

Mål C-402/21

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

30 juni 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Raad van State (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

23 juni 2021

Klagande:

Mål 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Mål 2: E

Mål 3: C

Motparter:

Mål 1: S

Mål 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Mål 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Saken i det nationella målet

Förevarande begäran om förhandsavgörande rör tre separata mål i vilka Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för säkerhets- och justitiefrågor) (nedan kallad staatssecretaris) har återkallat uppehållstillståndet för turkiska medborgare som lagligen vistats i Nederländerna i mer än trettio år med motiveringen att de utgör en risk för den allmänna ordningen. Nya bestämmelser som infördes år 2012 gör detta möjligt, men frågan är huruvida denna ordning är förenlig med artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringen mellan EEG och Turkiet (nedan kallat beslut nr 1/80).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Genom förevarande begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF vill den hänskjutande domstolen i huvudsak att Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) ska klargöra huruvida artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig om en utlänning redan åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80 och, om så är fallet, hur artikel 13 i beslut nr 1/80 förhåller sig till artikel 14 i beslut nr 1/80.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Kan turkiska medborgare som åtnjuter de rättigheter som avses i artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80 även åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80?
2. Följer det av artikel 14 i beslut nr 1/80 att turkiska medborgare inte längre kan åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80 om de på grund av sitt personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse?
3. Kan den nya begränsning som innebär att turkiska medborgare på grund av hänsyn till allmän ordning även kan förlora sin uppehållsrätt efter mer än tjugo års vistelse i landet motiveras av det förändrade synsätt hos allmänheten som har legat till grund för införandet av denna begränsning? Är det i detta avseende tillräckligt att den nya begränsningen är ägnad att uppnå målet om hänsyn till allmän ordning, eller krävs det även att begränsningen är lämplig för att uppnå detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det?

Anförda unionsbestämmelser och internationella bestämmelser

Det tilläggsprotokoll som undertecknades den 23 november 1970 och som är bifogat till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (EGT L 293, 1972, s. 3; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 192), artikel 59.

Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, artiklarna 6, 7, 13 och 14.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/58/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 2004, s. 77), artikel 28.

Anförda nationella bestämmelser

Vreemdelingenwet 2000 (2000 års utlänningslag)

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000 års utlänningsförordning) i dess lydelse enligt artikel I i Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glidende schaal (förordning av den 26 mars om ändring av 2000 års utlänningsförordning i samband med skärpning av den glidande skalan).

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Före år 2012 kunde utlänningar som hade vistats mer än tjugo år i Nederländerna inte längre förlora sin uppehållsrätt. Det året trädde en ändring av utlänningsförordningen i kraft som innebar att den så kallade glidande skalan justerades. Med detta begrepp avses en bestämmelse om att allt hårdare kriterier med tiden måste vara uppfyllda för att ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av hänsyn till allmän ordning. Ju längre tid en utlänning har vistats i Nederländerna desto fler och grövre brott måste utlänningen ha dömts för innan hans eller hennes uppehållstillstånd kan återkallas. Sedan år 2012 är det även möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd efter mer än tjugo års vistelse i landet vid en rad grova brott för vilka påföljden är fängelse i mer än tre år.
- 2 Frågan är dock huruvida den nya strängare glidande skalan kan tillämpas på turkiska medborgare, eftersom denna justering innebär en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. Enligt denna artikel är det förbjudet att införa nya bestämmelser som försvårar turkiska medborgares tillträde till unionens arbetsmarknad. I det mål som rör S, som har dömts för 39 fall av rån och handel med tung narkotika, fann Rechtbank [den Haag] att den nya glidande skalan inte kunde tillämpas. Staatssecretaris har överklagat detta avgörande till den hänskjutande domstolen.
- 3 I de jämförbara mål som rör E och C fann domstolen i första instans att artikel 14 i beslut nr 1/80 innebar att artikel 13 inte kunde tillämpas vid begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa och att den glidande skalan därför gällde. E och C har överklagat dessa avgöranden till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 4 Staatssecretaris har i första hand gjort gällande att S, E och C inte kan åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80, eftersom de redan åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7 i detta beslut. De sistnämnda bestämmelserna skyddar rättigheterna för turkiska medborgare som tar anställning i unionen. Ju längre tid de arbetar i en medlemsstat desto mer omfattande blir deras rättigheter. Eftersom turkiska medborgares rättigheter avseende anställning redan skyddas genom dessa två bestämmelser kan syftet med artikel 13 i beslut nr 1/80 inte vara att skydda ovannämnda rättigheter. Syftet med den sistnämnda artikeln är enbart att skydda turkiska medborgare som vill förvärva de rättigheter som avses i artiklarna 6 och

