

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 30 september 2004*

I mål C-275/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland), genom beslut av den 11 juli 2002, som inkom till domstolen den 26 juli 2002, i målet mellan

Engin Ayaz

och

Land Baden-Württemberg,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (referent) och F. Macken,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: R. Grass,

* Rättegångspråk: tyska.

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som har avgivits av:

- Land Baden-Württemberg, genom S. Karajan, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom W.-D. Plessing, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Martin, i egenskap av ombud,

och efter att den 25 maj 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Den förevarande begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 om utveckling av associeringen som fattats av associeringsrådet den 19 september 1980 (nedan kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som 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).

- 2 Begäran har ingetts inom ramen för en tvist mellan den turkiske medborgaren Engin Ayaz och Land Baden-Württemberg med anledning av den senares beslut att inte förlänga giltighetstiden för Engin Ayaz tillfälliga uppehållstillstånd i Tyskland och att utvisa honom från denna medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

Associeringen mellan EEG och Turkiet

- 3 Associeringsavtalet syftar enligt artikel 2.1 till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, även på arbetsmarknadsområdet, genom att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (artikel 12) och genom att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14). Syftet är att höja det turkiska folkets levnadsstandard och underlätta Republiken Turkiets framtida anslutning till gemenskapen (fjärde skälet i ingressen och artikel 28).
- 4 Associeringsavtalet innehåller föreskrifter om en förberedande fas som skall göra det möjligt för Republiken Turkiet att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3), en övergångsfas under vilken en tullunion stegvis skall införas och parternas ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4) samt en slutfas som bygger på en tullunion och innebär en intensifierad samordning av parternas ekonomiska politik (artikel 5).

- 5 I artikel 12 i associeringsavtalet, i avdelning II med rubriken "Genomförande av övergångsfasen", föreskrivs följande:

"De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig."

- 6 I artikel 22.1 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

"Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats. ..."

- 7 I artikel 1 i tilläggsprotokollet — vilket undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) — fastställs villkoren, utformningen och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som avses i artikel 4 i associeringsavtalet. Tilläggsprotokollet utgör en integrerad del av associeringsavtalet enligt artikel 62 i protokollet.

- 8 I tilläggsprotokollets avdelning II, med rubriken "Rörlighet för personer och tjänster", finns ett kapitel (kapitel I) om arbetskraft.

- 9 I artikel 36 i kapitel I i tilläggsprotokollet föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet skall genomföras stegvis, enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet, mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugooandra året efter ikraftträdandet av detta avtal och att associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.
- 10 Associeringsrådet antog den 19 september 1980 beslut nr 1/80. Artiklarna 6, 7 och 14 i detta beslut ingår i avsnitt 1 rörande frågor om anställning och fri rörlighet för arbetstagare i kapitel II om "[s]ociala bestämmelser".
- 11 Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

"Med undantag för bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

— rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

— rätt att efter tre års reguljär anställning, med undantag för det företräde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat

inom samma yrke anta ett erbjudande om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

- rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

12 I artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

”När en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom,

- rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,
- fritt tillträde till avlönad verksamhet, efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten.”

13 I artikel 14.1 i samma beslut föreskrivs följande:

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

Övriga relevanta bestämmelser i gemenskapsrätten

- 14 Artikel 10.1 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2434/92 av den 27 juli 1992 (EGT L 245, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 5, s. 160) (nedan kallad förordning nr 1612/68), lyder enligt följande:

”Följande personer skall, oavsett sin nationalitet, ha rätt att bosätta sig tillsammans med en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd i en annan medlemsstats territorium:

- a) Arbetstagarens make och deras avkomlingar som är under 21 års ålder eller är beroende av dem för sin försörjning,
- b) släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 15 Det framgår av handlingarna i målet att Engin Ayaz, som är född den 24 september 1979 och är ogift, tillsammans med sin mor förenade sig med sin styvfar i Tyskland år 1991.
- 16 Det är otvistigt att Engin Ayaz styvfar, som är turkisk medborgare, sedan 80-talet är en arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i den berörda medlemsstaten där han är lagligen bosatt.

