

**FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAEL B. ELMER
föredraget den 6 mars 1997***

Inledning

av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket”.

1. I detta mål ber Oberverwaltungsgericht Berlin att domstolen skall tolka begreppet ”laglig anställning” i beslut nr 1/80 av associeringsrådet EEG—Turkiet i fråga om ett uppehållstillstånd som utverkats genom vilseledande.

Enligt artikel 12 i avtalet är parterna överens om att ”på grundval av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare”.

Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet¹ har enligt artikel 2.1 till syfte ”att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten att säkerställa en snabb utveckling

3. Enligt artikel 36 i ett tilläggsprotokoll till associeringsavtalet av den 23 november 1970² skall associeringsrådet fatta beslut om de nödvändiga riktlinjerna för ett gradvis genomförande av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet i enlighet med de i artikel 12 i associeringsavtalet angivna principerna.

4. Associeringsrådet har med stöd därav fattat beslut nr 1/80 av den 19 september 1980, som trädde i kraft den 1 juli 1980.³ Bestäm-

* Originalspråk: danska.

1 — Avtal om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963 och för gemenskapens räkning ingånget genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 — EGT C 113, 1973, s. 1.

3 — Beslutet har inte offentliggjorts.

melserna i kapitel II avsnitt 1 i beslut nr 1/80 som omfattar artikel 6—16 rör anställningsförhållanden och den fria rörligheten för arbetstagare.

Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

”1. ... har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat:

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

— rätt att efter tre års laglig anställning ... i denna medlemsstat inom samma yrke besvara ett erbjudande om anställning från valfri arbetsgivare som görs under sedvanliga omständigheter och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

— rätt att efter fyra års laglig anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

5. Följande föreskrivs vidare i artikel 14.1 i beslut nr 1/80:

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

Faktiska omständigheter

6. Suat Kol, som är turkisk medborgare och född år 1966, inreste till Förbundsrepubliken Tyskland den 15 februari 1988. I sin ansökan om uppehållstillstånd upplyste han att hans vistelse skulle bli varaktig, eftersom han skulle ingå äktenskap med en tysk medborgare. Äktenskapet ingicks den 9 maj 1988. Då det förelåg misstanke om att det var fråga om ett skenäktenskap, registrerades han av utlänningsmyndigheterna inledningsvis tillfälligt för att närmare undersökningar skulle göras. Därefter beviljades han ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till och med den 20 mars 1989. Detta tillstånd förlängdes flera gånger.

Under ett förhör den 2 maj 1991 beträffande frågan om permanent uppehållstillstånd uppgav Suat Kol och hans tyska hustru att

de levde tillsammans som äkta makar i sin gemensamma bostad och hade gemensamt hushåll. Suat Kol beviljades permanent uppehållstillstånd på denna grund.

från och med den 24 mars 1994 hos Firma Enver Kol, som är en snack-bar.

Vad som uppgivits om samlevnad var emellertid oriktigt, då det senare visade sig att hustrun hade ansökt om äktenskapsskillnad redan i april 1990, och att de upphört att leva tillsammans som äkta makar långt före den 2 maj 1991. Äktenskapet upplöstes genom dom av den 14 februari 1992.

9. Suat Kol blev genom avgörande av den 7 juli 1994 av Landeseinwohneramt Berlin utvisad ur Tyskland, eftersom han hade erhållit permanent uppehållstillstånd endast på grundval av att han lämnat oriktiga uppgifter till myndigheterna. Det ansågs att hans rättsstridiga handlande med hänsyn till allmän säkerhet och ordning borde medföra utvisning i syfte att avhålla andra utlänningar från att begå liknande rättsstridiga handlingar.

7. Suat Kol ådömdes vid Amtsgericht Tiergarten i Berlin genom dom av den 29 november 1993 ett bötesstraff för att den 2 maj 1991 ha lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla uppehållstillstånd. Hans före detta hustru dömdes för medverkan.

Verwaltungsgericht Berlin avslog genom dom av den 12 maj 1995 en begäran från Suat Kol om uppskov med verkställigheten av beslutet om utvisning, med motiveringen att artikel 6.1 i beslut nr 1/80 inte kan utgöra grund för ett mer omfattande skydd mot utvisning än de allmänna reglerna i den gällande utlänningslagstiftningen.

