FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED fremsat den 25. maj 2004 [1]

I — Indledning

1. I denne retssag har Verwaltungsgericht Stuttgart stillet et spørgsmål om fortolkning af afgørelse nr. 1/80 fra associeringsrådet EØF-Tyrkiet [2] (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Konkret ønsker den forelæggende ret oplyst, om en stedsøn — der ikke er fyldt 21 år — til en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, skal anses for familiemedlem i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

2. Denne sag har først og fremmest betydning som følge af den sammenhæng, spørgsmålet indgår i. Tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer udleder inden for Det Europæiske Fællesskab krav af artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80, som tjener til at gennemføre associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet [3]. Disse krav adskiller sig fundamentalt fra de krav, som EF-arbejdstagere og disses familiemedlemmer udleder af artikel 39 ff. EF og Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [4] (herefter »forordning nr. 1612/68«), som bygger på artikel 40 EF.

3. Den forelæggende ret spørger om, hvorledes udtrykket »familiemedlemmer« i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes. I selve aftalen beskrives udtrykket ikke, og Domstolen har heller ikke hidtil haft anledning til at beskæftige sig med indholdet af det. I

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — Afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udvikling af associeringen, udstedt af Associeringsrådet, som blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet.

3 — Aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541).

4 — EFT 1968 II, s. 467.

Baumbast og R-dommen[5] anerkendte den ganske vist, at stedbørn af EF-arbejdstagere kunne gøre krav gældende i henhold til forordning nr. 1612/68. Spørgsmålet er, hvilken betydning denne dom har i den foreliggende sag for, hvilke krav en tyrkisk arbejdstagers stedbarn kan gøre gældende, når der henses til den væsentlige forskel mellem afgørelse nr. 1/80 og forordning nr. 1612/68.

4. Problematikken giver desuden anledning til at foretage en nærmere definition af hvilke stedbørn, der begunstiges i henhold til afgørelse nr. 1/80. Sagsøgeren i hovedsagen var på det tidspunkt, hvor hans ansøgning om opholdstilladelse (der er baggrunden for hovedsagen) blev indgivet, myndig men endnu ikke fyldt 21 år. Han har desuden begået flere strafbare forhold.

II — Relevante retsregler

A — *Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet*

5. I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har denne til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og artikel 28).

6. I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af Tyrkiets økonomiske politik til Fællesskabets (artikel 4) og en afsluttende fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (artikel 5).

7. Associeringsaftalens artikel 6 lyder således: »For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et Associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen«. Til virkeliggørelse af de i aftalen

5 — Dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Sml. I, s. 7091, præmis 57.

fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er Associeringsrådet således beslutningsdygtigt (associeringsaftalens artikel 22, stk. 1). Begge parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør.

8. Associeringsaftalens artikel 9 lyder således: »De kontraherende parter erkender, at inden for denne aftales anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i artikel 7 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab anførte princip«.

B — *Afgørelse nr. 1/80*

9. Den 19. september 1980 vedtog Associeringsrådet afgørelse nr. 1/80. Denne afgørelse blev påfaldende nok aldrig offentliggjort i EF-Tidende[6]. Afgørelsens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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 de er i 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.«

10. Det centrale i den foreliggende sag er artikel 7, der regulerer retsstillingen for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere,

6 — Denne mangel ved vedtagelsen har ikke fået Domstolen til at stille spørgsmålstegn ved, om afgørelsen materielt set har retskraft.

der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat. Såfremt disse familiemedlemmer har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat, har de

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

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

11. Artikel 14, stk. 1, bestemmer følgende: »Bestemmelserne i dette afsnit[7] finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

C — *Forordning nr. 1612/68*

12. Forordningens artikel 10 er affattet således:

»1. Følgende personer har uanset nationalitet ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område:

a) hans ægtefælle og deres efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørges af ham

b) arbejdstagerens og hans ægtefælles slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges af ham.«

2. Medlemsstaterne skal lette tilflytningen for familiemedlemmer, som ikke er nævnt i stk. 1, men som forsørges af eller i hjemlandet er optaget i den nævnte arbejdstagers husstand.

7 — Artikel 6 og 7 henhører under dette afsnit i afgørelsen.

3. Det er en forudsætning for anvendelsen af stk. 1 og stk. 2, at arbejdstageren for sin familie råder over en bolig, der svarer til de krav, der anses for normale for indenlandske arbejdstagere i det område, hvor han er beskæftiget; denne bestemmelse må ikke medføre forskelsbehandling mellem indenlandske arbejdstagere og arbejdstagere fra andre medlemsstater.«

13. Endelig skal der nævnes forordningens artikel 11, der bestemmer følgende: »I tilfælde, hvor en statsborger i en medlemsstat har lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed på en anden medlemsstats område, har ægtefællen og børn, der er under 21 år eller forsørges af ham, ret til at udøve enhver lønnet beskæftigelse på hele denne medlemsstats område, selv om de ikke har statsborgerret i en medlemsstat.«

III — Faktiske omstændigheder

A — *De faktiske omstændigheder i hovedsagen*

14. Sagsøgeren i hovedsagen, Engin Ayaz, (herefter »sagsøgeren«), er født den 24. september 1979, ugift og tyrkisk statsborger. Den 19. maj 1991 flyttede han sammen med sin mor fra Tyrkiet til Forbundsrepublikken Tyskland for at bo dér sammen med sin mor og stedfar. Stedfaderen har siden 1980'erne opholdt sig lovligt i Tyskland som arbejdstager.

15. I henhold til oplysningerne i forelæggelseskendelsen er moderen ikke arbejdstager; hun har aldrig haft arbejdstilladelse (»Arbeitserlaubnis« eller »Arbeitsgenehmigung«).

16. Efter sin indrejse i Tyskland har sagsøgeren, bortset fra en kortere afbrydelse fra sidst på efteråret 1999 til begyndelsen af 2000, boet hos sin stedfar og sin mor. I denne periode gennemførte han den tyske folkeskoleuddannelse (»Hauptschule«), som han afsluttede med aflæggelse af afgangsprøven, og gik derefter på en teknisk uddannelse af et års varighed. Derefter indledte han to erhvervsuddannelser (men fuldførte ingen af dem), var indimellem arbejdsløs og indimellem beskæftiget som chauffør. Mellem 1997 og 2001 blev han gentagne gange domfældt for forskellige strafbare forhold. Der var tale om forhold fra kørsel uden kørekort til røveri, legemsbeskadigelse og voldtægt.

17. Hermed når jeg frem til spørgsmålet om sagsøgerens opholdsstatus. Han havde en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af bestemmelserne i tysk udlændingeret om

familiesammenføring og beskyttelse af familielivet[8]. Den 8. juli 1999 ansøgte han om tildeling af tidsubegrænset opholdstilladelse. Denne ansøgning forblev ubesvaret. Den 24. marts 2000 ansøgte han om forlængelse af sin tidsbegrænsede opholdstilladelse. Ved afgørelse af 9. august 2000 afslog Landratsamt Rems-Murr-Kreis denne ansøgning og pålagde sagsøgeren at forlade Tyskland inden en måned efter, at han havde modtaget meddelelse om afgørelsen; efterkom han ikke dette pålæg, ville han blive udvist til Tyrkiet.

