Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 20 januari 2016 [1]

Mål C-561/14

Caner Genc
mot
Integrationsministeriet

(begäran om förhandsavgörande från Østre Landsret (regional domstol i östra Danmark, Danmark))

”Associeringsavtal EEG-Turkiet — Beslut nr 1/80 — Fri rörlighet för arbetstagare — Familjeåterförening — Nationella bestämmelser om nya strängare villkor för familjeåterförening för icke yrkesverksamma familjemedlemmar till yrkesverksamma turkiska medborgare som är bosatta och har uppehållstillstånd i den aktuella medlemsstaten — ’Standstill’-klausul — Tillämpningsområde — Ny begränsning — Motivering — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet”

1. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande har den hänskjutande domstolen begärt att domstolen ska tolka artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80), vilket antogs av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Avtalet ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (nedan kallat associeringsavtalet EEG-Turkiet). [2] Begäran har ingetts inom ramen för en tvist mellan den turkiske medborgaren Caner Genc och de danska myndigheterna avseende de sistnämndas avslag på hans begäran om uppehållstillstånd för familjeåterförening.

I – **Inledning**

2. Klaganden vid den nationella domstolen, Caner Genc, är turkisk medborgare och född år 1991. Hans far, som också är turkisk medborgare, har varit bosatt i Danmark sedan år 1997 och har ett permanent uppehållstillstånd sedan år 2001. Efter föräldrarnas skilsmässa år 1997, och trots att hans far utsågs till hans vårdnadshavare, stannade Caner Genc kvar i Turkiet, hos sina farföräldrar, där han träffade sin mor regelbundet. Hans två äldre bröder har uppehållstillstånd i Danmark sedan maj 2003.

3. Den 5 januari 2005 ansökte Caner Genc om uppehållstillstånd i Danmark för att återförenas med sin far som då var arbetstagare i landet.

1 — Originalspråk: franska.
2 — EGT L 217, 1964, s. 3685.

4. I augusti 2006 avslog Udlændingeservice, numera Udlændingestyrelsen (den danska migrationsmyndigheten) hans ansökan. Caner Genc överklagade detta beslut till integrationsministeriet vilket fastställde beslutet om avslag den 18 december 2006. Ministeriet gjorde bland annat gällande att Caner Genc aldrig hade varit i Danmark, att han hade tillbringat hela sitt liv i Turkiet där han också gick i skola, att han endast talade turkiska och att han inte hade träffat sin far mer än sporadiskt under de två senaste åren. Ministeriet drog slutsatsen att han inte hade någon anknytning till det danska samhället och inte hade eller kunde få en tillräcklig förankring i Danmark för att kunna integreras i samhället. Ministeriet framhöll även att Caner Gencs far inte heller kunde anses vara särskilt väl integrerad eller ha en tillräcklig förankring i det danska samhället och att han i varje fall kunde besöka sin son i Turkiet.

5. Den 17 september 2007 beslutade integrationsministeriet att inte ompröva sitt beslut om avslag. Den 9 december 2011 ogillade en domstol i första instans Caner Gencs överklagande. Caner Gencs överklagade detta avgörande till den hänskjutande domstolen.

6. Både den danska migrationsmyndighetens och integrationsministeriets bedömning vilar på 9 § stycke 13 i utlänningslagen (udlændingeloven) (nedan kallad utlänningslagen). Enligt denna bestämmelse, som infördes år 2004,[3] kan uppehållstillstånd, ”då sökanden och en av sökandens föräldrar är bosatt i hemlandet eller i ett annat land, endast beviljas om sökanden har eller har möjlighet att uppnå en sådan förankring i Danmark att det finns förutsättningar för en lyckad integration här i landet. Detta gäller dock inte, om ansökan ges in senast två år efter det att den här i landet bosatta personen uppfyller villkoren [för utfärdande av uppehållstillstånd] eller om särskilda omständigheter talar däremot, utöver hänsyn till familjens enhet”.[4]

