



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 10 juli 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Associeringsavtalet EEG-Turkiet — Tilläggsprotokoll — Artikel 41.1 — Rätt till vistelse för familjemedlemmar till turkiska medborgare — Nationell lagstiftning enligt vilken det krävs bevis på grundläggande språkkunskaper för en familjemedlem som önskar att resa in i en medlemsstat — Tillåtet — Direktiv 2003/86/EG — Familjeåterförening — Artikel 7.2 — Förenlighet”

I mål C-138/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Tyskland) genom beslut av den 13 februari 2013, som inkom till domstolen den 19 mars 2013, i målet

**Naime Dogan**

mot

**Bundesrepublik Deutschland,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 februari 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Naime Dogan, genom C. Käss, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom M. Wolff, C. Thorning och V. Pasternak Jørgensen, samtliga i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom J. Langer och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, M. Kellerbauer och W. Bogensberger, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 30 april 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 om ingående av det tilläggsprotokoll och det finansiella protokoll som undertecknades den 23 november 1970 och som är bifogade till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, samt om de åtgärder som måste vidtas för deras genomförande (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 130, nedan kallat tilläggsprotokollet). Detta avtal undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964 s. 3685; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28, nedan kallat associeringsavtalet). Begäran om förhandsavgörande avser även tolkningen av artikel 7.2 första stycket i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EGT L 251, s. 12).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Naime Dogan och Förbundsrepubliken Tyskland. Målet rör medlemsstatens beslut att avslå Naime Dogans ansökan om visum för familjeåterförening.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### Associeringsavtalet

- 3 Associeringsavtalet syftar enligt artikel 2.1 till att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten av att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och av att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket.
- 4 I artikel 12 i associeringsavtalet anges att "[d]e avtalsslutande parterna ska vägledas av artiklarna [39 EG, 40 EG och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig", och enligt artikel 13 i avtalet ska dessa parter "vägledas av artiklarna [43 EG–46 EG och artikel 48 EG] för att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig".

#### Tilläggsprotokollet

- 5 Enligt artikel 62 i tilläggsprotokollet utgör tilläggsprotokollet med bilagor en integrerad del av associeringsavtalet.

6 I artikel 41.1 i tilläggsprotokollet föreskrivs följande:

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

Direktiv 2003/86

7 I artikel 1 i direktiv 2003/86 stadgas följande:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.”

8 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

Referenspersonens make/maka.

...”

9 I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

10 Artikel 7 i direktiv 2003/86 har följande lydelse:

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

- a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,
- b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,
- c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.

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

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

11 I artikel 17 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

*Tysk rätt*

12 Såsom framgår av beslutet att begära förhandsavgörande ska utfärdandet av den visering som det ansökts om ske i enlighet med följande bestämmelser i lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Förbundsrepubliken Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), i dess ändrade lydelse enligt meddelandet av den 25 februari 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162), ändrad genom artikel 2 i lagen av den 21 januari 2013 (BGBl. 2013 I, p. 86, nedan kallad lagen om utlänningars vistelse).

13 2 § åttonde punkten i lagen har följande lydelse:

”Grundläggande språkkunskaper i tyska motsvarande nivå A1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (rekommendationerna från Europarådets ministerkommitté till medlemsstaterna nr R (98) 6 av den 17 mars 1998 beträffande den gemensamma europeiska referensramen för språk).”

14 I 27 § första punkten i lagen om utlänningars vistelse föreskrivs följande:

”Tidsbegränsat uppehållstillstånd i syfte att upprätta och bevara familjegemenskapen i Förbundsrepubliken Tyskland för utländska familjemedlemmar (familjeåterförening) beviljas och förlängs för att skydda äktenskapet och familjen enligt artikel 6 i den tyska grundlagen (Grundgesetz).”

15 30 § i lagen om utlänningars vistelse, med rubriken ”Återförening med make eller maka” har följande lydelse:

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

- 1) båda makarna har fyllt 18 år,
- 2) maken eller maken åtminstone kan göra sig förstådd på tyska med enkla ord och
- 3) utlänningen
  - a) har permanent uppehållstillstånd ...

Tidsbegränsat uppehållstillstånd kan utfärdas trots punkterna 1 och 2 första meningen när

utlänningen har uppehållstillstånd enligt 19–21 §§ [uppehållstillstånd för viss förvärvsverksamhet] och äktenskapet redan hade ingåtts när han eller hon flyttade sina väsentliga intressen till Förbundsrepubliken Tysklands territorium ...

Tidsbegränsat uppehållstillstånd kan utfärdas trots punkt 2 första meningen när

- 1) ...

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

...”

16 Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att 30 § första punkten första meningen andra punkten i lagen om utlänningsars vistelse infördes genom lag om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehålls- och asylrätt (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) av den 19 augusti 2007 (BGB1. 2007 I, s. 1970).

### Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Sökanden i det nationella målet är turkisk medborgare, född i Turkiet år 1970, och bosatt i detta land. Hon ansökte om utfärdande av ett visum för familjeåterförening med sin make, född år 1964, även han turkisk medborgare, och bosatt i Tyskland sedan år 1998.

18 Sedan år 2002 har maken, Seydi Dogan, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som senare omvandlades till ett permanent uppehållstillstånd. Han är verkställande direktör i ett aktiebolag i vilket han är huvudaktieägare. Han utövar fortfarande denna verksamhet.

19 Den 18 januari 2011 ansökte Naime Dogan vid tyska ambassaden i Ankara (Turkiet) om visum för familjeåterförening för sig själv och till att börja med två av sina barn. För detta lämnade hon bland annat in ett intyg från Goethe-institutet om ett språktest som hon genomgått den 28 september 2010 på nivå A1, enligt vilket hon hade fått betyget godkänd (62 av 100 poäng). Hennes resultat i den skriftliga delen uppgick till 14,11 av 25 poäng.

20 Enligt tyska ambassaden är emellertid Naime Dogan analfabet. Hon hade klarat provet genom att på måfå kryssa bland de olika svarsalternativen och hon hade lärt sig de tre standardmeningarna utantill.

21 I avsaknad av bevis på kunskaper i tyska avtog ambassaden Naime Dogans ansökan genom beslut av den 23 mars 2011. Naime Dogan överklagade inte detta beslut men hon ansökte vid samma ambassad den 26 juli 2011 på nytt om visum för familjeåterförening enbart för sig själv och ambassaden avtog återigen ansökan genom beslut av den 31 oktober 2011.

22 Efter att Naime Dogan genom advokat ingett en begäran om omprövning (Remonstration) den 15 november 2011 upphävde tyska ambassaden i Ankara det ursprungliga beslutet och ersatte det med ett avslagsbeslut av den 24 januari 2012 med anledning av begäran om omprövning med motiveringen att sökanden inte hade de språkkunskaper som krävdes, eftersom hon var analfabet.

23 Eftersom Naime Dogan ansåg att hon hade nödvändiga språkkunskaper och eftersom hon dessutom ansåg att beviset på språkkunskaper stred mot förbudet mot *reformatio in peius* i associeringsavtalet överklagade hon beslutet av den 24 januari 2012 vid Verwaltungsgericht Berlin.

24 Verwaltungsgericht Berlin beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ... om de åtgärder som måste vidtas under övergångsperioden i den associering som upprättades genom [associerings]avtalet hinder för en nationell bestämmelse som antogs efter det att de förstnämnda bestämmelserna hade trätt i kraft, i vilken det för den första inresan [i Förbundsrepubliken Tyskland] för en familjemedlem till en turkisk medborgare, som har en sådan rättslig ställning som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, uppställs ett krav på att familjemedlemmen före inresan ska styrka att han eller hon kan göra sig förstådd på tyska med enkla ord?

- 2) Utgör artikel 7.2 första stycket i direktiv 2003/86 ... hinder för den nationella bestämmelse som har angetts i den första frågan?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 25 Verwaltungsgericht Berlin önskar med sin första fråga huvudsakligen få klarhet i huruvida artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så att standstill-klausulen i denna bestämmelse utgör hinder för en nationell bestämmelse, införd efter att tilläggsprotokollet trätt i kraft i den berörda medlemsstaten, som ålägger makan eller maken till turkiska medborgare som är bosatta i medlemsstaten, vilka önskar resa in i denna stat av familjeåterföreningsskäl, att före inresan visa att de har grundläggande kunskaper i denna medlemsstats officiella språk.
- 26 Domstolen erinrar inledningsvis om att det utgör fast rättspraxis att standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet utgör ett generellt förbud mot att en medlemsstat antar nya bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor vad gäller dennes rätt att utöva etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i en medlemsstat än vad som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft i den berörda medlemsstaten (dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 88 och där angiven rättspraxis).
- 27 Det är likaså erkänt i rättspraxis att denna bestämmelse utgör hinder mot att, sedan den rättsakt bestämmelsen ingår i trätt i kraft i värdmedlemsstaten, införa nya begränsningar av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. 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 (dom Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 28 Enligt domstolens praxis gäller slutligen att vare sig det sker genom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster är det enbart i egenskap av en följd av utövandet av ekonomisk verksamhet som standstill-klausulen kan beröra villkoren för turkiska medborgares inresa och vistelse i en medlemsstat (arrêt Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 55).
- 29 Det är utrett i målet att den berörda nationella bestämmelsen har införts efter den 1 januari 1973, vilket var den tidpunkt då tilläggsprotokollet trädde i kraft i medlemsstaten i fråga, och att bestämmelsen innebar en skärpning av inresevillkoren för familjeåterförening i förhållande till vad som gällde tidigare för maka eller make till utlänningar som är bosatta i den medlemsstaten, med följd att återföreningen försvåras.
- 30 Det framgår för övrigt av beslutet att begära förhandsavgörande att Naime Dogan inte önskar resa in i den berörda medlemsstaten för att utöva friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten, utan för att förenas med sin make som är bosatt där och ha ett familjeliv med honom.
- 31 Det framgår slutligen även av beslutet att begära förhandsavgörande att Seydi Dogan är turkisk medborgare, bor i den berörda medlemsstaten sedan år 1998 och i egenskap av verkställande direktör i ett aktiebolag, i vilket han är huvudaktieägare, förfogar över intäkter som härrör från verksamhet som egenföretagare (se, för ett liknande resonemang, dom Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, punkt 26). Seydi Dogans situation omfattas således av principen om etableringsfrihet.
- 32 Frågan huruvida den berörda nationella bestämmelsen är förenlig med standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet eller inte ska således prövas mot bakgrund av att Seydi Dogan har utövat sin etableringsfrihet.

