



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 30 april 2014¹

Mål C-138/13

Naime Dogan
mot
Förbundsrepubliken Tyskland

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland))

”Associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet — Tilläggsprotokoll — Artikel 41.1 — Nationell lagstiftning som innebär en ändring av villkoren för inresa i medlemsstaten för återförening med en make eller maka till en turkisk medborgare som utnyttjat etableringsfriheten — Direktiv 2003/86 — Artikel 7.2 — Nationell lagstiftning enligt vilken det krävs att den make eller maka som önskar inresa i medlemsstaten för familjeåterförening styrker grundläggande kunskaper i språket”

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen begärt att EU-domstolen ska tolka artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972² (nedan kallat tilläggsprotokollet), om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet för övergångsperioden genom avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963³ (nedan kallat associeringsavtalet) och artikel 7.2 första stycket i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening⁴. Begäran har framställts i ett mål mellan Naime Dogan och Förbundsrepubliken Tyskland. Målet rör de tyska myndigheternas avslag på Naime Dogans ansökan om utfärdande av en visering på grund av familjeåterförening.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130.

3 — EGT 1964, 217, s. 3685; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28.

4 — EGT L 251, s. 12; svensk specialutgåva, område 5, volym 6, s. 160.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Associeringsavtalet och tilläggsprotokollet

2. Associeringsavtalet syftar enligt artikel 2.1 till att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten av att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och av att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket. I artikel 13 i associeringsavtalet föreskrivs att "[d]e avtalslutande parterna skall vägledas av artiklarna [43 EG, 46 EG och 48 EG] för att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig."

3. Enligt artikel 62 i tilläggsprotokollet utgör det en integrerad del av associeringsavtalet. I artikel 41.1 i tilläggsprotokollet föreskrivs att "[d]e fördragsslutande parterna inte sinsemellan [får] införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster".

2. Direktiv 2003/86

4. Enligt artikel 1 är syftet med direktiv 2003/86 "att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier." Enligt artikel 4.1 i nämnda direktiv ska medlemsstaterna med iakttagande av villkoren i kapitel IV i detta direktiv och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för medlemmarna i kärnfamiljen, däribland referenspersonens make/maka.

5. Artikel 7 i detta direktiv som återfinns i kapitel IV med rubriken "Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening" har följande lydelse:

"1. När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

- a) en bostad ...
- b) en sjukförsäkring ...
- c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar ...

2. Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.

Beträffande de flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar som avses i artikel 12 får de integrationsåtgärder som avses i första stycket inte tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening."

6. Enligt artikel 17 i direktiv 2003/86 ska medlemsstaterna "[o]m en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, ... ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet".

B – Tysk rätt

7. Såsom framgår av beslutet om hänskjutande ska utfärdandet av den visering som Naime Dogan ansökt om ske i enlighet med bestämmelser i den tyska lagen om utlänningars rätt till vistelse, förvärvsarbete och integration i Förbundsrepubliken Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (nedan kallad AufenthG), offentliggjord i ändrad lydelse den 25 februari 2008,⁵ senast ändrad genom 2 § i lagen av den 21 januari 2013.⁶ Under rubriken ”Lagens syfte och tillämpningsområde” anges följande i 1 § andra stycket punkt 1 i nämnda lag:

”Denna bestämmelse kan inte tillämpas på utlänningar

1. vars rättsliga ställning regleras av lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) (nedan kallad FreizügG/EU), om inget annat har bestämts genom lag, (...)”

8. I 2 § åttonde stycket i ovannämnda lag fastställs följande:

”Grundläggande språkkunskaper i tyska motsvararande nivå A 1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (rekommendationerna från Europarådets ministerkommitté till medlemsstaterna nr R (98) 6 av den 17 mars 1998 beträffande den gemensamma europeiska referensramen för språk).”

9. I 4 § med rubriken ”Krav på uppehållstillstånd” föreskrivs följande i första stycket punkt 1: ”En utlänning som reser in i eller vistas i Förbundsrepubliken Tyskland måste inneha uppehållstillstånd ... eller utlänningen har rätt att vistas i landet till följd av avtalet av den 12 september 1963 om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet ... Ett uppehållstillstånd beviljas i form av visum i den mening som avses i 6 § första stycket punkt 1 och tredje stycket”.

10. Enligt 6 § tredje stycket krävs ”[f]ör längre vistelse ... visering för Förbundsrepubliken Tyskland (nationell visering), som utfärdats före inresan ...”

11. I 27§ första stycket föreskrivs att ”[u]ppehållstillstånd i syfte att upprätta och bevara familjegemenskapen i Förbundsrepubliken Tyskland för utländska familjemedlemmar (familjeåterförening) beviljas och förlängs för att skydda äktenskapet och familjen enligt artikel 6 i den tyska grundlagen (Grundgesetz).”

12. I 30 § första stycket första meningen punkt 2 under rubriken ”Återförening med make eller maka” föreskrivs att ”[m]aken eller maken till en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd när ... maken eller maken i vart fall på ett enkelt sätt kan göra sig förstådd på tyska ...”. I den andra meningen punkt 1 i samma § föreskrivs att ”punkt 2 i den första meningen saknar betydelse för beviljande av uppehållstillstånd när utlänningen har uppehållstillstånd enligt 19–21 §§ [för viss förvärvsverksamhet] och äktenskapet redan hade ingåtts när han eller hon flyttade sina väsentliga livsintressen till Förbundsrepubliken Tyskland ...”. I den tredje meningen punkt 2 föreskrivs slutligen att ”punkt 2 i första meningen saknar betydelse för beviljandet av uppehållstillstånd när ... maken eller maken på grund av sjukdom eller fysisk eller psykisk oförmåga inte kan visa att han eller hon har grundläggande kunskaper i tyska ...”.

5 — BGBl 2008. I s. 162.

6 — BGBl 2013. I s. 86.

13. Av beslutet om hänskjutande framgår att 30 § första stycket första meningen punkt 2 AufenthG infördes genom lagen om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehålls- och asylrätt (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union)⁷ av den 19 augusti 2007.

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14. Klaganden som är turkisk medborgare och bosatt i Turkiet har ansökt om visum för att återförenas med sin make, även han turkisk medborgare, som är bosatt i Tyskland sedan år 1998 där han är verkställande direktör för ett aktiebolag som han är majoritetsägare i, och där han sedan år 2002 har uppehållstillstånd och därefter har erhållit etableringstillstånd. Innan de gifte sig borgerligt år 2007 hade klaganden och Seydi Dogan redan ingått ett muslimskt äktenskap, i vilket sammanlagt fyra barn föddes mellan åren 1988 och 1993.

15. Den 18 januari 2011 ansökte klaganden vid tyska ambassaden i Ankara om visum för familjeåterförening för sig själv och till att börja med två barn. För detta lämnade hon in ett intyg från Goethe-institutet om ett språkest som hon genomgått den 28 september 2010 på nivå A 1, enligt vilket hon hade fått betyget godkänd (62 av 100 poäng). Hennes prestationer på den skriftliga delen fick omdömet 14,11 av 25 möjliga poäng.