7. Behöriga myndigheter ska företa en skönsmässig bedömning för att avgöra om sökanden har eller kan få en tillräcklig förankring i Danmark – de ska med andra ord värdera sökandens chanser att lyckas integreras i det danska samhället. Vid denna bedömning ska hänsyn enligt den hänskjutande domstolen tas till ett visst antal kriterier, bland annat längden på och arten av barnets tidigare vistelser i Danmark, i vilket land barnet har tillbringat mest tid, var barnet har haft sin skolgång, vilket språk barnet talar och i vilken grad barnet har präglats av danska värderingar och normer under sin uppväxt. Vid bedömningen ska hänsyn även tas till i vilken grad den förälder som barnet ansöker om att få återförenas med är integrerad i och har en anknytning till det danska samhället. Den hänskjutande domstolen har även redogjort för ett antal fall då det inte krävs någon förankring i Danmark, exempelvis när barnet eller en av föräldrarna lider av sjukdom eller har en funktionsnedsättning eller för det fallet att ett nekande av återförening strider mot Danmarks internationella åtaganden eller mot barnets överordnade intresse i den mening som avses i konvention om barnets rättigheter, som undertecknades i New York den 20 november 1989 och som har ratificerats av samtliga medlemsstater.

8. Den hänskjutande domstolen har framhållit att kravet på tillräcklig förankring i Danmark infördes i den danska rättsordningen år 2004. Det följer emellertid av artikel 13 i beslut nr 1/80 att ”[g]emenskapens medlemsstater och Turkiet [inte får] 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”.

3 — Genom lag nr 427 av den 9 juni 2004 om ändring av utlänningslagen och integrationslagen (lov nr. 427 af 9. Juni 2004 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven).

4 — Detta var ordalydelsen i 9 § stycke 13 i utlänningslagen vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, efter den ändring som infördes genom lag nr 324 av den 18 maj 2005 om ändring av utlänningslagen, lagen om ingående och upplösning av äktenskap och lag om återsändande (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven). Bestämmelsen ändrades även år 2012 och flyttades därefter till 9 § stycke 16 i nämnda lag. I detta förslag till avgörande hänvisar jag ändå till 9 § stycke 13 i utlänningslagen, eftersom den motsvarar det aktuella danska rättsläget då myndigheterna för första gången prövade Caner Gencs ansökan. Efter denna lagändring 2012 är nämnda artikel för övrigt inte längre tillämplig på ansökningar om uppehållstillstånd som inges av, eller för, barn under sex års ålder.

9. Den hänskjutande domstolen vill således veta om denna ”standstill”-klausul är tillämplig även när det gäller under vilka förutsättningar turkiska arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden kan göra anspråk på att få återförenas med familjemedlemmar som inte är ekonomiskt aktiva i den berörda medlemsstaten. Den hänskjutande domstolen anser inte att domstolens praxis är entydig i detta avseende. För det fallet att 9 § stycke 13 i utlänningslagen ska anses utgöra en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, vill den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska klargöra arten av den proportionalitetsprövning som ska göras för att avgöra om nämnda begränsning kan anses motiverad.

10. Under dessa förutsättningar, med anledning av svårigheten att tolka unionsrätten, beslutade Østre Landsret (regional domstol i östra Danmark) att vilandeförklara målet och att, genom beslut som inkom till domstolens kansli den 5 december 2014, hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska ”standstill”-klausulen i artikel 13 i … beslut 1/80 … och/eller stand still-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet [vilket undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel och ingicks, godkändes och bekräftades i gemenskapens namn genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (nedan kallat tilläggsprotokollet)[5]] tolkas så, att ”standstill”-skyldigheten omfattar nya och skärpta villkor för möjligheten till familjeåterförening för familjemedlemmar som inte är ekonomiskt aktiva, såsom underåriga barn till ekonomiskt aktiva turkiska medborgare som är bosatta och har uppehållstillstånd i en medlemsstat, med beaktande av

a) EU-domstolens tolkning av stand still-klausulen i bland annat dom Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], dom Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), dom Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] och dom Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)],

b) syftet med och innehållet i Ankaraavtalet [(associeringsavtalet EEG-Turkiet)], såsom det tolkats i, bland annat, dom Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] och dom Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)] samt med hänsyn till

— att avtalet och dess protokoll och beslut med mera inte innehåller några bestämmelser om familjeåterförening, och

— att familjeåterförening … alltid har reglerats i sekundärrättsakter, för närvarande i rörlighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG [av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77)])?

