



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 7 augusti 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Associeringen EEG–Turkiet – Beslut nr 2/76 – Artikel 7 – ’Standstill’-klausul – Uppehållsrätt för familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare – Skyldighet att erhålla visering för att få resa in i en medlemsstat”

I mål C-123/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 26 januari 2017, som inkom till domstolen den 10 mars 2017, i målet

Nefiye Yön

mot

Landeshauptstadt Stuttgart,

ytterligare deltagare i rättegången:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev och S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 januari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nefiye Yön, genom H. Baiker, Rechtsanwalt,
- Landeshauptstadt Stuttgart, genom C. Schlegel-Herfelder, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom R. Kanitz, T. Henze och J. Möller, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

– Europeiska kommissionen, genom T. Maxian Rusche och D. Martin, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 19 april 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 i beslut nr 2/76 av den 20 december 1976, antaget av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket avtal undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av EEG:s medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet), och tolkningen av artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen.
- 2 Begäran har inletts i ett mål mellan Nefiye Yön och Landeshauptstadt Stuttgart (delstatshuvudstaden Stuttgart, Tyskland) (nedan kallad Stuttgart stad) avseende den sistnämndas avslag på hennes ansökan om uppehållstillstånd i Tyskland för familjeåterförening.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Associeringsavtalet

- 3 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet syftar detta avtal till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, med beaktande av nödvändigheten av att säkerställa en snabb utveckling av Republiken Turkiets ekonomi och av att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket.
- 4 Associeringsavtalet innehåller i detta syfte föreskrifter om en förberedande fas som ska göra det möjligt för Republiken Turkiet att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3), en övergångsfas under vilken de avtalsslutande parterna stegvis ska införa en tullunion och tillnärma sin ekonomiska politik (artikel 4) samt en slutfas som bygger på tullunionen och innebär en intensifierad samordning av de avtalsslutande parternas ekonomiska politik (artikel 5).
- 5 Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, ska de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt [associerings]avtalet.”

- 6 Artikel 8 i associeringsavtalet återfinns i avdelning II, med rubriken ”Genomförande av övergångsfasen”, och har följande lydelse:

”För att genomföra de i artikel 4 fastställda målen, ska associeringsrådet, innan övergångsfasen inleds och enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 1 i tilläggsprotokollet, besluta om villkoren, formerna och hastigheten för genomförandet av bestämmelserna på de områden, behandlade i [EG-fördraget], som ska beaktas, i synnerhet de som anges i denna avdelning, samt varje skyddsklausul som kan komma att krävas.”

- 7 Artikel 12 i associeringsavtalet ingår i kapitel 3, som har rubriken ”Övriga bestämmelser av ekonomisk karaktär”, i avdelning II i avtalet. Artikeln har följande lydelse:

”De avtalslutande parterna ska vägledas av artiklarna [39, 40 och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

Tilläggsprotokollet

- 8 Tilläggsprotokollet, 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 (EGT L 293, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet), utgör enligt artikel 62 i detsamma en integrerad del av associeringsavtalet. Protokollet fastställer, enligt artikel 1, villkoren för, den närmare utformningen av och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som fastställs i artikel 4 i avtalet.

- 9 Tilläggsprotokollet innehåller en avdelning II, med rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”. Kapitel I i denna avdelning avser ”[a]rbetstagare”, och kapitel II har rubriken ”Etablering, tjänster och transporter”.

- 10 Artikel 36 i nämnda kapitel I i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”Den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet skall etappvis genomföras enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet under perioden mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoundra året efter ikraftträdandet av det nämnda avtalet.

Associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.”

- 11 Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ingår i kapitel II i avdelning II i detta protokoll. Där anges följande:

”De fördragsslutande parterna får inte sinsemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.”

Beslut nr 2/76

- 12 I artikel 1 i beslut nr 2/76 föreskrivs följande:

”1. I detta beslut fastställs bestämmelser som i en första etapp ska tillämpas för att genomföra artikel 36 i tilläggsprotokollet.

2. Denna första etapp ska vara fyra år, från och med den 1 december 1976.”

13 I artikel 7 i beslutet föreskrivs följande:

”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 lagligen bosatta och i reguljär anställning på deras territorier.”

14 Enligt artikel 9 i nämnda beslut är ”[b]estämmelserna i detta avsnitt ... tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan”.

