



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL FÖRHANDESAVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 19 april 2018¹

Mål C-123/17

Nefiye Yön

mot

Landeshauptstadt Stuttgart

Ytterligare deltagare i rättegången:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Associeringsavtalet EEG-Turkiet – Beslut nr 2/76 – Artikel 7 – Standstill-klausul – Nya begränsningar av villkor för tillträde till anställning – Familjeåterförening – Tilläggsprotokoll – Artikel 59 – Berättigande – Tvingande skäl av allmänintresse”

1. Utgör de bilaterala arrangemangen mellan Europeiska unionen och Turkiet hinder för de strängare invandringskrav för turkiska medborgare som infördes av Tyskland i oktober 1980 och som hindrar familjeåterförening mellan en turkisk arbetstagar, som sedan länge varit bosatt i den medlemsstaten, och hans turkiska hustru? I denna begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) ställs frågor om det tidsmässiga och materiella tillämpningsområdet för standstill-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76² som var ett led i genomförandet av artikel 12 i associeringsavtalet EEG-Turkiet (nedan kallat associeringsavtalet)³ om arbetstagaras fria rörlighet. Det ger domstolen tillfälle att klargöra det tidsmässiga tillämpningsområdet för två på varandra följande beslut av associeringsrådet EEG-Turkiet⁴ – beslut nr 2/76 och beslut nr 1/80⁵ – och att närmare förklara hur dessa beslut ska tolkas.

1 Originalspråk: engelska.

2 Associeringsrådets beslut nr 2/76 av den 20 december 1976 om genomförandet av artikel 12 i associeringsavtalet (nedan kallat beslut nr 2/76). Beslutet har inte publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning*. Det är emellertid tillgängligt i en användbar samling av relevanta texter som publicerats med rådets medgivande år 1992: se https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (nedan kallat rådets textsamling).

3 Avtal om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet och tilläggsprotokollet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963 (EGT C 113, 1973, s. 1).

4 Om associeringsrådets upprättande och funktionssätt, se artikel 22 ff i associeringsavtalet.

5 Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen som kommit till stånd enligt avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet ("beslut nr 1/80"). Beslutet har inte publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning* men är tillgängligt i rådets textsamling.

EU-rätt

Associeringsavtalet och tilläggsprotokollet

2. Associeringsavtalet ingicks år 1963. Enligt artikel 2.1 är syftet med associeringen att främja en fortlöpande balanserad förstärkning av handel och ekonomiska relationer mellan de avtalslutande parterna. Associeringen skulle omfatta en förberedande fas, en övergångsfas och en slutfas.⁶ Under den förberedande fasen skulle Turkiet stärka sin ekonomi och härigenom göra det möjligt för staten att fullgöra de skyldigheter som skulle åvila den under de två följande faserna.⁷ Syftet med övergångsfasen var att efter hand upprätta en tullunion mellan parterna och att sammanföra parternas ekonomiska politik.⁸ Slutfasen, som skulle grundas på en tullunion, var avsedd att medföra närmare samordning av Turkiets och Europeiska unionens ekonomiska politik.⁹

3. I artikel 9 anges att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden i enlighet med den princip som slagits fast i vad som nu är artikel 18 FEUF inom det område som omfattas av avtalet, såvida inte annat följer av specialbestämmelserna som avses i artikel 8.

4. Kapitel 3 har rubriken ”Andra ekonomiska bestämmelser”. I det kapitlet förklaras i artikel 12 att ”de avtalslutande parterna är överens om att de ska vägledas av [artiklarna 45 FEUF, 46 FEUF och 47 FEUF] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig”.

5. År 1970 undertecknade EEG och Turkiet tilläggsprotokollet till associeringsavtalet, som markerade övergången från den förberedande fasen till övergångsfasen.¹⁰

6. Artikel 36 föreskriver att den fria rörligheten för arbetstagare mellan medlemsstaterna och Turkiet ska genomföras i etapper enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet. Artikel 12 uppdrar åt associeringsrådet, som inrättats genom det avtalet, att fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

7. Artikel 41.1 införde en standstill-klausul som förbjuder de avtalslutande parterna att sinsemellan införa ”nya begränsningar av etableringsfriheten och den fria handeln med tjänster”.

8. Artikel 59 föreskriver att Turkiet ”inom de områden som omfattas av detta protokoll [inte får] beviljas en förmånligare behandling än den som medlemsstaterna beviljar varandra på grundval av Fördraget om upprättandet av gemenskapen”.

9. Enligt artikel 62 utgör tilläggsprotokollet och dess bilagor en integrerad del av associeringsavtalet.

6 Artikel 2.3 i associeringsavtalet. Den första och den andra fasen avslutades den 1 januari 1973 (med ikraftträdandet av tilläggsprotokollet till associeringsavtalet, undertecknat i Bryssel den 23 november 1970 (EGT C 113, 1970, s. 17) (”tilläggsprotokollet”)) respektive den 31 december 1995 (med ikraftträdandet av associeringsrådets beslut nr 1/95 av den 22 december 1995 om genomförandet av slutfasen i tullunionen [som avses i artikel 2.2 i associeringsavtalet] (EGT L 35, 1996, s. 1)).

7 Artikel 3 i associeringsavtalet.

8 Artikel 4.1 i associeringsavtalet.

9 Artikel 5 i associeringsavtalet.

10 Se skäl 3 i tilläggsprotokollet.

Beslut nr 2/76

10. Associeringsrådets beslut nr 2/76 angav ett antal åtgärder som var avsedda att främja arbetstagares rätt till fri rörlighet. Särskilt ingick i beslutet ”detaljerade regler för tillämpning av artikel 36 i tilläggsprotokollet” för en första fas som ”ska vara i fyra år med början från december 1976”.¹¹ Bestämmelserna i beslutet skulle emellertid fortsätta att tillämpas fram till början av följande fas.¹²

11. Artikel 7 lyder:

”Medlemsstaterna i gemenskapen och Turkiet får inte införa nya inskränkningar i de villkor som gäller för rätten att ta anställning och som är tillämpliga på arbetstagare som är lagligt bosatta och i reguljär anställning på deras territorier.”

12. Enligt artikel 9 är det tillåtet att avvika från bestämmelserna i beslutet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

13. Beslut nr 2/76 trädde i kraft den 20 december 1976.¹³

Beslut nr 1/80

14. Beslut nr 1/80 antogs också av associeringsrådet för att främja arbetstagarnas fria rörlighet. I skäl 3 anges att det på det sociala området är ”nödvändigt att förbättra behandlingen av arbetstagare och medlemmar av deras familjer i fråga om de arrangemang som införts genom beslut nr 2/76”.

15. Artikel 13 föreskriver:

”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.”

16. Artikel 14.1 gör det möjligt att avvika från bestämmelserna i beslutet av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

17. Enligt artikel 16 skulle associeringsrådet granska vilka resultat som uppnåtts genom tillämpningen av dessa bestämmelser ”för att förbereda lösningar som skulle kunna tillämpas från den 1 december 1983”. Inga sådana ytterligare åtgärder vidtogs emellertid.¹⁴

18. De relevanta bestämmelserna i beslut nr 1/80 gällde från den 1 december 1980.¹⁵

11 Artikel 1.1 och 1.2 i beslut nr 2/76. Fastän beslutets rubrik anger att det är ett beslut ”om genomförande av artikel 12 i [associeringsavtalet]”, framgår det klart av skäl 2 och av artikel 1.1 att den verkliga lagliga grunden är artikel 36 i tilläggsprotokollet.

12 Artikel 11 i beslut nr 2/76.

13 Artikel 13 i beslut nr 2/76.

14 Associeringsrådet har vidtagit andra åtgärder, som inte är av betydelse i detta mål, rörande turkiska arbetstagares rättigheter, särskilt genomassocieringsrådets beslut nr 3/80 av den 19 september 1980 om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas medlemsstaters system för social trygghet på turkiska arbetstagare och medlemmar av deras familjer (EGT C 110, 1983, s. 60).

15 Artikel 16.1 i beslut nr 1/80.

Tysk rätt

19. Den 1 juli 1980 infördes genom 1 § Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (elfte förordningen om ändring av förordningen för genomförande av utlänningslagen) ett allmänt viseringskrav för turkiska medborgare med verkan från den 5 oktober 1980. Före denna ändring var turkiska medborgare tvungna att ha uppehållstillstånd i form av visum enbart för utövande av yrkesverksamhet i Tyskland.¹⁶

20. Enligt 4 § Aufenthaltsgesetz (vistelselagen) måste, om det inte finns andra bestämmelser i EU-rätten eller i gällande lag och om det inte finns en rätt till vistelse i Tyskland enligt associeringsavtalet, tredjelandsmedborgare ha ett uppehållstillstånd för att resa in och uppehålla sig i Tyskland.

21. I 5§ punkt 2 vistelselagen anges att ett uppehållstillstånd för en viss tid kan beviljas endast om tredjelandsmedborgaren har rest in i Tyskland med erforderligt visum och, i sin ansökan om detta visum, redan har lämnat sådana uppgifter som krävs för att uppehållstillstånd ska utfärdas. Det finns dock möjlighet att frånga dessa krav om de materiella kraven för uppehållstillstånd är uppfyllda eller om det med hänsyn till de särskilda omständigheterna i fallet skulle vara oskäligt att på nytt kräva ett visumförfarande. I 6 § punkt 3 anges att det för längre tids vistelse krävs att ett nationellt visum utfärdats innan tredjelandsmedborgaren reser in i Tyskland.

22. I 30 § vistelselagen finns bestämmelser om återförening av makar. En make/maka till en tredjelandsmedborgare ska erhålla uppehållstillstånd för en bestämd tid endast om personen i fråga kan kommunicera på tyska, åtminstone på grundnivå.¹⁷ Uppehållstillstånd för en bestämd tid beviljas trots detta krav, om maken/makan inte kan styrka kunskaper i tyska på grundnivå på grund av fysisk, psykisk eller psykologisk sjukdom eller om det under de förhållanden som råder i ett särskilt fall inte är möjligt eller rimligt att han eller hon förvärvar grundläggande kunskaper i tyska före inresan i Tyskland.¹⁸

Faktiska omständigheter och tolkningsfrågor

23. Nefiye Yön är turkisk medborgare. Hennes make, som också är turkisk medborgare, har bott i Tyskland sedan 1995. Han gav först in en ansökan om asyl, som avslogs. Han gifte sig med en tysk medborgare men skilde sig sedan från henne. Han gifte sig med Nefiye Yön år 2004. Han har haft permanent uppehållstillstånd åtminstone sedan 2005 och har varit anställd i ett bageri sedan 2009. Paret har tre vuxna barn som bor i Österrike, Tyskland och Turkiet.

