

InfoCuria – Domstolens rättspraxis

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 29 mars 2012 (*)

”Associeringsavtalet EEG–Turkiet – Uppehållsrätt – Familjemedlemmar till en naturaliserad turkisk arbetstagare – Vederbörande har behållit sitt turkiska medborgarskap – Naturalisationstidpunkt”

I de förenade målen C-7/10 och C-9/10,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Nederländerna), av den 31 december 2009 som inkom till domstolen den 8 januari 2010, i förfarandena

Staatssecretaris van Justitie

mot

Tayfun Kahveci (C-7/10),

Osman Inan (C-9/10),

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna M. Safjan, M. Ilešič, E. Levits (referent) och M. Berger,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 februari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Tayfun Kahveci, genom A. Durmuş och E. Köse, advocaten,
- Osman Inan, genom H. Drenth, advocaat,
- Nederländernas regering, genom C. Wissels och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom M. Szpunar, M. Arciszewski och A. Miłkowska, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. van Beek och G. Rozet, båda i egenskap av ombud, och efter att den 20 oktober 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Avtalet ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan Staatssecretaris van Justitie (statssekreteraren vid justitieministeriet) (nedan kallad Staatssecretaris) och Tayfun Kahveci respektive Osman Inan. Målen gäller huruvida en familjemedlem till en arbetstagare som inte bara är medborgare i Turkiet utan även i värdmedlemsstaten kan åberopa artikel 7 i beslut nr 1/80.

Tillämpliga bestämmelser

Beslut nr 1/80

3 I artikel 7 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

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

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

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

...”

4 Enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80 gäller följande:

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

Den nationella lagstiftningen

5 Enligt artikel 18.1 *initio* och under e i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet 2000, Stb. 2000, nr 495) (nedan kallad Vw 2000) kan en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd avslås, om utlänningen utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller nationell säkerhet. Enligt artikel 19 i samma lag kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas av samma skäl.

6 I artikel 67.1 *initio* och under b Vw 2000 stadgas att Staatssecretaris kan förklara en utlänning

icke önskvärd, om vederbörande genom en lagakraftvunnen dom har dömts för brott som är belagt med fängelse i tre år eller mer. En utlänning som har förklarats icke önskvärd kan enligt artikel 67.3 inte uppehålla sig lagligen i Nederländerna.

7 I artikel 3.86.1 *initio* och under d i 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000, nr 497) föreskrivs att en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan avslås enligt artikel 18.1 *initio* och under e Vw 2000 på grund av hot mot den allmänna ordningen, om utlänningen genom en lagakraftvunnen dom har dömts till ett frihetsberövande straff för ett brott som är belagt med fängelse i minst tre år och den ovillkorliga delen av straffet motsvarar minst den tidsperiod som fastställs enligt artikel 3.86.2 i utlänningsförordningen. I nämnda bestämmelse föreskrivs en glidande skala baserad på längden av den berörda personens vistelse i Nederländerna.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-7/10

8 Tayfun Kahveci är turkisk medborgare. Hans hustru, likaså medborgare i Turkiet, är född i Nederländerna som barn till en turkisk arbetstagare och tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna. I juni 1999, innan hennes make lagligen kom till Nederländerna samma år, blev hon nederländsk medborgare samtidigt som hon behöll sitt turkiska medborgarskap.

9 Tayfun Kahvecis uppehållstillstånd var belagt med en begränsning, nämligen ”bosättning tillsammans med hustrun R. Kahveci”. Tillståndet förlängdes vid flera tillfällen, den sista gången till och med den 12 mars 2009. Fram tills dess han sattes i fängelse bodde Tayfun Kahveci tillsammans med sin hustru.

10 Den 23 januari 2007 dömdes Tayfun Kahveci genom lagakraftvunnen dom till ett ovillkorligt fängelsestraff på sex år och nio månader.

11 Den 20 mars 2007 beslöt Staatssecretaris att förklara Tayfun Kahveci icke önskvärd på grund av att han dömts för brott samt att återkalla hans uppehållstillstånd.