15 Artikel 11 i samma beslut har följande lydelse:

”Ett år före utgången av den första etappen och med beaktande av de resultat som erhållits under denna ska associeringsrådet inleda diskussioner för att fastställa innehållet i nästa etapp och se till att beslutet om denna etapp genomförs vid utgången av den första etappen. Bestämmelserna i detta beslut ska tillämpas till dess att nästa etapp inleds.”

16 I enlighet med artikel 13 i beslut nr 2/76 trädde beslutet i kraft den 20 december 1976.

Beslut nr 1/80

17 Såsom framgår av tredje skälet i beslut nr 1/80 syftar detta beslut till att inom det sociala området förbättra det system som gäller till förmån för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar jämfört med det system som inrättades genom beslut nr 2/76.

18 Artikel 13 i avsnitt 1, vilket har rubriken ”Frågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare”, i kapitel II med rubriken ”Sociala bestämmelser” i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya inskränkningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som är lagligen bosatt och i reguljär anställning på deras territorium.”

19 Enligt artikel 14 i beslutet, som även den ingår i nämnda avsnitt 1, gäller följande:

”1. Bestämmelserna i detta avsnitt är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

2. Detta avsnitt påverkar inte rättigheter och skyldigheter som följer av nationell lagstiftning eller av bilaterala avtal mellan Turkiet och gemenskapens medlemsstater, om dessa innebär förmånligare bestämmelser för deras medborgare.”

20 Enligt artikel 16 i beslut nr 1/80 ska bestämmelserna i avsnitt 1 i kapitel II i beslutet tillämpas från och med den 1 december 1980.

Tysk rätt

21 I 1 § punkt 1 första meningen Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration på förbundsterritoriet) av den 30 juli 2004 (BGBl 2004 I, s. 1950) (nedan kallad AufenthG) föreskrevs, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, under rubriken ”Lagens syfte”, följande:

”Syftet med denna lag är att kontrollera och begränsa utlänningars inresa i Förbundsrepubliken Tyskland.”

22 4 § AufenthG har rubriken ”Krav på uppehållstillstånd”. I punkt 1 första meningen i denna paragraf föreskrivs följande:

”En utlänning får resa in i och vistas i Förbundsrepubliken [Tyskland] endast om han eller hon innehar uppehållstillstånd, såvida inte något annat följer av unionsrätten eller av en förordning eller utlänningen har uppehållsrätt enligt [associeringsavtalet]. Uppehållstillstånd kan beviljas i form av

1. en visering i den mening som avses i 6 § punkt 1 led 1 och punkt 3 i denna lag,
2. tidsbegränsat uppehållstillstånd (7 §),

...”

23 5 § AufenthG har rubriken ”Allmänna förutsättningar för tillstånd”. I punkt 2 i denna paragraf föreskrivs följande:

”För att tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas krävs även ... att utlänningen

1. rest in i landet med erforderlig visering och
2. i sin viseringsansökan redan har lämnat relevanta uppgifter för beviljandet [av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd].

Dessa krav får frångås om de materiella kraven för uppehållstillstånd är uppfyllda eller om det med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet skulle vara oskäligt att kräva inledande av ett viseringsförfarande i efterhand.”

24 6 § AufenthG har rubriken ”Visering”. Där föreskrivs följande:

”1) En utlänning kan enligt [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 2009, s. 1)] beviljas följande viseringar:

1. Visering för transitering genom Schengenmedlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på detta territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan (Schengenvisering).

...

3) För längre vistelse krävs visering för förbundsrepublikens territorium (nationell visering) som utfärdats före inresa till detta territorium.”

25 30 § AufenthG har rubriken ”Återförening med make eller maka”. I punkt 1 i denna paragraf föreskrivs följande:

”Maken eller maken till en utlänning ska beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd när

...

2. maken eller maken kan göra sig förstådd på tyska, åtminstone med enkla ord

...

Tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas utan hinder av vad som föreskrivs i första meningen led 2 när

...

2. maken eller maken på grund av fysisk eller psykisk sjukdom eller funktionshinder inte kan visa att han eller hon har grundläggande kunskaper i tyska,

...

6. maken eller maken med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet inte har möjlighet att göra ansträngningar för att förvärva grundläggande kunskaper i tyska före inresan till Tyskland, eller det inte är rimligt att kräva att vederbörande gör sådana ansträngningar.

...”