24. Nefiye Yön ansökte en första gång år 2007 vid den tyska ambassaden i Ankara om ett visum för att kunna bege sig till sin man för familjeåterförening. Hon gav in två nya ansökningar år 2011. Alla tre ansökningarna avslogs på grund av att hon hade otillräckliga kunskaper i tyska språket. I mars 2013 begav hon sig till Nederländerna med ett nederländskt Schengen-visum för att besöka sin syster som bodde där. I april 2013 reste hon till Tyskland för att förena sig med sin man. I maj 2013 ansökte hon i Tyskland om ett temporärt uppehållstillstånd för familjeåterförening. Hon uppges ha hälsoproblem och vara analfabet och därmed vara beroende av sin man som stöd.

25. Landeshauptstadt Stuttgart (delstatshuvudstaden Stuttgart) avslog Nefiye Yöns ansökan i mars 2014 på grund av att hon inte visat att hon kunde kommunicera på tyska ens på grundnivå och att hon hade rest in i Tyskland utan erforderligt visum.

¹⁶ Artikel 5.1.1 i förordningen om genomförande av utlänningslagen.

¹⁷ 30 § punkt 1 vistelselagen.

¹⁸ 30 § punkt 1 vistelselagen.

26. Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) biföll Nefiye Yöns överklagande av detta beslut. Den ansåg att grunderna för att avslå hennes ansökan hade stått i strid med standstill-klausulerna i beslut 2/76 och 1/80.

27. Landeshauptstadt Stuttgart överklagade denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland (nedan kallad den hänskjutande domstolen).

28. Den hänskjutande domstolen anser att det språkkrav för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som föreskrivs i 30 § punkt 1 vistelselagen, om kravet skulle anses utgöra ”en ny begränsning” enligt standstill-klausulerna, ändå kunde anses berättigat av tvingande skäl av allmänintresse. Vistelselagen har ändrats för att svara mot proportionalitetsprincipen genom att det i lagen infördes en möjlighet för en sökande att få dispens från språkkravet. Den hänskjutande domstolen förklarar emellertid att det nu aktuella fallet inte gäller språkkravet, eftersom den frågan fortfarande ska bedömas av de nationella domstolarna, utan i stället kravet (i 5 § punkt 2 vistelselagen) på visum vid inresa till det nationella territoriet, vilket är ett villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas.

29. Den hänskjutande domstolen pekar vidare på att visumkravet skulle kunna anses som en ”ny begränsning” av turkiska arbetstagares fria rörlighet. Det är mot den bakgrunden som den hänskjutande domstolen har ställt följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Har standstill-klausulen i artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 2/76 helt ersatts av standstill-klausulen i artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80, eller ska lagenligheten av nya inskränkningar i arbetstagares fria rörlighet, som införts mellan dagen då beslut nr 2/76 trädde i kraft och den dag då artikel 13 i beslut nr 1/80 blev tillämplig, fortfarande bedömas enligt artikel 7 i beslut nr 2/76?
- 2) Om svaret på den första frågan är att artikel 7 i beslut nr 2/76 inte helt har ersatts, ska i så fall Europeiska unionens domstols praxis beträffande artikel 13 i beslut nr 1/80 i sin helhet anses gälla även för tillämpningen av artikel 7 i beslut nr 2/76 med resultatet att artikel 7 i beslut nr 2/76 även omfattar en nationell bestämmelse som trätt i kraft den 5 oktober 1980, enligt vilken möjligheten för hustrun till en turkisk arbetstagare att återförening sig med honom gjorts beroende av att ett nationellt visum har utfärdats?
- 3) Är införandet av en sådan nationell bestämmelse berättigat på grund av ett tvingande skäl av allmänintresse, särskilt behovet av effektiv invandringskontroll och effektiv hantering av migrationsströmmar, varvid de särskilda omständigheterna i det individuella fallet beaktas genom tillämpning av en bestämmelse om undantag på grund av ömmande omständigheter?”

30. Ett mycket kort skriftligt yttrande inkom från Nefiye Yön. Mer utförliga skriftliga yttranden ingavs av klaganden i det nationella målet, den tyska regeringen och Europeiska kommissionen. Klaganden i det nationella målet, den tyska regeringen och kommissionen yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 18 januari 2018.

Bedömning

Allmänna synpunkter

Associeringsavtalets syfte och den successiva utvecklingen av arbetstagarnas fria rörlighet

31. Associeringsavtalets syfte är att stärka banden med Turkiet och att främja ett fortlöpande och balanserat stärkande av handel och ekonomiska förbindelser mellan Turkiet och Europeiska unionen.¹⁹ Medan Turkiets anslutning till Europeiska unionen är ett långsiktigt mål,²⁰ är syftet med associeringsavtalet i huvudsak ekonomiskt.²¹ Dessa båda aspekter av associeringsavtalet är emellertid inte oförenliga med varandra. Associeringens ”definitiva fas” sägs uttryckligen vara en tullunion, och avtalets ordalag och struktur visar dess ekonomiska karaktär.²² Men avtalet hänvisar också uttryckligen till möjligheten att Turkiet ansluter sig till Europeiska unionen.²³ Detta framtida mål avses bygga på de ekonomiska resultaten av associeringsavtalet, samtidigt som det förutsätter ytterligare handlande från parternas sida.

32. Kapitel 3 i associeringsavtalet (”Andra ekonomiska bestämmelser”) inleds med artikel 12, som slår fast principen om arbetstagarnas fria rörlighet. Artikel 36 i tilläggsprotokollet innehåller sedan en tioårsplan för att säkerställa arbetstagarnas fria rörlighet ”etappvis” och anger att det är associeringsrådet som ska fastställa ”de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte”. Associeringsrådet antog i vederbörlig ordning beslut nr 2/76 som beskrev innehållet i den första av dessa ”etapper”.²⁴ Ytterligare ”vitalisering och utveckling av associeringen” ägde rum år 1980, då beslut nr 1/80 antogs.²⁵ Och där avstannade lagstiftningsprocessen. Fastän artikel 16 i beslut nr 1/80 uppdrog åt associeringsrådet att ”granska resultaten av tillämpningen av bestämmelserna [om arbetstagarnas fria rörlighet] för att förbereda lösningar som skulle kunna tillämpas från den 1 december 1983”, har ingen lagstiftning om ytterligare utveckling av arbetstagarnas fria rörlighet därefter antagits. Följaktligen har, som EU-domstolen framhållit, vissa grundläggande aspekter av denna plan ännu inte förverkligats, och den fortlöpande etableringen av fri rörlighet för arbetstagare har inte slutförts.²⁶

33. Till skillnad från vissa andra överenskommelser, som EES-avtalet och avtalet med Schweiz om fri rörlighet för personer,²⁷ innehåller associeringsavtalet ingen bestämmelse om en allmän tillämpning av bestämmelserna om den inre marknaden på Turkiet. Avtalet skapar inte fri rörlighet för arbetstagare mellan Europeiska unionen och Turkiet. Det anger endast att sådan fri rörlighet ska komma till stånd

19 Skäl 1 i ingressen till associeringsavtalet och artikel 2.1 i detta.

20 Skäl 4 och artikel 28 i associeringsavtalet. Detta avtal begränsar sig till att slå fast att parterna, när tillämpningen av avtalet gör det möjligt att anta att Turkiet kommer att acceptera samtliga förpliktelser som följer av FEUF, ska undersöka möjligheten av Turkiets anslutning till EU. Se också dom av den 4 maj 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, punkt 70.

21 Domar av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 64, den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkterna 50 och 51, och dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 52.

22 Se om detta artiklarna 2.1 och 2.2, 3, 4 och 5 i associeringsavtalet. Det ekonomiska syftet framgår också av rubrikerna till kapitel 1, 2 och 3 i del II i avtalet, som rör tillämpningen under övergångsfasen. Dessa kapitel har rubrikerna ”Tullunion”, ”Jordbruk” och ”Andra ekonomiska bestämmelser”. Se i detta hänseende dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 51.

23 Se skäl 4 i associeringsavtalet.

24 Se skäl 5 och artikel 1.1 i beslut nr 2/76.

25 Se skäl 2 och artikel 1 i beslut nr 1/80. Se också, i samma riktning, dom av den 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 14.

26 Dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 52. Se också generaladvokat Kokotts förslag i samma mål, EU:C:2014:2114, punkt 79.

27 Avtal om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3) och avtal mellan den Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och den schweiziska konfederationen, å den andra, om fri rörlighet för personer (EGT L 114, 2002, s. 6). Se om detta generaladvokat Kokotts förslag i målet Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2114, punkterna 74–80.

successivt.²⁸ Därför har EU-domstolen åtskilliga gånger uttalat att turkiska medborgare, till skillnad från arbetstagare från Europeiska unionen, för närvarande inte har rätt till fri rörlighet inom Europeiska unionen. Associeringsavtalet garanterar endast vissa rättigheter inom värdmedlemsstatens territorium.²⁹

Tolkningen av associeringsavtalet och associeringsrådets beslut

34. En internationell överenskommelse som ingåtts av Europeiska unionen ska tolkas inte endast enligt sin ordalydelse utan också med hänsyn till sina ändamål.³⁰ EU-domstolen har erinrat om att artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten³¹ anger att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.³² Att bestämmelser i olika EU-traktater och internationella överenskommelser har identisk ordalydelse betyder *inte* automatiskt att även tolkningen av bestämmelserna blir densamma (nedan kallat Polydor-principen).³³

35. Polydor-principen gäller också för associeringsavtalet och de instrument genom vilka avtalet genomförs. Om det är möjligt att tolka en EU-bestämmelse och en motsvarande eller till och med identiskt formulerad bestämmelse i ett avtal mellan EU och en icke-medlemsstat på samma sätt beror bland annat på vilket mål vardera bestämmelsen syftar till i sitt eget speciella sammanhang. Vid bestämmande av om en bestämmelse i EU-rätten lämpar sig för analogisk tillämpning inom ramen för associeringsavtalet med Turkiet måste en jämförelse göras mellan, å ena sidan, syftet med associeringsavtalet och det sammanhang i vilket det ingår och, å andra sidan, motsvarande element i fråga om den EU-rättsliga texten.³⁴ Att målsättningen är att en icke-medlemsstat i framtiden ska ansluta sig till EU innebär inte heller att rättspraxis om tolkningen av unionsfördragen automatiskt ska tillämpas på en överenskommelse med tredjeland.³⁵

36. I artikel 12 i associeringsavtalet kom parterna överens om att de skulle "vägledas av" bestämmelserna i EU:s primärrätt om arbetstagarnas fria rörlighet. Som generaladvokat Cruz Villalón har framhållit, visar uttrycket "vägledas av" att ekonomisk frihet enligt EU:s primärrätt tjänar som modell. Emellertid gör den formulering som valts det likaledes klart att den ekonomiska frihet som anges i EU:s primärrätt *inte* i sin helhet ska tillämpas på associeringsförhållandet. Uttrycket "vägledas av" innebär alltså inte enhetlighet. Tvärtom möjliggör det, i princip, olika tolkningar.³⁶

28 Dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 50.

29 Dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 53 och där angiven rättspraxis.

30 Dom av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 61 och där angiven rättspraxis.

31 Wienkonventionen om traktaträtten, Vienna Convention on the Law of Treaties, undertecknad i Wien den 23 maj 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331 ("VCLT").