- 17 Enligt den hänskjutande domstolen har Engin Ayaz mor inte vid något tillfälle givits rätt att arbeta i Tyskland.
- 18 Engin Ayaz har sedan han reste in i Tyskland, med undantag för ett kort avbrott i slutet av år 1999, bott tillsammans med sin mor och sin styvfar. Under sin vistelse i Tyskland har han genomgått en gymnasial utbildning fram till slutexamen och därefter under ett år studerat vid en teknisk skola. Sedan dess har han påbörjat två olika yrkesutbildningar, men utan att slutföra någon av dem. Efter att ha varit arbetslös under en period har han arbetat till och från som chaufför.
- 19 Mellan åren 1997 och 2001 har Engin Ayaz vid flera tillfällen dömts för olika brott av tyska domstolar.
- 20 Engin Ayaz har beviljats tillfälliga uppehållstillstånd i Tyskland varav det sista löpte ut den 31 oktober 1999.
- 21 Den 8 juli 1999 ansökte han om permanent uppehållstillstånd, men inget formellt beslut meddelades med anledning av denna ansökan.
- 22 Den 24 mars 2000 ansökte Engin Ayaz om förlängning av sitt tillfälliga uppehållstillstånd.
- 23 Genom beslut av den 9 augusti 2000 avslag Landratsamt Rems-Murr-Kreis Engin Ayaz ansökan och anmodade honom att lämna Tyskland under månaden efter delgivningen av avslagsbeslutet, vid äventyr av utvisning till Turkiet.

- 24 Engin Ayaz begärde den 14 september 2000 omprövning av detta beslut och ansökte samtidigt om att Verwaltungsgericht Stuttgart skulle bevilja ett interimistiskt skydd av hans rättigheter.
- 25 Denna domstol slog genom beslut av den 30 oktober 2000 fast att hans begäran av omprövning medförde ett uppskjutande av verkställigheten av beslutet i fråga.
- 26 Den 8 februari 2002 avslog Regierungspräsidium Stuttgart begäran om omprövning, med motiveringen att Engin Ayaz utgjorde ett betydande hot mot den allmänna säkerheten och den allmänna ordningen på grund av de allvarliga brott som han hade begått och att det inte stred mot vare sig den tyska konstitutionen eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna att utvisa honom.
- 27 Den 5 mars 2002 överklagade Engin Ayaz beslutet av Regierungspräsidium Stuttgart till Verwaltungsgericht Stuttgart.
- 28 Enligt Verwaltungsgericht Stuttgart var det omtvistade beslutet av den 8 februari 2002 förenligt med nationell rätt, eftersom det i Ausländergesetz (den tyska utlänningslagen) föreskrivs att en utlänning skall utvisas när denne, såsom i det förevarande fallet, under de fem senaste åren har meddelats slutgiltiga fällande domar i egenskap av ung lagöverträdare och då den sammanlagda strafftiden uppgår till minst tre och ett halvt år.
- 29 Verwaltungsgericht Stuttgart fann dock skäl att undersöka möjligheten att Engin Ayaz kunde åtnjuta skydd mot utvisning med stöd av artikel 14.1 i beslut nr 1/80,

såsom den har tolkats i domen av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), punkterna 50–64. Enligt Verwaltungsgericht Stuttgart följer det av den domen att artikel 14.1 utgör hinder för utvisning av en turkisk medborgare som åtnjuter en rättighet som direkt följer av nämnda beslut, när denna åtgärd har beslutats till följd av en fällande dom för ett brott och i syfte att avskräcka andra utlänningar, utan att den berördes personliga uppträdande ger någon konkret anledning att anta att han kommer att göra sig skyldig till andra allvarliga överträdelser som kan störa den allmänna ordningen i värdmedlemsstaten. Den hänskjutande domstolen ansåg att Engin Ayaz personliga uppträdande inte innebar någon konkret risk för nya allvarliga störningar av den allmänna ordningen, vilket betydde att utvisningsbeslutet skulle upphävas med stöd av artikel 14.1 i beslut 1/80.