18. Den 14. september 2000 indgav sagsøgeren administrativ klage over afgørelsen over for Regierungspräsidium Stuttgart. Samtidig indgav han begæring til Verwaltungsgericht Stuttgart om opsættende virkning. Ved afgørelse af 30. oktober 2000 tillagde Verwaltungsgericht Stuttgart sagsøgerens klage opsættende virkning.

19. Ved afgørelse af 8. februar 2002 afviste Regierungspräsidium Stuttgart klagen som ugrundet, bl.a. med følgende begrundelse:

— De strafbare forhold, som sagsøgeren er blevet domfældt for, er meget alvorlige. Der er ikke tvivl om, at sagsøgeren ikke er indstillet på eller i stand til at overholde tysk ret. Han udgør derfor en væsentlig og konkret fare for den offentlige sikkerhed og orden. De strafbare forhold, han har begået, er udtryk for en personlig adfærd, som udgør en tilstrækkelig konkret alvorlig fare for et grundlæggende samfundshensyn.

— Udvisningen strider ikke mod artikel 6 i den tyske grundlov eller artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«), da sagsøgeren er myndig og ugift.

— Sagsøgeren kan heller ikke påberåbe sig artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Under klagesagen har han ganske vist hævdet, at hans mor jævnligt har arbejdet siden 1996, men han har kun fremlagt en lønseddel for januar 2001; der er til dato ikke blevet ført noget andet bevis. Man må derfor gå ud fra, at moderen hidtil ikke har stået til rådighed for det lovlige arbejdsmarked.

20. Den 5. marts 2002 påklagede sagsøgeren afgørelsen til Verwaltungsgericht Stuttgart, som i forbindelse med behandlingen af sagen har forelagt det under punkt 1 nævnte præjudicielle spørgsmål.

8 — Især § 17 og 22 i den tyske udlændingelov (»Ausländergesetz«).

B — *Den forelæggende rets opfattelse*

21. Som begrundelse for sit spørgsmål har den forelæggende ret indledningsvis anført, at hverken tysk ret (især § 47 og 48 i udlændingeloven) eller EMRK er til hinder for udvisningen.

22. Hvis sagsøgeren derimod henhører under anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, kan han påberåbe sig den særlige beskyttelse mod udvisning, som denne afgørelses artikel 14, stk. 1, giver. En udvisning er i så fald kun mulig, hvis der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, tillige foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Den forelæggende ret støtter denne — snævre — fortolkning af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 på Nazli-dommen[9].

23. Den forelæggende ret mener, at betingelserne i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Selv om sagsøgeren flere gange er blevet idømt straf, kan det ikke antages, at han udgør en konkret og aktuel fare for den offentlige sikkerhed og orden, således at et grundlæggende samfundshensyn berøres. En sådan fare kan heller ikke udledes af de to straffesager, der verserer for Amtsgericht Waiblingen. Den forelæggende ret er nemlig ikke overbevist om, at sagsøgeren rent faktisk har begået de gerninger, som han er anklaget for.

24. Det afgørende for sagens udfald er derfor, om sagsøgeren er omfattet af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Da hans mor i henhold til de udlændingeretlige sagsakter aldrig har været arbejdstager, skal der tages stilling til, om sagsøgeren er familiemedlem til sin stedfar.

25. Med henblik herpå har den forelæggende ret udtalt sig om ordlyden af de bestemmelser i forordning nr. 1612/68, der er de vigtigste for fortolkningen af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Jeg vil understrege, at rettens udtalelser vedrører den tyske version af forordningen: Ifølge ordlyden af artikel 11 i forordning nr. 1612/68 er sagsøgeren ikke familiemedlem til stedfaderen, da der i denne bestemmelse kun nævnes »[denne statsborgers] børn« (der er under 21 år) (den tyske version: »Kinder »dieses Staatsangehörigen««). Det taler for at anvende artikel 11 i forordning nr. 1612/68, at denne bestemmelse ligesom afgørelse nr. 1/80 vedrører adgangen til arbejdsmarkedet. Hvis man derimod går ud fra udtrykket »slægtninge« i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68, så henhører sagsøgeren under anvendelsesområdet for afgørelse nr. 1/80, da der i artikel 10 ikke bruges possessivpronomenet »dennes« (tysk »sein«), men derimod den bestemte artikel »de« (tysk »die«). Dermed

9 — Dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Sml. I, s. 957, præmis 55 ff.

omfatter bestemmelsen også børn, der ikke er fællesbørn. I tysk retspraksis og teori følger man i overvejende grad sidstnævnte opfattelse. Da sagsøgeren på det tidspunkt, hvor den sidste opholdstilladelse udløb (31. oktober 1999), endnu ikke var fyldt 21 år, spiller det ifølge den forelæggende ret ikke nogen rolle, om stedfaderen forsørger eller har forsørget sagsøgeren, da fællesskabsretten ikke forlanger, at der betales underholdsbidrag.

C — *Sagsforløbet for Domstolen*

26. I denne retssag har den sagsøgte i hovedsagen (repræsenteret af Landratsamt Rems-Murr-Kreis), den tyske regering og Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Den sagsøgte når frem til, at et stedbarn ikke kan anses for et familiemedlem i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Den tyske regering og Kommissionen mener derimod, at et stedbarn, der ikke er fyldt 21 år, henhører under dette udtryk; den tyske regering påpeger dog også, at stedbarnet forinden i henhold til den nationale ret i medlemsstaten skal have opnået tilladelse til at flytte til den tyrkiske arbejdstager.

IV — Bedømmelse

A — *Afgrænsning*

27. Den forelæggende ret har formuleret sit spørgsmål på generel vis. Den spørger, om en stedsøn, der ikke er fyldt 21 år, skal anses for et familiemedlem i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80. Den stiller altså et enkelt spørgsmål og abstraherer i denne forbindelse fra de særlige forhold i den konkrete sag. I forbindelse med fortolkningsspørgsmålet anvender den forelæggende ret en analogi fra udtryk i forordning nr. 1612/68 (især i forordningens artikel 10 og 11). Dette er nærliggende, da Domstolen i forskellige domme har afgjort, at principperne i henhold til artikel 39 ff. EF i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske statsborgere, der har opnået en af de i afgørelse nr. 1/80 opstillede rettigheder [10].

28. I Baumbast og R-dommen [11] har Domstolen i mellemtiden — kort efter at spørgsmålet i den foreliggende sag blev stillet — i forbindelse med forordning nr. 1612/68 anerkendt, at stedbørn af en EF-arbejdstager har visse krav. Set ud fra dette kunne den forelæggende rets spørgsmål besvares kort med en henvisning til Baumbast og R-dommen.

10 — Jf. senest dom af 8.5.2003, sag C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam, Sml. I, s. 4301, præmis 72.

11 — Anført i fodnote 5, præmis 57. Jeg vender nærmere tilbage til denne dom.

