstolens uttalanden i domen i målet Altun. Den huvudsakliga frågan där avsåg innebörden av familjemedlemmars rättigheter enligt artikel 7 i beslut nr 1/80. Den egna situationen för en turkisk arbetstagare, som gör gällande rättigheter enligt artikel 6.1, påverkas inte på vare sig det ena eller andra sättet av domstolens ställningstagande i domen i målet Altun. Jag hämtar följaktligen inte någon ledning i den domen för att besvara den nationella domstolens tolkningsfråga.

32 — Nämligen om en turkisk invandrares närvaro i värdmedlemsstaten, på grund av vederbörandes personliga uppförande, utgör en faktisk och allmän fara för den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan i den mening som avses i artikel 14.1 i samma beslut, eller om vederbörande utan legitima skäl lämnar denna stat under avsevärd tid. (Se punkt 62 i domen.)

Ytterligare överväganden: Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen

60. Jag har ovan nämnt att de nationella myndigheterna och de nationella domstolarna inte godtog den bevisning som Baris Ünal hade lagt fram för att visa att han var fortsatt bosatt tillsammans med A.M. de Sousa van der Molen mellan den 2 april 2007 och början av juni 2007. [33]

61. Kommissionen har ställt frågan huruvida behandlingen på nationell nivå av bevisfrågorna överensstämmer med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Den nationella domstolen har dock inte bett domstolen att ta ställning till denna fråga i sin begäran om förhandsavgörande.

62. Som jag förstår avser den situation som beskrivs i begäran om förhandsavgörande och i handlingarna i huvudsak följande:

— Baris Ünal har gjort gällande att han flyttade från 't Zandt till Lelystad, därför att han inte längre klarade av en resa på omkring 300 kilometer fram och tillbaka till arbetet varje dag. Han och A.M. de Sousa

33 — Se punkt 18 och följande punkter ovan.

van der Molen fortsatte att leva tillsammans efter flyttningen och upphörde inte att göra det förrän i början av juni 2007. A.M. de Sousa van der Molen var fortsatt folkbokförd i 't Zandt, eftersom hon inte hade sålt sitt hus där, medan Baris Ünal på vederbörligt sätt anmälde sig som bosatt i Lelystad.

— Staatssecretaris fann i beslut av den 28 december 2007 och den 7 februari 2008, att den omständigheten att Baris Ünal och A.M. de Sousa van der Molen, till följd av Baris Ünals flyttning till Lelystad, inte längre var upptagna i samma folkbokföringsregister, på ett avgörande sätt visade att deras relation hade upphört.

— I beslut av den 31 juli 2008 vidhöll Staatssecretaris denna uppfattning. Han hänvisade till att Baris Ünals uppgifter inte stöddes av objektivt verifierbar bevisning och till att ett skriftligt yttrande av A.M. de Sousa van der Molen, med innebörden att parterna hade fortsatt att leva tillsammans oavsett flyttningen, inte var tillräckligt för detta ändamål.

— I Rechtbank begärde Baris Ünal att få lägga fram ytterligare bevisning till stöd för sin sak. Bevisningen bestod av en förklaring av en gemensam vän till Baris Ünal och A.M. de Sousa van der Molen, två gratulationskort som avsåg det nya hemmet och ett antal fotografier. Rechtbank bedömde dock att inte heller denna bevisning utgjorde något övertygande stöd för påståendet att relationen hade fortsatt efter den 2 april 2007.

63. Kommissionen har anmärkt att det är svårt att se vilken bevisning Baris Ünal skulle ha lagt fram för att de nationella beslutsfattarna skulle bli övertygade om att hans version av händelserna var den riktiga.

64. Även om de nationella domstolarna naturligtvis har en bättre insikt i varför viss bevisning godtogs och annan bevisning underkändes, har jag viss sympati för kommissionens synpunkt. Jag ska därför sammanfatta de unionsrättsliga huvudprinciper som, enligt min mening, är relevanta här.

65. Det är uppenbart att associeringsrådets beslut, däribland beslut nr 1/80, från och med dagen för ikraftträdandet utgör en integrerad del av unionens rättsordning. [34] Rättigheter enligt detta beslut härleder sig således från unionsrätten.

34 — Se domen i målet Sevince (ovan fotnot 8), punkt 9.

66. När det saknas unionsrättsliga regler på området, står det vidare klart att det ankommer på varje medlemsstats interna rättsordning att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för sådana rättigheter. [35]

67. Medlemsstaterna är emellertid ansvariga för att se till att dessa rättigheter skyddas effektivt i varje enskilt fall. [36] De processuella regler som gäller sådan talan får varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). [37]

68. Iakttagandet av likvärdighetsprincipen förutsätter att den aktuella nationella regeln tillämpas på samma sätt på talan som grundas på åsidosättande av gemenskapsrätten som på talan som grundas på åsidosättande av nationell rätt, när föremålet och grunden för talan är likartade. Det ankommer på den nationella domstolen, som är ensam om att ha direkt kunskap om de nationella processuella reglerna, att kontrollera huruvida de processuella regler, som i den nationella rätten är avsedda att säkerställa skyddet av medborgarnas rättigheter enligt gemenskapsrätten, är förenliga med likvärdighetsprincipen, och undersöka såväl föremålet för talan som de väsentliga beståndsdelarna i en sådan på nationell rätt grundad talan som påstås vara likartad. Vid bedömningen av huruvida olika processuella regler är likvärdiga ska den nationella domstolen, på ett objektivt och abstrakt sätt, pröva om reglerna i fråga liknar varandra med beaktande av reglernas funktion i förfarandet som helhet, hur förfarandet är utformat och reglernas särskilda kännetecken. [38]

69. Det följer av domstolens rättspraxis att när det gäller effektivitetsprincipen ska sådana fall, där fråga uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt gemenskapens rättsordning, på samma sätt bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och dess särdrag. I förekommande fall ska hänsyn tas till grundläggande principer i det nationella rättssystemet, till exempel skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och iakttagandet av förfarandets riktiga genomförande. [39]

35 — Se, bland andra, dom av den 15 april 2008 i mål C-268/06, Impact (REG 2008, s. I-2483), punkt 44 och där omnämnd rättspraxis.