30 Den hänskjutande domstolen kunde dock inte tillämpa denna bestämmelse utan att först ta ställning till huruvida Engin Ayaz tillhörde den grupp av personer som skyddas enligt beslut nr 1/80.

31 Verwaltungsgericht Stuttgart bedömde att Engin Ayaz inte med framgång kunde åberopa de rättigheter som enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 tillkommer de turkiska arbetstagare som är integrerade på arbetsmarknaden i medlemsstaten, eftersom han inte uppfyllde de villkor som uppställs enligt denna bestämmelse.

32 Vad beträffar artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 kunde han inte heller åtnjuta någon uppehållsrätt i Tyskland genom sin mor, eftersom hon aldrig hade haft anställning i värdmedlemsstaten. Däremot uppfyllde Engin Ayaz styvfars villkoret om att tillhöra den reguljära arbetsmarknaden i staten i fråga, vilket ledde till frågan huruvida Engin Ayaz skulle betraktas som en "familjemedlem" i denna bestämmelses mening. Det saknades dock ett tydligt svar på den frågan.

- 33 Verwaltungsgesicht Stuttgart fann att det mot denna bakgrund var nödvändigt med en tolkning av gemenskapsrätten för att avgöra tvisten i fråga, och beslutade att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till EG-domstolen:

”Skall en person som är under 21 år och som är styvson till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, betraktas som en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 [första stycket] i ... beslut [nr] 1/80?”

Tolkningsfrågan

- 34 För att kunna besvara tolkningsfrågan påpekar domstolen inledningsvis att det framgår av lydelsen i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 att två kumulativa villkor måste vara uppfyllda för att en person skall åtnjuta rättigheterna i denna bestämmelse. Personen i fråga skall dels vara familjemedlem till en turkisk arbetstagare som redan tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, dels ha fått tillstånd från de behöriga myndigheterna i denna stat att där förena sig med arbetstagaren i fråga.
- 35 Vad gäller det andra av dessa villkor följer det av fast rättspraxis att bestämmelserna om associeringen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Turkiet, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att reglera både turkiska medborgares inresa i respektive stat och villkoren för deras första yrkesverksamhet, vilket innebär att sådana turkiska medborgares första tillstånd att resa in i en medlemsstat i princip regleras uteslutande av den nationella rätten i denna stat (se senast domen av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl., REG 2003, s. I-12301, punkterna 63 och 65).

- 36 Den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt i det förevarande målet rör dock endast det första villkoret, vilket nämns ovan i punkt 34.
- 37 Frågan avser inte huruvida den turkiska medborgare som redan uppehåller sig i den berörda medlemsstaten skall betecknas som en arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i denna stat – vilket den hänskjutande domstolen utgår ifrån är fallet – utan endast huruvida styvsonen till en sådan arbetstagare skall anses vara en "familjemedlem" i den mening som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.
- 38 Denna bestämmelse innehåller inte någon definition av begreppet familjemedlem till en arbetstagare.
- 39 Begreppet måste dock tolkas på ett enhetligt sätt på gemenskapsnivå för att det skall kunna garanteras att det tillämpas på samma sätt i medlemsstaterna.
- 40 Dess innebörd skall sålunda fastställas med beaktande av det eftersträfvade målet och av sammanhanget.
- 41 Såsom domstolen redan tidigare har slagit fast är det system som inrättats genom artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 avsett att skapa gynnsamma förutsättningar

för familjeåterförening i värdmedlemsstaten, genom att, i ett inledande skede, tillåta den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar att uppehålla sig tillsammans med denne och genom att, efter en viss tid, förstärka deras ställning i värdmedlemsstaten genom att tillerkänna dem en rätt att tillträda en anställning i denna stat (se bland annat dom av den 17 april 1997 i mål C-351/95, Kadiman, REG 1997, s. I-2133, punkterna 34–36).