2) När fråga 1 besvaras, ombeds EU-domstolen klargöra huruvida en eventuell härledd rätt till familjeåterförening för familjemedlemmar till ekonomiskt aktiva turkiska medborgare som är bosatta och har uppehållstillstånd i en medlemsstat gäller för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare (se artikel 13 i beslut 1/80), eller om den endast gäller för familjemedlemmar till turkiska egenföretagare (se artikel 41.1 i tilläggsprotokollet).

3) Om fråga 1 (och fråga 2) besvaras jakande, ombeds EU-domstolen klargöra huruvida ’standstill’-klausulen i artikel 13 … i beslut 1/80 ska tolkas så, att nya begränsningar som ’motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad[e] att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det’ (förutom dem som nämns i artikel 14 i beslut 1/80) är tillåtna?

5 — EGT L 293, s. 1.

4) Om fråga 3 besvaras jakande, ombeds EU-domstolen klargöra följande:

   a) Vilka riktlinjer ska gälla för begränsningsprövningen och proportionalitetsbedömningen? EU-domstolen ombeds härvid klargöra om det i detta hänseende gäller samma principer som i EU-domstolens praxis om familjeåterförening i samband med unionsmedborgares fria rörlighet, vilken grundar sig på rörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38) och bestämmelserna i fördraget, eller om det ska göras en annan bedömning.

   b) Om det ska göras en annan bedömning än den som följer av EU-domstolens praxis om familjeåterförening i samband med unionsmedborgares fria rörlighet ombeds EU-domstolen klargöra, om man ska utgå ifrån den proportionalitetsbedömning som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna gör vad gäller rätten till skydd för familjelivet i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950]. Om detta inte är fallet ombeds EU-domstolen klargöra vilka principer som i så fall ska följas?

   c) Oavsett vilken bedömningsmetod som ska användas, ombeds EU-domstolen besvara följande fråga: Kan en sådan bestämmelse [såsom 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen] – enligt vilken det är ett villkor för familjeåterförening mellan en person, som är tredjelandsmedborgare och har uppehållstillstånd och bor i Danmark, och denna tredjelandsmedborgares underåriga barn, då barnet och barnets andra förälder bor i hemlandet eller ett annat land, att barnet har eller har möjlighet att uppnå en sådan anknytning till Danmark att det finns förutsättningar för en vällyckad integration i Danmark – anses ’motivera[d] av tvingande skäl av allmänintresse [samt anses] ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte [gå] utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det?”

11. Den danska regeringen och Europeiska kommissionen har yttrat sig över förevarande begäran om förhandsavgörande. Vid förhandlingen den 20 oktober 2015 yttrade sig klaganden i det nationella målet, den danska och den österrikiska regeringen samt kommissionen.

II – **Rättslig bedömning**

A – *Den första och den andra frågan*

12. Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka bör prövas tillsammans, för att få klarhet i tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80 och omfattningen av ”standstill”-skyldigheten enligt den bestämmelsen. I synnerhet vill den hänskjutande domstolen veta om en ny begränsning av möjligheten till familjeåterförening för ekonomiskt inaktiva anhöriga till en turkisk arbetstagare kan omfattas av nämnda skyldighet och om den härledda rätten till familjeåterförening som medgavs i dom Dogan [6] för familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som utnyttjar sin etableringsfrihet även ska fastställas mot bakgrund av den fria rörligheten för turkiska arbetstagare.