7. Artikel 13 skyddar dem nämligen mot skärpta nationella bestämmelser som försvårar deras tillträde till arbetsmarknaden. Enligt staatssecretaris följer ovanstående av domen av den 21 oktober 2003, Abatay, C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 78 och 79.
- 5 Om artikel 13 i beslut nr 1/80 i princip är tillämplig på de nationella målen anser staatssecretaris att S, E och C i förevarande fall inte kan åberopa artikel 14 i detta beslut, eftersom de utgör en risk för den allmänna ordningen. Detta följer enligt staatssecretaris av domen av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, domen av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, och domen av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239. Med stöd av artikel 14 i beslut nr 1/80 får den nya glidande skalan därför tillämpas på S, E och C.
- 6 Enligt S, E och C har staatssecretaris gjort en felaktig tolkning av domen i målet Abatay. Det vore nämligen märklit om en turkisk medborgare som uppfyller samtliga villkor för uppehållsrätt enligt artikel 6 eller artikel 7 i beslut nr 1/80 ges ett sämre skydd mot en inskränkning av uppehållsrätten än en turkisk medborgare som ännu inte uppfyller alla villkor.
- 7 Artikel 14 i beslut nr 1/80 innebär dessutom inte att tillämpningen av artikel 13 under alla förhållanden kan förhindras av hänsyn till allmän ordning. En ny begränsning med stöd av hänsyn till allmän ordning är endast motiverad om den är ägnad att säkerställa den allmänna ordningen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Utlänningarna ska utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, och proportionalitetsprincipen får inte utgöra hinder för återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta framgår enligt S, E och C av den ovannämnda domen i målet Demir och domen av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Fråga 1

- 8 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel beträffande huruvida staatssecretaris verkligen kan tolka domen i det ovannämnda målet Abatay så, att turkiska medborgare som redan åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80 inte längre kan åberopa artikel 13. Av domen av den 17 september 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punkt 51, följer nämligen att "[a]rtikel 6 anger villkoren för att ta anställning vilket ska göra det möjligt för vederbörande att successivt integreras i värdmedlemsstaten. Artikel 13 däremot rör de nationella åtgärderna angående tillträde till anställning". Detta behöver emellertid inte innebära att artikel 13 inte är tillämplig om en utlänning åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7. I domen i målet Abatay har EU-domstolen eventuellt endast velat tillbakavisa den tyska regeringens motsatta ståndpunkt att artikel 13 endast är

tillämplig om även artikel 6 är tillämplig. Det kan vara därför som den slog fast att artikel 13 är tillämplig om artikel 6 inte gäller.

- 9 Syftet med beslut nr 1/80, nämligen att möjliggöra turkiska arbetstagares fria rörlighet och deras gradvisa integrering i värdmedlemsstaten, förefaller strida mot uppfattningen att en turkisk medborgare förlorar det skydd som ges i artikel 13 i beslut nr 1/80 ju bättre han eller hon är integreras i värdmedlemsstaten. Av de ovannämnda domarna i målen Genc och Tekdemir och domen av den 10 juli 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, samt domen av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, följer dessutom att artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig på alla nationella åtgärder som kan påverka utövandet av en ekonomisk verksamhet i unionen, och inte enbart på restriktioner som rör en första inresa till medlemsstaten.
- 10 Eftersom det av ovannämnda praxis från EU-domstolen inte klart framgår huruvida en utlänning som åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80 även kan åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80, är det enligt den hänskjutande domstolen nödvändigt att ställa den första tolkningsfrågan till EU-domstolen.