29. Som bekendt fører et enkelt spørgsmål imidlertid ikke automatisk til et enkelt svar, der uden videre kan udledes af den foreliggende retspraksis. Dette især i det foreliggende tilfælde, hvor en mere eller mindre mekanisk ekstrapolering af en afgørelse fra Domstolen til en sag, der vedrører den frie bevægelighed inden for Fællesskabet, ville medføre et utilfredsstillende resultat. Utilfredsstilende, fordi man ved dette resultat ikke ville tage hensyn til den væsentlige forskel, der er mellem på den ene side artikel 39 ff. EF og forordning nr. 1612/68 og på den anden side afgørelse nr. 1/80. Denne forskel er grundlaget for mit forslag til afgørelse.

30. I artikel 39 ff. EF er det centrale arbejdskraftens frie bevægelighed, og bortset fra visse snævre begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, er medlemsstaterne forpligtiget til at give enhver statsborger fra en anden medlemsstat, der henhører under det brede begreb »arbejdstager« [12], en opholdsret, som udledes af fællesskabsretten.

31. Afgørelse nr. 1/80 indrømmer rettigheder, der er af hel anden art og ikke går nær så vidt. I henhold til artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 kan arbejdstagere, der er tyrkiske statsborgere, gøre visse rettigheder gældende på arbejdsmarkedet, hvis de i henhold til national immigrations- og arbejdsret opholder sig retmæssigt i en medlemsstat og arbejder dér. Afgørelsens artikel 7 indrømmer også rettigheder på arbejdsmarkedet til familiemedlemmer, der i henhold til national ret har opnået ret til at blive i den pågældende medlemsstat hos den pågældende statsborger. Familiemedlemmerne har også disse rettigheder på arbejdsmarkedet, hvis de ikke allerede selv arbejder i medlemsstaten.

32. Afgørelse nr. 1/80 indeholder således ikke nogen foranstaltninger for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed. Det ser heller ikke anderledes ud som følge af, at afgørelsens artikel 6 og 7 er et første skridt i retning mod den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, som er et af målene med associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet.

33. Efter min vurdering er det derfor først muligt at svare på det stillede spørgsmål, når man har foretaget en nøje analyse af indholdet i og formålet bag den beskyttelse, som afgørelse nr. 1/80 giver de tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, idet der også tages hensyn til Domstolens praksis. Min undersøgelse består af to dele: Under punkt B beskriver jeg de karakteristika, der ligger bag systemet i artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80; under punkt C omtaler jeg mere specifikt de krav, der i henhold til artikel 7 opstår for børn af en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked.

12 — Jf. f.eks. den nylige dom af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 26 ff.

B — *Systemet i artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80*

34. Den foreliggende sag vedrører udvisning fra en medlemsstat af en statsborger fra et tredjeland[13]. Spørgsmålet om udvisning af statsborgere fra tredjelande henhører i princippet under medlemsstaternes selvstændige kompetence, i hvert fald så længe Det Europæiske Fællesskab på dette område endnu ikke har vedtaget de foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken, der nævnes i artikel 63, nr. 3, EF. De tyske myndigheder vil gøre brug af denne selvstændige kompetence, og den berørte statsborger fra et tredjeland påberåber sig derfor den privilegerede stilling, som han skulle have i sin egenskab af familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager. Han påberåber sig således en undtagelse til hovedreglen om, at medlemsstaterne i forbindelse med udøvelse af deres indvandringspolitik stadig har vidtgående egne beføjelser.

35. I systemet bag artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80 skal der sondres mellem fire trin:

— Første trin: Spørgsmålet om tyrkiske arbejdstageres mulighed for indrejse til landet og betingelserne for, at de kan udøve deres første erhvervsmæssige beskæftigelse dér, reguleres af national ret.

— Andet trin: den yderligere adgang til arbejdsmarkedet efter at en tyrkisk arbejdstager har været beskæftiget lovligt i medlemsstaten i mindst ét år. Denne arbejdstager har da ikke blot de krav, der følger af den nationale arbejdsmarkedsret, men kan også udlede krav direkte af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80.

— Tredje trin: optagelse af familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere og familiemedlemmernes adgang til arbejdsmarkedet de tre første år i landet. I denne periode skal medlemsstaternes selvstændige kompetence imidlertid udøves under hensyntagen til EMRK og fællesskabsretten.

— Fjerde trin: den yderligere adgang til arbejdsmarkedet, efter at familiemedlemmet til en tyrkisk arbejdstager har haft fast bopæl i medlemsstaten i mindst tre år. Disse familiemedlemmer har da ikke blot de krav, der følger af national arbejdsmarkedsret, men kan også udlede krav direkte af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80.

36. Første trin. I henhold til Domstolens faste praksis begrænser afgørelse nr. 1/80 ikke medlemsstaternes kompetence til at

13 — Jf. også mit forslag til afgørelse i sag C-109/01, dom af 23.9.2003, Akrich, Sml. I, s. 9607, især de indledende bemærkninger i forslaget.

vedtage bestemmelser om tyrkiske statsborgeres indrejse til landet og betingelserne for deres første erhvervsmæssige beføjelser [14]. Medlemsstaterne har stadig kompetence til at træffe egne beslutninger med henblik på at forsøge at tiltrække tyrkiske arbejdstagere, der kan udfylde huller på deres eget arbejdsmarked. Som generaladvokat Mischo med rette anførte i sit forslag til afgørelse i Ergatsagen [15] har den tyrkiske arbejdstager ikke nogen opholdsret. Og han opnår først rettigheder på grundlag af associeringen EØF-Tyrkiet, når han har arbejdet ét år i en medlemsstat.

37. Der kan derfor heller ikke siges så meget om første trin set ud fra fællesskabsretten. Der gælder ikke noget andet for tyrkiske arbejdstagere end for alle andre statsborgere fra et tredjeland. De kan ikke udlede krav af fællesskabsretten.

38. Andet trin. Associeringen regulerer udelukkende den stilling, som tilkommer tyrkiske arbejdstagere, der har været tilknyttet værtsmedlemsstatens lovlige arbejdsmarked i en længere periode (mindst ét år), i henhold til betingelserne i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80. Disse arbejdstagere kan udlede visse rettigheder af afgørelse nr. 1/80, der giver dem mulighed for fortsat at bevæge sig på arbejdsmarkedet. Det fremgår af artikel 6, stk. 1, at disse rettigheder gradvist styrkes. Indrømmelsen af rettigheder på arbejdsmarkedet medfører nødvendigvis, at de berørte har en opholdsret, der hænger sammen med de rettigheder, som er relateret til arbejdsforholdet. Den effektive virkning af disse rettigheder indebærer nødvendigvis dette [16].