- 26 Det framgår av beslutet om hänskjutande att skyldigheten att erhålla visering för familjeåterförening infördes genom 1 § Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Elfte förordningen om ändring av tillämpningsförordningen för lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration på förbundsterritoriet) av den 1 juli 1980 (BGBl. 1980 I, s. 782), som trädde i kraft den 5 oktober 1980.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 27 Klaganden i det nationella målet, Nefiye Yön, är en turkisk medborgare vars make – även han turkisk medborgare – är bosatt i Tyskland sedan år 1995. Maken har haft permanent uppehållstillstånd i Tyskland sedan år 2005 och har varit anställd i ett bageri sedan april 2009. Makarna Yön gifte sig i augusti 2004. Paret har tre vuxna barn som bor i Turkiet, Tyskland respektive Österrike.
- 28 Under åren 2007 och 2011 gav Yön in tre på varandra följande ansökningar om visering till Tysklands ambassad i Ankara (Turkiet) för att återförenas med sin make i Tyskland. Ansökningarna avslogs med motiveringen att Nefiye Yön inte hade tillräckliga kunskaper i tyska.
- 29 I mars 2013 reste Nefiye Yön till Nederländerna med stöd av en Schengenvisering som utfärdats av den nederländska ambassaden i Ankara, för att besöka sin syster. I april 2013 reste hon från Nederländerna till Tyskland för att där återförenas med sin make.
- 30 I maj 2013 ansökte Neifye Yön hos de tyska myndigheterna om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för familjeåterförening, och uppgav att hon var beroende av hjälp från sin make på grund av sin hälsa och då hon var analfabet.
- 31 I beslut i mars 2014 avslog Stuttgart stad ansökan med hänvisning till att Neifye Yön dels inte hade visat att hon hade de erforderliga språkkunskaperna enligt 30 § punkt 1 första meningen led 2 AufenthG, dels hade rest in i landet utan erforderlig nationell visering.
- 32 Neifye Yön överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen, Tyskland) som i dom av den 21 juli 2014 biföll överklagandet. Domstolen ansåg att hon hade rätt att erhålla det sökta uppehållstillståndet, eftersom både kravet på språkkunskaper och skyldigheten att erhålla en visering för familjeåterförening utgjorde nya inskränkningar som stred mot ”standstill”-klausulerna i associeringsavtalet. Vad särskilt gäller skyldigheten att erhålla visering fann domstolen att denna skyldighet stred mot ”standstill”-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76.

- 33 Stuttgart stad överklagade denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland).
- 34 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida den skyldighet som åvilar en tredjelandsmedborgare att erhålla en visering enligt en medlemsstats lagstiftning, för att återförenas med sin make eller maka, som är turkisk medborgare och arbetar i den staten, är tillåten mot bakgrund av den ”standstill”-klausul som föreskrivs i artikel 7 i beslut nr 2/76.
- 35 Den hänskjutande domstolen har däremot inte uttryckt några tvivel om huruvida kravet på språkkunskaper är förenligt med unionsrätten. Den har i detta avseende angett att en skälighetsregel införts i 30 § punkt 1 tredje meningen led 6 AufenthG genom Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Lag om ny reglering av uppehållsrätten och vistelsens upphörande) av den 27 juli 2015 (BGBl. 2015 I, s. 1386), för att följa domen av den 10 juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Mot bakgrund av att skälighetsregeln trädde i kraft efter det att överklagandet getts in i det nationella målet och att Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen) aldrig har prövat huruvida det i förekommande fall var möjligt att frångå kravet på bevis på grundläggande språkkunskaper i enlighet med denna regel anser den hänskjutande domstolen att det eventuellt finns skäl att göra en sådan prövning efter det att EU-domstolen har prövat huruvida viseringskravet är förenligt med unionsrätten.
- 36 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- 1) Har ”standstill”-klausulen i artikel 7 i [beslut nr 2/76] helt ersatts av ”standstill”-klausulen i artikel 13 i [beslut nr 1/80], eller ska lagenligheten av nya inskränkningar i arbetstagares fria rörlighet, som införts mellan den dag 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 den första frågan ska besvaras så, att artikel 7 i beslut nr 2/76 inte helt har ersatts, ska i så fall praxis från Europeiska unionens domstol beträffande artikel 13 i beslut nr 1/80 anses gälla, i sin helhet, även tillämpningen av artikel 7 i beslut nr 2/76 med resultatet att [denna bestämmelse] i princip även är tillämplig på en nationell bestämmelse som trätt i kraft den 5 oktober 1980, enligt vilken möjligheten för en make eller maka till en turkisk arbetstagare att återförenas sig med honom eller henne har gjorts beroende av att en nationell visering har utfärdats?
 - 3) Kan införandet av en sådan nationell bestämmelse anses vara motiverat på grund av tvingande skäl av allmänintresse, särskilt med hänsyn till syftet att säkerställa en effektiv invandringskontroll och hantering av migrationsströmmar, när det är möjligt att beakta särskilda omständigheter i det enskilda fallet enligt en skälighetsregel?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt sina tre frågor, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 7 i beslut nr 2/76 eller artikel 13 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet, vilken införts under perioden den 20 december 1976–den 30 november 1980 och enligt vilken tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som är lagligen bosatt i den berörda medlemsstaten kan beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening endast om dessa före inresan i landet har erhållit en visering för nämnda återförening – utgör en ”ny inskränkning” i den mening som avses i dessa bestämmelser och, om så är fallet, huruvida en sådan bestämmelse likväl kan vara motiverad på grund av skäl avseende en effektiv migrationskontroll och hantering av migrationsströmmar.