16. Tyska ambassaden som fann att sökanden, som är analfabet, hade kryssat för svar på måfå bland de olika svarsalternativen och lärt sig de i förväg formulerade tre meningarna utantill, avslog ansökan genom beslut av den 23 mars 2011, eftersom inga tyska språkkunskaper hade bevisats. Klaganden överklagade inte det beslutet, utan ansökte den 26 juli 2011 på nytt om visum för familjeåterförening enbart för sig själv vid samma ambassad, och ambassaden avslog återigen ansökan genom beslut av den 31 oktober 2011. Efter överklagande genom advokat av den 15 november 2011 upphävde tyska ambassaden i Ankara det ursprungliga beslutet och ersatte det med ett nytt avslagsbeslut av den 24 januari 2012 med motiveringen att klaganden inte hade de språkkunskaper som krävdes, eftersom hon var analfabet.

17. Klaganden överklagade beslutet den 24 januari 2012 till den hänskjutande domstolen. Sistnämnda domstol beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen för ett förhandsavgörande:

- ”1) Utgör artikel 41.1 i [tilläggsprotokollet] hinder för en nationell bestämmelse som antogs efter det att de förstnämnda bestämmelserna hade trätt i kraft, i vilken det för den första inresan [i Förbundsrepubliken Tyskland] för en familjemedlem till en turkisk medborgare, som har en sådan rättslig ställning som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, uppställs ett krav på att familjemedlemmen före inresan ska styrka att han eller hon grundläggande kan göra sig förstådd på tyska?
- 2) Utgör artikel 7.2 första stycket i direktiv [2003/86] hinder för den nationella bestämmelse som har angetts i den första frågan?”

⁷ — BGBI. 2007 I, s. 1970.

III – Bedömning

A – Den första frågan

18. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan huvudsakligen för att få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse som antogs efter det att tilläggsprotokollet hade trätt i kraft enligt vilken det för inresa i den berörda medlemsstaten för familjeåterförening krävs att maken eller maken till en turkisk medborgare som är bosatt i denna medlemsstat styrker att han eller hon har grundläggande kunskaper i medlemsstatens officiella språk utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 41.1 i nämnda protokoll.

19. Enligt fast rättspraxis föreskrivs i ovannämnda bestämmelse en otvetydig ”standstill-klausul” med en precis, klar och ovillkorlig avfattning som medför ”en skyldighet som rent juridiskt endast innebär ett avstående”⁸ och ”kan återropa[s] ... vid nationella domstolar av turkiska medborgare till stöd för att bestämmelser i nationell rätt som strider mot de nämnda bestämmelserna inte skall tillämpas”.⁹ Domstolen har med avseende på räckvidden anfört att denna klausul visserligen inte i sig kan tillerkänna turkiska medborgare någon etableringsrätt eller uppehållsrätt direkt på grundval av unionsbestämmelserna, men att den utgör hinder för en medlemsstat att anta nya bestämmelser som syftar eller leder till att en sådan medborgare underkastas mer restriktiva villkor vad gäller etableringsfriheten och uppehållsrätten i en medlemsstat än vad som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten.¹⁰ Domstolen har på samma sätt slagit fast att även om artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte innebär att turkiska medborgare ges rätt till inresa i en medlemsstat, denna rättighet regleras enligt nu gällande unionsrätt nämligen av nationell rätt, så är denna artikel ”även ... tillämplig på bestämmelser som avser turkiska medborgares första tillträde till en medlemsstats territorium där de önskar utnyttja etableringsfriheten med stöd av associeringsavtalet.”¹¹ Klausulen i denna bestämmelse utgör följaktligen ”inte ... en materiell bestämmelse som ersätter och undanröjer tillämpning av relevant materiell rätt. ”Standstill-klausulen” är i stället mera av en processuell bestämmelse som i tidsmässigt hänseende reglerar vilka bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning som skall ligga till grund för prövningen av en turkisk medborgares situation då denne önskar utnyttja etableringsfriheten i [denna] medlemsstat.”¹² Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet framstår som ”den nödvändiga följderna av artiklarna 13 och 14 i associeringsavtalet och är nödvändig för att nationella hinder för etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster skall kunna avskaffas gradvis.”¹³

20. Det är i förevarande fall visserligen ostridigt att Seydi Dogan dragit fördel av den klausul som föreskrivs i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och att han bedrivit icke-avlönad verksamhet inom unionens territorium, men frågan uppkommer huruvida denna klausul även är tillämplig på hans maka som ansökt om visum för att återförenas med sin make och som inte avser att resa in i Tyskland för att bedriva en sådan verksamhet som avses i denna bestämmelse.

21. Europeiska kommissionen har gjort gällande att Naime Dogan kan återropa nämnda klausul i egenskap av familjemedlem till Seydi Dogan i den mening som avses i artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80) och föreslagit att frågan ska besvaras jakande. Kommissionen har med hänsyn till att tolkningen av

8 — Se domarna Savas, (EU:C:2000:224, punkterna 46, 47, 54 och 71), Abatay m.fl., i de förenade målen (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 58), Tum och Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punkt 46) och Dereci m.fl., (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 87).

9 — Se domen Abatay m.fl., (EU:C:2003:572, punkt 59).

10 — Se domar Savas, (EU:C:2000:224, punkterna 64, 65 och 69), Abatay m.fl., (EU:C:2003:572, punkterna 62, 65 och 66), Soysal och Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, punkt 47) och Dereci m.fl. (EU:C:2011:734, punkt 88).

11 — Se domen Tum och Dari (EU:C:2007:530, punkterna 54–63).

12 — Se domarna Tum och Dari, EU:C:2007:530, punkt 55, Oguz, (C-186/10, EU:C:2011:509, punkt 28) och Dereci m.fl. (EU:C:2011:734, punkt 89).

13 — Se domarna Abatay m.fl., (EU:C:2003:572, punkt 68), Tum och Dari, (EU:C:2007:530, punkt 61).

artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och artikel 13 i beslut nr 1/80, som innehåller en analog "standstill"-klausul, sammanfaller¹⁴, anför att domstolens tolkning av sistnämnda bestämmelse kan överföras på den förstnämnda bestämmelsen. Den har emellertid erinrat om att domstolen i domen i de förenade målen Toprak och Oguz¹⁵ anförde att artikel 13 i beslut nr 1/80 inte enbart är tillämplig på regelverk som avser villkoren för turkiska arbetstagares tillträde till anställning, utan även på sådana regelverk som avser utländska makars rättigheter i samband med familjeåterförening.