32 Yttrande 1/91 (första yttrandet om EES-överenskommelsen) av den 14 december 1991, EU:C:1991:490, punkt 14.

33 Dom av den 9 februari 1982, Polydor och RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, punkt 15. Det målet rörde ett avtal som ingåtts mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Portugal, undertecknat den 22 juli 1972 (EGT L 301, 1972, s. 167).

34 Dom av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 62.

35 Se på liknande sätt dom av den 27 september 2001, Gloszczuk, C-63/99, EU:C:2001:488, punkt 52, med avseende på Europaöverenskommelsen om upprättande av associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan (EGT L 348, 1993, s. 2). Se också generaladvokat Cruz Villalóns förslag i målet Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:237, punkt 63.

36 Se generaladvokat Cruz Villalóns förslag i målet Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:237, punkt 60.

37. Alltsedan domen i målet *Bozkurt* har det varit fast rättspraxis att de principer som har accepterats mot bakgrund av bestämmelser i EU:s primärrätt om fri rörlighet för arbetstagare ska tillämpas, *så långt som möjligt*, på turkiska medborgare som har rättigheter enligt associeringsavtalet.³⁷ Emellertid är de avtalslutande staterna inte skyldiga att tillämpa dessa regler som sådana.³⁸ Snarare ska dessa principer tillämpas med ledning av de specifika bestämmelsernas ordalydelse och syften och det sammanhang i vilket de ingår.³⁹

38. Domstolen har visat sig villig att tillämpa formeln ”så långt som möjligt” liberalt och har inte tvekat att hämta inspiration från bestämmelser i EU:s sekundärrätt vid tolkningen av bestämmelser i associeringsavtalet och därmed sammanhörande lagstiftning.⁴⁰ Sålunda har domstolen vid tolkningen av begreppet ”familjemedlem” i artikel 6 i beslut nr 1/80 hänvisat till förordning (EEG) nr 1612/68.⁴¹ Vid bestämmandet av tillämpningsområdet för undantaget för allmän ordning i artikel 14 i beslut nr 1/80 har domstolen ansett att ”det bör hänvisas till tolkningen av detta uttryck inom området för fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat” och närmare bestämt till rådets direktiv 64/221/EEG.⁴²

39. Domen i målet *Toprak* gick så långt att den åberopade analogier mellan standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 och en standstill-klausul i sjätte mervärdesskattedirektivet.⁴³ (Det målet avgjordes utan förslag till avgörande från generaladvokaten, och jag hyser själv vissa tvivel om huruvida det verkligen är lämpligt att tillämpa tolkningen av skattelagstiftning analogt på arbetsrättsliga bestämmelser som ingår i ett associeringsförhållande mellan EU och ett tredjeland.)

40. Domstolen har också analogt tillämpat principer från sin egen praxis om fri rörlighet för arbetstagare inom Europeiska unionen på fri rörlighet av arbetstagare mellan medlemsstaterna och Turkiet. Redan i domen i målet *Kus* hänvisade domstolen till principerna i domen i målet *Antonissen*,⁴⁴ för att slå fast att en turkisk arbetstagare direkt kunde åberopa artikel 6.1 i beslut nr 1/80 för att uppnå förlängning inte endast av hans arbetstillstånd utan också av hans uppehållstillstånd.⁴⁵

37 Se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 6 juni 1995, *Bozkurt*, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 20. Se också dom av den 12 april 2016, *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 52 och där angiven rättspraxis.

38 Dom av den 18 december 2014, *Förenade kungariket/rådet*, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 51.

39 Se, för liknande resonemang, dom av den 29 mars 2012, *Kahveci*, C-7/10 och C-9/10, EU:C:2012:180, punkt 25; se vidare principerna i punkt 35 här ovan.

40 Det första steget i denna riktning togs i dom av den 5 oktober 1994, *Eroglu*, C-355/93, EU:C:1994:369, punkt 21, om möjligheten för turkiska arbetstagare att förlänga sina uppehållstillstånd. Se även dom av den 10 februari 2000, *Nazli*, C-340/97, EU:C:2000:77, punkterna 56 och 57, om tillämpningsområdet för undantaget för allmän ordning enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80. Vad gäller friheten att tillhandahålla tjänster, se dom av den 11 maj 2000, *Savas*, C-37/98, EU:C:2000:224, punkterna 47 och 48, som inspirerades av artikel 53 EG vid tolkningen av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

41 Rådets förordning av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, 1968, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33). Se dom av den 19 juli 2012, *Dülger*, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 49 och där angiven rättspraxis.

42 Direktiv av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28). Se dom av den 4 oktober 2007, *Polat*, C-349/06, EU:C:2007:581, punkterna 30 och 31 och där angiven rättspraxis.

43 Rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, 1977, s. 1; svensk specialutgåva, område 9, volym 1, s. 28). Se dom av den 9 december 2010, *Toprak*, C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756, punkterna 56–58.

44 Dom av den 26 februari 1991, *Antonissen*, C-292/89, EU:C:1991:80. Domstolen ansåg i punkt 13 att fördragsprinciperna om fri rörlighet för arbetstagare innefattar en rätt för unionsmedborgare att vistas i andra medlemsstater för att söka anställning.

45 Dom av den 16 december 1992, *Kus*, C-237/91, EU:C:1992:527, punkt 35. Hänvisning till domstolens praxis i fråga om fri rörlighet för arbetstagare enligt EU-rätten har sedan dess varit allmän praxis. Se, bland annat, dom av den 10 februari 2000, *Nazli*, C-340/97, EU:C:2000:77, punkt 57, och dom av den 11 november 2004, *Cetinkaya*, C-467/02, EU:C:2004:708, punkterna 44 och 45.

41. Domstolen har också hänvisat till sin praxis rörande andra internationella överenskommelser som slutits med tredjeländer, oavsett typen av överenskommelse (huruvida de var associeringsavtal eller inte) och målsättningen (huruvida de syftade till anslutning till Europeiska unionen eller inte).⁴⁶

42. Emellertid har rättspraxis också godtagit några viktiga gränser för att tillämpa formuleringen ”så långt som möjligt”.

43. För det första ansåg domstolen i målet Demirkan att ”[d]en tolkning som gjorts av unionsrätten, inklusive bestämmelserna i fördraget, i fråga om den inre marknaden kan emellertid inte automatiskt överföras på tolkningen av ett avtal som unionen ingått med ett tredjeland, såvida det inte uttryckligen föreskrivs så i själva avtalet”.⁴⁷

44. När det inte finns någon specifik bestämmelse om en särskild fråga bland rättsreglerna rörande associeringsförhållandet mellan EEG och Turkiet har domstolen uttryckligen vägrat att analogiskt tillämpa EU-rätten på denna fråga. I målet Bozkurt ansåg domstolen att, om det inte finns någon särskild bestämmelse som ger turkiska arbetstagare rätt att kvarstanna på en medlemsstats territorium efter att ha arbetat där, så kommer en turkisk medborgares rätt till bosättning att upphöra om personen i fråga blir helt och permanent oförmögen att arbeta. Eftersom de förhållanden, under vilka EU-arbetstagare kunde utöva en rätt att stanna kvar enligt vad som nu är artikel 45.3.d FEUF, var beroende av förordningar som skulle fastställas av kommissionen, kunde de regler som skulle tillämpas enligt de förordningarna inte utan vidare bli tillämpliga på turkiska arbetstagare.⁴⁸

45. För det andra, när målsättningar och innehåll i bestämmelser inom EU:s sekundärrätt går längre än vad som gäller motsvarande bestämmelser inom ramen för associeringsförhållandet EEG-Turkiet, har domstolen utslutit att de senare bestämmelserna skulle tolkas i analogi med de förra. Till exempel kunde det skydd mot utvisning som EU-medborgare åtnjuter enligt artikel 28.3.a i direktiv 2004/38/EG⁴⁹ inte överföras till och i tillämpliga delar komma att gälla för de garantier mot utvisning som ges turkiska medborgare enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80. Till stöd för denna ståndpunkt konstaterade domstolen att syftet med direktiv 2004/38 inte var enbart ekonomiskt utan också avsett att stärka EU-medborgarnas rättigheter, att dess rättsliga grund var bredare än bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare, och att de två rättssystemen inte kunde anses likvärdiga.⁵⁰

46. För det tredje har domstolen vägrat att överföra tolkningen i domstolens praxis av en frihet i EU-rätten till associeringsförhållandet EEG-Turkiet när tolkningen har gjorts i en dom som meddelats efter antagandet av associeringsreglerna och det inte finns något som tyder på att de avtalslutande parterna, när de undertecknade associeringsavtalet och tilläggsprotokollet, avsåg att dessa instrument

46 Se, till exempel, dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 81, om tolkning av standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80, där domstolen hämtade inspiration från sin praxis om associeringen med Grekland (dom av den 23 mars 1983, Peskeloglou, 77/82, EU:C:1983:92). Se också beslut av den 25 juli 2008, Real Sociedad de Fútbol och Kahveci, C-152/08, EU:C:2008:450, punkt 21 ff, där domstolen hänvisade till sin praxis om associeringsavtalet med Slovakien och partnerskapsavtalet med Ryssland (Europaavtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater å ena sidan och Slovakiska Republiken å andra sidan (EGT L 359, 1994, s. 2) och avtal om partnerskap och samarbete som upprättar ett partnerskap mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan (EGT L 327, 1997, s. 3) och ansåg parallellerna vara tillräckligt tydliga för att kunna avgöra målet med ett motiverat beslut. I en dom av den 29 mars 2012 (utan samband med tidigare nämnda avgöranden), Kahveci, C-7/10 och C-9/10, EU:C:2012:180, punkt 34, gjorde domstolen åtskillnad mellan beslut nr 1/80, å ena sidan, och samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Marocko (EGT L 264, 1978, s. 2), å andra sidan, på grund av de olika allmänna ändamål de strävade efter i sociala frågor.

47 Dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 44.

48 Se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punkterna 40 och 41.

49 Europaparlamentets och rådets direktiv 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, 2004, s. 77) (nedan kallat direktiv 2004/38).