8. Suat Kol har för de tyska myndigheterna förklarat att han under sin vistelse har haft följande anställningsperioder: 1) från och med den 3 april 1989 till och med den 31 december 1989 samt den 7 februari 1990 hos Firma Bosch-Siemens-Hausgeräte, 2) från och med den 15 juni 1990 till och med den 6 juli 1993, från och med den 6 september 1993⁴ till och med den 8 februari 1994 samt

Suat Kol har överklagat detta avgörande till Oberverwaltungsgericht Berlin. Han har till stöd för sitt överklagande gjort gällande att han på grund av de anställningsperioder som han haft i Tyskland enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har rätt till uppehållstillstånd och att en utvisning som endast grundas på allmänpreventiva hänsyn är oförenlig med artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

⁴ — I beslutet om hänskjutande anges den 6 september 1990. Det framgår emellertid av handlingarna i målet att det korrekta datumet är den 6 september 1993.

Tolkningsfrågorna

Bedömning

10. Den nationella domstolen har därefter förklarat målet vilande och genom avgörande av den 11 augusti 1995 hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Är de anställningsperioder som en turkisk arbetstagare har fullgjort i en medlemsstat på grundval av ett uppehållstillstånd som han utverkat genom vilseledande att betrakta som en sådan laglig anställning som åsyftas i artikel 6.1 i associeringsrådet EEG-Turkiets beslut nr 1/80?
- 2) För det fall att den första frågan besvaras jakande:

Är det förenligt med artikel 14.1 i ovan nämnda beslut att avsluta en sådan arbetstagares vistelse genom utvisning enbart på allmänpreventiva grunder för att avskräcka andra utlänningar?”

11. Av beslutet om hänskjutande framgår att Suat Kol har varit anställd i cirka nio månader hos Firma Bosch-Siemens-Hausgeräte. Han kan således inte göra gällande någon rätt enligt artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 på grundval av denna anställningsperiod. Suat Kol har emellertid varit anställd i mer än ett år (från och med den 15 juni 1990 till och med den 6 juli 1993, från och med den 6 september 1993 till och med den 8 februari 1994 samt från och med den 24 mars 1994 och därefter) hos Firma Enver Kol. Hans uppehålls- och arbetstillstånd hade emellertid för perioden efter den 2 maj 1991 erhållits genom vilseledande. Vid denna tidpunkt hade Suat Kol endast varit anställd i cirka tio och en halv månad hos Firma Enver Kol. Mot bakgrund av detta önskar den nationella domstolen genom sin första fråga få veta om artikel 6.1 i beslut nr 1/80 skall tolkas så, att anställningsperioder som en turkisk arbetstagare har fullgjort i en medlemsstat på grundval av ett uppehållstillstånd som han utverkat genom vilseledande kan anses vara ”laglig anställning”.

12. Suat Kol har gjort gällande att den första frågan skall besvaras jakande, eftersom han under sina anställningsperioder i Tyskland hade både ett giltigt uppehållstillstånd och ett giltigt arbetstillstånd.

13. Den brittiska, den franska, den spanska och den tyska regeringen samt kommissionen är alla av den uppfattningen att en turkisk arbetstagare inte kan göra gällande någon rättighet på grundval av artikel 6.1 i beslut nr 1/80 då den formella rätten till uppehållstillstånd under de relevanta anställningsperioderna erhållits genom vilseledande.

14. Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har direkt effekt.⁵ Bestämmelsen rör enligt lydelsen endast rätten till anställning, men det följer av domstolens fasta rättspraxis att det med rätten till anställning följer en rätt till uppehållstillstånd.⁶

15. Domstolen fastslog således i dom av den 6 juni 1995⁷ följande:

”... frågan om ett arbete som utförts under en viss period är lagligt skall bedömas med hänsyn till lagstiftningen i den mottagande staten, vilken reglerar under vilka villkor en turkisk arbetstagare får komma till landet och arbeta.

...

5 — Dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (Rec. 1990, s. I-3461).

6 — Se ovan fotnot 5.

7 — Dom av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475).