13. Den danska regeringen, som i sitt skriftliga yttrande tycks ge uttryck för samma farhågor som den hänskjutande domstolen, har uttryckligen uppmanat domstolen att se över sin rättspraxis enligt dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Den danska regeringen har bedömt ett visst antal domar i vilka domstolen har tolkat ”standstill”-klausuler – både artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och artikel 13 i beslut nr 1/80 – för att försöka visa att domstolens ställningstagande i dom Dogan är isolerat och inte tycks vara samstämmigt med domstolens tidigare avgöranden. Före dom Dogan [7] ansågs rätten till

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

familjeåterförening alltid ligga utanför tillämpningsområdet för ”standstill”-skyldigheten. Den danska regeringen har anfört att domstolen måste överge denna praxis och återgå till den rent ekonomiska essensen i associeringsavtalet och de olika handlingar som antagits med stöd av associeringsavtalet, i enlighet med vad domstolen medgav i dom Demirkan [8].

14. Innan jag förklarar varför den hänskjutande domstolens tvivel och den danska regeringens farhågor enligt min mening vilar på en felaktig tolkning av domstolens praxis – vilken enligt min mening inte har fastställt en härledd rätt till familjeåterförening –, vill jag ta upp hur ”standstill”-skyldigheten har tolkats och definierats av domstolen.

1. Allmänna överväganden avseende ”standstill”-skyldigheten i artikel 13 i beslut nr 1/80 i domstolens praxis

15. Det är ostridigt att Caner Gencs far hade en avlönad anställning då klaganden i det nationella målet ansökte om uppehållstillstånd. Caner Gencs far befann sig således i en sådan situation som kan hänföras till den fria rörligheten för arbetstagare och som uteslutande omfattas av artikel 13 i beslut nr 1/80. [9]

16. Domstolen har slagit fast att nämnda artikel har direkt effekt [10] och att den ska läsas med beaktande av det sammanhang i vilket samtliga bestämmelser i det beslutet ingår. [11]

17. Vad beträffar sammanhanget framgår det av fast rättspraxis att syftet med associeringsavtalet EEG-Turkiet är att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna vilket ska ske bland annat genom att fri rörlighet för arbetstagare genomförs [12] stegvis. [13] Vad beträffar just beslut nr 1/80 har domstolen slagit fast att det syftar till ”att främja en gradvis integration av turkiska medborgare i värdmedlemsstaten, i den mån dessa uppfyller villkoren i en av bestämmelserna i detta beslut och därmed åtnjuter de rättigheter som följer av beslutet” [14] och att syftet ”med undantag för det särskilda förhållandet för familjemedlemmar som fått tillstånd att ansluta sig till en turkisk arbetstagare som redan har rätt att vistas på en medlemsstats område, … i huvudsak är att turkiska arbetstagare gradvis skall integreras i medlemsstaten genom att utföra ett reguljärt och i princip oavbrutet arbete”. [15]

18. Domstolen har även prövat förhållandet mellan ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och motsvarande klausul i artikel 13 i beslut nr 1/80. Trots en viss skillnad i ordalydelsen [16] har domstolen slagit fast att de båda klausulerna har samma ändamål, nämligen att gradvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare, fri etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster genom att de nationella myndigheterna förbjuds att införa nya hinder för dessa friheter i syfte att inte försvåra att nämnda friheter gradvis genomförs. [17] Dessa båda bestämmelser har följaktligen samma

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Vad beträffar tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80 respektive artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att ”[d]e båda bestämmelserna [visserligen har] samma innebörd, men var och en av dem avser dock ett väl avskilt område. Bestämmelserna kan därmed inte tillämpas samtidigt” (dom Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

10 — Dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

11 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 91).

12 — Dom Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 63).

13 — Se artikel 12 i associeringsavtalet. Se även dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 63), dom Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punkt 65) och dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 50).

14 — Dom Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

15 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 90).

16 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 69).