Fråga 2

- 11 Om turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter enligt artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80 även kan åberopa artikel 13 i beslut nr 1/80 uppkommer frågan om de också kan göra detta om de på grund av sitt personliga beteende utgör en risk för den allmänna ordningen. Artikel 13 i beslut nr 1/80 riktar sig till medlemsstaterna och hindrar dessa från att anta nya nationella bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor (se domen i målet Demir, punkt 33). En turkisk medborgare kan åberopa artikel 13 vid domstol och yrka att den inte ska tillämpa nya bestämmelser som strider mot denna artikel (se domen i målet Sahin, punkt 62). Om en utlänning på grund av sitt personliga beteende utgör en risk för den allmänna ordningen, och således uppfyller kriterierna i artikel 14 i beslut nr 1/80, är det inte uppenbart att detta automatiskt medför att förbudet i artikel 13 inte gäller längre. Det förbudet riktar sig nämligen till medlemsstaterna och hänger inte samman med turkiska medborgares personliga beteende och personliga situation.
- 12 I punkt 82 i den ovannämnda domen i målet Ziebell har EU-domstolen emellertid även slagit fast att en medlemsstat kan begränsa de rättigheter som följer av artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80, om en turkisk medborgares personliga beteende utgör ett faktiskt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse och begränsningen av dessa rättigheter är proportionerlig. Samtidigt ska utlänningens grundläggande rättigheter respekteras, särskilt rätten till privatliv och familjeliv.
- 13 Den hänskjutande domstolen frågar sig därför huruvida det vid bedömningen av utlänningens personliga beteende och iakttagandet av proportionalitetsprincipen inte snarare är nödvändigt att ta hänsyn till intresset av att inte underkastas nya

begränsningar i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. Under alla omständigheter skulle denna bedömning kunna läggas till grund för ett beslut om upphävande av de rättigheter som följer av artikel 6 eller 7 i beslut nr 1/80. I så fall är det inte längre relevant att återropa artikel 13. Enligt den hänskjutande domstolen framgår det således inte klart av nämnda rättspraxis från EU-domstolen huruvida en turkisk medborgare som utgör en risk för den allmänna ordningen även kan göra gällande att en ny bestämmelse som strider mot artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är tillämplig, och den hänskjutande domstolen har därför ställt den andra tolkningsfrågan.

Fråga 3

- 14 I de nationella målen motiveras skärpningen av den glidande skalan av allmänhetens förändrade syn på skyddet av den allmänna ordningen. I motiveringen till den förordning som gjort det möjligt att återkalla uppehållstillstånd efter mer än tjugo års laglig vistelse i landet anges att de tidigare gällande bestämmelserna ibland inte överensstämde med den allmänna rättskänslan. Trots den långa vistelsen ansågs det ibland nödvändigt att kunna upphäva uppehållsrätten. Frågan är huruvida allmänhetens förändrade synsätt motiverar skärpningen av den glidande skalan.
- 15 Enligt den hänskjutande domstolen ger EU-domstolens praxis inget entydigt besked om när en ny bestämmelse som strider mot artikel 13 i beslut nr 1/80 ändå är motiverad av hänsyn till allmän ordning. Av punkt 40 i den ovannämnda domen i målet Demir framgår inte tydligt huruvida en ny begränsning enbart behöver grundas på hänsyn till allmän ordning eller om den nya begränsningen även ska vara ägnad att säkerställa att detta legitima mål uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. Det sistnämnda synsättet ger medlemsstaterna mindre frihet att införa nya begränsningar i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80 och förefaller ha stöd i domen av den 22 december 2010, Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, punkt 56, och domen av den 22 maj 2012, I., C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 23. I den sistnämnda domen har EU-domstolen emellertid även konstaterat att medlemsstaterna är fria att ”utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver”. Av domen av den 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 18, följer att de nationella myndigheterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Det är uppenbart att detta även gäller vid skärpning av bestämmelser som har antagits på grund av hänsyn till allmän ordning.
- 16 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida den skärpning av den glidande skalan som införts till följd av allmänhetens förändrade synsätt tar tillräcklig hänsyn till den restriktiva tolkning som begreppet allmän ordning måste ges och fortfarande omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer medlemsstaten. Det är av dessa skäl som den tredje tolkningsfrågan har ställts.