50 Dom av den 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 60 ff.

skulle tolkas på ett sådant sätt. Alltså kunde tolkningen i EU-rätten att friheten att tillhandahålla tjänster inkluderar ”passiv” frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att motta en tjänst där, vilket erkändes i praxis år 1984,⁵¹ inte överförs till standstill-klausulen om frihet att tillhandahålla tjänster i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, som undertecknades år 1970.⁵²

Standstill-klausulerna i associeringsrådets beslut: deras karaktär och funktioner

47. Standstill-klausulerna i associeringsrådets beslut har varit föremål för flera framställningar om begäran om förhandsavgörande som började med *Sevince*. I den domen fastställde domstolen att dessa klausuler har direkt effekt.⁵³

48. En standstill-klausul skapar inte i sig själv några rättigheter.⁵⁴ Den skyldighet som den skapar utgör rättsligt sett en skyldighet att inte handla. Den fungerar inte som en materiell regel som medför att den materiella rätt som den ersätter sätts ur spel. Snarare är det fråga om en kvasi-processuell regel som tidsmässigt specificerar vilka bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning som man måste hänvisa till vid bedömningen av situationen för en turkisk medborgare som önskar utöva sina ekonomiska friheter i en medlemsstat.⁵⁵ Dessa bestämmelser kan bland annat reglera de materiella eller processuella villkoren som gäller för turkiska medborgare som avser att utöva dessa ekonomiska rättigheter vid deras första inresa på en medlemsstats territorium.⁵⁶

49. Standstill-klausulerna i associeringsrådets beslut ifrågasätter principiellt inte medlemsstaternas rätt att bedriva sin egen nationella invandringspolitik.⁵⁷ De hindrar endast införandet i nationell lagstiftning av nya inskränkningar som kan utgöra ytterligare hinder mot successiv etablering av fri rörlighet för arbetstagare mellan medlemsstaterna och Turkiet. För att åskådliggöra situationen: vid den tidpunkt då standstill-klausulen trädde i kraft fixerades läget i fråga om tillämplig lag i varje medlemsstat såvitt gällde inskränkningar i turkiska medborgares möjligheter att bli anställda.

Fråga 1

50. Den första frågan gäller det tidsmässiga tillämpningsområdet för standstill-klausulen i beslut nr 2/76. Den hänskjutande domstolen undrar i huvudsak om detta beslut fortfarande är tillämpligt på den aktuella lagstiftningen, som infördes den 5 oktober 1980 (det vill säga innan beslut nr 1/80 trädde i kraft den 1 december 1980).

51. Landeshauptstadt Stuttgart och den tyska regeringen hävdar att beslut nr 2/76 och dess standstill-klausul inte längre kan tillämpas. De anser att artikel 59.1.a i VCLT och EU-domstolens praxis i målet *Bozkurt* utgör stöd för denna ståndpunkt.⁵⁸ Den tyska regeringen hävdade vid förhandlingen att beslut nr 1/80, när det en gång trädde i kraft, ersatte beslut nr 2/76 retroaktivt och därför i alla hänseenden blev den enda referenspunkten vid bedömningen av giltigheten av nya inskränkningar. Eftersom ifrågavarande tyska lagstiftning redan existerade när beslut nr 1/80 trädde i kraft, faller den emellertid utanför tillämpningsområdet för standstill-klausulen i artikel 13 i det nämnda beslutet.

51 Dom av den 31 januari 1984, *Luisi och Carbone*, 286/82 och 26/83, EU:C:1984:35.

52 Dom av den 24 september 2013, *Demirkan*, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 59 ff.

53 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 1990, *Sevince*, C-192/89, EU:C:1990:322, punkt 15 ff.

54 I det system som skapades genom associeringsavtalet överlämnas tillskapandet av nya rättigheter och privilegier för de avtalslutande parterna medborgare till associeringsrådet, som tillerkänts lagstiftande befogenheter (se artikel 36 i tilläggsprotokollet).

55 Se, för en liknande situation, dom av den 15 november 2011, *Dereci m.fl.*, C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 89 och där angiven rättspraxis.

56 Dom av den 21 juli 2011, *Oguz*, C-186/10, EU:C:2011:509, punkt 22 och där angiven rättspraxis.

57 Se dom av den 20 september 2007, *Tum och Dari*, C-16/05, EU:C:2007:530, punkt 58 (i samband med etableringsfrihet).

58 Dom av den 6 juni 1995, *Bozkurt*, C-434/93, EU:C:1995:168.

52. Kommissionen anser däremot att standstill-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76 fortsätter att gälla för nationella åtgärder som vidtagits mellan den 1 december 1976 och den 30 november 1980.

53. Jag är ense med kommissionen.

54. Det tidsmässiga tillämpningsområdet för beslut nr 2/76 definieras uttryckligen i detta beslut jämfört med beslut nr 1/80. Beslut nr 2/76 trädde i kraft den 20 december 1976⁵⁹ och gällde under en ”första fas” om fyra år, räknat från den 1 december 1976. Beslut nr 2/76 skulle ”fortsätta att gälla till början av den följande fasen”.⁶⁰ Beslut nr 1/80 markerade början på den följande fasen. Detta beslut trädde i kraft den 1 juli 1980,⁶¹ men avsnitt 1 (”Frågor om anställning och arbetstagares fria rörlighet”) i kapitel II (”Sociala bestämmelser”) gällde från den 1 december 1980.⁶²

55. Texterna i de två besluten och systemet med successivt genomförande av arbetstagarnas fria rörlighet som ingick i rättsreglerna för associeringen EEG-Turkiet klargör att beslut nr 1/80 var avsett att ersätta beslut nr 2/76 utan avbrott. Beslut nr 2/76 gällde alltså från den 20 december 1976 till den 30 november 1980.⁶³ Den relevanta bestämmelsen i beslut nr 1/80 har varit tillämplig sedan den 1 december 1980.⁶⁴

56. Ingenting i beslut nr 1/80 eller i den allmänna strukturen av rättsreglerna för associeringen EEG-Turkiet visar att beslutet varit avsett att ha retroaktiv effekt på den tidsmässiga tillämpligheten av beslut nr 2/76 eller att upphäva detta beslut retroaktivt (*ex tunc*). Ersättandet av en tidigare rättsakt med en följande rättsakt har rättsverkningar först från och med att den nya rättsakten trätt i kraft (*ex nunc*), såvida inte den nya rättsakten ges retroaktiv verkan eller upphäver den tidigare rättsakten retroaktivt (*ex tunc*).⁶⁵

57. Vidare skulle den tolkning som föreslås av den tyska regeringen i efterhand (*ex post*) skapa ett rättsligt tomrum. Beslut nr 1/80 kan inte tillämpas retroaktivt på situationer som uppkom före den 1 december 1980. Sådana situationer, som tidigare omfattades av beslut nr 2/76, skulle – med den tyska regeringens logik – bli oreglerade när beslut nr 1/80 trädde i kraft och skulle därefter förbli oreglerade. Detta kan inte vara riktigt.

58. I målet Bozkurt noterade domstolen att beslut nr 1/80 utgör en ytterligare etapp i säkerställandet av fri rörlighet för arbetstagare och att beslutet ersatte, från ikraftträdandet, motsvarande, mindre förmånliga, bestämmelser i beslut nr 2/76.⁶⁶ Som jag läser domen, antydde domstolen ingenstans att beslut nr 1/80 efter ikraftträdandet utplånade rättsverkningarna av beslut nr 2/76 i fråga om händelser (i detta fall ikraftträdandet av de omstridda tyska reglerna den 5 oktober 1980) som inträffat medan detta beslut gällde.

59 Artikel 13 i beslut nr 2/76.

60 Artikel 11 i beslut nr 2/76; se vidare skäl 5 i beslutet.

61 Artikel 30 i beslut nr 1/80.

62 Artikel 16 i beslut nr 1/80.

63 Det kan råda vissa tvivel om huruvida beslut nr 2/76 var tillämpligt retroaktivt mellan den 1 december 1976 och den 20 december 1976 (jämför och notera skillnader mellan artikel 1.2 och artikel 13 i detta beslut). Lyckligtvis är det inte nödvändigt att avgöra den frågan för att besvara de frågor som ställts av den nationella domstolen.

64 Artikel 16.2 i beslut nr 1/80 hänvisar till antagandet av ett nytt instrument innehållande ”lösningar som skulle kunna gälla från den 1 december 1983”. Inget sådant nytt instrument blev emellertid antaget, och beslut nr 1/80 innehåller inget ”stopdatum” för avsnitt 1 i kapitel II.

65 Som kommissionen framhöll vid förhandlingen är detta också den lösning som antogs av VCLT. Enligt artikel 70 i VCLT (om följderna av en traktats upphörande) ska en traktats upphörande ”ej påverka någon rättighet eller förpliktelse eller något rättsläge som uppstått för parterna genom fullgörande av traktaten innan den upphörde” (artikel 70.1.b). Landeshauptstadt Stuttgart och den tyska regeringen har stött sig på artikel 59 i VCLT (en traktats upphörande eller suspension till följd av ingående av en senare traktat), men jag tror inte att något av de där angivna villkoren är uppfyllt i detta fall. Framför allt finns det ingenting som tyder på att parterna avsåg att beslut nr 1/80, utöver att bestämma framtiden, skulle ha retroaktiv verkan.

66 Dom av den 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 14.

59. Min slutsats blir därför att lagligheten av nya inskränkningar i arbetstagarnas fria rörlighet som införts av en medlemsstat mellan ikraftträdandet av beslut nr 2/76 och ikraftträdandet av beslut nr 1/80, ska bedömas enligt artikel 7 i beslut nr 2/76.

Fråga 2

60. Genom fråga 2 vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarlagt huruvida standstill-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76, i ljuset av domstolens praxis rörande standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80, ska tolkas så att den hindrar åläggande av nya inskränkningar i fråga om familjeåterförening för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare.

61. Landeshauptstadt Stuttgart och den tyska regeringen hävdar att familjeåterförening inte faller inom ramen för standstill-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76, eftersom den bestämmelsen inte handlar om turkiska medborgares familjemedlemmar. Landeshauptstadt Stuttgart tillägger att turkiska medborgare också är underkastade krav på visum enligt EU-rätten.⁶⁷

62. Kommissionen anför att artikel 7 i beslut nr 2/76, liksom standstill-klausulerna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, också omfattar familjeåterförening. Domstolens praxis i fråga om dessa andra bestämmelser⁶⁸ borde nu överföras till standstill-klausulen i beslut nr 2/76.

63. Som kommissionen riktigt framhåller i sitt skriftliga yttrande, har det inte klargjorts i någon lagstiftningsakt rörande associeringen EEG-Turkiet, om termen ”nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning” ska inkludera inskränkningar i rätten till familjeåterförening. Jag ska därför först analysera innebörden av denna fras och sedan övergå till frågan om domstolens tolkning av detta uttryck i samband med beslut nr 1/80 ska överföras till det tidigare beslutet nr 2/76.

Tillämpningsområdet för och tolkningen av begreppet ”nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning” i beslut nr 1/80

64. Frågan om familjeåterförening i rättsreglerna rörande associeringen EEG-Turkiet om arbetstagarnas fria rörlighet berördes först i målet Demirel,⁶⁹ där hustrun till en turkisk medborgare som bodde och arbetade i Tyskland hade ålagts att lämna landet när hennes visum löpte ut. Viseringen gällde endast för besök och inte för familjeåterförening.