39. Tyrkiske arbejdstagere har ikke fri bevægelighed inden for Fællesskabet, og de har følgelig ikke nogen rettigheder i andre medlemsstater [17]. Afgørelse nr. 1/80 giver tyrkiske arbejdstagere visse privilegier på arbejdsmarkedet i den medlemsstat, de arbejder lovligt i. Afgørelsen indebærer hverken mere eller mindre end det. Den tyrkiske arbejdstagers opholdsret er derfor heller ikke nogen grundlæggende rettighed, der tilkommer ham, og som kan sammenlignes med de rettigheder, enhver unionsborger har på grundlag af artikel 18 EF [18]; opholdsretten er blot en nødvendig konsekvens af hans rettigheder som arbejdstager. Dette fremgår bl.a. også af, at associeringsbestemmelserne går ud fra, at de tyrkiske arbejdstageres ophold er tidsmæssigt begrænset. Der blev for eksempel ikke truffet nogen foranstaltning svarende til bestemmelserne i artikel 2 i forordning nr. 1251/70 om, at tyrkiske arbejdstagere kan blive i den pågældende medlemsstat, når de når pensionsalderen [19].

14 — Jf. senest dom af 21.10.2003, forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m.fl. og Nadi Sahin, Sml. I, s. 12301, præmis 63 ff.

15 — Forslag til afgørelse i sag C-329/97, dom af 16.3.2000, Ergat, Sml. I, s. 1487, punkt 47.

16 — Jf. bl.a. Nazli-dommen, fodnote 9, præmis 28.

17 — Jf. bl.a. dom af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, og af 11.5.2000, sag C-37/98, Savas, Sml. I, s. 2927.

18 — Jf. herom Baumbast og R-dommen, fodnote 5, præmis 81 ff.

19 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29.6.1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970 II, s. 348).

40. For at kunne forstå artikel 6 rigtigt, er det nødvendigt at se på målsætningen med associeringsaftalen [20]. Lad mig citere artikel 2, stk. 1: »formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne«. Afgørelse nr. 1/80 omfatter hvad dette angår tre områder: omsætning af landbrugsprodukter, arbejdskraftens frie bevægelighed og det økonomiske og tekniske samarbejde. Reguleringen af disse områder skal medvirke til at styrke de økonomiske forbindelser mellem Fællesskabet og Tyrkiet [21].

41. Det centrale element i afgørelsens artikel 6 er efter min opfattelse, at bestemmelsen har til formål at give tyrkiske arbejdstagere, der har opnået adgang til en medlemsstat og arbejder dér, visse konkrete rettigheder på arbejdsmarkedet. De skal kunne udfolde sig på arbejdsmarkedet og således også kunne skifte arbejdsgiver. Tyrkiske arbejdstageres stilling på arbejdsmarkedet tilnærmes i størst muligt omfang den stilling, som en arbejdstager fra den pågældende medlemsstat har.

42. En tyrkisk arbejdstagers mulighed for at udfolde sig tager selvfølgelig først rigtigt form, når hans familiemedlemmer også kan bo hos ham og udvikle sig som selvstændige individer. Sagt på en anden måde: Hvis en tyrkisk arbejdstager ikke selv havde gode muligheder for at lade sin familie flytte til ham, kunne dette afholde ham fra at gøre brug af de rettigheder, som artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 udtrykkelig indrømmer ham. Jeg betragter også de rettigheder, som familiemedlemmer har i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, i lyset heraf.

43. Det var således ikke familiesammenføring i værtsmedlemsstaten som samfundsmæssigt mål, der var det centrale, da afgørelse nr. 1/80 blev vedtaget, men spørgsmålet om familiesammenføring har i årenes løb absolut spillet en rolle ved Domstolens fortolkning af afgørelsen.

44. Tredje trin: Karakteren af de rettigheder, som tilkommer familiemedlemmer til arbejdstageren, ligner arbejdstagerens egne rettigheder. Et familiemedlem kan ikke af afgørelse nr. 1/80 udlede en ret til adgang til en medlemsstat, hvor arbejdstageren har lovlig beskæftigelse; i denne periode har den nationale lovgiver en selvstændig lovgivningskompetence. Og også de første tre år efter at der er bevilget adgang til medlemsstaten, beherskes familiemedlemmets retsstilling af national ret. De nationale myndigheders frihed begrænses dog af reglerne om familiesammenføring. Myndighederne skal tage hensyn til både (retspraksis vedrørende) EMRK's artikel 8 og arbejdstagerens privile-

20 — Jf. nærmere ovenfor under punkt 5.

21 — Jf. også de bestemmelser i associeringsaftalen, der er nævnt ovenfor under punkt 6.

gerede stilling som følge af associeringen EØF-Tyrkiet, der bl.a. beskytter denne mod forskelsbehandling som følge af sit tyrkiske statsborgerskab [22].

45. Jeg skal i denne forbindelse henvise til Kadiman-dommen. Ifølge Domstolen har artikel 7, stk. 1, til formål »at lette adgangen til beskæftigelse og ophold for en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, samtidig med at den skal tilgodese opretholdelsen af hans familiemæssige tilknytning« [23]. Domstolen tilføjede følgende: »Den ordning, der er indført ved artikel 7, stk. 1, skal således skabe gunstige betingelser for familiesammenføring i værtsmedlemsstaten, idet familiemedlemmerne for det første har lov til at opholde sig hos den vandrende arbejdstager, og idet deres stilling efterfølgende befæstes af den ret, der indrømmes dem, til at tage beskæftigelse i denne stat.« Domstolen lader dermed til også at tillægge artikel 7 betydning i den første periode, hvor vedkommende endnu ikke har haft bopæl i landet i tre år. I Akman-sagen gik generaladvokat Léger tilsyneladende også ud fra dette. Han fremhævede, at det fremgår klart, at formålet med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (i modsætning til artikel 7, stk. 2) er familiesammenføring [24].

46. Jeg konstaterer, at spørgsmålet om familiesammenføring har fået en større og større betydning ved fortolkningen af artikel 7, stk. 1, men at afgørelsen dog ikke skaber noget krav på familiesammenføring. Jeg henviser til målsætningen med associeringsaftalen. Det afgørende er bestemmelsens klare ordlyd: familiemedlemmet har ikke noget krav på adgang til den medlemsstat, hvori arbejdstageren har lovlig beskæftigelse. Artikel 7, stk. 1, taler nemlig kun om en mulighed for adgang til medlemsstaten (»såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat«). Først når familien er blevet sammenført, opnår familiemedlemmerne rettigheder på grundlag af afgørelsen.

47. Set ud fra den tyrkiske arbejdstagers synsvinkel: Det vil ofte være sådan, at en tyrkisk statsborger rejser til en medlemsstat for at arbejde dér. Familien bliver tilbage. Efter et stykke tid beslutter arbejdstageren sig til at arbejde længere tid i medlemsstaten. Så beslutter han, at hans familie skal flytte til ham. Ifølge afgørelse nr. 1/80 har han imidlertid ikke automatisk ret til at lade familiemedlemmerne følge efter. Om dette kan lade sig gøre, afhænger primært af national immigrationsret (jf. under punkt 44).

48. Dette leder mig videre til fjerde trin. Artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 indrømmer visse rettigheder på en medlems-

22 — Jeg skal her blot bemærke, at den nationale lovgiver og de nationale immigrationsmyndigheder ikke har nogen ubegrænset skønsbeføjelse. Det ville gå for vidt, hvis jeg inden for rammerne af dette forslag til afgørelse nøjagtigt angav, hvilke kriterier medlemsstaten er bundet af, såfremt den nægter at give et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager adgang til landet; den foreliggende sag drejer sig ikke om dette spørgsmål.