22. Kommissionens resonemang är enligt min mening inte övertygande. Det stämmer att artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet enligt fast rättspraxis från domstolen till deras "innebörd är identisk[a]",¹⁶ trots att de avser väl avskilda områden och inte kan tillämpas samtidigt, att de har likadana ändamål och att "standstill"-skyldigheten i dessa bestämmelser "på samma sätt [ska] anses omfatta alla nya hinder för utövandet av etableringsfriheten, friheten att tillhandahålla tjänster eller den fria rörligheten för arbetstagare genom att ett vid en viss tidpunkt existerande villkor försämras".¹⁷ Domstolen slog på grundval av de sammanfallande ändamålen fast att artikel 13 i beslut nr 1/80, trots skillnader i de två bestämmelsernas ordalydelse, inte enbart är tillämplig på åtgärder som direkt anknyter till rätten till anställning, utan, såsom artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, även på bestämmelser i vilka turkiska arbetstagares första tillträde och vistelse regleras.¹⁸ Det stämmer även att artikel 13 i beslut nr 1/80, som framgår av dess lydelse, inte endast ska tillämpas på turkiska arbetstagare, utan även på deras familjemedlemmar och att domstolen med avseende på sistnämnda i domen i målet Abatay m.fl. slog fast att de enligt nämnda beslut "inte [behöver] ha en anställning för att få resa in på en medlemsstats territorium när det sker som en familj tillsammans med en turkisk arbetstagare som redan har uppehållstillstånd i medlemsstaten."¹⁹

23. Av domen i de förenade målen Toprak och Oguz framgår emellertid, såsom den tyska och den danska regeringen med rätta påpekat i sina yttranden, att artikel 13 i beslut nr 1/80 skulle anses vara tillämplig på situationen enbart av det skälet att den aktuella lagstiftningen avseende familjeåterförening²⁰ påverkade situationen för turkiska arbetstagare, såsom F. Toprak och I. Oguz.²¹ En sådan ståndpunkt är förenlig med ändamålet med denna bestämmelse samt med artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, nämligen att hindra att de nationella myndigheterna inför nya hinder för utövandet av den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten, och friheten att tillhandahålla tjänster.

24. En sådan turkisk medborgare som Naime Dogan som ansökt om tillträde till och vistelse på en medlemsstats territorium uteslutande för familjeåterförening och inte för utövande av en av de ekonomiska friheter som föreskrivs i associeringsavtalet kan emellertid åberopa att ett sådant ändamål åsidosatts *med avseende på honom eller henne*.

14 — I artikel 13 i beslut nr 1/80 anges följande: "Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning."

15 — Domen Toprak och Oguz (C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756).

16 — Se domarna Abatay m.fl. (EU:C:2003:572, punkt 86) och Dereci m.fl. (EU:C:2011:734, punkt 81).

17 — Se domen Toprak och Oguz (EU:C:2011:509, punkt 54) och domen i Dereci m.fl., (EU:C:2011:734, punkt 94).

18 — Domarna Sahin, (EU:C:2009:554, punkterna 63–65), kommissionen mot Nederländerna, (C-92/07, EU:C:2010:228, punkterna 47–49).

19 — EU:C:2003:572, punkt 82.

20 — Det var närmare bestämt fråga om de regler som gällde i Nederländerna för beviljande av ett fristående uppehållstillstånd för utlänningar som rest in i denna medlemsstat för att återförenas med familjen. Nederländerna hade återinfört ett krav på vistelse för utlänningen tillsammans med sin make eller maka som har permanent uppehållstillstånd under tre år. 1983 hade denna tid sänkts till ett år.

21 — Se särskilt punkterna 41, 44, 62 och domslutet.

25. Familjemedlemmar till turkiska medborgare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har visserligen enligt artikel 7 i beslut nr 1/80 under vissa omständigheter fristående rättigheter²² för att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten.²³ Enligt associeringsavtalets systematik är ett sådant ändamål emellertid enbart ett instrument för att underlätta förverkligandet av associeringsavtalets ändamål, nämligen, bland annat att stegvis införa den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i enlighet med artiklarna 12, 13 och 14 i nämnda avtal. Härav följer att man av artikel 7 jämförd med artikel 13 i beslut nr 1/80 inte kan dra slutsatsen att familjemedlemmarna till en turkisk arbetstagare som ansökt om tillträde till en medlemsstats territorium för familjeåterförening och inte för anställning kan åberopa ”standstill”-klausulen för att motsätta sig tillämpningen av en sådan bestämmelse som den aktuella som kan hindra eller i vart fall göra det svårare att förvärva de rättigheter som de kan härleda ur artikel 7 i beslut nr 1/80.

26. Det ska i detta skede undersökas om Naime Dogan kan åberopa den ”standstill”-klausul som föreskrivs i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, trots att hon inte utnyttjat eller avser att utnyttja de ekonomiska friheter som avses i denna artikel för att motsätta sig tillämpningen av en nationell bestämmelse som skulle kunna utgöra en ny begränsning för utövandet av ovannämnda friheter av hennes make.

27. Det ska inledningsvis erinras om att domstolen i domen i målet Abatay m.fl. redan har haft tillfälle att tillerkänna en turkisk medborgare rätten att åberopa artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, trots att bestämmelsen inte *direkt* avser denne. I det fallet rörde det sig om turkiska lastbilschaufförer anställda av ett företag med säte i Turkiet som lagenligt utförde tjänster i en medlemsstat. De motsatte sig tillämpningen av villkor för anställningen som införts i Förbundsrepubliken Tyskland efter ikraftträdandet av tilläggsprotokollet. Domstolen grundade sig i domen i målet Clean Car Autoservice²⁴ på en analog tillämpning och slog huvudsakligen fast att eftersom anställda till en tjänsteleverantör är oundgängliga för att sistnämnda ska kunna tillhandahålla sina tjänster, måste den rättighet som tillkommer arbetsgivare som är etablerade i Turkiet att tillhandahålla tjänster i en medlemsstat på de villkor som föreskrivs i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet åtföljas av arbetstagarnas rättighet att fullgöra de uppgifter som de anförtrots inom ramen för nämnda tjänster på samma villkor.²⁵

28. Det ska således avgöras huruvida den aktuella bestämmelsen som påverkar villkoren för familjeåterförening innehåller en *indirekt* ”begränsning”, såsom i det fall som domstolen prövat i det ovannämnda målet Abatay m.fl., av etableringsfriheten enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. Huruvida begränsningen är ”ny” i den mening som avses i denna bestämmelse är däremot inte föremål för diskussion.

29. Det ska i detta avseende inledningsvis beaktas att det av ordalydelsen i artikel 13 i associeringsavtalet, samt av målet med associeringen mellan EEG och Turkiet framgår att de principer som uttrycks i artiklarna 52–56 i EG-fördraget (nu artiklarna 43 EG – 47 EG och därefter 49–53 FEUF) *i så hög grad som möjligt ska tillämpas på turkiska medborgare*. Denna tolkningsprincip som

22 — I denna artikel föreskrivs att ”[n]är en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom, rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning, och rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva valfri avlönad verksamhet.”