65. I sitt förslag undersökte generaladvokat Darmon tillämpningsområdet för standstill-klausulen i beslut nr 1/80 i samband med familjeåterförening. Han framhöll att rätten till familjeåterförening för en arbetstagare som var medborgare i en medlemsstat inte hade kunnat införas på något annat sätt än genom en uttrycklig bestämmelse i förordning nr 1612/68. I avsaknad av en analog bestämmelse i rättsreglerna kring associeringen EEG-Turkiet kunde en sådan rätt inte anses ha uppkommit implicit. Fastän familjeåterförening utan tvivel är ett nödvändigt element för att ge effekt åt arbetstagares fria rörlighet, blir det inte en rättighet förrän den frihet som den representerar har trätt i kraft och en speciell bestämmelse om detta har antagits. Generaladvokat Darmon kom fram till att

⁶⁷ Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 2001, s. 1), senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/850 av den 17 maj 2017 (EUT L 133, 2017, s. 1).

⁶⁸ Domar av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, och av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066.

⁶⁹ Dom av den 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400.

standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 ”gäller rätt till anställning och inte familjeåterförening. Den gör familjemedlemmars bosättning beroende av bemyndiganden från de avtalsslutande parternas behöriga myndigheter. Den kan därför inte tolkas så att den inbegriper en rätt till familjeåterförening ...”⁷⁰

66. Domstolen anslöt sig till denna slutsats. Den noterade att beslut nr 1/80 var det enda beslutet som associeringsrådet hade antagit för att successivt nå fram till fri rörlighet för arbetstagare,⁷¹ och att detta beslut utgjorde hinder mot ytterligare inskränkningar i de villkor som gällde för tillgången till arbete för turkiska arbetstagare som redan var vederbörligen integrerade i en medlemsstats arbetsstyrka. Inget beslut hade emellertid fattats i fråga om familjeåterförening.⁷² Domstolen gick därför vidare och analyserade det aktuella fallet uteslutande på grundval av artiklarna 7 och 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet. Den ansåg att artikel 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet ”huvudsakligen är av programförklaringskaraktär och inte utgör bestämmelser som är tillräckligt precisa och ovillkorliga för att omedelbart kunna reglera frågan om arbetstagarnas fria rörlighet”, och att det ”inte [går] att ur artikel 7 i avtalet härleda ett förbud mot att införa nya restriktioner i fråga om familjeåterföreningsfallen”.⁷³ Det är därför helt klart att domstolen i målet Demirel ansåg att beslut nr 1/80 (inklusive standstill-klausulen i artikel 13 i beslutet) *inte* omfattade inskränkningar rörande familjeåterförening för turkiska arbetstagare.

67. Tjugonio år senare återkom frågan till domstolen i målet *Genc*.⁷⁴ Domstolen slog ihop de fyra mycket detaljerade frågorna från den hänskjutande domstolen till en enda fråga bestående av två delar: (i) omfattades en nationell åtgärd som försvårade familjeåterförening av standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 och (ii) i så fall, kunde den inskränkning som innefattades i den omstridda nationella åtgärden ändå rättfärdigas? Med avvikelse från sitt klara ställningstagande i domen i målet Demirel (men utan att hänvisa till den domen) besvarade domstolen de två delfrågorna med ja respektive nej. Det finns anledning att noggrant studera den väg domstolen följde för att nå fram till det första svaret innan jag undersöker om domstolens resonemang kring beslut nr 1/80 även gör sig gällande beträffande dess föregångare, beslut nr 2/76.

68. Domstolen började med att som fast rättspraxis åberopa ett fall om etableringsfrihet mellan EEG och Turkiet (*Savas*)⁷⁵ och ett fall om beslut nr 1/80 som gällde avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd (*Sahin*)⁷⁶ som stöd för uppfattningen att ”standstill-klausulerna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet förbjuder generellt införande av nya interna åtgärder som är avsedda eller får som effekt att göra en turkisk medborgares utövande av en ekonomisk frihet på en medlemsstats territorium till föremål för mera stringenta villkor än de som var tillämpliga när det beslutet eller det protokollet trädde i kraft för denna medlemsstat”.⁷⁷ I *Savas* (i punkterna 56–63) hade domstolen utförligt baserat sig på avgöranden rörande beslut nr 1/80 för principer som ”måste också gälla, analogiskt, i samband med ... etableringsrätten”. I *Sahin* (i punkt 65) hade domstolen redan uttalat att, eftersom ”standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är av samma slag som klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och syftet med de två klausulerna är detsamma (se dom av den

70 Generaladvokat Darmons förslag i målet Demirel, 12/86, EU:C:1987:232, punkterna 27 och 28. Förordning nr 15 om inledande åtgärder för genomförande av arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT 57, 1961, s. 1073) (”förordning nr 15”) innehöll också några bestämmelser om familjeåterförening för medborgare i medlemsstaterna som hade utövat sin rätt till fri rörlighet för arbetstagare.

71 Enligt artikel 36 i tilläggsprotokollet har associeringsrådet exklusiv kompetens att utfärda detaljregler i detta syfte.

72 Se dom av den 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punkt 22.

73 Se dom av den 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punkterna 23 och 24.

74 Dom av den 12 april 2016, *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 46.

75 Dom av den 11 maj 2000, *Savas*, C-37/98, EU:C:2000:224.

76 Dom av den 17 september 2009, *Sahin*, C-242/06, EU:C:2009:554.

77 Dom av den 12 april 2016, *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 33. Denna formel tycks först ha tillagts i fråga om artikel 41.1 i tilläggsprotokollet i dom av den 11 maj 2000, *Savas*, C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 69 (där det anges som ”*ha till föremål eller effekt*” – ett uttryck ständigt använt av domstolen, uttrycket ”intended to” [i den svenska texten ”syftar till”] i målet *Genc* tycks vara en variation i fråga om översättning). Domstolens följande praxis har varit konsekvent i detta hänseende. Se bland annat dom av den 29 mars 2017, *Tekdemir*, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

11 maj 2000 i mål C-37/98, Savas, EU:C:2000:224, punkt 50, och domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkterna 70–74), finner domstolen att den tolkning som redovisas i [föregående punkt]⁷⁸ även ska gälla den status quo-förpliktelse som utgör grunden för artikel 13 i fråga om fri rörlighet för arbetstagare”.

69. Jag gör ett uppehåll för att påpeka att domstolen redan i Abatay m.fl. hade likställt formuleringen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, som i allmänna ordalag hindrar införande av ”nya begränsningar av etableringsfriheten och den fria handeln med tjänster”, med lydelsen av artikel 13 i beslut nr 1/80, som förbjuder ”nya inskränkningar i villkoren för tillträde till anställning som gäller för arbetstagare och deras familjer som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd i [EU och Turkiet]” (kursiverat här).⁷⁹ Det är emellertid klart att ordalydelsen i de två bestämmelserna skiljer sig åt. För att tillämpa de tolkningsprinciper som domstolen godkänt i tidigare praxis – särskilt Polydorprincipen och de allmänna tolkningsprinciperna samt ”så långt som möjligt”-principen⁸⁰ – skulle det vara nödvändigt att beakta divergenser i texterna samt åtgärdernas syfte och sammanhang (etableringsfrihet och fri handel med tjänster i allmänna ordalag i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet samt etappvis säkerställande av fri rörlighet för arbetstagare i artikel 36 i tilläggsprotokollet, på vilket beslut nr 1/80 är grundat). Både textgranskning och en teleologisk analys visar att de två grupperna av bestämmelser inte bör få exakt samma tolkning och innebörd.

70. I målet Genc bekräftade domstolen sedan att referenspunkten för analys av artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är den tillresande familjemedlemmen utan den turkiska arbetstagaren som bor i den berörda medlemsstaten.⁸¹ I förevarande fall är frågan därför om mannen Yön berörs negativt av de omstridda åtgärderna (om man antar att det är fråga om ”nya” begränsningar), inte om Neftye Yön är berörd på ett sådant sätt. Vad som ska vara i blickpunkten är arbetstagarens rätt till fri rörlighet.

71. Domstolen fortsatte med att upprepa sitt resonemang från sitt kort dessförinnan meddelade avgörande i målet Dogan. I det fallet hade hustrun till en turkisk affärsman (verkställande direktör i ett mindre bolag), som var etablerad i Tyskland och bosatt där sedan 1998, ansökt i Turkiet om visum för att återförenas med sin man. Hennes ansökan avslogs på grund av att hon inte hade sådana grundläggande kunskaper i tyska som krävdes för att hon skulle få ett visum för familjeåterförening.⁸² Domstolen ansåg att detta villkor, som införts efter det att tilläggsprotokollet hade trätt i kraft, stred mot standstill-klausulen i artikel 41.1 i protokollet.⁸³

72. Med hänvisning till målet Dogan framhöll domstolen att ”[e]n turkisk medborgares beslut att etablera sig i en medlemsstat och utöva varaktig ekonomisk verksamhet där kan nämligen påverkas negativt om lagstiftningen i denna medlemsstat försvårar eller omöjliggör familjeåterförening, med innebörden att den turkiska medborgaren kan se sig nödsakad att välja mellan sin verksamhet i den berörda medlemsstaten och sitt familjeliv i Turkiet”.⁸⁴ Eftersom standstill-klausulerna i artikel 13 i

78 Den föregående punkten lyder: ”Domstolen har vidare tolkat artikel 41.1 i tilläggsprotokollet på så sätt att den utgör hinder för att, sedan den rättsakt som bestämmelsen ingår i trädde i kraft i värdmedlemsstaten, nya begränsningar av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster införs. Förbudet gäller även begränsningar rörande materiella och/eller processuella villkor i fråga om turkiska medborgares första inresa till den berörda medlemsstatens territorium i syfte att utöva nämnda ekonomiska friheter (se dom av den 20 september 2007 i mål C-16/05, Tum och Dari, EU:C:2007:530, punkt 69, och domen i det ovannämnda målet Soysal och Savatli, punkterna 47 och 49).”

79 Dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 117. Detta synsätt har följts i senare rättspraxis. Se bland annat dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

80 Se punkterna 34–37 ovan.

81 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkterna 45 och 46.

82 Dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066. Fastän hon överlämnade ett intyg från Goetheinstitutet om att hon hade genomgått ett språkstest på nivå A 1, visade det sig att hon var analfabet och att hon hade besvarat multiple choice-frågor på måfa och lärt sig tre standardmeningar utantill. Se punkterna 17–23 i domen som innehåller en mera fullständig redogörelse för de händelser som lett fram till begäran om ett förhandsavgörande.