- 38 Det framgår av domstolens praxis att det både i artikel 7 i beslut nr 2/76 och i artikel 13 i beslut nr 1/80 stadgas en tydlig ”standstill”-klausul vad gäller införande av nya inskränkningar för tillträde till anställning för arbetstagare som är lagligen bosatta och har reguljär anställning i de avtalslutande staterna (dom av den 20 september 1990, Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, punkt 18).
- 39 ”Standstill”-klausulerna i artikel 7 i beslut nr 2/76 och artikel 13 i beslut nr 1/80 innebär således ett generellt förbud mot att anta nya nationella bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor beträffande dennes rätt att utöva den fria rörligheten för arbetstagare i en medlemsstat än vad som gällde när nämnda beslut trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

Huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas av det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 2/76 eller artikel 13 i beslut nr 1/80

- 40 Av punkt 26 ovan framgår att den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet, det vill säga bestämmelsen om skyldighet att erhålla visering för familjeåterförening, infördes genom nationell lagstiftning som antogs den 1 juli 1980 och trädde i kraft den 5 oktober 1980. Det ska därför först prövas huruvida det är beslut nr 2/76 eller beslut nr 1/80 som, i tidshänseende, är tillämpligt på en sådan bestämmelse.
- 41 Domstolen erinrar inledningsvis om att associeringsavtalet enligt artikel 2.1 i avtalet syftar till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalslutande parterna.
- 42 För detta ändamål etableras genom avtalet en associering mellan gemenskapen och Republiken Turkiet som omfattar en förberedande fas för att göra det möjligt för Republiken Turkiet att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp, en övergångsfas för att stegvis skapa en tullunion och tillnärma parternas ekonomiska politik samt en slutfas som bygger på en tullunion och innebär en intensifierad samordning av den ekonomiska politiken (dom av den 30 september 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, punkt 15).
- 43 Vad särskilt gäller den fria rörligheten för arbetstagare föreskrivs i artikel 12 i associeringsavtalet, som återfinns i avdelning II i detta avtal vilken rör genomförandet av associeringens övergångsfas, att de avtalslutande parterna ska vägledas av artiklarna 39, 40 och 41 EG för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig. I artikel 36 i tilläggsprotokollet fastställs fristerna för det stegvisa genomförandet av denna fria rörlighet samt föreskrivs att associeringsrådet ska fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte (dom av den 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, punkterna 50 och 51).
- 44 Associeringsrådet, som inrättats genom associeringsavtalet för att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, antog först, den 20 december 1976, med stöd av artikel 12 i nämnda avtal och artikel 36 i tilläggsprotokollet beslut nr 2/76 som enligt artikel 1 i beslutet utgör en första etapp i genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapen och Turkiet, vilken skulle pågå i fyra år från och med den 1 december 1976 (dom av den 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, punkt 52). Såsom framgår av artikel 13 i beslutet trädde detta i kraft den 20 december 1976.
- 45 I artikel 11 i beslut nr 2/76 föreskrevs att associeringsrådet skulle anta ett beslut om tillämpningen, i en andra etapp, av artikel 36 i tilläggsprotokollet varvid det angavs att ett sådant beslut skulle genomföras på slutdagen för den första fasen och att bestämmelserna i beslut nr 2/76 skulle tillämpas fram till dess att den andra etappen inleddes.