12 Tayfun Kahvecis klagomål mot beslutet avslogs med motiveringen att han inte kunde åberopa artikel 7 i beslut nr 1/80 då hans hustru var nederländsk medborgare. Följaktligen kunde han inte betraktas som familjemedlem till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden, även om nämnda arbetstagare behållit sitt turkiska medborgarskap utöver sitt nederländska medborgarskap.

13 Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder vid Rechtbank s-Gravenhage biföll Tayfun Kahvecis överklagande mot avslagsbeslutet. Staatssecretaris överklagade detta avgörande till Raad van State.

14 Staatssecretaris anser att Tayfun Kahveci inte längre omfattades av tillämpningsområdet för beslut nr 1/80 och att hans hustru inte längre med framgång kunde åberopa den förbättring av de sociala villkoren som genomförts genom beslutet.

Mål C-9/10

15 Osman Inan är liksom sin far, H. Inan, turkisk medborgare. Det är ostridigt att fadern tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Nederländerna. Sedan år 1993 har fadern utöver sitt turkiska medborgarskap även nederländskt medborgarskap.

16 Osman Inan kom lagligen till Nederländerna under år 1999. Han beviljades uppehållstillstånd med begränsningen ”familjeåterförening med förälder, H. Inan”. Uppehållstillståndet har förnyats vid flera tillfällen, den sista gången till och med den 10 juni 2005. Fram till dess han sattes i fängelse bodde Osman Inan hos sin far.

17 Den 22 maj 2007 dömdes Osman Inan genom lagakraftvunnen dom till ett ovillkorligt fängelsestraff på sju år.

18 Den 13 november 2007 beslöt Staatssecretaris att förklara Osman Inan icke önskvärd på grund av att han dömts för brott samt att avslå hans ansökan om förlängning av uppehållstillståndet.

19 Det nationella förfarandet förflöt därefter på samma sätt som det förfarande som inletts av Tayfun Kahveci och som beskrivs i punkterna 12–14 i denna dom.

20 Raad van State ansåg att utgången i båda målen är beroende av hur unionsrätten ska tolkas och beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen. Frågorna är identiska i båda målen.

”1) Ska artikel 7 i beslut nr 1/80 tolkas så, att familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare, vilken tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, inte längre kan åberopa denna bestämmelse, när arbetstagaren har blivit medborgare i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap?

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

21 Domstolens ordförande beslutade den 9 februari 2010 att förena målen C-7/10 och C-9/10 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

22 Den hänskjutande domstolen har ställt sina två frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i om artikel 7 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att familjemedlemmarna till en turkisk arbetstagare, vilken tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, fortfarande kan åberopa denna bestämmelse när arbetstagaren har blivit medborgare i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap.

23 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 7 i beslut nr 1/80 utgör en integrerad del av unionsrätten (se dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince, REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507, punkterna 8 och 9). Medlemsstaterna är således bundna av förpliktelser som uppkommer enligt denna bestämmelse, precis på samma sätt som de är skyldiga att iaktta de rättigheter som har införts genom unionsrätten.

24 Det ska därefter påpekas att enligt fast rättspraxis har artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 direkt effekt. Detta innebär att de turkiska medborgare som denna bestämmelse är tillämplig på har rätt att göra bestämmelsen gällande direkt vid domstolarna i medlemsstaterna i syfte att förhindra tillämpningen av nationella bestämmelser som strider mot nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 april 1997 i mål C-351/95, Kadiman, REG 1997, s. I-2133, punkt 28, av den 22 december 2010 i mål C-303/08, Bozkurt, REU 2010, s. I-13445, punkt 31, och av den 16 juni 2011 i mål C-484/07, Pehlivan, REU 2011, s. I-5203, punkt 39).

25 Efter detta klagörande påpekar domstolen att för att besvara de uppkomna frågorna, ska den

ovannämnda bestämmelsen tolkas mot bakgrund av sin ordalydelse, det eftersträlvade syftet och det system som bestämmelsen inför (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 mars 2006 i mål C-465/04, *Honyvem Informazioni Commerciali*, REG 2006, s. I-2879, punkt 17).