Dessa rättigheter underordnas inte i artikel 6 i beslut nr 1/80 villkoret att det lagliga arbetet fastställs genom att den turkiske medborgaren har ett sådant särskilt administrativt dokument, som ett arbetstillstånd eller uppehållstillstånd, som givits av myndighet i det mottagande landet.

Av detta följer att de rättigheter som dessa bestämmelser ger turkiska medborgare som redan befinner sig på arbetsmarknaden i en medlemsstat tillerkänns dem oavsett om de från de behöriga myndigheterna erhållit administrativa dokument som i detta sammanhang endast kan konstatera rättigheternas existens men inte vara något villkor för rättigheterna.”

16. Rätten till arbete under perioden fram till dess att den turkiske arbetstagaren kan göra gällande en rättighet med stöd av bestämmelserna i beslut nr 1/80 är således beroende av en redan förvärvat rätt till uppehållstillstånd enligt den ifrågavarande medlemsstatens lagstiftning. Om och under vilka omständigheter en turkisk arbetstagare har rätt till uppehållstillstånd skall avgöras i enlighet med nationell lagstiftning. Det är därvid avgörande om den berörde enligt medlemsstatens materiella regler befinner sig lagenligt i landet. Det formella uppehålls- och arbetstillståndet är utan betydelse.

17. Domstolen har i två mål haft tillfälle att tolka uttrycket "laglig anställning" i artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

I dom av den 20 september 1990⁸ i målet *Sevince*, där det var fråga om en turkisk arbetstagare som endast hade kunnat behålla sin anställning på grund av att han genom att väcka talan kunnat uppskjuta verkställigheten men sedan fått sin talan ogillad, fann domstolen inte att det i ett sådant fall var fråga om "laglig anställning" i den mening som avses i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, eftersom en sådan förutsätter att "den ifrågavarande arbetstagarens situation på arbetsmarknaden är permanent och inte endast tillfällig".⁹

Inte heller i dom av den 16 december 1992¹⁰ i målet *Kus* ansåg domstolen att det var fråga om "laglig anställning", eftersom "... anställningens laglighet ... förutsätter en permanent och inte endast tillfällig situation på arbetsmarknaden och därmed förekomsten av en lagenlig rätt till uppehållstillstånd ...". Det målet rörde en turkisk arbetstagare som meddelats temporärt tillstånd att vistas i den ifrågavarande medlemsstaten och där ta anställning under tiden fram till dess att hans talan mot avslag på en begäran om uppehållstillstånd slutgiltigt avgjorts.

⁸ — Se ovan fotnot 5.

⁹ — Punkt 30.

¹⁰ — Dom av den 16 december 1992 i mål C-237/91, *Kus* (Rec. 1992, s. I-6781).

18. Domstolen har således fastslagit att anställningsperioder som fullgjorts endast på grundval av en tillfällig rätt till uppehållstillstånd, som gäller för tiden innan ett mål blir avgjort, inte kan anses vara perioder av laglig anställning. I förevarande mål förhåller det sig annorlunda, eftersom *Suat Kol* — om än på grund av vilseledande — under den omtvistade perioden innehade ett permanent uppehållstillstånd, som återkallades först vid ett senare beslut om utvisning. Formellt var *Suat Kols* situation på den tyska arbetsmarknaden således inte tillfällig. Då uppehållstillståndet emellertid erhållits genom vilseledande var det enligt tysk rätt ogiltigt.

Då de tyska utlänningsmyndigheterna fick kännedom om vilseledandet återkallades uppehållstillståndet och *Suat Kol* utvisades. Tidpunkten då de tyska myndigheterna återkallade *Suat Kols* uppehållstillstånd var tämligen slumpartat vald och berodde enbart på när myndigheterna hade upptäckt att uppehållstillståndet beviljats på grund av vilseledande. *Suat Kols* uppehållstillstånd kunde således ha återkallats vid vilken tidpunkt som helst efter det att han lämnat de oriktiga uppgifterna.

19. Det kan knappast vara i överensstämmelse med syftet med bestämmelsen i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 att sådana tillfälligheter skulle avgöra om kravet på ett års "laglig anställning" är uppfyllt. Faktum är helt enkelt att de tyska utlänningsmyndigheterna inte skulle ha beviljat *Suat Kol* ett uppehålls-

tillstånd den 2 maj 1991 om han hade berättat sanningen om sitt äktenskap.