36 — Se, bland andra, domen i målet Impact (ovan fotnot 35) punkt 45 och där omnämnd rättspraxis..

37 — Se, bland andra, domen i målet Impact (ovan fotnot 35) punkt 46 och där omnämnd rättspraxis. Principen om effektivt rättsligt skydd är en allmän princip i unionsrätten och har erkänts i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Se, i detta sammanhang, dom av den 22 december 2010 i de förenade målen C-444/09 och C-456/09, Gavieiro Gavieiro och Inglesias Torres (REU 2010, s. I-14031), punkt 75.

38 — Se dom av den 29 oktober 2009 i mål C-63/08, Pontin (REG 2009, s. I-10467), punkterna 45 och 46.

39 — Se domen i målet Pontin (ovan fotnot 38), punkt 47.

70. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om dessa kriterier är uppfyllda i det nationella målet.

Avslutande anmärkningar

71. Jag nämnde ovan den allmänna regeln att en turkisk arbetstagare som uppfyller förutsättningarna i artikel 6.1 första strecksatsen ska kunna betrakta sina rättigheter enligt bestämmelsen som helt säkra. De kan inskränkas endast om arbetstagarens uppehållsrätt är enbart tillfällig eller om han har varit inblandad i ett vilseledandet agerande. Jag har i detta avseende kommit fram till att det inte finns något stöd för att utvidga inskränkningen gällande vilseledande beteende till att omfatta andra slags beteenden som inte innefattar en avsikt att vilseleda. [40]

72. Jag skulle vilja tillägga följande.

73. Unionslagstiftarens genomförande av ett ständigt ökande antal regelverk för att åstadkomma en harmonisering inom unionen gör att det är lätt att bli blind för att unionen i stor omfattning fortfarande är, och kommer att fortsätta att vara, grundad på mångfald. [41] Medlemsstaternas historia och kultur är av många och varierande slag. Detsamma gäller medlemsstaternas rättsordningar. Det som är välkänt och intuitivt uppenbart för en medborgare i en medlemsstat kan verka märkligt, svårt att förstå eller till och med obegripligt och kanske inte uppenbart alls för en medborgare i en annan medlemsstat. Detta är särskilt fallet när man till denna ekvation lägger ett tredjeland, som har förbindelse med unionen i form av ett associeringsavtal, och dess medborgare.

74. När en tredjelandsmedborgare inte följer reglerna i värdmedlemsstaten eller helt enkelt inte förstår konsekvenserna av ett visst handlingssätt, vilka framstår som uppenbara för medborgare i den staten, kan det ligga ganska nära till hands för myndigheterna i samma stat att inta ståndpunkten att denna person försöker missbruka reglerna och därifrån dra slutsatsen att en sådan avvikelse utgör bevis för ett vilseledande beteende eller något liknande. Jag anser att en sådan slutsats bör dras med stor försiktighet. En tredjelandsmedborgare kan finna sådana regler svåra att förstå eller till och med omöjliga att få tillgång till, särskilt om vederbörande inte talar språket i värdmedlemsstaten flytande. Om tredjelandsmedborgaren inte är ekonomiskt välbeställd, är det knappast troligt att vederbörande har råd att betala det advokatarvode som krävs för att få förklaringar till alla regler som är relevanta i den aktuella situationen. Den nederländska regeringen har i sina yttranden gjort gällande att en tredjelandsmedborgare,

40 — Se, framför allt, punkterna 40, 43, 44 och 52 ovan.

41 — Se, till exempel, artikel 22 i stadgan: "Unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden."

såsom till exempel Baris Ünal, med automatik ska presumeras ha förstått de nationella reglerna och dessas innebörd samt vilka ställningstaganden som enligt dessa regler blir följden av det ena eller andra handlingssättet, på grund av att reglerna finns tillgängliga bland annat på internet. Jag anser att detta synsätt är överdrivet förenklat. Med en sådan argumentation är risken att man utgår ifrån att alla kulturer och livsstilar genast assimileras med dem som råder i värdmedlemsstaten, och självfallet gör de inte det. Den kan även få farliga konsekvenser beträffande den berörda personens fri- och rättigheter.

Förslag till avgörande

75. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan från Raad van State på följande sätt:

Artikel 6.1 första strecksatsen i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen ska tolkas så, att den utgör hinder för de nationella myndigheterna att återkalla en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd med retroaktiv verkan från den tidpunkt då vederbörande inte längre uppfyllde ett villkor som enligt nationell rätt var uppställt för uppehållstillståndet, när något vilseledande beteende inte kan tillskrivas arbetstagaren i fråga och när återkallelsen äger rum efter utgången av den ettårsperiod som avses i artikel 6.1 första strecksatsen.