- 46 Det var mot denna bakgrund som associeringsrådet den 19 september 1980 antog beslut nr 1/80 som enligt tredje övervägandet i det beslutet syftar till att inom det sociala området förbättra det system som gäller till förmån för arbetstagare och deras familjemedlemmar jämfört med det system som inrättades genom beslut nr 2/76 (dom av den 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punkt 19).
- 47 Bestämmelserna i avsnitt 1, som har rubriken ”Frågor om anställning och fri rörlighet för arbetstagare”, i kapitel II med rubriken ”Sociala bestämmelser” i beslut nr 1/80, bland vilka artikel 13 ingår, utgör således en ny etapp för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, punkt 20 och där angiven rättspraxis), och är enligt artikel 16 i beslutet tillämpliga från och med den 1 december 1980.
- 48 Av det anförda följer att artikel 7 i beslut nr 2/76 tidsmässigt är tillämplig på nationella bestämmelser som infördes under perioden mellan den 20 december 1976, då detta beslut trädde i kraft, och den 30 november 1980, då den första etappen för genomförande av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapen och Turkiet avslutades. Vad gäller artikel 13 i beslut nr 1/80 kan konstateras att denna artikel tidsmässigt är tillämplig på nationella bestämmelser som införts efter den 1 december 1980 som är det datum då detta beslut trädde i kraft och då den andra etappen för genomförande av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapen och Turkiet inleddes.
- 49 Denna bedömning påverkas inte av de argument som Stuttgart stad och den tyska regeringen har framfört, enligt vilka artikel 13 i beslut nr 1/80 har ersatt artikel 7 i beslut nr 2/76 varför frågan huruvida en ”ny inskränkning” i den mening som avses i denna bestämmelse har införts i den nationella lagstiftningen, efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft, endast ska bedömas utifrån ”standstill”-klausulen i artikel 13 i detta beslut.
- 50 Tvärtemot vad Stuttgart stad och den tyska regeringen har hävdats kan en sådan effekt nämligen inte härledas från domstolens konstaterande i samband med tolkningen av artikel 2 i beslut nr 2/76 och artikel 6 i beslut nr 1/80, i punkt 14 i domen av den 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, om att bestämmelserna i artikel 6 i beslut nr 1/80 från och med den 1 december 1980 har ersatt de motsvarande, mindre förmånliga, bestämmelserna i beslut nr 2/76.
- 51 Det är visserligen riktigt att, såsom framgår av punkterna 44–47 ovan, beslut nr 2/76 upphörde att gälla vid utgången av den första etappen av genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapen och Turkiet, det vill säga den 30 november 1980, och att beslutet från och med den 1 december 1980 har ersatts av beslut nr 1/80. Detta förhållande kan emellertid inte förstås så, att beslut nr 2/76 har upphävts med retroaktiv verkan genom beslut nr 1/80, så att det första beslutet inte längre kan tillämpas.
- 52 Det föreskrivs nämligen inte någon sådan retroaktiv verkan vare sig i beslut 1/80 eller i någon annan unionsrättslig bestämmelse.
- 53 Dessutom skulle ett retroaktivt upphävande av beslut nr 2/76 leda till en försämring av de turkiska arbetstagarnas ställning, eftersom ”nya inskränkningar”, i den mening som avses i artikel 7 i detta beslut, som medlemsstaterna inför efter ikraftträdandet av denna bestämmelse, men före ikraftträdandet av artikel 13 i beslut nr 1/80, inte längre skulle omfattas av någon ”standstill”-klausul, vilket inte skulle vara förenligt med det i beslut nr 1/80 eftersträvade syftet att förbättra de regler som gäller för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar eller med det grundläggande projekt avseende ett stegvis genomförande av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapen och Turkiet som ligger till grund för associeringsavtalet.

- 54 Då beslut nr 2/76 inte har upphävts med retroaktiv verkan ska ”standstill”-klausulen i artikel 7 i det beslutet tillämpas på varje bestämmelse som en medlemsstat har infört under perioden den 20 december 1976–den 30 november 1980, såsom konstaterats i punkt 48 ovan.
- 55 Den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas följaktligen av det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 2/76.
- 56 Den hänskjutande domstolen ska under dessa förhållanden bedöma förenligheten av nämnda bestämmelse utifrån ”standstill”-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76, varför det endast är den bestämmelsen som ska tolkas.

Huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 2/76

- 57 Det ska därefter prövas huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 2/76.
- 58 Det framgår av beslutet om hänskjutande att nämnda bestämmelse, som har varit i kraft sedan den 5 oktober 1980, innebär att uppehållstillstånd för familjeåterförening kan beviljas endast om sökanden före inresan i Tyskland har erhållit en visering för nämnda återförening, och att något sådant krav inte gällde före detta datum.
- 59 Det förefaller således som om den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet har inneburit en skärpning av villkoren för familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i Tyskland i egenskap av arbetstagare, däribland turkiska arbetstagare, såsom Nefiye Yöns make, jämfört med de villkor som gällde i denna medlemsstat när beslut nr 2/76 trädde i kraft.
- 60 Det ska i detta sammanhang erinras om att domstolen, i ett första skede, i samband med tolkningen av ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har slagit fast att lagstiftning som försvårar familjeåterförening genom att skärpa villkoren för den första inresan i den berörda medlemsstaten för makar till turkiska medborgare, jämfört med de bestämmelser som var tillämpliga när tilläggsprotokollet trädde i kraft, utgör en ”ny inskränkning”, i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, för dessa turkiska medborgares utövande av sin etableringsfrihet (dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 36).
- 61 Domstolen har förklarat att detta är fallet eftersom en turkisk medborgares beslut att etablera sig i en medlemsstat och utöva varaktig ekonomisk verksamhet där kan påverkas negativt, om lagstiftningen i denna stat 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 35).
- 62 Domstolen har i ett andra skede, i samband med tolkningen av artikel 13 i beslut nr 1/80, konstaterat att den tolkning som anges i punkt 60 ovan beträffande artikel 41.1 i tilläggsprotokollet även gör sig gällande i fråga om artikel 13 i beslut nr 1/80 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 42).
- 63 Såsom domstolen har angett ska nämligen, med hänsyn till att ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är av samma slag som klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och till att syftet med de två klausulerna är detsamma, tolkningen av artikel 41.1 även gälla den status quo-förpliktelse som utgör grunden för artikel 13 i fråga om fri rörlighet för arbetstagare (dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 41).

- 64 Domstolen har således slagit fast att en nationell lagstiftning som innebär en skärpning av villkoren för familjeåterförening för turkiska arbetstagare, som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten, jämfört med de villkor som gällde vid den tidpunkt då beslut nr 1/80 trädde i kraft i denna medlemsstat, utgör en ny inskränkning, i den mening som avses i artikel 13 i detta beslut, av dessa turkiska arbetstagares utövande av den fria rörligheten för arbetstagare i nämnda medlemsstat (dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 65 Såsom domstolen redan har konstaterat är ”standstill”-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76 emellertid av samma slag som de klausuler som anges i artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 maj 2000, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punkterna 49 och 50 och där angiven rättspraxis).
- 66 Mot bakgrund av arten av, sammanhanget för och syftet med dels tilläggsprotokollet och besluten nr 2/76 och 1/80, i vilka artikel 41.1 respektive artiklarna 7 och 13 ingår, dels associeringsavtalet, som dessa bestämmelser, såsom framgår av punkterna 41–47 ovan, anknyter till, ska det dessutom anses att ”standstill”-klausulen i artikel 7 i beslut nr 2/76 eftersträvar, vad gäller den fria rörligheten för arbetstagare, samma syfte som ”standstill”-klausulerna i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och artikel 13 i beslut nr 1/80. Detta syfte består, såsom framgår av domstolens praxis, särskilt av domen av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 72), i att skapa gynnsamma förhållanden för att stegvis genomföra etableringsrätten, friheten att tillhandahålla tjänster respektive den fria rörligheten för arbetstagare, genom att de nationella myndigheterna förbjuds att införa nya hinder för dessa friheter i syfte att inte försvåra att dessa gradvis genomförs mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet.
- 67 Därtill kommer att skillnaden mellan ordalydelsen i artikel 7 i beslut nr 2/76 och den i artikel 13 i beslut nr 1/80 – varvid arbetstagarnas familjemedlemmar för första gången nämns, utöver arbetstagarna själva, i den senare bestämmelsen – inte kan motivera att den förstnämnda av dessa två ”standstill”-klausuler tolkas snävare i fråga om nationella bestämmelser om familjeåterförening för turkiska arbetstagare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten.
- 68 Det räcker i detta avseende att konstatera att det, såsom domstolen redan har slagit fast, endast är i den mån som nationell lagstiftning som skärper villkoren för familjeåterförening, såsom den som är aktuell i det nationella målet, kan påverka turkiska medborgare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten, såsom Neifye Yöns make, i deras utövande av en förvärvsverksamhet i denna stat som det ska anses att en sådan lagstiftning omfattas av tillämpningsområdet för ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 44).
- 69 Härav följer att en sådan lagstiftning som den som beskrivs i föregående punkt utgör en ny inskränkning i förhållande till den berörda turkiska arbetstagaren och inte i förhållande till den berörda familjemedlemmen.
- 70 Av det ovan anförda följer att den tolkning som domstolen gjorde i punkt 31 i domen av den 29 mars 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239) beträffande artikel 13 i beslut nr 1/80 och som återges i punkt 64 ovan, även ska tillämpas på artikel 7 i beslut nr 2/76.
- 71 En sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet utgör följaktligen en ”ny inskränkning”, i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76, av en turkisk medborgares utövande av den fria rörligheten för arbetstagare i den berörda medlemsstaten, varför den omfattas av det materiella tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