83 Dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 36. Denna dom har utsatts för kritik. Se till exempel Hailbronner, K., ”The stand still clauses in the EU-Turkey Association Agreement and their impact upon immigration law in the EU Member States”, i *Rights of third-country nationals under EU association agreements*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015, s. 186–201, särskilt s. 194–197.

84 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 40, med hänvisning till dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 35.

beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet är av samma slag och har samma ändamål, fann domstolen att den tolkning som gjorts av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet i målet Dogan kunde överföras till målet Genc.⁸⁵ Domstolen tillade omedelbart att det var "endast i den mån som en nationell lagstiftning som skärper villkoren för familjeåterförening ... kan påverka turkiska arbetstagares ... utövande av en ekonomisk verksamhet i den berörda medlemsstaten som en sådan lagstiftning anses omfattad av ... artikel 13 i beslut nr 1/80" och att "standstill'-klausulerna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, såsom de har tolkats av domstolen, [inte] innebär ... ett erkännande av en rätt till familjeåterförening eller en rätt till etablering eller vistelse till förmån för turkiska arbetstagares familjemedlemmar".⁸⁶

73. Slutligen fann domstolen en skillnad mellan dessa mål och målet Demirkan⁸⁷ i fråga om de faktiska omständigheterna (eftersom det sistnämnda målet gällde en passiv innehavare av en rätt att motta tjänster, fanns det inget samband med utövande av ekonomisk verksamhet) och framhöll att den tolkning som den gjorde nu, baserad på målet Dogan, "överensstämmer för övrigt med domstolens tolkning av artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, enligt vilken syftet med denna ... bestämmelse i beslutet är att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten för att underlätta anställning och vistelse för en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i den berörda medlemsstaten".⁸⁸

74. Med stor respekt för domstolen anser jag att den inställning som domstolen intagit i målet Genc skapar vissa svårigheter.

75. För det första bortses från den tydliga skillnaden i ordalydelse mellan två standstill-klausuler i två instrument med olika hierarkisk status. De avtalslutande parterna kom överens om att i tilläggsprotokollet införa en allmän standstill-klausul om alla "nya begränsningar av etableringsfriheten och den fria handeln med tjänster".⁸⁹ Associeringsrådet, som utnyttjade sina delegerade befogenheter, baserade på artikel 36 i tilläggsprotokollet, för att etappvis säkerställa fri rörlighet för arbetstagare, utformade en mycket mer begränsad standstill-klausul i beslut nr 1/80, som endast omfattade "nya inskränkningar i villkoren för tillträde till anställning som gäller för arbetstagare och deras familjer som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd i [EU och Turkiet]".

76. För det andra står Genc i strid både med Demirel och med senare rättspraxis rörande associeringsavtalet EEG-Turkiet i vilken domstolen har funnit att det krävs en uttrycklig bestämmelse i ett beslut av associeringsrådet för att ge en turkisk arbetstagare en ytterligare rättighet.⁹⁰ Associeringsrådet kunde, som jag ser det, tydligt lagstifta på grundval av artikel 36 i tilläggsprotokollet för att behandla villkor som hindrade familjeåterförening för turkiska arbetstagare, men hittills har rådet inte gjort detta. Alternativt kunde domstolen ha uttalat sig om domarna i målen Demirel och Bozkurt i sin dom i målet Genc och, om den velat avvika från de tidigare domarna, ha framfört en mera detaljerad argumentation (kanske baserad på den allmänna utvecklingen av rättspraxis, betydelsen av stadgan om de grundläggande rättigheterna och så vidare). Men domstolen gjorde inte detta.

85 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkterna 41 och 42, med hänvisning till dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 48.

86 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkterna 44 och 45.

87 Dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583.

88 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 49, med hänvisning till dom av den 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, punkterna 34–36; dom av den 22 juni 2000, Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, punkt 26, och dom av den 30 september 2004, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 41.

89 Det är riktigt att artikel 41.2 ger associeringsrådet befogenhet att bestämma regler för att etappvis avskaffa existerande begränsningar i etableringsfriheten och i den fria handeln med tjänster. Självklart är det en skillnad mellan att avskaffa *existerande* begränsningar och att via en standstill-klausul säkerställa att det inte införs *nya* begränsningar.

90 Dom av den 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400. I målet Bozkurt vägrade domstolen att erkänna en turkisk arbetstagares rätt att kvarstanna i den medlemsstat där han arbetat efter det att han blivit permanent arbetsförmögen, eftersom det inte fanns någon uttrycklig bestämmelse i rätten kring associeringen EEG-Turkiet som gav en sådan rättighet. Se dom av den 6 juni 1995, C-434/93, EU:C:1995:168, punkt 40.

77. För det tredje är det anmärkningsvärt att EU:s primärrätt om arbetstagarnas fria rörlighet (artikel 45 FEUF) inte omfattar rätten till familjeåterförening. Denna rätt för arbetstagare som är EU-medborgare infördes uttryckligen genom sekundärrätten.⁹¹ I förordning nr 1612/68 (som domstolen redan använt som vägledning vid tolkningen av beslut nr 1/80),⁹² är det avdelning I i del I som handlar om rätt till anställning. Ett senare avsnitt (avdelning III i del I med rubriken "Arbetstagarnas familjer") behandlar familjeåterförening för arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som redan är anställda i en annan medlemsstat. Alltså kopplar förordning nr 1612/68 inte rätten till familjeåterförening till rätten till anställning (den enda fråga som uttryckligen behandlas i artikel 13 i beslut nr 1/80).

78. För det fjärde hänvisar andra bestämmelser i beslut nr 1/80 om arbetstagares familjemedlemmar till personer som "har fått tillstånd att förena sig med" dessa arbetstagare⁹³ eller som är lagligt bosatta i värdmedlemsstaten.⁹⁴ Detta tyder på att associeringsrådet inte avsåg att beslut nr 1/80 uttryckligen har uttalat att "den migrerande turkiska arbetstagarens familjemedlemmar inte [har] rätt att [med stöd av rättsregler grundade på associeringsavtalet] komma till honom för att leva som i en familj: deras möjlighet att förena sig med honom beror snarare på ett beslut av de nationella myndigheterna som fattas uteslutande på grundval av den berörda medlemsstatens lag",⁹⁵ samt att "medlemsstaterna har ... behållit rätten att reglera inresa på deras territorium för den turkiske arbetstagarens familjemedlemmar".⁹⁶

79. Slutligen upprepas i domen i målet Genc att artikel 13 i beslut nr 1/80 lägger tonvikten på den turkiske arbetstagarens, och inte familjemedlemmens, situation.⁹⁷ En turkisk medborgares första inresa i en medlemsstat är villkorad av att han avser att utöva sin ekonomiska frihet att arbeta där.⁹⁸ Egendomligt nog förefaller en familjemedlems senare inresa, som syftar till familjeåterförening med arbetstagaren, vara beroende av färre villkor än arbetstagarens egen primära rättighet.

80. När jag framför dessa synpunkter vill jag inte antyda att de villkor som gäller för att familjemedlemmar till en turkisk medborgare ska få resa in och uppehålla sig i en medlemsstat för familjeåterförening inte skulle på något sätt påverka de beslut han själv fattar om huruvida eller för hur lång tid han ska utöva ekonomisk verksamhet inom Europeiska unionen. Säkert har dessa villkor en sådan effekt. Frågan här är helt enkelt om artikel 13 i beslut nr 1/80, tolkad enligt ordalydelsen eller teleologiskt, på ett övertygande sätt har den innebörd som domstolen ansett i målet Genc.

91 Se förordning nr 15 (artiklarna 11–15) och förordning nr 1612/68 (artiklarna 10–12) som i skäl 5 erkände att utövandet av fri rörlighet för arbetstagare kräver att hinder för arbetstagarens rätt att förenas med familjen ska avlägsnas.

92 I dom av den 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 49, och dom av den 30 september 2004, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 45, hänvisade domstolen till artikel 10 i förordning nr 1612/68 för tolkningen av begreppet "familjemedlem" i beslut nr 1/80.

93 Artiklarna 7 första stycket och 11 i beslut nr 1/80.

94 Artiklarna 7 första stycket (de två nämnda fallen av viss tids bosättning) samt 9 och 13 i beslut nr 1/80.

95 Dom av den 18 juli 2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 64.

96 Dom av den 21 januari 2010, Bekleyen, C-462/08, EU:C:2010:30, punkt 36 med hänvisning till dom av den 16 mars 2000, Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, punkt 42.

97 Se dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkterna 45 och 46.

98 Dom av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 34. På ett tidigare stadium ansåg domstolen, i dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 84, att artikel 13 i beslut nr 1/80 kan vara till fördel för en turkisk medborgare endast om han iakttagit värdmedlemsstatens regler för inresa, uppehåll och, i förekommande fall, anställning och han därför är lagligt bosatt på den statens territorium.

81. *Inte heller argumenterar jag mot den liberala hållning som domstolen har intagit när den funnit att det föreligger "nya begränsningar" av turkiska arbetstagares ekonomiska frihet i fråga om, bland annat, arbetstillstånd för lastbilschaufförer,⁹⁹ visumkrav för lastbilschaufförer som inte är etablerade i en medlemsstat,¹⁰⁰ och införandet av administrativa avgifter för erhållande av uppehållstillstånd i värdmedlemsstaten.¹⁰¹ Alla dessa beslut innefattade inskränkningar som, fastän med svårighet, kunde anses hänförliga till en bokstavlig eller teleologisk tolkning av artikel 13 i beslut nr 1/80. Jag tror inte att detsamma kan sägas om nya begränsningar av möjligheterna till familjeåterförening.*

Tillämpningsområdet för och tolkningen av standstill-klausulen i beslut nr 2/76

82. Min utgångspunkt är att rättsreglerna om associeringen EEG-Turkiet syftar till en successiv förbättring av villkoren för turkiska arbetstagares anställningar inom Europeiska unionen.

83. Beslut nr 2/76 innehöll detaljerade regler för den "första etappen" efter antagandet av tilläggsprotokollet.¹⁰² Artikel 3 i beslutet anger att "turkiska barn som bor lagligt hos sina föräldrar i en medlemsstat ... ska beredas tillträde ... till allmän undervisning", och det kan hävdas att de blir berättigade att åtnjuta "sådana förmåner som i detta hänseende regleras i nationella lagar".¹⁰³ Det finns i övrigt ingen hänvisning till turkiska arbetstagares familjemedlemmar i beslut nr 2/76. Standstill-klausulens text i detta beslut (artikel 7) innehåller ingen antydning om att den var avsedd att innefatta familjeåterförening.

84. Beslut nr 1/80 anger att det är "nödvändigt att förbättra behandlingen av arbetstagare och medlemmar av deras familjer när det gäller de arrangemang som införts genom beslut nr 2/76".¹⁰⁴ Den enda skillnaden i formuleringen av de två standstill-klausulerna – artikel 7 i beslut nr 2/76 och artikel 13 i beslut nr 1/80 – är att den senare bestämmelsen inkluderar, efter frasen "nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare", de extra orden "och deras familjemedlemmar".