- 33 Det ska således prövas om införandet av nya bestämmelser som skärper villkoren för den första inresan för makar till turkiska medborgare som är bosatta i en medlemsstat med avseende på familjeåterförening i förhållande till dem som var gällande i den berörda medlemsstaten vid tidpunkten då tilläggsprotokollet trädde i kraft kan utgöra "nya begränsningar" i dessa turkiska medborgares etableringsfrihet i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.
- 34 Domstolen erinrar härvidlag om att den tidigare fastställt att familjeåterförening utgör ett oumbärligt sätt att främja familjelivet för turkiska arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i medlemsstaterna och bidrar såväl till att förbättra kvaliteten på deras vistelse som till deras integration i dessa stater (se dom Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 42).
- 35 En turkisk medborgares beslut att etablera sig i en medlemsstat och utöva regelbunden ekonomisk verksamhet där kan påverkas negativt om lagstiftningen i denna medlemsstat försvårar eller omöjliggör familjeåterförening, med innebörden att denne medborgare kan se sig nödsakad att välja mellan sin verksamhet i den berörda medlemsstaten och sitt familjeliv i Turkiet.
- 36 En lagstiftning, såsom den i det nationella målet, som försvårar familjeåterförening genom att skärpa villkoren för den första inresan i denna medlemsstat för makar till turkiska medborgare i förhållande till de bestämmelser som var tillämpliga när tilläggsprotokollet trädde i kraft utgör följaktligen "nya begränsningar", i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, för att dessa turkiska medborgare ska kunna utöva sin etableringsfrihet.
- 37 Domstolen erinrar slutligen om att en begränsning som har till syfte eller effekt att underkasta en turkisk medborgares utövande av etableringsfriheten i en medlemsstat villkor som är mer restriktiva än de som var tillämpliga då tilläggsprotokollet trädde i kraft är förbjuden, såvida den inte motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det (se, analogt, dom Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 40).
- 38 Även om de skäl som har åberopats av den tyska regeringen, nämligen att motverka tvångsäktenskap och att befrämja integrationen, kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse förhåller det sig icke desto mindre så att en nationell bestämmelse, såsom den i det nationella målet, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade syftet, såtillvida att om det inte visas att tillräckliga språkkunskaper föreligger innebär det automatiskt att ansökan om familjeåterförening avslås utan att omständigheterna i varje enskilt fall beaktas.
- 39 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så att standstill-klausulen i denna artikel utgör hinder för en nationell bestämmelse, införd efter att detta tilläggsprotokoll trädde i kraft i den berörda medlemsstaten, som ålägger makar till turkiska medborgare bosatta i den medlemsstaten, vilka önskar resa in i den staten av familjeåterföreningsskäl, att före inresan visa att de förvärvat grundläggande kunskaper i det officiella språket i denna medlemsstat.

*Den andra frågan*

- 40 Med beaktande av svaret på den första frågan behöver den andra frågan inte besvaras.

## Rättegångskostnader

- 41 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 (andra avdelningen) följande:

**Artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2670/72 av den 19 december 1972 om ingående av det tilläggsprotokoll och det finansiella protokoll som undertecknades den 23 november 1970 och som är bifogade till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, samt om de åtgärder som måste vidtas för deras genomförande ska tolkas så att standstill-klausulen i denna artikel utgör hinder för en nationell bestämmelse, införd efter att detta tilläggsprotokoll trädde i kraft i den berörda medlemsstaten, som ålägger makar till turkiska medborgare bosatta i den medlemsstaten, vilka önskar resa in i den staten av familjeåterföreningsskäl, att före inresan visa att de förvärvat grundläggande kunskaper i det officiella språket i denna medlemsstat.**

Underskrifter