23 — Dom af 17.4.1997, sag C-351/95, Kadiman, Sml. I, s. 2133, præmis 34.

24 — Forslag til afgørelse i sag C-210/97, dom af 19.11.1998, Sml. I, s. 7519, punkt 48 ff. i forslaget.

stats arbejdsmarked til personer, der er medlem i den familie, som er blevet forenet eller sammenført i den pågældende medlemsstat. Disse rettigheder ligner dem, som arbejdstageren selv har. For det første opnår disse personer ikke deres rettigheder med det samme. For det andet bliver deres stilling på arbejdsmarkedet stærkere, jo længere de har haft bopæl i medlemsstaten. For det tredje har familiemedlemmet også en opholdsret. Opholdsretten er nemlig nødvendig for at få adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse[25].

49. Ordningen skal forhindre, at medlemsstaterne forbyder familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere at udøve en beskæftigelse. Med henblik på den tyrkiske arbejdstagers egne muligheder for at udfolde sig, skal man sørge for, at hans familiemedlemmer — uanset om der er tale om ægtefællen eller et barn til den tyrkiske arbejdstager — får adgang til arbejdsmarkedet. Set ud fra dette er familiemedlemmernes rettigheder afledt af arbejdstagerens egne rettigheder. Men afgørelsen anser udtrykkeligt familiemedlemmet for et selvstændigt individ, der selv opnår retten til at tage beskæftigelse.

C — *Børns rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80*

50. Artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 kommer forskellige grupper af familiemedlemmer til gode, der har fået tilladelse til at følge efter arbejdstageren. Jeg sondrer mellem arbejdstagerens ægtefælle, de mindreårige børn og andre familiemedlemmer, såfremt disse forsørges af arbejdstageren, således som det var tilfældet i Mesbah-dommen for den marokkanske svigermor, der levede i husstanden[26].

51. Det er ret let at fastslå det krav, som en tyrkisk arbejdstagers ægtefælle har. I henhold til afgørelsens artikel 7, stk. 1, har ægtefællen adgang til arbejdsmarkedet, når denne har været bosiddende i medlemsstaten i en vis periode. Vedkommende skal have boet sammen med arbejdstageren i mindst tre år i den pågældende medlemsstat[27]. Efter at have haft lovlig beskæftigelse i mindst ét år har vedkommende desuden egne rettigheder på grundlag af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 (i så fald skal ægtefællen imidlertid også have tyrkisk statsborgerskab).

52. De mindreårige børn har de samme rettigheder som ægtefællen. Desuden til-

25 — Jf. (med henblik på artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80) Ergat-dommen, fodnote 15, præmis 40.

26 — Dom af 11.11.1999, sag C-179/98, Sml. I, s. 7955.

27 — Dette kan udledes af Kadiman-dommen, fodnote 23, bl.a. præmis 44 og 54.

kommer der dem i henhold til artikel 7, stk. 2, en rettighed, når de har afsluttet en erhvervsuddannelse. Der er imidlertid én afgørende forskel: På et tidspunkt tilhører de ikke længere arbejdstagerens familie, f. eks. fordi de bliver myndige. Der skal sondres mellem tre tilfælde:

— Barnet forsørges også som myndig stadig af arbejdstageren, f.eks. hvis det læser på forældrenes regning: så henhører barnet stadig under artikel 7, stk. 1.

— Barnet arbejder på det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat: så kan det udlede egne rettigheder af artikel 6.

— Barnet arbejder (stadig) ikke, men forsørges heller ikke af arbejdstageren. I dette tilfælde mister barnet i princippet sine rettigheder i henhold til afgørelse nr. 1/80, og national ret regulerer dets adgang til arbejdsmarkedet.

53. Det tredje tilfælde skal omtales nærmere. Principielt mister en person, der afleder sin adgang til arbejdsmarkedet af sin status som familiemedlem til en arbejdstager, denne ret samtidig med, at denne status bortfalder. Jeg skal dog tilføje en nuance: I forbindelse med artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 har Domstolen anerkendt, at en tyrkisk arbejdstager inden for en rimelig frist faktisk skal kunne søge ny beskæftigelse i værtsmedlemsstaten og svarende hertil have opholdsret i denne periode. Det indebærer den effektive virkning af artikel 6, stk. 1, nødvendigvis [28]. Ud fra en lignende argumentation kan der indrømmes et barn, der bliver myndigt, en frist til at søge beskæftigelse.

D — *Betydningen af forskellen mellem afgørelse nr. 1/80 og forordning nr. 1612/68's indhold og formål*

54. Som omtalt ovenfor adskiller afgørelse nr. 1/80's indhold og formål sig væsentligt fra de fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed. Afgørelsen fritager kun i begrænset omfang en tyrkisk arbejdstager (og dennes familiemedlemmer) for medlemsstaternes nationale immigrationsregler og giver dem rettigheder, der ikke er nær så omfattende som dem,

28 — Tetik-dommen (fodnote 17), præmis 30 og 31. Domstolen stottede sin argumentation på retspraksis vedrorende artikel 39 EF, især dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 13, 15 og 16.

arbejdstagerens kolleger fra Fællesskabet har. Som generaladvokat Mischo med rette anførte i sit forslag til afgørelse i Nazli-sagen, kan »der ikke [...] opstilles et princip om, at en tyrkisk arbejdstager i alle henseender skal behandles som EF-arbejdstager« [29].

55. I henhold til Domstolens faste praksis skal de principper, der i forbindelse med artikel 39 ff. EF anerkendes for så vidt angår unionsborgere — således som disse bl.a. fremgår af forordning nr. 1612/68 — så vidt muligt også anvendes på tyrkiske statsborgere, der har rettigheder i henhold til afgørelse nr. 1/80.

56. Retspraksis søger i det væsentlige at ligestille de principper, der ligger til grund for henholdsvis forordning nr. 1612/68 og afgørelse nr. 1/80. Dette udleder jeg bl.a. af Wählergruppe Gemeinsam-dommen [30], der forbyder en udtrykkelig forskelsbehandling af tyrkiske statsborgere som følge af deres statsborgerskab. Det skal indrømmes, at Domstolen går et skridt videre, når den konstaterer, at man skal gå ud fra ens fortolkning, når ordlyden er næsten identisk [31]. Denne opfattelse kan efter min opfattelse imidlertid ikke indebære andet end en formodning om, at der skal foretages en ens fortolkning.

57. Jeg henviser til fast retspraksis, hvorefter den blotte lighed mellem ordlyden af en bestemmelse i en af traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne og en international aftale mellem Fællesskabet og et tredjeland ikke er tilstrækkeligt til at tillægge aftalens ordlyd den samme betydning som ordlyden af traktaterne. Udvidelsen af fortolkningen af en bestemmelse i traktaten til at omfatte en bestemmelse, der er affattet i sammenlignelige, lignende eller endog de samme vendinger, i en overenskomst indgået af Fællesskabet med et tredjeland, afhænger bl.a. af det formål, der forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige rammer. I denne henseende er dels sammenligningen af overenskomstens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, dels traktatens formål af stor betydning [32].