26 Såsom följer redan av lydelsen i artikel 7 första stycket förutsätter förvärvet av de rättigheter som föreskrivs i denna bestämmelse att två kumulativa villkor är uppfyllda. För det första ska den berörda personen vara familjemedlem till en turkisk arbetstagare som redan tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten. För det andra ska de behöriga myndigheterna i denna stat ha beviljat den berörda personen tillstånd att förena sig med nämnda arbetstagare där (se domen i det ovannämnda målet *Bozkurt*, punkt 26).

27 När nämnda villkor är uppfyllda återstår det att pröva, vid tillämpningen av artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, om den berörda turkiska medborgaren sedan en viss tid lagligen sammanbor i värdmedlemsstaten med den arbetstagare som ger honom eller henne de rättigheter som är i fråga (se, bland annat, dom av den 7 juli 2005 i mål C-373/03, *Aydinli*, REG 2005, s. I-6181, punkt 29).

28 Domstolen har redan slagit fast att en familjemedlem till en arbetstagare som enbart är turkisk medborgare och som uppfyller de villkor som domstolen har erinrat om ovan i punkterna 26 och 27, med nödvändighet innehar en rätt att vistas i nämnda medlemsstat som grundar sig direkt på artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 (domen i det ovannämnda målet *Pehlivan*, punkt 43).

29 I de nationella målen är det utrett att Tayfun Kahveci och Osman Inan, såsom framgår av punkterna 8–10 och 15–17 ovan, uppfyller de villkor som domstolen har erinrat om i punkterna 26 och 27 ovan.

30 Det återstår således att fastställa om det förhållandet att den turkiske arbetstagaren – som redan tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten – utöver sitt turkiska medborgarskap även har förvärvat medborgarskap i värdmedlemsstaten innebär att hans eller hennes familjemedlemmar inte längre har möjlighet att åberopa artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80. Denna bedömning ska göras mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse och det system som beslut nr 1/80 inför.

31 Det ska härvid noteras att det system med gradvist förvärvande av rättigheter som föreskrivs i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 har två syften.

32 I ett första skede, innan den inledande perioden om tre år har löpt ut, syftar nämnda bestämmelse till att göra det möjligt för familjemedlemmar till den migrerande arbetstagaren att vara med honom eller henne, och på så sätt, genom familjeåterförening, främja anställning och underlätta vistelsen för den turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten (se, bland annat, dom av den 22 juni 2000 i mål C-65/98, *Eyüp*, REG 2000, s. I-4747, punkt 26, av den 11 november 2004 i mål C-467/02, *Cetinkaya*, REG 2004, s. I-10895, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet *Bozkurt*, punkt 33).

33 I ett andra skede syftar nämnda bestämmelse till att främja en varaktig anpassning i värdmedlemsstaten för den migrerande turkiska arbetstagarens familj, genom att efter tre års laglig bosättning ge den berörde familjemedlemmen tillträde till arbetsmarknaden. Det huvudsakliga syftet med detta är att stärka familjemedlemmens ställning. Detta sker genom att han eller hon, som i detta skede redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten, ges möjlighet att försörja sig själv i den aktuella staten och därmed att skapa sig en självständig ställning i förhållande till den migrerande arbetstagaren (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen *Eyüp*, punkt 26, *Cetinkaya*, punkt 25, *Aydinli*, punkt 23, och dom av den 18 juli 2007 i mål C-325/05, *Derin*, REG 2007, s. I-6495, punkterna 50 och 71, samt domen i det ovannämnda målet *Bozkurt*, punkt 34).

34 Med hänsyn till det övergripande syftet med beslut nr 1/80, vilket – till skillnad från ett samarbetsavtal av den typ som Europeiska ekonomiska gemenskapen slutit med Konungariket Marocko, vilket undertecknades i Rabat den 27 april 1976, och som godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181) – är att inom det sociala området förbättra det system som gäller till förmån för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar för att gradvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (se, bland annat, dom av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah, REG 1999, s. I-7955, punkt 36, och av den 16 mars 2000 i mål C-329/97, Ergat, REG 2000, s. I-1487, punkt 43), är avsikten med det system som inrättats särskilt genom artikel 7 första stycket i samma beslut att skapa gynnsamma villkor för familjeåterförening i värdmedlemsstaten (se domen i det ovannämnda målet Pehlivan, punkt 45).