23 — Se domarna Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punkt 36) och Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 4).

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. I denna dom slog domstolen fast att arbetstagare har rätt att åberopa artikel 48 EG och påpekade att arbetstagarnas rättighet att utan diskriminering anta anställning och vara sysselsatta, för att vara effektiv och ändamålsenlig, enligt denna bestämmelse, måste åtföljas av arbetsgivarnas rättighet att anställa dem med beaktande av bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare.

25 — Punkt 106 och domslutet. Se även generaladvokaten Mischos förslag till avgörande (EU:C:2003:274, punkterna 201–204) och domen Soysal och Savatli (EU:C:2009:101, punkterna 45 och 46). Den ståndpunkt som domstolen intog var motiverad av kravet att bibehålla den ändamålsenliga verkan av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och att hindra att de begränsningar som införts, inte direkt för turkiska tjänstetillhandahållare, utan deras anställda som har samma nationalitet, som anförtrots uppgiften att tillhandahålla tjänsten på unionens territorium, kan leda till att bestämmelsen undergrävs och göra det möjligt att kringgå ”standstill”-klausulen som bestämmelsen omfattar.

ursprungligen erkändes av domstolen i samband med artikel 12 i associeringsavtalet och därefter bekräftades inom ramen för artikel 14 i associeringsavtalet,²⁶ är även tillämplig på artikel 13 i detta som innehåller en bestämmelse som är analog med de två ovannämnda bestämmelserna. Långt ifrån att ha behandlats i domstolens domar i målen Ziebell et Demirkan²⁷ bekräftades nämnda princip uttryckligen i den sistnämnda av dessa domar, såsom jag kommer att klargöra i det följande.

30. Det ska vidare erinras om att varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt för unionsmedborgare enligt rättspraxis ska anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.²⁸ I enlighet med den ovan i punkt 29 nämnda principen ska denna definition enligt min mening emellertid tillämpas vid fastställandet av innehållet och räckvidden av begreppet begränsning som avses i artikel 41.1 i tilläggsavtalet. Denna bestämmelse som konkretiserar den lagstiftning som vid en given tidpunkt reglerar en turkisk medborgares situation då denne önskar utöva sina rättigheter enligt associeringsavtalet utgör hinder mot varje försämring av denna situation som innebär att utövandet av etableringsfriheten *förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt*.

31. Såsom kommissionen anfört i sitt yttrande kan avsaknaden av konkreta perspektiv på en familjeåterförening för en turkisk medborgare i den medlemsstat där denne är etablerad eller avser att etablera sig för att utöva självständig verksamhet hindra eller i vart fall medföra att det blir mindre attraktivt för vederbörande att utöva etableringsfriheten enligt associeringsavtalet. Utan ovannämnda perspektiv kan en sådan medborgare såväl avskräckas från att etablera sig på unionens territorium när vederbörande redan bildat familj och förmås att avbryta sin verksamhet och lämna unionens territorium när familj bildats efter utresan. I de båda fallen måste vederbörande välja mellan sin verksamhet eller att sammanhålla familjen.

26 — Se, för ett liknande resonemang, avseende artikel 12 i associeringsavtalet domarna Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, punkterna 19 och 20), Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punkt 55), Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, punkt 30) och Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, punkt 30), och, avseende artikel 14, domen Abatay m.fl. (EU:C:2003:572, punkt 112).

27 — Domarna Ziebell, (C-371/08, EU:C:2011:809) och Demirkan, (C-221/11, EU:C:2013:583). Se närmare nedan punkterna 35–39.

28 — Se, bland annat, domarna CaixaBank Frankrike, (C-442/02, EU:C:2004:586, punkt 11 och där angiven rättspraxis) och Kommissionen/Frankrike, (C-398/05, EU:C:2008:411, punkterna 55–57).

32. Det ska i detta avseende erinras om att såväl unionslagstiftaren, från och med den första lydelsen av fördragsbestämmelserna, som domstolen har fastställt att det föreligger ett *principiellt samband* mellan upprätthållande av familjelivets integritet och att i full utsträckning dra nytta av de grundläggande friheterna²⁹ under sådana villkor som innebär att migrerande arbetstagares³⁰ friheter och värdighet iakttas. Ett åsidosättande av förstnämnda kan utgöra ett hinder för att fullt ut kunna utöva sistnämnda.³¹

33. Även om familjeåterförening varken föreskrivs i associeringsavtalet eller tilläggsprotokollet eller de akter som antagits av associeringsrådet, innebär det samband som föreligger mellan utövandet av ekonomiska friheter som avses i nämnda avtal och familjeintegrering, enligt min mening, att en nationell bestämmelse, genom vilken ett nytt villkor för tillträde till det nationella territoriet införs för maken eller maken till en turkisk medborgare som utnyttjat eller önskar utnyttja etableringsfriheten enligt nämnda avtal i förhållande till dem som redan fanns vid den tidpunkten då tilläggsprotokollet trädde i kraft för denna medlemsstat, omfattas av tillämpningsområdet för ”standstill”-klausulen som föreskrivs i artikel 41.1 i nämnda protokoll.

34. Denna slutsats bekräftas av målsättningen med denna klausul som vid ett flertal tillfällen anförts av domstolen, nämligen att skapa gynnsamma förhållanden för att stegvis genomföra etableringsfriheten mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet³² genom att utgöra hinder för att en medlemsstat antar nya bestämmelser ”som syftar till eller har till verkan” att föreskriva mer restriktiva villkor för en turkisk medborgares etablering i en medlemsstat än de som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft för den berörda medlemsstaten.³³ Med hänsyn till att bestämmelser som påverkar villkoren för familjeåterförening kan ha en avskräckande verkan kan den tyska och den nederländska regeringens argument att inverkan av en sådan bestämmelse som den som det rör sig om i förevarande fall på utövandet av etableringsfriheten enligt associeringsavtalet är för avlägsen och hypotetisk för att den ”standstill”-klausul som föreskrivs i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska kunna tillämpas inte godtas.

35. De domar som domstolen nyligen meddelat i de ovannämnda målen Ziebell och Demirkan utgör inte hinder mot den tolkning som föreslagits.

29 — Se artikel 1.1 c och d i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 (EGT 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28), och 73/148/EEG av den 21 maj 1973 (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135) om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster, sistnämnda upphävdes genom direktiv 2004/38 av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77). Vad gäller arbetstagare se rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), som ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, s. 1) som kodifierade detta.

30 — Se domarna di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, punkt 13) och Baumbast och R, (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 50), där domstolen slog fast att det ”för att syftet med ... förordning nr 1612/68, som är fri rörlighet för arbetstagare, skall kunna genomföras med respekt för frihet och värdighet krävs ... att integrationen av arbetstagarens familj i värdlandet kan ske under bästa möjliga omständigheter”.