Enligt min mening skall den föreliggande situationen bedömas på samma sätt som i målen Sevince och Kus, nämligen så, att perioden mellan beviljandet av uppehållstillstånd på grund av de oriktiga uppgifterna om samlevnad den 2 maj 1991 och utvisningen den 7 juli 1994 inte kan anses som en period under vilken Suat Kols situation på arbetsmarknaden var permanent och inte endast tillfällig, eftersom hans formella rätt till uppehållstillstånd kunde ifrågasättas. I annat fall skulle ett rättsligt avgörande, genom vilket Suat Kol slutligen nekas uppehållstillstånd enligt tysk rätt, vara meningslöst och göra det möjligt för honom att erhålla de i artikel 6.1 föreskrivna rättigheterna under en period då han inte uppfyller villkoren i denna bestämmelse. Att tillåta Suat Kol att uppsåtligen vilseleda de tyska utlänningsmyndigheterna i syfte att göra sin anställning efter den 2 maj 1991 laglig skulle vara att belöna en kriminell handling, vilket i stället för att avskräcka skulle uppmuntra andra till att uppsåtligen lämna felaktiga uppgifter till medlemsstaternas utlänningsmyndigheter.

20. Domstolen har i överensstämmelse härmed uttalat följande:¹¹

”När domstolen i domen i målet Sevince ... fastslog att perioder — som fullgjorts medan

den berörde drog fördel av att han genom att väcka talan för att få prövat ett avslag på en begäran om uppehållstillstånd kunnat uppskjuta verkställigheten — inte skulle betraktas som perioder av laglig anställning, var det för att förhindra att en turkisk arbetstagare fick möjlighet att uppfylla detta villkor och således beviljas den rätt till uppehållstillstånd som är oskiljaktigt förbunden med den i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 fastställda ... möjligheten till ... avlönad verksamhet under en period under vilken han endast tillfälligt, nämligen fram till dess målet avgörs, har rätt till uppehållstillstånd.

Denna motivering gäller så länge det inte är slutgiltigt fastslaget att den berörde under den ifrågavarande perioden har haft rätt till uppehållstillstånd enligt lagen. I annat fall skulle ett rättsligt avgörande varigenom han nekas denna rätt bli meningslöst och göra det möjligt för honom att erhålla de i artikel 6.1 tredje strecksatsen föreskrivna rättigheterna under en period då han inte uppfyller villkoren i denna bestämmelse.”

21. Avslutningsvis måste också syftet med artikel 6.1 i beslut nr 1/80 leda till ovan nämnda resultat. De arbetsrättsliga förmånerna i bestämmelsen syftar till att säkerställa att turkiska arbetstagare som redan befinner sig på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat ytterligare integreras i den ifrågavarande medlemsstaten. Denna integrationstanke skulle ha motsatt verkan om en turkisk arbetstagare genom vilseledande skulle kunna uppnå en rättslig ställning som endast skulle kunna begränsas på de villkor som fastställs i artikel 14.

11 — Se ovan fotnot 10.

22. Den första frågan skall mot denna bakgrund enligt min uppfattning besvaras så, att artikel 6.1 i beslut nr 1/80 skall tolkas på så sätt att anställningsperioder som en turkisk arbetstagare har fullgjort i en medlemsstat på grundval av ett uppehållstillstånd som han utverkat genom vilseledande inte kan anses vara "laglig anställning". Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om det i det konkreta fallet skett ett vilseledande.
23. Då den första frågan skall besvaras som ovan angivits, finns inget skäl att ta ställning till den andra frågan.

Förslag till avgörande

Jag föreslår därför domstolen att besvara tolkningsfrågorna på följande sätt:

24. Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 av det associeringsråd som upprättades genom avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963 och för gemenskapens räkning ingånget genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, skall tolkas så, att anställningsperioder som en turkisk arbetstagare har fullgjort i en medlemsstat på grundval av ett uppehållstillstånd som han utverkat genom vilseledande inte kan anses vara "laglig anställning".