85. Eftersom de två besluten utgör på varandra följande steg i "etapperna" för säkerställande av fri rörlighet för arbetstagare och beslut nr 1/80 syftar till att "förbättra behandlingen" av arbetstagare och deras familjer enligt beslut nr 2/76, förefaller trenden tidsmässigt ha gått från "mindre förmånlig behandling" till "mera förmånlig behandling". Det skulle därför inte vara omotiverat att tolka bestämmelserna i beslut nr 2/76 mindre extensivt i frågor om familjeliv och familjemedlemmar än bestämmelserna i beslut nr 1/80, som ersatte det tidigare beslutet.

86. *Av skäl som jag nämnde i det föregående,¹⁰⁵ är domstolens analys i målet Genc i fråga om artikel 13 i beslut nr 1/80 inte så hållfast som man skulle önska. Jag föreslår att domstolen inte överför denna tolkning till den första standstill-klausulen om inskränkningar i villkoren för arbetstagares tillträde till anställning, det vill säga artikel 7 i beslut nr 2/76.*

99 Dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572.

100 Dom av den 19 februari 2009, Soysal och Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101.

101 Dom av den 17 september 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554.

102 Se skäl 2 och 5 i beslut nr 2/76.

103 Formuleringen av den engelska texten är egendomlig genom att den anger att "de [det vill säga turkiska barn] också kan bli berättigade till dessa förmåner. Lyckligtvis är det inte nödvändigt att gå närmare in på denna fråga.

104 Se skäl 4 i beslut nr 1/80.

105 Se punkterna 74–81 ovan.

87. Jag vill tillägga att resultatet inte är att turkiska arbetstagare helt saknar rätt att återförenas med sina familjemedlemmar inom Europeiska unionens territorium. Rådets direktiv 2003/86/EG innehåller en *lex generalis* om familjeåterförening.¹⁰⁶ Rättsreglerna rörande associeringen EEG-Turkiet är en *lex specialis*, som inför mera specifika regler för turkiska medborgare i fråga om de angelägenheter som de reglerar.¹⁰⁷ Om turkiska arbetstagare inte omfattas av *lex specialis*, kan de ändå stödja sig på *lex generalis*.

Eventuell betydelse av artikel 59 i tilläggsprotokollet

88. Om domstolen, i motsats till den uppfattning jag här har gett uttryck för, skulle anse att ifrågavarande nationella lagstiftning omfattas av artikel 7 i beslut nr 2/76, blir det nödvändigt att undersöka om artikel 59 i tilläggsprotokollet ska ges företräde framför denna standstill-klausul.

89. Artikel 59 i tilläggsprotokollet föreskriver att Turkiet, ”på de områden som omfattas av detta protokoll, [inte] ska ... få mera förmånlig behandling än den som medlemsstaterna ger varandra enligt [EU-fördragen]”. Artikeln bygger således på principen att medlemskap i Europeiska unionen är det mest djupgående och mest speciella förhållande som en stat kan uppnå och att varje annat förhållande mellan ett tredjeland och Europeiska unionen (såsom associeringsavtalet EEG-Turkiet) därför med nödvändighet måste bli mindre privilegierat.

90. Tilläggsprotokollet är primärrätt inom den hierarki som gäller för rättsreglerna om associeringen EEG-Turkiet. Beslut som antagits av associeringsrådet under utövande av dess delegerade befogenheter måste därför tolkas på ett sätt som är förenligt med regeln om ”inte mera förmånlig behandling” som fastläggs i beslutet. Jag noterar att domar som har meddelats på senare tid och som har inbegripit familjeåterförening inom det område där standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig inte tycks ha innefattat detta grundläggande och nödvändiga tolkningstest.¹⁰⁸

91. Domstolen har tidigare tillämpat artikel 59 i tilläggsprotokollet i samband med turkiska arbetstagares fria rörlighet och har konsekvent hållit fast vid att turkiska medborgare inte kan placeras i en mera förmånlig position än EU-medborgare.¹⁰⁹ Det finns två områden inom denna rättspraxis, det ena rör materiella (positiva) rättigheter som tillerkänts turkiska medborgare och deras familjemedlemmar och det andra rör den negativa skyldighet som ålagts medlemsstaterna genom standstill-klausulerna.

92. På det första området har domstolen gjort en samlad bedömning av situationen i stället för att granska den exakta likvärdigheten av de rättigheter som tillerkänns turkiska medborgare och de rättigheter som åtnjuts av EU-medborgare.¹¹⁰ Till exempel har domstolen vägrat att likställa de rättigheter som tillkommer ett barn till en turkisk arbetstagare med dem som ett barn till en medborgare i en medlemsstat åtnjuter, eftersom det finns stora skillnader mellan de rättsliga situationer barnen befinner sig i.¹¹¹

¹⁰⁶ Direktiv 2003/86 av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).

¹⁰⁷ Artikel 3.4 i direktiv 2003/86 anger uttryckligen att direktivet inte ska påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i, bland annat, ”bilaterala ... avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan”. Sådana bilaterala avtal inkluderar uppenbart associeringsavtalet och beslut nr 1/80. Om bestämmelserna i beslutet är mera förmånliga, ska de i alla fall gälla. Se också mitt förslag i målet Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, punkt 65.

¹⁰⁸ Se domar av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, och dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239.

¹⁰⁹ Dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 62 och där angiven rättspraxis. Se också dom av den 26 maj 2011, Akdas m.fl., C-485/07, EU:C:2011:346, punkt 59, i det speciella sammanhanget med sociala förmåner för turkiska arbetstagare.

¹¹⁰ Se mitt förslag i målet Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, punkt 63.

¹¹¹ Dom av den 18 juli 2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 68, och dom av den 16 juni 2011, Pehlivan, C-484/07, EU:C:2011:395, punkt 65. För en mera detaljerad analys av resonemanget i domen i målet Derin, se mitt förslag i målet Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:413, punkt 50.

93. På det andra området har domstolen i två fall om införande av administrativa avgifter för att erhålla uppehållstillstånd i Nederländerna intagit en annan hållning och ansett att artikel 13 i beslut nr 1/80, tillämpad tillsammans med regeln om ”inte mera förmånlig behandling”, inte hindrar att det införs lagstiftning som kräver att turkiska medborgare som bor på värdmedlemsstatens territorium ska betala administrativa avgifter som villkor för beviljande eller förlängning av uppehållstillstånd. Domstolen prövade därefter proportionaliteten av den nya inskränkningen som, om den inte var proportionerlig, kunde anses strida mot standstill-klausulen.¹¹²

94. Jag kommer då fram till följande principer: i) Artikel 59 i tilläggsprotokollet hindrar inte att det införs nya begränsningar som gäller på samma sätt för turkiska medborgare och EU-medborgare. ii) Det är emellertid nödvändigt att jämföra de rättsliga effekterna för, å ena sidan, de turkiska medborgarna och, å andra sidan, EU-medborgarna. iii) De nya begränsningarna för turkiska arbetstagare behöver inte vara desamma som för EU-medborgare men måste vara likvärdiga, med hänsyn tagen till de två kategoriernas olika förhållanden.¹¹³ iv) De nya begränsningarna för turkiska arbetstagare får inte vara oproportionerliga i förhållande till vad som gäller för EU-medborgare.¹¹⁴ v) Oproportionerliga nya begränsningar skulle också strida mot principen om icke-diskriminering i artikel 9 i associeringsavtalet.¹¹⁵

95. I det aktuella fallet är det lämpligt att jämföra en turkisk arbetstagare, som arbetar i Tyskland och som vill förenas med sin turkiska hustru, med en icke-tysk EU-medborgare, som arbetar i Tyskland och vill förenas med sin hustru som är medborgare i ett tredjeland (som kan vara Turkiet).

96. Om inte ifrågavarande familjemedlem redan har ett giltigt uppehållstillstånd, krävs enligt artikel 5.2 i direktiv 2004/38 ett inresevisum enligt förordning nr 539/2001 eller, i förekommande fall, enligt nationell lag.¹¹⁶ Efter det att detta direktiv trätt i kraft, skulle det, tror jag, vara tillåtet för medlemsstaterna att införa ett sådant visumkrav för turkiska arbetstagares familjemedlemmar, så länge som kraven på dem inte är oproportionerliga i jämförelse med visumkravet enligt direktiv 2004/38.¹¹⁷

97. Vidare anges i artikel 5.2 i direktiv 2004/38 att en familjemedlem till en EU-medborgare som inte har de nödvändiga dokumenten eller ett inresevisum inte automatiskt ska avvisas utan ges rimlig möjlighet att anskaffa de nödvändiga dokumenten. För samma personkategori anges i artikel 9.3 att underlåtenhet att uppfylla kravet på en ansökan om uppehållskort kan leda till att personen i fråga åläggs proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. Därför menar kommissionen att familjemedlemmar till turkiska arbetstagare inte är i en mera förmånlig situation än EU-medborgares familjemedlemmar som är medborgare i tredjeland, eftersom olaglig inresa i en medlemsstat för den sistnämnda kategorin inte utgör skäl att vägra uppehållstillstånd.

98. Det förhållandet att ett krav på en turkisk medborgare är strängare än det som gäller för EU-medborgare betyder inte i och för sig att det förstnämnda kravet är oproportionerligt.¹¹⁸ Den speciella situationen för turkiska medborgare som tredjelandsmedborgare, kravet på att erhålla medlemsstaternas tillstånd enligt nationell rätt för att familjemedlemmar ska kunna leva ihop med en turkisk arbetstagare och förfarandet för att genomföra ett sådant krav måste beaktas. Av detta skulle

112 Dom av den 17 september 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punkt 67 ff. Denna inställning bekräftades i dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 55 ff.

113 Se, med liknande resonemang, dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 57 och där angiven rättspraxis.

114 Dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 55 och där angiven rättspraxis.

115 Dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 75.

116 Bilaga I till förordning nr 539/2001 innehåller en förteckning över länder vilkas medborgare är skyldiga att ha ett visum vid överskridande av medlemsstaternas yttre gränser. I denna förteckning ingår Turkiet.

Hänvisningen i artikel 5.2 i direktiv 2004/38 till nationell lag syftar till att täcka situationen i medlemsstater som inte tillämpar denna reglering. Se reviderat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att flytta och bosätta sig fritt inom medlemsstaternas territorium (framlagt av kommissionen enligt artikel 250.2 i EG-fördraget) COM(2003) 199 final.

117 Jag hänvisar här till direktiv 2004/38 endast för att granska läget enligt artikel 59 i tilläggsprotokollet.

118 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2010, kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 71.

följa att artikel 59 i tilläggsprotokollet inte skulle vara tillämplig och att det resultat som följer av tillämpningen av standstill-klausulen inte skulle ändras. Om resultatet av tillämpningen av standstill-klausulen skulle bli att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till turkiska arbetstagare då inte omfattades av några viseringskrav alls, medan tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare skulle omfattas av ett viseringskrav, skulle detta inte vara tillåtet på grund av artikel 59 i tilläggsprotokollet.