58. Som sagt adskiller formålet med afgørelse nr. 1/80 sig væsentligt fra formålet med de fællesskabsretlige regler om arbejdskraftens frie bevægelighed. Denne forskel gør det efter min mening muligt også at begrænse gruppen af begunstigede familiemedlemmer

29 — Anført i fodnote 9, punkt 67.

30 — Anført i fodnote 10.

31 — Domstolen har bl.a. konstateret dette i Nazli-dommens præmis 56, fodnote 9.

32 — Dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 32 og 33.

stærkere end forordning nr. 1612/68 gør det, og ikke automatisk på grundlag af ordlyden af forordning nr. 1612/68 at tilkende ethvert stedbarn til en tyrkisk arbejdstager, der endnu ikke er fyldt 21 år, de krav, der følger af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80.

59. Sammenfattende sagt udgør ordlyden af forordning nr. 1612/68 og Domstolens fortolkning heraf et vigtigt holdepunkt for fortolkningen af afgørelse nr. 1/80, men er ikke afgørende. Formålet med afgørelse nr. 1/80 adskiller sig nemlig væsentligt fra formålet med forordning nr. 1612/68.

60. At der skal foretages en forskellig fortolkning kan også udledes analogt af Kaba-dommen[33]. I henhold til denne dom har medlemsstaterne ret til at drage konsekvenserne af den objektive forskel, der kan består mellem deres egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, når de fastsætter betingelserne for, at disse personers ægtefæller kan meddeles opholdstilladelse. Da fællesskabsretten primært ikke indrømmer en tyrkisk arbejdstager de samme rettigheder som en EF-arbejdstager, kan en medlemsstat også give indehaverne af rettigheder, som afledes af en tyrkisk arbejdstagers position, en mindre gunstig retsstilling.

33 — Dom af 11.4.2000, sag C-356/98, Sml. I, s. 2623.

E — *Besvarelsen af spørgsmålet fra den forelæggende ret*

61. Den forelæggende ret har stillet et kort spørgsmål: Skal en stedsøn — der ikke er fyldt 21 år — til en tyrkisk arbejdstager med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat anses for familiemedlem i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80? Som allerede anført (bl.a. under punkt 29) kan der ikke svares kort »ja« eller »nej«. Efter min opfattelse er problemet dette: Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 indrømmer visse rettigheder over for familiemedlemmer til en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, når de har fået tilladelse til at følge efter arbejdstageren, men bestemmelsen definerer ikke, hvilken gruppe af personer, der er begunstiget. Domstolen skal udfylde dette hul under hensyntagen til den pågældende regulerings indhold og formål og kan i denne forbindelse finde holdepunkter i lignende begreber, der finder anvendelse i lignende tilfælde.

62. Det første holdepunkt er ordlyden af artikel 10 og 11 i forordning nr. 1612/68. Den forelæggende ret har gjort opmærksom på, at disse bestemmelser er formuleret forskelligt. I deres skriftlige indlæg for Domstolen har både den sagsøgte i hovedsagen og Kommissionen omtalt dette punkt. Hvad angår dette anbringende har jeg foretaget en sammenligning af de forskellige sproglige versioner af artikel 10 og 11 i

forordning nr. 1612/68. Eftersom forordningen blev vedtaget sidst i 1960'erne, hvor EØF bestod af seks medlemsstater, kunne jeg nøjes med at sammenligne fire sproglige affattelser. Denne tekstsammenligning giver, som det skal ses nedenfor, ikke noget entydigt svar på det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

63. Lad os først betragte artikel 10 i forordning nr. 1612/68: Det skulle kunne udledes af den tyske version af bestemmelsen, at denne også omfatter børn af arbejdstagerens ægtefælle. Denne bestemmelse taler nemlig om arbejdstageren, *dennes* ægtefælle og børn*ene* (»Arbeitnehmer, *seinem* Ehegatten und *den* Kindern«). Den nederlandske version peger i samme retning. Den nederlandske version af artikel 10 taler om dennes ægtefælle (»*zijn* echtgenoot«) og slægtninge (»bloedverwanten«) — uden at dette begreb konkretiseres nærmere. De andre sproglige versioner giver derimod et holdepunkt for den modsatte opfattelse. I den italienske og franske affattelse af artikel 10 tales der om arbejdstageren, dennes ægtefælle og *deres* børn (italiensk »i loro descendenti« og fransk »leurs descendants«), hvilket kunne tyde på, at der kun er tale om fællesbørn.

64. Den tyske version af artikel 11 taler om »Kinder dieses Staatsangehörigen« — hvilket tilsyneladende indebærer en begrænsning til arbejdstagerens børn. Ordlyden af den nederlandske, den franske og den italienske version indeholder derimod blot en neutralt formuleret bestemt artikel (henholdsvis »de«, »les« og »i«).

65. Denne tekstsammenligning kan efter min opfattelse kun føre til én konklusion: Ordlyden af artikel 10 og 11 i forordning nr. 1612/68 giver ikke noget entydigt svar på, hvilken stilling stedbørn har.

66. Det andet holdepunkt findes i Baumbast og R-dommen, for så vidt det i denne blev anerkendt, at en EF-arbejdstagers stedbarn havde opholdsret. I denne doms præmis 57 anførte Domstolen følgende: »den ret til at tage bopæl hos den vandrende arbejdstager, som tilkommer »hans ægtefælle og deres efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørges af ham«, skal fortolkes således, at den såvel tilkommer arbejdstagerens efterkommere som hans ægtefælles efterkommere. Såfremt denne bestemmelse blev fortolket restriktivt, således at kun den vandrende arbejdstagers og hans ægtefælles fælles børn har ret til at tage bopæl hos dem, ville dette nemlig være i strid med målsætningen med forordning nr. 1612/68, som er nævnt ovenfor.« [34]

67. For det første skal man være klar over, at Baumbast og R-dommen blev afsagt i en sag, hvori det fremgik af forelæggelseskendelsen, at med henblik på anmodningen om en præjudiciel afgørelse var der mellem hovedsagens parter enighed om, at for så vidt angår de fællesskabsretlige spørgsmål betragtedes

34 — Anført i fodnote 5.

stedbarnet også som fuldgyldigt familiemedlem[35]. Domstolen kunne derfor nøjes med at omtale stedbarnets retsstilling kort og var ikke nødt til at beskæftige sig principielt med spørgsmålet.

68. Desuden — og dette er efter min mening vigtigere — ville det ikke være korrekt automatisk at anse stedbarnet for fuldgyldigt familiemedlem henset til ordlyden af Baumbast og R-dommen, hvor Domstolen ligestillede stedbarnet på baggrund af målsætningen med forordning nr. 1612/68 og altså ikke med henblik på retsreglerne i afgørelse nr. 1/80. I præmis 50 i Baumbast og R-dommen bemærkede Domstolen[36] at »målsætningen med forordning nr. 1612/68, der er at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed — for at denne kan sikres under behørig hensyntagen til de berørtes frihed og værdighed — kræver, at EF-arbejdstagerens families integration i miljøet i værtsmedlemsstaten kan ske under de bedst mulige betingelser«. Forordningen skal sikre de bedst mulige betingelser for arbejdskraftens frie bevægelighed. Det er en væsentlig forudsætning for dette, at familien også kan integreres i værtsmedlemsstaten. Som anført under punkt 32 skaber afgørelse nr. 1/80 ikke fri bevægelighed for arbejdstagerne.