Huruvida den nya inskränkningen, i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76, kan vara tillåten

- 72 Domstolen har i samband med tolkningen av artikel 13 i beslut nr 1/80 slagit fast att en inskränkning som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor vad gäller dennes rätt att utöva den fria rörligheten för arbetstagare i en medlemsstat än de som gällde när beslut nr 1/80 trädde i kraft är förbjuden. Detta gäller under förutsättning att denna inskränkning inte omfattas av de begränsningar som avses i artikel 14 i beslutet eller grundas på ett tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 73 Denna bedömning gör sig även gällande med avseende på artikel 7 i beslut nr 2/76.
- 74 Enligt artikel 12 i associeringsavtalet har parterna i detta avtal nämligen kommit överens om att i överensstämmelse med det strikt ekonomiska syfte som utgör grunden för associeringen mellan gemenskapen och Republiken Turkiet, låta sig inspireras av bestämmelserna i unionens primärrätt om fri rörlighet för arbetstagare, varvid de principer som uttrycks i nämnda bestämmelser i möjligaste mån ska tillämpas på de turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter som följer av associeringsavtalet (dom av den 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 75 Det ska således undersökas huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet uppfyller de kriterier som anges i punkt 72 ovan.
- 76 Den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas för det första inte av de begränsningar som avses i artikel 9 i beslut nr 2/76, som motsvarar artikel 14 i beslut nr 1/80, eftersom denna bestämmelse, såsom framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, eftersträvar mål avseende en effektiv migrationskontroll och hantering av migrationsströmmarna.
- 77 För det andra framgår det av domstolens praxis att det mål som avser en effektiv hantering av migrationsströmmarna kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en ny inskränkning i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 2/76 (se, analogt, dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 39).
- 78 Det ska således undersökas huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, såsom Stuttgart stad och den tyska regeringen har hävdad.
- 79 Vad för det första gäller frågan huruvida bestämmelsen är ändamålsenlig för att uppnå det mål som eftersträvas konstaterar domstolen att skyldigheten för tredjelandsmedborgare, som är familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som är lagligen bosatta i den berörda medlemsstaten, att före inresan i Tyskland erhålla en visering för familjeåterförening, som en förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd för nämnda återförening, visserligen gör det möjligt att kontrollera lagenligheten av deras vistelse i denna medlemsstat. Eftersom en effektiv hantering av migrationsströmmarna kräver en kontroll av dessa migrationsströmmar, är en sådan bestämmelse ägnad att säkerställa förverkligandet av detta mål.
- 80 Vad vidare gäller frågan huruvida denna bestämmelse går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet ska det noteras att tredjelandsmedborgares skyldighet att erhålla en visering för inresa och vistelse i Tyskland för familjeåterförening inte i sig kan anses vara oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