31 — I domen i målet Carpenter, (C-60/00, EU:C:2002:434), erinrade domstolen om att unionslagstiftaren fann att det är viktigt att säkerställa skyddet för medlemsstaternas medborgares familjeliv *för att avlägsna hindren för utövandet av de i fördraget skyddade grundläggande friheterna* och slog fast att utvisningsbeslutet gällande M. Carpenters make, som var medborgare i tredje land, som antogs av myndigheterna i den medlemsstat där denne har sitt ursprung utgjorde ett *hinder för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster* och anförde att ”det skulle skada makarna Carpenters familjeliv om de skildes åt och det [följaktligen även] skulle ... skada ... förutsättningarna för Peter Carpenter att utöva en grundläggande frihet”, eftersom ”[d]enna frihet ... inte [skulle] kunna få full verkan om Peter Carpenter *avhölls från att utöva den på grund av hinder, i hans ursprungsland, för hans maka vid dennas inresa och bosättning*” (punkt 39, min kursivering). Domstolen har i en senare dom, S och Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, (C-457/12, EU:C:2014:136), visserligen tolkat tillämpningsvillkoren i domen Carpenter restriktivt (punkterna 41–44), men den princip enligt vilken det faktiska utövandet av friheterna enligt fördraget skulle kunna hindras av åtgärder som påverkar integriteten vad avser den migrerande arbetstagarens familjeliv har bekräftats (punkt 40).

32 — Domen Tum och Dari, (EU:C:2007:530, punkterna 53 och 61).

33 — Se, bland annat, domen Tum och Dari, (EU:C:2007:530, punkterna 53 och 61).

36. I den första av dessa domar slog domstolen fast att direktiv 2004/38³⁴ inte omfattas av associeringsavtalet och underkände följaktligen N. Ziebell's argument att artikel 28.3 a i detta direktiv som reglerar skydd mot utvisning av unionsmedborgare ska utgöra utgångspunkten vid fastställandet av betydelsen och räckvidden av det undantag från uppehållsrätt i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 som grundas på hänsyn till allmän ordning. Domstolens slutsats grundades huvudsakligen på konstaterandet att associeringsavtalet, tvärtemot direktivet som "syftar till att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget" har "ett strikt ekonomiskt ändamål".³⁵

37. Förevarande fall skiljer sig klart från målet Ziebell. Det rör sig i förevarande fall inte om att fastställa syften och mål med associeringen med Turkiet som är främmande för denna, utan om att säkerställa att de syften och mål som eftersträvas uppnås helt och hållet. Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet är dessa syften och mål nämligen "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 av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket". Införlivandet av begreppet hinder för utövande av etableringsfriheten, såsom detta har tolkats och tillämpats av domstolen, i tillämpningsområdet för avtalet, genom artikel 13 i detta avtal omfattas av ett sådant synsätt.

38. I domen i det ovannämnda målet Demirkan slog domstolen fast att begreppet den fria handeln med tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så, att det även omfattar friheten för turkiska medborgare, som är tjänstemottagare, att resa in i en medlemsstat för att där motta tjänster. För att kunna dra en sådan slutsats konstaterade domstolen, i linje med domen i målet Ziebell, "att det mellan å ena sidan associeringsavtalet liksom dess tilläggsprotokoll, och å andra sidan fördraget, finns skillnader i bland annat sambandet mellan friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för personer inom unionen" och att "[s]yftet med associeringsavtalet ... inte [är] att utveckla de ekonomiska friheterna för att ge upphov till en sådan allmän fri rörlighet för personer som den som unionsmedborgare ges enligt artikel 21 FEUF".³⁶ Domstolen fann att friheten att tillhandahålla tjänster passivt för att förverkliga en inre marknad, vilken definieras som ett område utan inre gränser, har ett nära samband med den allmänna principen om fri rörlighet som ligger till grund för inrättandet av ett sådant område. Däremot "[v]are sig det sker genom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster är det ... enbart i egenskap av en följd av utövandet av en ekonomisk verksamhet som "standstill"-klausulen [som föreskrivs i artikel 41.1 tilläggsprotokollet] kan beröra villkoren för turkiska medborgares inresa och vistelse i en medlemsstat."³⁷

39. Det rör sig inte om att i associeringsavtalet införliva ett begrepp, såsom friheten att tillhandahålla tjänster passivt, som i sig omfattar den allmänna principen om fri rörlighet för personer, utan begreppet hinder mot utövandet av etableringsfriheten som gör det möjligt att fastställa ramen för denna frihet och främja dess genomförande i enlighet med de syften som eftersträvas med associeringen genom att ålägga de berörda myndigheterna i de länder som är parter i avtalet en skyldighet att avstå från att handla. Ett sådant tillvägagångssätt är i linje med domstolens fasta rättspraxis som, såsom jag nämnt ovan, inte har vederlagts utan tvärtom bekräftats i domen i målet Demirkan.³⁸

40. Den tyska regeringen har gjort gällande att även om den aktuella bestämmelsen kan kvalificeras som begränsning i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, så kan den ändå motiveras av syftet att bekämpa tvångsåktenskap. Den tyska regeringen har anfört att förvärv av grundläggande språkkunskaper före inresan i värdmedlemsstatens territorium främjar makens eller

34 — Ovan fotnot 29.

35 — Se punkterna 64 och 69.

36 — Se punkterna 48, 49 och 53, min kursivering.

37 — Se punkt 55, min kursivering.

38 — Se punkt 43.

makens integration i samhället i denna medlemsstat, ökar hans eller hennes möjligheter att utveckla ett självständigt socialt liv och minskar samtidigt svärfamiljens inflytande och möjliggör för honom eller henne i förekommande fall att vända sig till de behöriga myndigheterna för att få skydd. Den noterade även att utbildning i allmänhet är en avskräckande faktor, eftersom den gör det svårare att manövrera potentiella offer för tvångsäktenskap.

41. I domen i målet *Demir*³⁹ har domstolen förklarat att en inskränkning enligt artikel 13 i beslut 1/80 är förbjuden ”såvida den inte omfattas av de begränsningar som anges i artikel 14 i beslutet⁴⁰ eller motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det”. Med hänsyn till att tolkningen av ”standstill”-klausuler som föreskrivs i artiklarna 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, som angetts ovan i punkt 22, sammanfaller, är samma undantag tillämpligt när det gäller sistnämnda bestämmelse.

