

Sag C-402/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

30. juni 2021

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

23. juni 2021

Sagsøgere:

Sag 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Sag 2: E

Sag 3: C

Sagsøgte:

Sag 1: S

Sag 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Sag 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Denne præjudicielle anmodning vedrører tre særskilte hovedsager, i hvilke Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) har inddraget opholdstilladelsen til tyrkiske statsborgere med lovligt ophold i Nederlandene i mere end 30 år, fordi de udgør en fare for den offentlige orden. Dette er muligt efter en ny ordning fra 2012, men det er et spørgsmål, om denne ordning er i overensstemmelse med artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen EØF-Tyrkiet.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I denne anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF spørger den forelæggende ret nærmere bestemt Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«), om artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kan finde anvendelse, når en udlænding udleder rettigheder af artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80, og i bekræftende fald, hvorledes artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 forholder sig til artikel 14 i afgørelse nr. 1/80.

Præjudicielle spørgsmål

1. Kan tyrkiske statsborgere, der har rettigheder som omhandlet i artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, også påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80?
2. Følger det af artikel 14 i afgørelse nr. 1/80, at tyrkiske statsborgere ikke længere kan påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, når de på grund af deres personlige adfærd udgør en aktuel, reel og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse?
3. Kan den nye begrænsning, hvorefter tyrkiske statsborgeres opholdsret også efter 20 år kan inddrages af hensyn til den offentlige orden, begrundes med en henvisning til den ændrede samfundsopfattelse, der har ført til den nye begrænsning? Er det herved tilstrækkeligt, at den nye begrænsnings formål er at tjene den offentlige orden, eller kræves det også, at begrænsningen er egnet til at nå dette mål og ikke går videre end nødvendigt herfor?

Anførte EU-retlige og folkeretlige forskrifter

Tillægsprotokollen af 23. november 1970 til aftale om en associering undertegnet og vedlagt aftalen om oprettelse af en associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (EFT 1972, L 293, s. 3), artikel 59.

Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen EØF-Tyrkiet, artikel 6, 7, 13 og 14.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT 2004, L 158, s. 77), artikel 28.

Anførte nationalretlige forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000), som ændret ved artikel I Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal

(bekendtgørelse af 26.3.2012 om ændring af udlændingebekendtgørelsen af 2000 i forbindelse med en stramning af den glidende skala).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Indtil 2002 kunne opholdstilladelse til udlændinge med lovligt ophold i Nederlandene i mere end tyve år ikke længere inddrages. I dette år trådte en ændring af udlændingeloven i kraft, hvorved der skete en tilpasning af den såkaldte glidende skala. Ved dette udtryk forstås en ordning, der går ud på, at ved inddragelse af en opholdstilladelse af hensyn til den offentlige orden skal anvendes en skala, der bliver gradvist strengere. Alt efter hvor længe en udlænding har opholdt sig i Nederlandene, skal han være dømt for en hertil svarende grovere lovovertrædelse, for at hans opholdstilladelse kan inddrages. Fra 2012 er det nu, hvad angår forskellige alvorlige forbrydelser, for hvilke der gælder en fængselsstraf på mere end tre år, muligt at inddrage opholdstilladelsen.
- 2 Det er imidlertid et spørgsmål, om den nye og strengere glidende skala kan finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, da denne tilpasning er en ny begrænsning som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Ifølge denne artikel er det forbudt at indføre nye begrænsninger for tyrkiske statsborgeres adgang til arbejdsmarkedet i EU. I sagen med udlænding S, der er dømt for 39 tilfælde af røveri samt handel med hårde narkotiske stoffer, har førsteinstansen lagt til grund, at den nye glidende skala ikke må anvendes. Denne afgørelse har statssekretæren appelleret til den forelæggende ret.
- 3 I de tilsvarende sager med udlænding E og udlænding C udtalte retten i første instans blot, at i henhold til artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 finder artikel 13 ikke anvendelse ved begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, og at den nye glidende skala derfor fandt anvendelse. I disse sager har udlænding E og C iværksat appel.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Statssekretæren har i første række gjort gældende, at udlænding S, E og C ikke kan støtte ret på artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, da de udleder alle rettigheder af afgørelsens artikel 6 eller 7. De sidstnævnte bestemmelser beskytter rettighederne for tyrkiske statsborgere, der arbejder i EU. Jo længere de har arbejdet i en medlemsstat, jo mere omfattende er deres rettigheder. Da disse to bestemmelser fuldstændigt beskytter tyrkiske statsborgere med hensyn til arbejdsvilkår, kan denne beskyttelse ikke være formålet med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Sidstnævnte artikel har kun til formål at beskytte tyrkiske statsborgere, der vil erhverve rettighederne efter artikel 6 og 7. Artikel 13 beskytter nemlig mod en stramning i den nationale ret, hvormed adgangen til beskæftigelse vanskeliggøres. Ifølge statssekretæren følger dette af dommen af 21. oktober 2003, Abatay, C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 78 og 79.