69. Der er ingen grund til at udvide kredsen af begunstigede familiemedlemmer til at omfatte flere personer end dem, der rent faktisk medvirker til, at formålet med afgørelsens artikel 7, stk. 1, kan opnås, og det er derfor heller ikke tvingende nødvendigt at anvende Baumbast og R-dommen analogt.

70. Det tredje holdepunkt udleder jeg af Mesbah-dommen[37], der vedrører en marokkansk arbejdstagers svigermor. I denne dom anførte Domstolen, at rækkevidden af begrebet »familiemedlem« i henhold til samarbejdsaftalen EØF-Marokko[38] ikke er begrænset til blodsbeslægtede til arbejdstageren. Personer, som er nært beslægtede med arbejdstageren — som svigermoderen i Mesbah-sagen — omfattes også, forudsat, at de pågældende faktisk bor hos arbejdstageren.

71. Jeg udleder to ting af denne dom. For det første må begrebet »familiemedlem« også når der er tale om arbejdstagere, som ikke stammer fra Fællesskabet, ikke fortolkes så snævert, at det kun er blodsbeslægtede, der opnår rettigheder. Hvis der anvendes en bredere fortolkning for så vidt angår arbejdstagere fra Marokko — et land, der har

35 — Jf. dommens præmis 17.

36 — Under henvisning til dom af 13.11.1990, sag C-308/89, Di Leo, Sml. I, s. 4185, præmis 13.

37 — Anført i fodnote 26, bl.a. præmis 44.

38 — Jf. artikel 41, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1).

mindre omfattende samarbejde med Fællesskabet end Tyrkiet[39] — gælder dette så meget desto mere for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere.

72. For det andet tillægger Domstolen det forhold, at en besvogret person bor sammen med arbejdstageren, betydning, men jeg skal også bemærke, at der i Mesbah-dommen var tale om en myndig svigermor, hvorimod der i den foreliggende sag er tale om et stedbarn, der ikke er fyldt 21 år. Mesbah-dommen giver i hvert fald anledning til at stille en yderligere betingelse i forbindelse med tilgiftede slægtninge og ikke uden videre antage, at disse hører til arbejdstagerens familie.

F — *De to afgørende kriterier: Hvornår skal en stedsøn anses for familiemedlem i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80?*

73. Jeg når nu frem til det centrale i forbindelse med svaret: Hvornår indrømmer afgørelse nr. 1/80 stedbørn et krav på adgang til arbejdsmarkedet i medlemsstaten som følge af deres status som familiemedlemmer? Jeg skal sondre imellem, hvornår kravet opstår og mistes.

74. Hvornår opstår kravet?: Henset til formålet med artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, nemlig at fremme den økonomiske integration af tyrkiske arbejdstagere, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, er det afgørende, om et familiemedlem rent faktisk hører til arbejdstagerens familie. De krav, som et stedbarn har, skal kunne medvirke til denne økonomiske integration. Sagt på en anden måde: Hvis stedbarnet ikke kunne udlede nogen krav af artikel 7, ville dette hæmme arbejdstagerens integration. Dette kan kun være tilfældet, hvis der rent faktisk foreligger familiemæssige bånd.

75. Stedbørn skal anses for reelt at høre til arbejdstagerens familie, hvis de

— samlever med arbejdstageren i samme husstand eller har boet i samme husstand som ham i mindst tre år

39 — Samarbejdsaftalen med Marokko har til formål at udbygge forbindelsen mellem Fællesskabet og Marokko og er ikke som associeringsaftalen med Tyrkiet rettet mod en senere tiltrædelse til Fællesskabet.

— endnu ikke er fyldt 18 år, medmindre de helt forsørges af arbejdstageren.

76. Det første kriterium udleder jeg af Kadiman-dommen[40]. Ifølge Domstolen kan medlemsstaterne kræve, at et familiemedlem — i det pågældende tilfælde en ægtefælle, der ikke længere boede sammen med den tyrkiske arbejdstager — faktisk samlever med arbejdstageren gennem tre år. I modsat fald kan medlemsstaterne nægte at forlænge en opholdstilladelse eller give adgang til arbejdsmarkedet. Objektive forhold — især i forbindelse med spørgsmålet om afstanden mellem arbejdstagerens bopæl og familiemedlemmets arbejdsplads eller uddannelsesinstitution kan imidlertid medføre, at medlemsstaterne skal give afkald på kravet om fælles bopæl. Jeg henviser desuden til, at kravet om, at børn skal bo sammen med deres forældre, også opstilles i afgørelse nr. 1/80, nemlig i forbindelse med spørgsmålet om tyrkiske børns adgang til skoleuddannelse. I henhold til afgørelsens artikel 9 har disse børn kun adgang til skoleuddannelse, hvis de bor lovligt hos deres forældre i en medlemsstat.

77. Hvis man allerede kan stille krav om, at arbejdstagerens egne børn skal bo sammen med denne, har dette forhold så meget desto mere betydning, når der er tale om et stedbarn af arbejdstageren. Et ægteskab mellem en arbejdstager og en person, der allerede har børn, skaber ikke altid de samme bånd mellem arbejdstageren og de børn, der er kommet til gennem giftermålet. Disse bånd kan have meget forskellig karakter, afhængigt af f.eks. barnets alder, ægtefællens forhold til barnet (er det primært denne forælder eller dennes tidligere partner, der er indehaver af forældremyndigheden?), hvem der har værgemålet, spørgsmålet, om barnet inden den pågældende indgåelse af ægteskab boede sammen med ægtefællen, om det tilsigtes at barnet efter den pågældende indgåelse af ægteskab bor hos den nye ægtefælle, og muligvis også, om barnet allerede selv er gift. Hvis der opstilles krav om fælles bopæl, for at artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 kan anvendes, medfører dette, at de eneste, der erhverver rettigheden, er stedbørn, som antages faktisk at høre til arbejdstagerens familie.

78. Det andet kriterium er stedbarnets alder. Fællesskabslovgiver har i artikel 10 i forordning nr. 1612/68 anvendt en aldersgrænse på 21 år. For så vidt angår børn under denne alder stilles der ikke krav om, at arbejdstageren forsørger dem. Aldersgrænsen på 21 år svarer til den myndighedsalder, der gjaldt i mange vesteuropæiske staters lovgivning på det tidspunkt, hvor forordningen blev vedtaget. I løbet af 1970'erne og 80'erne satte

40 — Anført i fodnote 20, præmis 40-46.

mange af disse lande myndighedsalderen ned til 18 år. Dette skete for eksempel i Det Forenede Kongerige, Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien og Nederlandene. Medlemsstaterne anser således personer, der er fyldt 18 år, for at være selvstændige, hvilket for eksempel også kommer til udtryk i forpligtelsen til selv at ansøge om opholdstilladelse fra dette tidspunkt.