99. Det är också nödvändigt att undersöka om följderna av att reglerna överträds är oproportionerligt stränga för en turkisk arbetstagares familjemedlemmar i jämförelse med dem som gäller för EU-medborgares familjemedlemmar som är medborgare i tredjeland. Här noterar jag att 5 § punkt 2 vistelselagen föreskriver att kravet på visum före inresa i Tyskland kan efterges om det med hänsyn till de speciella omständigheterna i fallet skulle vara orimligt att på nytt inleda ett visumförfarande. Detta förefaller mig tillräckligt för att uppfylla kravet på proportionalitet.

100. För att avsluta behandlingen av den andra frågan anser jag att svaret på den frågan ska vara att införandet av ett visumkrav för hustrun till en turkisk arbetstagare som söker förena sig med denne för familjeåterförening inte faller inom ramen för artikel 7 i beslut nr 2/76.

Fråga 3

101. Fråga 3 är endast relevant om domstolen, i motsats till den uppfattning jag just har framfört, beslutar att överföra sitt beslut i målet Genc till standstill-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76. I sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen få klarlagt om en nationell åtgärd som krav på visum kan rättfärdigas av tvingande skäl av allmänintresse, särskilt för att främja effektiv invandringskontroll och effektiv hantering av migrationsströmmar, när det är möjligt att beakta särskilda omständigheter med tillämpning av en skälighetsregel.

102. Landeshauptstadt Stuttgart, den tyska regeringen och kommissionen är alla av den uppfattningen att standstill-klausulen i beslut nr 2/76 inte hindrar att det införs nationell lagstiftning med sådant syfte, under förutsättning att lagstiftningen respekterar proportionalitetsprincipen.

103. Jag delar denna uppfattning.

104. För det första överensstämmer denna tolkning med principerna i FEUF och domstolens rättspraxis om arbetstagares fria rörlighet, som ska tillämpas, så långt som möjligt, på arbetstagares fria rörlighet inom ramen för associeringen EEG-Turkiet.¹¹⁹

105. Domstolen har infört begreppet legitima mål som kan rättfärdiga nationella åtgärder som begränsar arbetstagares fria rörlighet inom Europeiska unionen på grund av det vidsträckta tillämpningsområdet för vad som nu är artikel 45 FEUF och på grund av att undantagen från arbetstagarnas fria rörlighet i artikel 45.3 FEUF ska tolkas restriktivt. Alltså kan ett hinder för denna frihet ändå vara förenligt med artikel 45 FEUF, under förutsättning att det tjänar ett legitimt syfte som är förenligt med fördraget och är rättfärdigat av tvingande skäl av allmänintresse och att dess tillämpning är sådan att den säkerställer att målet uppnås och inte går längre än vad som är nödvändigt för detta ändamål.¹²⁰

¹¹⁹ Se punkt 36 ovan.

¹²⁰ Se, bland annat, dom av den 11 januari 2007, Lyyski, C-40/05, EU:C:2007:10, punkt 38.

106. På liknande sätt medför, vid tillämpning av rättsreglerna om associeringen EEG-Turkiet, den extensiva tolkningen av den fria rörligheten för arbetstagare i beslut nr 2/76 och beslut nr 1/80, i kombination med den restriktiva tolkningen av undantagen grundade på allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan (i respektive artiklar 9 och 14 i dessa beslut),¹²¹ att det vid tillämpning av begreppet tvingande skäl av allmänintresse blir nödvändigt att göra en riktig avvägning inom det system som gäller för arbetstagare i associeringen EEG-Turkiet, i analogi med situationen inom den inre marknaden.

107. För det andra har i rättspraxis vissa åtgärder redan godtagits, av detta skäl, i fråga om förbud mot nya villkor för återförening av turkiska arbetstagare med sina familjemedlemmar i den mån som de inskränkningar som gjorts varit lämpliga för att nå det legitima mål som avsetts och inte sträckt sig längre än som varit nödvändigt för att nå det avsedda målet.¹²²

108. Följande åtgärder har redan godtagits i rättspraxis på grund av tvingande skäl av allmänintresse inom ramen för rättsreglerna för associeringen EEG-Turkiet: förhindrande av olaglig inresa och bosättning,¹²³ förhindrande av tvångsäktenskap,¹²⁴ ombesörjande av lyckosam integrering av tredjelandsmedborgare;¹²⁵ och åtgärder för kontroll av migrationsströmmar.¹²⁶ Listan är inte uttömmande och jag är överens med generaladvokat Mengozzi om att domstolen godtar att medlemsstaterna har utrymme för skönsmässig bedömning på detta område.¹²⁷

109. I förevarande fall åberopar Tyskland effektiv hantering av migrationsströmmar som skäl för att införa ett viseringskrav för familjeåterförening med turkiska arbetstagare. Ett sådant ändamål har redan accepterats som förenligt med fördraget på grund av tvingande skäl av allmänintresse. Det kan därför i princip göra en ny begränsning berättigad trots standstill-klausulen¹²⁸ Det blir emellertid nödvändigt för den nationella domstolen att kontrollera om kravet uppfyller proportionalitetskriteriet.¹²⁹ Vid denna kontroll måste verifieras att den nationella åtgärden är lämplig för att uppnå det önskade målet och att den inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål¹³⁰

110. När det gäller åtgärdens lämplighet förefaller det i rättspraxis redan ha accepterats att ett viseringskrav, som tillåter kontroll av migrationsströmmar, är lämpligt för att nå målet att kontrollera dessa strömmar på ett effektivt sätt.¹³¹

121 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, punkterna 42–48.

122 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 37, i samband med etableringsfrihet. Det målet följde resonemanget i dom av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 40 ff, rörande tillträde till en medlemsstats territorium för en turkisk medborgare som avsåg att ta en avlönad anställning. Se också dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 57.

123 Dom av den 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 41.

124 Dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 38. Fastän domstolen inte uttryckligen erkände denna grund som rättfärdigande, utgick den från "antagandet" att förhindrande av tvångsäktenskap kunde hänföras till tvingande skäl av allmänintresse.

125 Dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 56.

126 Dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 39.

127 Generaladvokat Mengozzis förslag i målet Genc, C-561/14, EU:C:2016:28, punkt 34.

128 Dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkterna 35–39.

129 I målen Tekdemir och Genc tillät de nationella reglerna inga undantag och domstolen hade tillräckligt underlag för att bestämma att åtgärderna var oproportionerliga. I förevarande fall tillåter däremot de nationella bestämmelserna att det under vissa omständigheter görs undantag endast om den nationella domstolen kommer att ha nödvändigt material för att pröva lagligheten av de behöriga myndigheternas beslut. Se dom av den 11 januari 2007, Lyyski, C-40/05, EU:C:2007:10, punkt 48.

130 Dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 37.

131 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 41.

111. När det gäller frågan om åtgärden går längre än vad som är nödvändigt för att nå det avsedda målet har domstolen förklarat att kravet på att tredjelandsmedborgare ska inneha visum för att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat inte i och för sig kan anses oproportionerligt i förhållande till det avsedda målet. Emellertid förutsätter proportionalitetsprincipen dessutom att förfarandet för att genomdriva visumkravet inte är mera tyngande än som är nödvändigt för det uppställda målet.¹³²

112. I detta hänseende krävs enligt den tyska lagstiftningen att en tredjelandsmedborgare som önskar få uppehållstillstånd ska ha rest in i landet med erforderligt visum och att han eller hon redan i sin ansökan om visum har lämnat sådan grundläggande information som krävs för beviljande av uppehållstillstånd. Det är emellertid möjligt enligt den tyska lagen att frångå kravet på visum om särskilda förhållanden i det enskilda fallet gör det orimligt att senare kräva en ansökan om visum.

113. Jag anser att möjligheten att i lämpliga enskilda fall avstå från visering medför att förfarandet i den tyska lagstiftningen för genomförande av kravet på visum är förenligt med proportionalitetsprincipen.

114. Det blir en uppgift för den nationella domstolen, som kommer att ha nödvändig information till sitt förfogande, att ta ställning till huruvida Nefiye Yöns fall har sådana speciella aspekter som medför att undantaget blir tillämpligt. Sådana relevanta faktorer blir sannolikt Nefiye Yöns ålder, hennes hälsotillstånd, hennes beroende av sin man och hennes förmåga att resa.¹³³

115. Min slutsats blir därför att, om domstolen skulle finna att sådan lagstiftning som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen innefattar en ny begränsning av villkoren för turkiska arbetstagares tillträde till anställning enligt artikel 7 i beslut nr 2/76, en sådan begränsning kan rättfärdigas på grund av tvingande skäl av allmänintresse, till exempel för att uppnå en effektiv hantering av migrationsströmmar. Varje sådan begränsning måste vara lämplig för att nå det legitima avsedda målet och får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Det blir den nationella domstolens uppgift att avgöra om så är fallet.

Förslag till avgörande

116. Jag föreslår därför att domstolen besvarar de frågor som hänskjutits av Bundesverwaltungsgericht på följande sätt:

- Lagligheten av sådana nya inskränkningar i arbetstagares fria rörlighet som införts av en medlemsstat mellan ikraftträdandet av beslut nr 2/76 av associeringsrådet för EEG-Turkiet och ikraftträdandet av beslut nr 1/80 av associeringsrådet ska värderas enligt artikel 7 i beslut nr 2/76.
- Införandet av viseringskrav för en turkisk arbetstagares hustru som önskar bege sig till sin make för familjeåterförening faller inte in under tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 2/76.
- Nya begränsningar i villkoren för turkiska arbetstagares tillträde till anställning enligt artikel 7 i beslut nr 2/76 kan vara berättigade på grund av tvingande skäl av allmänintresse, till exempel för att möjliggöra effektiv hantering av migrationsströmmar. Varje inskränkning måste vara lämpad för att nå det legitima mål som eftersträvas och får inte vara mera omfattande än som är nödvändigt för att nå målet. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om så är fallet.

132 Se, för ett liknande resonemang om krav på uppehållstillstånd, dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkterna 42 och 43.

133 När det gäller de faktiska omständigheterna är Nefiye Yöns situation en helt annat än den som klaganden i målet Tekdemir befann sig i. Furkan Tekdemir var ett barn, fött i Tyskland en knapp månad innan en ansökan om uppehållstillstånd gavs in för hans räkning. Han var lagligt bosatt där tillsammans med sin far, som var turkisk arbetstagare (se dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239). Nefiye Yön bodde däremot i Turkiet (såvitt det är relevant i detta mål) mellan dagen för sitt giftermål med sin make Yön (2004) och hennes inresa i Nederländerna med ett Schengenvisum utfärdat av den medlemsstaten (mars 2013).