- 5 Hvis artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 i princippet kan finde anvendelse i hovedsagen, så gælder det ifølge statssekretæren, at udlænding S, E og C på grund af afgørelsens artikel 14 ikke kan støtte ret på den, idet de udgør en fare for den offentlige orden. Dette kan ifølge statssekretæren udledes af dommene af 7. november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, af 12. april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, og af 29. marts 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239. På grundlag af artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 kan den nye glidende skala således finde anvendelse på udlænding S, E og C.
- 6 Udlændingene har anført, at statssekretæren fortolker Abatay-dommen forkert. Det ville være mærkværdigt, hvis en tyrkisk statsborger, der opfylder alle betingelserne for opholdsret i henhold til artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, skulle være ringere beskyttet mod en begrænsning af opholdsretten end en tyrkisk statsborger, der endnu ikke opfylder alle betingelserne.
- 7 Desuden har artikel 14 i afgørelse nr. 1/80 ikke til følge, at anvendelsen af artikel 13, uanset på hvilken måde, kan forhindres af hensyn til den offentlige orden. En ny begrænsning af hensyn til den offentlige orden er kun begrundet, hvis den er egnet til at sikre den offentlige orden og ikke går videre end nødvendigt herfor. Udlændingen skal udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og proportionalitetsprincippet må ikke være til hinder herfor. Dette er ifølge udlændingene en konsekvens af den nævnte Demir-dom og dommen af 8. december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Spørgsmål 1

- 8 Den forelæggende ret betvivler, at statssekretæren kan opfatte Abatay-dommen således, at tyrkiske statsborgere, der udleder alle rettigheder af artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, ikke længere kan påberåbe sig artikel 13. Det følger nemlig af dommen af 17. september 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, præmis 51, at »artikel 6 indeholder betingelserne for udøvelse af en beskæftigelse, der gør en gradvis integration af den pågældende i værtsmedlemsstaten mulig, mens artikel 13 vedrører nationale bestemmelser om adgangen til beskæftigelse«. Dette behøver imidlertid ikke at betyde, at artikel 13 ikke kan finde anvendelse, når en udlænding udleder rettigheder af artikel 6 eller 7. I Abatay-dommen havde Domstolen muligvis blot villet forkaste det af den tyske regering fremsatte modsatte synspunkt, hvorefter artikel 13 kun gælder, når også artikel 6 finder anvendelse. Derfor kunne den fastslå, at artikel 13 finder anvendelse, når artikel 6 ikke gælder.
- 9 Målet for afgørelse nr. 1/80 om at muliggøre fri bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere og deres gradvise integration i værtsmedlemsstaten synes ikke at harmonere med den opfattelse, at en tyrkisk statsborger mister beskyttelsen efter artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, jo bedre han er integreret i værtsmedlemsstaten.

Endvidere følger det også af de allerede nævnte domme i sagerne Genc og Tekdemir og dom af 10. juli 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, og af 29. april 2010, Kommissionen mod Nederlandene, C-92/07, EU:C:2010:228, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse på alle nationale tiltag, der kan påvirke udøvelsen af en økonomisk aktivitet på Unionens område i skadelig retning, og ikke kun på begrænsninger, der vedrører den første adgang til medlemsstatens område.

- 10 Da det af de ovennævnte domme fra Domstolen ikke klart fremgår, om en udlænding, der udleder rettigheder af artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, stadig kan påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, finder den forelæggende ret det nødvendigt at forelægge Domstolen det første præjudicielle spørgsmål.