79. Der er kort sagt ikke længere noget grundlag for aldersgrænsen på 21 år, hverken henset til de virkelige samfundsforhold eller medlemsstaternes lovgivning. Denne konstatering medfører efter min mening ikke, at krav, som EF-arbejdstageres stedbørn på mellem 18 og 21 år udleder direkte af bestemmelserne i artikel 10 i forordning nr. 1612/68, ikke længere kan gøres gældende. Men den medfører, at aldersgrænsen ikke kan anses for et relevant grundlag for at slutte analogt. Efter min opfattelse er det mest nærliggende at anvende en aldersgrænse på 18 år. Stedbørn, der er fyldt 18 år, kan kun opnå den privilegerede stilling, hvis de forsørges af den tyrkiske arbejdstager (således som svigermoderen i Mesbah-dommen [41]).

80. Hvornår mistes kravet?: Kravet i henhold til artikel 7 mistes, så snart et stedbarn er fyldt 18 år, medmindre det forsørges af den tyrkiske arbejdstager. Stedbarnet skal dog — hvis det ikke selv kan støtte krav på artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 — inden for en rimelig frist faktisk kunne søge beskæftigelse i værtsmedlemsstaten [42].

81. Hvad betyder alt dette for Engin Ayaz, sagsøgeren i hovedsagen? Ifølge angivelserne i forelæggelseskendelsen flyttede han i 1991 sammen med sin mor fra Tyrkiet til Tyskland og boede i hvert fald indtil efteråret 1991 dér hos sin stedfar og sin mor. Set ud fra dette, er det første kriterium, jeg har opstillet, tilsyneladende opfyldt. Hvad angår kriteriet om alder: Sagsøgeren ansøgte om tidsubestemt opholdstilladelse den 8. juli 1999. På dette tidspunkt var han 19 år gammel og havde overskredet den aldersgrænse, som jeg her foreslår. Desuden udleder jeg af sagens akter, at han i det mindste for en stor dels vedkommende forsørger sig selv. Han henhører derfor ikke under begrebet »familiemedlem« i artikel 7 i afgørelse nr. 1/80.

41 — Jf. ovenfor under punkt 70.

42 — Jf. ovenfor under punkt 53.

G — *Sagsøgerens personlige adfærd*

82. Spørgsmålet er herefter, om det har betydning, at sagsøgeren i flere omgange har været anklaget i straffesager. Som sagt anser den forelæggende ret ikke de faktiske omstændigheder for at være så alvorlige, at de skal inddrages i det præjudicielle spørgsmål. Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til konstateringer, som den forelæggende ret har foretaget vedrørende de faktiske omstændigheder. I det følgende kommer jeg derfor ikke nærmere ind på, hvor alvorlig sagsøgerens adfærd er, selv om der, når man læser forelæggelseskendelsen, opstår tvivl om, hvorvidt den forelæggende ret bedømmer situationen korrekt. De strafferetlige forhold, som allerede er opregnet i forelæggelseskendelsen, kan efter min opfattelse ikke uden videre beskrives således, at de ikke udgør nogen fare for den offentlige orden. Regierungspräsidium Stuttgart mente i øvrigt også, at der bestod en sådan fare [43].

83. I det følgende skal jeg kort omtale, hvilke følger sagsøgerens adfærd har for anvendelsen af afgørelse nr. 1/80. Der er tale om supplerende bemærkninger, da den forelæggende ret kun spørger, om en stedsøn skal anses for et familiemedlem. Kriminel adfærd kan ganske vist ændre familieforhold, men ikke selve de familiære bånd. Denne adfærd har derfor heller ikke betydning for konstateringen af, om en stedsøn skal anses for et familiemedlem.

84. Ved gennemførelsen af deres immigrationspolitik kan medlemsstaterne udøve et vidt skøn, og det har de også brug for. Henset til den store tilstrømning af indvandrere skal medlemsstaterne kunne udvælge de personer, de vil give adgang til deres område. De har derfor også selvstændig kompetence til at nægte personer, der har udøvet en strafferetlig relevant adfærd, adgang til deres område eller udvise dem, idet de dog naturligvis skal tage hensyn til internationale overenskomster som EMRK. Efter min opfattelse er de i denne forbindelse principielt ikke bundet af det fællesskabsretlige kriterium om faktisk fare for den offentlige orden, der fortolkes snævert [44].

85. Dette spillerum er væsentlig mindre, hvis en person beskyttes af afgørelse nr. 1/80. I Nazli-dommen [45] anvendte Domstolen de bestemmelser, der gælder for EF-arbejdstagere, og som fortolkes snævert, analogt på en tyrkisk arbejdstager. En udvisning er kun tilladt, hvis denne er begrundet som følge af, at den pågældendes personlige adfærd indebærer en konkret risiko for nye alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden.

43 — Jf. ovenfor under punkt 19.

44 — Jf. bl.a. dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 39.

45 — Anført i fodnote 9, især præmis 61.

86. Nazli-dommen skal først og fremmest forhindre, at nationale foranstaltninger påvirker den retsstilling, som associeringen EØF-Tyrkiet sikrer tyrkiske arbejdstagere, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked, uden at tvingende samfundshensyn kræver dette. Henset til ovenstående overvejelser må denne snævre fortolkning efter min opfattelse også gælde for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere, såfremt disse beskyttes af artikel 7 i afgørelse nr. 1/80.

87. I forbindelse med afgørelser fra nationale myndigheder, der ikke griber direkte ind i rettigheder, som indrømmes ubetinget som følge af associeringen, kan der udøves et større skøn.

88. Da sagsøgeren, som anført ovenfor under punkt 81, næppe skal anses for et familiemedlem i henhold til artikel 7 i afgørelse nr. 1/80, kan de nationale myndigheder undlade at inddrage artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 og anvende bredere kriterier ved bedømmelsen af spørgsmålet, om de vil give en tyrkisk statsborger adgang til deres område eller udvise denne.

V — Forslag til afgørelse

89. På grundlag af ovenstående overvejelser foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål fra Verwaltungsgericht Stuttgart således:

— Et stedbarn af en tyrkisk arbejdstager, der er tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, skal anses for et familiemedlem i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fra Associeringsrådet EØF-Tyrkiet, når det faktisk hører til

arbejdstagerens familie. For at kunne konstatere om et stedbarn hører til familien, kan medlemsstaterne

— forlange, at stedbørn af en tyrkisk arbejdstager bor sammen med arbejdstageren eller har boet sammen med denne i tre år

— begrænse begrebet »familiemedlemmer« således, at det kun anvendes på stedbørn, der endnu ikke er fyldt 18 år, medmindre der er tale om ældre stedbørn, der forsørges af den tyrkiske arbejdstager.

— Medlemsstaterne kan bestemme, at kravet i henhold til artikel 7 mistes, så snart et stedbarn fylder 18 år, medmindre det forsørges af den tyrkiske arbejdstager. Et stedbarn, der fylder 18 år, skal imidlertid — såfremt det ikke kan udlede nogen krav af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 — inden for en rimelig frist kunne søge beskæftigelse i værtsmedlemsstaten.