- 42 Samma syfte eftersträvas med förordning nr 1612/68 – och särskilt dess artikel 10.1 – vilken enligt punkterna 82 och 83 i domstolens dom av den 8 maj 2003 i mål C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (REG 2003, s. I-4301), tillkom, för att förtydliga föreskrifterna i artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse).
- 43 I domen av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), punkt 57, har domstolen slagit fast att den rätt som den migrerande arbetstagarens ”make och deras avkomlingar som är under 21 års ålder eller är beroende av dem för sin försörjning” har, enligt denna bestämmelse i förordning nr 1612/68, gäller såväl arbetstagarens avkomlingar som avkomlingarna till dennes make eller maka.
- 44 Enligt fast rättspraxis sedan domen av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475), punkterna 14, 19 och 20, anses det följa av lydelsen av artikel 12 i associeringsavtalet och artikel 36 i tilläggsprotokollet samt av syftet med beslut nr 1/80 – nämligen ett gradvis genomförande av den fria rörligheten för arbetstagare i enlighet med artiklarna 48 och 49 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 40 EG i ändrad lydelse) och artikel 50 i EG-fördraget (nu artikel 41 EG) – att de principer som uttrycks i de sistnämnda artiklarna i så hög grad som möjligt skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80 (se senast domen i det ovannämnda målet Wählergruppe Gemeinsam, punkt 72, och, analogt, vad beträffar artikel 14 i associeringsavtalet avseende friheten att tillhandahålla tjänster, domen i det ovannämnda målet Abatay m.fl., punkt 112).

- 45 Härav följer att innebörden av begreppet familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 skall fastställas med hänvisning till den tolkning som har gjorts av samma begrepp på området för den fria rörligheten för arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, och närmare bestämt med hänvisning till tillämpningsområdet för artikel 10.1 i förordning nr 1612/68 (se analogt dom i det ovannämnda målet *Wählergruppe Gemeinsam*, och av den 16 september 2004 i mål C-465/01, kommissionen mot Österrike, REG 2004, s. I-8291, vad gäller att överföra tolkningen av artikel 8.1 i samma förordning på turkiska arbetstagares valbarhet till organisationer såsom arbetstagarkammare och företagsråd).
- 46 För övrigt finns det ingenting i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 som indikerar att begreppet familjemedlem skulle vara begränsat till att endast avse arbetstagarens biologiska familj.
- 47 Tolkningen ovan stöds dessutom av domen av den 11 november 1999 i mål C-179/98, *Mesbah* (REG 1999, s. I-7955), där domstolen har slagit fast att begreppet familjemedlem i den mening som avses i artikel 41.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko, undertecknat i Rabat den 27 april 1976 och godkänt på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181), i förhållande till en migrerande marockansk arbetstagare omfattar avkomlingarna till arbetstagaren och till dennes make, vilka bor tillsammans med honom i värdmedlemsstaten. Eftersom denna tolkning har fastställts inom ramen för ett samarbetsavtal, måste den i än högre grad vara tillämplig när det gäller ett associeringsavtal vilket har en ambitiösare målsättning (se ovan punkt 3).

- 48 Med hänsyn till vad som anförts ovan skall tolkningsfrågan besvaras så att artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 skall tolkas så att när en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har en styvson som är under 21 år eller är beroende av den turkiska arbetstagaren för sin försörjning, skall denne styvson anses vara en familjemedlem till arbetstagaren i denna bestämmelses mening, och åtnjuta de rättigheter som följer av beslutet i fråga, under förutsättning att han har erhållit vederbörligt tillstånd att förena sig med arbetstagaren i värdmedlemsstaten.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

Artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen som fattats av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, skall tolkas så att när en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har en styvson som är under 21 år eller är beroende av den turkiska arbetstagaren för sin försörjning, skall denne styvson anses vara en familjemedlem till arbetstagaren i denna bestämmelses mening, och åtnjuta de rättigheter som följer av beslutet i fråga, under förutsättning att han har erhållit vederbörligt tillstånd att förena sig med arbetstagaren i värdmedlemsstaten.

Underskrifter