- 81 Proportionalitetsprincipen kräver emellertid att även tillämpningen av ett sådant krav inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 29 mars 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punkt 43).
- 82 Såsom framgår av punkt 23 ovan föreskrivs en skälighetsregel i den nationella lagstiftningen vilken gör det möjligt att göra undantag från viseringsskyldigheten om de materiella kraven för uppehållstillstånd är uppfyllda eller om det med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet skulle vara oskäligt att kräva att ett viseringsförfarande inleds i efterhand i ursprungslandet.
- 83 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att Nefiye Yön rest in i Tyskland från Nederländerna med en Schengenvisering som utfärdats av den nederländska ambassaden i Ankara, men att hon saknade visering för familjeåterförening.
- 84 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande innebär den omständigheten, att Neifye Yön rest in i Tyskland utan erforderlig visering, enligt nationell lagstiftning inte att hennes ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening automatiskt ska avslås. Beslutet att med stöd av skälighetsregeln bevilja undantag från skyldigheten att erhålla nödvändig visering omfattas emellertid av de behöriga myndigheternas skönsmässiga bedömning, varvid myndigheterna ska beakta omständigheterna i det enskilda fallet.
- 85 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande har Neifye Yön i förevarande fall åberopat att hon är beroende av sin make på grund av sin hälsa och då hon är analfabet.
- 86 För det fall att Nefiye Yön på grund av hälsoproblem eller andra svårigheter skulle vara beroende av hjälp och stöd från sin make personligen, i sådan utsträckning att den sistnämnde skulle vara tvungen att följa med henne till Turkiet för att hon ska kunna inleda ett nytt förfarande i detta tredjeland för att erhålla erforderlig visering, och de behöriga myndigheterna har ett sådant bedömningsutrymme att de, under sådana omständigheter, kan besluta att det inte finns skäl att frångå skyldigheten att erhålla erforderlig visering, trots att de har all den information som behövs för att avgöra om klaganden i det nationella målet har uppehållsrätt i Tyskland, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, skulle den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse.
- 87 Under sådana omständigheter kan det nämligen inte med fog göras gällande att Neifye Yöns avresa från Tyskland för att i Turkiet inleda förfarandet för att erhålla den erforderliga viseringen är nödvändig för att den behöriga myndigheten ska kunna bedöma lagenligheten av hennes vistelse med avseende på familjeåterföreningen, och för att den ska kunna säkerställa att målet avseende en effektiv migrationskontroll och hantering av migrationsströmmarna uppnås.
- 88 Under sådana omständigheter skulle Neifye Yöns beroende av sin make däremot medföra att denne tvingades att lämna sin anställning i Tyskland, för att bege sig till Turkiet med sin maka för att genomföra viseringsförfarandet, utan att ha någon garanti för att han kan återinträda på arbetsmarknaden vid ett eventuellt återvändande från Turkiet, trots att prövningen av villkoren för familjeåterförening skulle kunna utföras av de behöriga myndigheterna i Tyskland och förverkligandet av detta syfte således skulle kunna säkerställas med undvikande av de nämnda olägenheterna.
- 89 Mot bakgrund av det ovan anförda ska de frågor som ställts besvaras enligt följande: Artikel 7 i beslut nr 2/76 ska tolkas så, att en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet – vilken införts under perioden den 20 december 1976–den 30 november 1980 och enligt vilken tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som är lagligen bosatt i den berörda medlemsstaten kan beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening endast om dessa före inresan i landet har erhållit en visering för nämnda återförening – utgör en ”ny inskränkning” i den mening som avses i den bestämmelsen. En sådan bestämmelse kan likväl vara berättigad på grund

av skäl avseende en effektiv migrationskontroll och hantering av migrationsströmmar, men kan endast godtas under förutsättning att tillämpningen av den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, vilket det ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

- ⁹⁰ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 7 i beslut nr 2/76 av den 20 december 1976, antaget av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket avtal undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av EEG:s medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, ska tolkas så, att en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet – vilken införts under perioden den 20 december 1976–den 30 november 1980 och enligt vilken tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som är lagligen bosatt i den berörda medlemsstaten kan beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening endast om dessa före inresan i landet har erhållit en visering för nämnda återförening – utgör en ”ny inskränkning” i den mening som avses i den bestämmelsen.

En sådan bestämmelse kan likväl vara berättigad på grund av skäl avseende en effektiv migrationskontroll och hantering av migrationsströmmar, men kan endast godtas under förutsättning att tillämpningen av den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, vilket det ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva.

Underskrifter