42. Även om syftet med kampen mot tvångsäktenskap, såsom den tyska regeringen har gjort gällande, kan åberopas av sistnämnda som ett tvingande skäl av allmänintresse som motiverar begränsningar i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, och den aktuella bestämmelsen är adekvat för att förverkliga ett sådant mål, är jag tveksam till om den är proportionerlig. En bestämmelse som innebär att familjeåterföreningen i den berörda medlemsstaten skulle kunna fördröjas hur länge som helst och, som med förbehåll för ett mindre antal undantag som är definierade på ett uttömmande sätt, är tillämplig oberoende av en bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet är inte proportionerlig. Jag delar inte heller den tyska regeringens uppfattning att alternativa åtgärder, till exempel skyldigheten att delta i integrations- eller språkkurser efter inresan i Tyskland, inte är lika effektiva som ett förvärv av språkkunskaper på förhand för att hindra att offer för tvångsäktenskap utesluts ur samhället. En sådan skyldighet skulle tvärtom medföra att dessa personer skulle komma bort från familjen och skulle således gynna deras kontakt med det tyska samhället. De medlemmar i deras familj som utsätter dem för påtryckningar skulle i sin tur vara tvungna att tillåta en sådan kontakt som i brist på en sådan skyldighet skulle kunna hindras, trots den omständigheten att personen i fråga har grundläggande kunskaper i tyska. Dessutom kan den omständigheten att regelbundna relationer upprätthålls med de institutioner och personer som är ansvariga för organisationen av nämnda kurser bidra till att skapa gynnsamma förhållanden för en begäran om spontan hjälp av offer samt underlätta fastställande och underrättelse till de behöriga myndigheter om sådana situationer som kräver ett ingrepp.

43. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den första tolkningsfrågan från *Verwaltungsgericht Berlin* så, att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas på så sätt att det förbud som denna bestämmelse innebär för medlemsstaterna att införa nya begränsningar för etableringsfriheten även omfattar sådana bestämmelser som den aktuella som införts efter det att nämnda protokoll trätt i kraft för den berörda medlemsstaten och som syftar eller leder till att göra det svårare att resa in i denna medlemsstat för återförening med make eller maka till en turkisk medborgare som utövat etableringsfriheten med stöd av associeringsavtalet.

B – Den andra frågan

44. Eftersom den andra frågan enbart är av relevans om den första besvaras nekande kommer jag enbart att behandla den kort i andra hand och för det fall att domstolen inte ansluter sig till den lösning på den första frågan som jag förordar.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 40 och domslutet.

40 — I denna artikel föreskrivs i punkt 1 att bestämmelserna i avsnitt I i kapitel II i beslut 1/80 är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

45. Den hänskjutande domstolen vill genom den andra frågan huvudsakligen få klarhet i huruvida artikel 7.2 första stycket i rådets direktiv 2003/86/EG ska tolkas så, att den utgör hinder för den aktuella lagstiftningen enligt vilken det för att maken eller maken till en tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatt i den medlemsstaten ska kunna resa in i Tyskland krävs att det visas att vederbörande har grundläggande kunskaper i tyska.

46. I artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 föreskrivs att medlemsstaterna får kräva att personer som kan beviljas familjeåterförening följer integrationsåtgärderna. Den tyska regeringen har anfört att villkoret avseende grundläggande kunskaper i tyska, som såväl syftar till att underlätta integrationen för nyanlända till Tyskland som till att bekämpa tvångsäktenskap, utgör en integrationsåtgärd som är tillåten på grundval av denna bestämmelse.

47. Det ska inledningsvis erinras om att rätten till respekt för familjelivet i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ingår i de grundläggande rättigheter som enligt domstolens praxis skyddas av unionens rättsordning. Denna rättighet som även föreskrivs i artikel 7 i stadgan om grundläggande rättigheter (nedan kallad stadgan) avser även rätten till familjeåterförening⁴¹ och ”medför skyldigheter för medlemsstaterna som kan vara negativa, när en av medlemsstaterna är skyldig att inte utvisa en person, eller positiva, när medlemsstaten är skyldig att tillåta inresa och vistelse för en person på dess territorium.”⁴² Även om det varken i konventionen eller stadgan garanteras en rätt för utlänningar att resa in i eller uppehålla sig på ett visst lands territorium som en grundläggande rättighet kan det innebära intrång i rätten till respekt för familjelivet som skyddas av dessa rättsakter att utestänga en person från ett land där hans nära anhöriga bor.⁴³

48. Efter dessa förtydliganden ska det inledningsvis erinras om att en a contrario-tolkning av artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 leder till slutsatsen att integrationsåtgärder även kan krävas *innan* inresa i den berörda medlemsstaten när det gäller personer som inte har flyktingstatus eller som inte är familjemedlemmar till en flykting.⁴⁴ Eftersom ingen av makarna Dogan hade flyktingstatus i förevarande fall hade de tyska myndigheterna rätt att kräva att N. Dogan iakttar den nationella lagstiftningen och följer integrationsåtgärderna enligt artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 innan hennes inresa i Tyskland.

49. I det följande ska den exakta räckvidden av begreppet integrationsåtgärder klargöras.

50. Det ska i detta avseende inledningsvis erinras om att domstolen i domen i målet Chakroun dels slog fast att ”huvudregeln” i systemet för direktiv 2003/86 är att familjeåterförening beviljas och att de bestämmelser som möjliggör begränsningar ska tolkas restriktivt, dels att det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna genom sådana bestämmelser för övrigt inte ska användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan.⁴⁵ Dessa tolkningskriterier, som har godkänts med avseende på artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna som villkor för beviljande av familjeåterförening får kräva att referenspersonen har ”stabila och regelbundna försörjningsmedel”, ska även ge vägledning vid tolkningen av artikel 7.2 i samma direktiv och i allmänhet vid varje inskränkning av rätten till familjeåterförening.

41 — Domarna Carpenter (EU:C:2002:434, punkt 42) och Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, punkt 59).

42 — Domen parlamentet/rådet, (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 52).

43 — Domarna Carpenter (EU:C:2002:434, punkt 42), Akrich (EU:C:2003:491, punkt 59) och parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 53).

44 — Beträffande flyktingar och deras familjemedlemmar föreskrivs i artikel 7.2 andra stycket att integrationsåtgärderna inte får tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, punkt 43, se även domen O m.fl., i de förenade målen (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 74).

51. Begreppet integrationsåtgärder ska således betraktas parallellt med begreppet integrationsvillkor som inte återfinns i direktiv 2003/86, men som lagstiftaren utan tvekan beaktat. Europeiska unionens råd införde i direktiv 2003/109⁴⁶ i dess aktuella lydelse som avser ett område som liknar det som omfattas av direktiv 2003/86 en bestämmelse (aktuella artikel 15.3) enligt vilken medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer ”villkoren för integrering” för att kunna utöva sin rätt att bosätta i en annan unionsmedlemsstat än den medlemsstat i vilken ställning som varaktigt bosatt förvärvats. Av en granskning av förarbetena till direktiv 2003/109 framgår emellertid att vissa nationella delegationer vid rådet hade föreslagit att begreppet åtgärd i artikel 15 skulle ersättas med begreppet villkor. Majoriteten av medlemsstaterna motsatte sig emellertid detta och i den slutgiltiga versionen behölls uttrycket integrationsåtgärd, det vill säga samma ordval som återfinns i artikel 7.2 i direktiv 2003/86.⁴⁷ Enligt artikel 5.2 i direktiv 2003/109 får medlemsstaterna däremot kräva att ”villkoren för integrering” följs för att ställning som varaktigt bosatt ska kunna förvärvas. Om dessa villkor är uppfyllda kan därefter inte de ”integrationsåtgärder” som föreskrivs i artikel 15 åläggas.⁴⁸