35 Detta syfte med beslut nr 1/80 skulle emellertid motarbetas om erhållande av medborgarskap i värdmedlemsstaten tvingade en arbetstagare som fortfarande har turkiskt medborgarskap att avstå från de förmånliga villkor för familjeåterförening som gäller i värdmedlemsstaten.

36 Det finns vidare anledning att understryka att domstolen slagit fast att turkiska medborgare som uppfyller villkoren i en av bestämmelserna i beslut nr 1/80 av den anledningen åtnjuter de rättigheter som beslutet ger (se, bland annat, dom av den 18 december 2008 i mål C-337/07, Altun, REG 2008, s. I-10323, punkterna 28 och 29, och domen i det ovannämnda målet Bozkurt, punkt 39) och att en medlemsstat inte har rätt att införa lagstiftning av annan art än den som följer av beslut nr 1/80 eller att föreskriva andra villkor än de som anges i nämnda beslut (se domen i det ovannämnda målet Pehlivan, punkt 56).

37 Enligt domstolens fasta praxis följer det nämligen såväl av unionsrättens företräde som av den direkta effekten av en bestämmelse som artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, att medlemsstaterna saknar rätt att ensidigt ändra omfattningen av systemet för gradvis integrering av turkiska medborgare i värdmedlemsstaten, och att de heller inte har rätt att vidta åtgärder som kan utgöra ett hinder för den rättsliga ställning som turkiska medborgare uttryckligen har tillerkänts genom den rätt som följer av associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet (se domen i det ovannämnda målet Pehlivan, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

38 Bestämmelser av den typ som är aktuella i de nationella målen – vari föreskrivs att de rättigheter som ges enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 inte längre kan göras gällande när den turkiske medborgare som redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten erhåller nederländskt medborgarskap – skulle just utgöra ett hinder för den rättsliga ställning som turkiska medborgare uttryckligen tillerkänts genom den rätt som följer av associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet.

39 Vad gäller turkiska medborgare som Tayfun Kahveci och Osman Inan konstaterar domstolen att det är artikel 14.1 i beslut nr 1/80 som tillhandahåller den tillämpliga rättsliga ramen för bedömningen av i vilken mån som en turkisk medborgare som har fällts till straffansvar kan förlora, genom utvisning från värdmedlemsstaten, de rättigheter som han eller hon direkt åtnjuter enligt detta beslut (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Derin, punkt 74, och Bozkurt, punkt 54).

40 Domstolen har i detta avseende slagit fast att det ankommer på de berörda nationella myndigheterna att i varje enskilt fall företa en bedömning av brottsförövarens personliga uppträdande och av huruvida han eller hon utgör en aktuell, verklig och tillräckligt allvarlig fara för den allmänna ordningen och säkerheten, samtidigt som de ska iakta såväl proportionalitetsprincipen som den berördes grundläggande rättigheter. Det är endast möjligt att anta ett beslut om utvisning på grundval av artikel 14.1 i beslut nr 1/80, om den berördes personliga uppträdande innebär en konkret risk för nya allvarliga störningar av den allmänna ordningen (se domarna i de ovannämnda målen Derin, punkt 74, och Bozkurt, punkt 60).

41 Det följer av vad som anförts ovan att de ställda frågorna ska besvaras enligt följande. Artikel 7 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att familjemedlemmarna till en turkisk arbetstagare, som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, fortfarande kan åberopa denna bestämmelse när arbetstagaren har blivit medborgare i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap.

Rättegångskostnader

42 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 7 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, som antogs av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, ska tolkas så, att familjemedlemmarna till en turkisk arbetstagare, som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, fortfarande kan åberopa denna bestämmelse när arbetstagaren har blivit medborgare i värdmedlemsstaten och samtidigt behåller sitt turkiska medborgarskap.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.