Spørgsmål 2

- 11 Hvis tyrkiske statsborgere, der udleder rettigheder af artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, også kan påberåbe sig artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, opstår det spørgsmål, om dette også er tilfældet, hvis de på grund af deres personlige adfærd udgør en fare for den offentlige orden. Artikel 13 retter sig til medlemsstaterne og forbyder, at de indfører nye begrænsninger, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed underkastes mere restriktive betingelser (Demir-dommen, præmis 33). En tyrkisk statsborger kan anmode retten om at undlade at anvende nye lovmæssige tiltag, som strider mod denne artikel (jf. Sahin-dommen, præmis 62). Hvis en udlænding på grund af sin personlige adfærd udgør en fare for den offentlige orden og således opfylder betingelserne i artikel 14 i afgørelse nr. 1/80, er det ikke umiddelbart indlysende, at forbuddet efter artikel 13 automatisk ikke længere gælder. Dette forbud er nemlig rettet til medlemsstaterne og har ikke nogen sammenhæng med tyrkiske statsborgeres personlige adfærd eller personlige forhold.
- 12 Domstolen har imidlertid i den nævnte Ziebel-dom, præmis 82, også udtalt, at en medlemsstat kan begrænse de af artikel 6 og 7 i afgørelse nr. 1/80 flydende rettigheder, såfremt det i det enkelte tilfælde viser sig, at den pågældendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, og at myndighederne ved denne vurdering desuden skal påse, at såvel proportionalitetsprincippet som den berørte persons grundlæggende rettigheder overholdes, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv.
- 13 Den forelæggende ret rejser derfor det spørgsmål, om det ikke snarere forholder sig således, at interessen i ikke at blive mødt med nye begrænsninger som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, skal tages i betragtning ved bedømmelsen af udlændingens personlige adfærd og respekten for proportionalitetsprincippet. På basis af denne bedømmelse ville de rettigheder, der udledes af artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80, da også kunne inddrages. I så fald er det ikke længere relevant at påberåbe sig artikel 13. Ifølge den forelæggende ret kan det af den nævnte retspraksis ikke tydeligt udledes, om en tyrkisk statsborger,

der udgør en fare for den offentlige orden, stadig kan gøre gældende, at en mod artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 stridende ny foranstaltning ikke kan finde anvendelse, hvorfor det tredje spørgsmål stilles.

Spørgsmål 3

- 14 I hovedsagerne skyldes stramningen af den glidende skala en ændret opfattelse i samfundet af beskyttelsen af den offentlige orden. I bemærkningerne til den bekendtgørelse, som gør det muligt at inddrage opholdstilladelser efter mere en 20 års lovligt ophold, anføres, at efter den tidligere ordning blev der nogle gange ikke taget hensyn til retsfølelsen. Somme tider fandtes det nødvendigt at kunne inddrage opholdsretten trods lange perioder med lovligt ophold. Det er spørgsmålet, om denne ændrede samfundsopfattelse kan begrunde, at den glidende skala er strammet.
- 15 Den forelæggende ret anfører, at det af Domstolens praksis ikke entydigt kan udledes, hvornår en ny lovbestemt foranstaltning, der er i strid med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, kan begrundes med hensynet til den offentlige orden. Af præmis 40 i den nævnte Demir-dom fremgår ikke klart, om en ny begrænsning alene skal tjene den offentlige orden, eller om den også skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette lovlige formål og ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Denne sidste opfattelse giver medlemsstaterne mindre spillerum til at indføre nye begrænsninger som omhandlet i artikel 13 i afgørelse 1 /80, og synes at kunne finde støtte i dom af 22. december 2010, Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, præmis 56, og af 22. maj 2012, I., C-348/09, EU:C:2012:300, præmis 23. I den sidstnævnte dom har Domstolen imidlertid også fastslået, at »medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra periode til periode, at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver«. Af dommen af 4. december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, præmis 18, følger, at de nationale myndigheder ved bedømmelsen har et vist frit skøn. Det ligger lige for, at dette også gælder med hensyn til stramninger af lovbestemte foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden.
- 16 For den forelæggende ret er det et spørgsmål, om der med stramningen af den glidende skala på grund af en ændret samfundsopfattelse tages tilstrækkeligt hensyn til den indskrænkende fortolkning, der må gives af begrebet den offentlige orden, og om stramningen også falder under den skønsmargen, der tilkommer medlemsstaterne. Af disse grunde stilles det tredje præjudicielle spørgsmål.