52. De två begreppen åtgärder och villkor ska således betraktas som två separata begrepp och inte som synonymer. Denna slutsats räcker emellertid inte för att konkret fastställa skillnaden mellan de två begreppen. Varken direktiv 2003/86 eller direktiv 2003/109 innehåller några uttryckliga svar på denna fråga. Det är emellertid klart att ”integrationsåtgärder” ska betraktas som mindre betungande i förhållande till ”villkoren för integrering”. Detta framgår såväl av en språklig analys av de två uttrycken som av den omständigheten att det förhållandet att villkoren för integrering i den mening som avses i artikel 5, enligt direktiv 2003/109, såsom jag redan angett ovan, är uppfyllda, automatiskt befriar den person som är varaktigt bosatt från en eventuell skyldighet att följa integrationsåtgärder på grundval av artikel 15.

53. Även en systematisk tolkning av artikel 7 i direktiv 2003/86 ger stöd för en sådan tolkning. I den första punkten i denna bestämmelse anges en rad villkor som hänför sig till den situation i vilken den referensperson med avseende på vilka den person som har lämnat in ansökan om familjeåterförening kan vara skyldig att bevisa att dessa är uppfyllda befinner sig. En sådan bevisning krävs däremot inte när det gäller åtgärder som vidtagits enligt punkt 2 i denna artikel. Om lagstiftaren emellertid hade avsett att underkasta dessa åtgärder samma regler som föreskrivs i första stycket så hade han emellertid inte varit tvungen att införa ett nytt stycke, utan hade enbart kunnat tillägga en ny punkt i föregående stycke. Med andra ord, de integrationsåtgärder som avses i andra stycket kan inte eftersträva målet att *välja ut* de personer som skulle kunna utöva deras rätt till familjeåterförening, eftersom urvalet är målet med de kriterier och villkor som föreskrivs i första stycket. Integrationsåtgärderna i andra stycket syftar däremot huvudsakligen till att underlätta integrationen i medlemsstaterna.

54. Begreppet integrationsåtgärd ska även skiljas, och kan inte sammanfalla med ”kriteriet för integrering” som i den mening som avses i artikel 4.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 under vissa omständigheter kan krävas om ansökan om familjeåterförening avser ett barn som är över tolv år. Även om räckvidden av detta ”kriterium” inte anges i direktivet är det klart att det här återigen rör sig om ett begrepp som väcker idén om ett *föregående villkor som måste bevisas av den berörda parten* även om det är av en annan typ än de som anges i artikel 7.1.⁴⁹

55. Konungariket Nederländerna har i sina yttranden vid domstolen gjort gällande att i den nederländska språkversionen av direktiv 2003/86 i artikel 7.2 används ett begrepp (”*integratievoorwaarden*”) som karaktäriseras av att det avviker något i förhållande till andra språkversioner och väcker idén om ”villkor” som inte återfinns i till exempel den franska, italienska

46 — Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EGT L 16, s. 44).

47 — Se, framför allt, meddelandet från rådets ordförandeskap av den 14 mars 2003 7393/1/03 REV 1, s. 5. De medlemsstater som föreslagit att uttrycket villkor för integrering skulle användas var Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike.

48 — Se artikel 15.3 andra stycket i direktiv 2003/109.

49 — Se, för ett liknande resonemang, domen parlamentet/rådet, (EU:C:2006:429, punkterna 66–76).

(*"misure di integrazione"*), tyska (*"Integrationsmaßnahmen"*) eller den engelska (*"integration measures"*) språkversionen. Samma terminologi återfinns i artikel 5.2 i direktiv 2003/109, men i andra språkversioner av denna bestämmelse talas det inte om åtgärder *"measures"* (*"maatregelen"*), utan om *"conditions"*,⁵⁰ vilket enligt min mening är en avgörande omständighet. Med andra ord sammanfaller inte den nederländska versionen av artikel 7.2 i direktiv 2003/86 fullkomligt med de andra språkversionerna, vilket förefaller stödja idén att medlemsstaterna kan *"ta initiativ"* för integrering snarare än att införa villkor och förefaller i viss mån vara isolerad. Även om den nederländska språkversionen av direktivet anses vara förenlig med idén om införandet av *"villkor"* innan de som har rätt till familjeåterförening inreser framgår av fast rättspraxis att avvikelser i en specifik språkversion av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller att den aktuella språkversionen kan tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. Dessutom ska bestämmelsen i fråga tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår.⁵¹

56. Av vad som anförts ovan framgår att *"integrationsåtgärderna"* i artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 inte kan utgöra villkor för familjeåterförening. Denna slutsats innebär emellertid inte att dessa åtgärder enbart kan medföra *"skyldigheter att vidta åtgärder"* när de ska tillämpas innan den berörda personens inresa i den berörda medlemsstaten. Uttrycket *"integrationsåtgärder"* är tillräckligt omfattande för att även inbegripa *"skyldigheter att nå ett visst resultat"* emellertid under förutsättning att de är proportionerliga i förhållande till integrationsmålet som avses i artikel 7.2 i direktiv 2003/86⁵² och att den ändamålsenliga verkan av detta inte undergrävs.

57. Domstolen har slagit fast att det enligt artikel 17 i direktiv 2003/86 i vilken föreskrivs att om en ansökan om familjeåterförening avslås så ska *"medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet"* krävs att det görs *"en individuell prövning av ansökningarna om familjeåterförening"*.⁵³ Det främsta målet med en sådan individuell prövning är att i så stor utsträckning som möjligt bevara direktivets ändamålsenliga verkan och att hindra ett åsidosättande av dess huvudsakliga syfte, nämligen att möjliggöra familjeåterförening. Direktiv 2003/86 utgör i allmänhet hinder mot all nationell lagstiftning som gör det möjligt att vägra utövandet av rätten till familjeåterförening på grundval av en rad fastställda villkor utan möjlighet att i varje enskilt fall göra en bedömning på grundval av de konkreta omständigheterna i fallet.

58. I direktiv 2003/86 regleras således inte innehållet i den bedömning som ska göras vid prövningen av en ansökan om familjeåterförening på ett uttömmande sätt. Även om vissa principer och omständigheter utan tvekan visserligen följer av dess ordalydelse och målsättning, till exempel kravet att vederbörlig hänsyn ska tas till att *"underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet"* som anges i artikel 5.5, skyldigheten att beakta de aspekter som anges i artikel 17 och, mer allmänt, hänvisningen till skyddet för familjelivet, ankommer det slutligen på den nationella domstolen att på grundval av den nationella lagstiftningen bedöma huruvida de behöriga myndigheternas beslut är lagliga mot bakgrund av unionsrättsliga bestämmelser och principer.⁵⁴

50 — Till exempel den franska, tyska (*"Integrationsanforderungen"*), engelska (*"integration conditions"*) och italienska (*"condizioni di integrazione"*) språkversionen.

51 — Se domarna *Cricket st Thomas* (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 18), *Velvet & Steel Immobilien* (C-455/05, EU:C:2007:232, punkt 19 och *Helmut Müller*, (C-451/08, EU:C:2010:168, punkt 38).

52 — Se rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, KOM(2008) 610 slutlig, punkt 4.3.4 och Grönbok om rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är bosatta i Europeiska unionen (direktiv 2003/86/EC), KOM(2011) 735 slutlig, punkt 2.1.

53 — *Domen Chakroun*, (EU:C:2010:117, punkt 48), där domstolen slog fast att en lagstiftning enligt vilken familjeåterförening fick nekas om inkomsten inte översteg en viss miniminivå inte var förenlig med direktiv 2003/86, oberoende av en konkret prövning av sökandens situation.

54 — Se, för ett liknande resonemang, domen *O m.fl.* (EU:C:2012:776, punkt 80).

59. Det ankommer visserligen på den nationella lagstiftaren att fastställa det konkreta förfarandet som ska möjliggöra bedömningen av eventuella materiella eller personliga svårigheter som den berörda personen kan ha att följa de integrationsåtgärder som ålagts.⁵⁵ Lagstiftaren måste emellertid se till att syftet och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2003/86 inte åsidosätts. En nationell lagstiftning som innebär att sådana svårigheter inte ska beaktas eller att det inte är möjligt att göra en bedömning i det enskilda fallet av dessa mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter är inte förenlig härmed. Ett godtagande av möjligheten att det för inresa i den berörda medlemsstaten kan krävas att man klarar av ett prov med avseende på vilket det inte finns någon konkret möjlighet att förbereda sig, till exempel i avsaknad av någon form av stöd eller undervisning som organiseras av denna medlemsstat i den berörda partens bosättningsstat eller för det fall att material inte finns tillgängligt eller inte kan tillgås, bland annat av ekonomiska skäl, kan likställas med ett hinder mot utövandet av rätten till familjeåterförening som föreskrivs i direktivet. En lagstiftning som innebär att det inte är möjligt att ta hänsyn till svårigheter, inte ens tillfälliga, som anknyter till den berörda familjemedlemmens hälsa eller till dess individuella villkor, såsom ålder, analfabetism, handikapp och utbildningsnivå är inte förenlig med direktivets ändamålsenliga verkan.

60. I den aktuella tyska lagstiftningen föreskrivs visserligen att maken eller maken kan undantas från skyldigheten att bevisa att han eller hon har grundläggande kunskaper i tyska när han eller hon på grund av sjukdom eller fysisk eller psykisk oförmåga inte kan förebringa sådan bevisning. Det är enligt denna lagstiftning däremot inte möjligt att vid beslutet om ett sådant undantag ta hänsyn till andra individuella villkor inom ramen för en bedömning mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, eller att beakta de faktorer som anges i artikel 17 i direktivet. I förevarande fall är sökandens konkreta möjlighet att uppfylla de villkor som föreskrivs i den tyska lagstiftningen mycket små, i vart fall inom rimliga tidsfrister.⁵⁶ Av handlingarna i målet framgår att de tyska myndigheterna anser att bevisningen avseende den kunskapsnivå som förvärvats i det tyska språket kräver en alfabetisering av N. Dogan. Med hänsyn till den berörda personens ålder, hennes ekonomiska villkor och den sociala miljö till vilken hon hör kan analfabetism emellertid utgöra ett hinder som är svårt att övervinna. Det kan följaktligen under omständigheterna i målet vara oproportionerligt i förhållande till den integrationsmålsättning som eftersträvas med de åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 7.2 i direktiv 2003/86 att kräva att maken ska alfabetiseras för att kunna beviljas familjeåterförening och omintetgöra direktivets ändamålsenliga verkan.

61. Jag föreslår sammanfattningsvis att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan så, att artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken det för utfärdande av visering för familjeåterförening till maken eller maken till en utländsk medborgare som uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet krävs att det bevisas att maken eller maken har grundläggande kunskaper i språket i den medlemsstaten, utan att det föreskrivs någon möjlighet att bevilja undantag på grundval av en individuell prövning av ansökan om familjeåterförening med stöd av artikel 17 i nämnda direktiv som genomförts med beaktande av minderåriga barns intressen och samtliga relevanta omständigheter i målet. Bland dessa omständigheter återfinns bland annat dels tillgång i makans bosättningsstat till den undervisning och material som krävs för att förvärva den kunskapsnivå i språket som krävs samt tillgängligheten till dessa, framför allt i fråga om priset, dels eventuella svårigheter, även tillfälliga som anknyter till hennes hälsa eller personliga situation, såsom ålder, analfabetism, handikapp och utbildningsnivå.

55 — I den ovan i fotnot 52 nämnda grönboken från år 2011 beskriver kommissionen problematiserande det utrymme till skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt direktivet vad gäller tillämpningen av vissa av dess fakultativa bestämmelser, framför allt vad gäller eventuella integrationsåtgärder (del I).

56 — Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnat har N. Dogan försökt att återförenas med sin make i Tyskland sedan 4 år tillbaka.

IV – Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgericht Berlin på följande sätt:

Artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet för övergångsperioden genom avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 ska tolkas på så sätt att det förbud som denna bestämmelse innebär för medlemsstaterna att införa nya begränsningar för etableringsfriheten även omfattar sådana bestämmelser som den aktuella som införts efter det att nämnda protokoll trätt i kraft för den berörda medlemsstaten och som syftar eller leder till att göra det svårare att resa in i denna medlemsstat för återförening med make eller maka till en turkisk medborgare som utövat etableringsfriheten med stöd av associeringsavtalet.

Artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken det för utfärdande av visering för familjeåterförening till maken eller maken till en utländsk medborgare som uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet krävs att det bevisas att maken eller maken har grundläggande kunskaper i språket i den medlemsstaten, utan att det föreskrivs någon möjlighet att bevilja undantag på grundval av en individuell prövning av ansökan om familjeåterförening med stöd av artikel 17 i nämnda direktiv som genomförts med beaktande av minderåriga barns intressen och samtliga relevanta omständigheter i målet. Bland dessa omständigheter återfinns bland annat dels tillgång i makans bosättningsstat till den undervisning och material som krävs för att förvärva den kunskapsnivå i språket som krävs samt tillgängligheten till dessa, framför allt i fråga om priset, dels eventuella svårigheter, även tillfälliga som anknyter till hennes hälsa eller personliga situation, såsom ålder, analfabetism, handikapp och utbildningsnivå.