17 — Som dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 72), dom kommission/Nederländerna (C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 48), dom Toprak och Oguz (C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756, punkt 52) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 94).

innebörd,[18] är av samma slag[19] och ska tolkas på ett sammanfallande sätt.[20] Således finns det ingen anledning att medge att ”standstill”-klausulen avseende den fria rörligheten för arbetstagare ska ges en mer begränsad omfattning än samma klausul avseende etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster.[21] Domstolens överväganden beträffande ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i beslut nr 1/80 i tilläggsprotokollet gäller även tolkningen av artikel 13 i beslut nr 1/80, nämligen att ”standstill”-skyldigheten i artikel 13 på samma sätt [ska] anses omfatta nya hinder för utövandet av den fria rörligheten för arbetstagare genom att ett vid en viss tidpunkt existerande villkor görs strängare.”[22]

19. När domstolen väl hade fastställt att artikel 13 i beslut nr 1/80 hade direkt effekt och angett att bestämmelsen hade samma räckvidd som artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, återstod att fastställa dess innebörd. Domstolen fann att ”standstill”-klausulen ”inte utgör en materiell bestämmelse som ersätter och undanröjer tillämpning av relevant materiell rätt. ’Standstill’-klausulen är i stället mera av en processuell bestämmelse som i tidsmässigt hänseende reglerar vilka bestämmelser i en medlemsstats lagstiftning som skall ligga till grund för prövningen av en turkisk medborgares situation då denne önskar utnyttja etableringsfriheten i en medlemsstat”.[23] Genom klausulen har de avtalsslutande parterna åtagit sig en skyldighet som rent juridiskt endast innebär ett avstående.[24]

20. Domstolen har även vid upprepade tillfällen erinrat om att ”standstill”-klausulen inte i sig ger upphov till några rättigheter[25] eller innebär att en turkisk medborgare får etableringsrätt eller uppehållstillstånd,[26] eftersom rätten till inresa i en medlemsstat inte kan hänföras till gemenskapsrätten utan uteslutande regleras av nationell rätt.[27] Domstolen har således medgett att ”beslut nr 1/80 inte [påverkar] medlemsstaternas behörighet att vägra en turkisk medborgare rätten att resa in i deras område och att där inneha en första avlönad anställning”.[28] Däremot innebär den en reglering av situationen för de turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerade på arbetsmarknaden i en medlemsstat.[29] Likväl har domstolen medgett att ”standstill”-klausulen enbart kan beröra villkoren för turkiska medborgares inresa och vistelse i en medlemsstat i egenskap av en följd av utövandet av en ekonomisk verksamhet.[30]

21. Konkret utgör ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 ett generellt hinder mot att en medlemsstat antar nya bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas restriktivare villkor vad gäller rätten att utöva den fria rörligheten för arbetstagare i en medlemsstat än vad som gällde när beslut nr 1/80 trädde i kraft med avseende på den berörda medlemsstaten.[31] Samma bestämmelse utgör även hinder mot att nya begränsningar av den fria rörligheten för

18 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 70) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 81).

19 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 71) och dom kommissionen/Nederländerna (C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 48).

20 — Dom Toprak och Oguz (C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756, punkt 54) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 94).

21 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 73).

22 — Dom Toprak och Oguz (C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756, punkt 54).

23 — Se, analogt, dom Tum och Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punkt 55) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 89).

24 — Dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 47), dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 58), dom Tum och Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punkt 46) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 87).

25 — Dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 58).

26 — Se analogt, dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 64) och dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 62).

27 — Se, analogt, dom Tum och Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punkt 54).

28 — Dom Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

29 — Se dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

30 — Se, analogt, dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 55).

31 — Se dom Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 33 och där angiven rättspraxis). Domstolen drog en liknande slutsats om ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet i dom Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 69), dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 66), dom Soysal och Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, punkt 47) och dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 39). För fullständighetens skull vill jag tillägga att bedömningen av huruvida en ny bestämmelse föreligger ska göras antingen i förhållande till tidpunkten för ikraftträdandet av beslut nr 1/80 i den berörda medlemsstaten eller i förhållande till den mest gynnsamma lagstiftning som antagits efter nämnda ikraftträdande; se dom Toprak och Oguz (C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756, punkterna 49 och 56) och dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 94).

arbetstagare införs i medlemsstaternas lagstiftning efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft i den berörda medlemsstaten. Förbudet gäller även begränsningar rörande materiella och/eller processuella villkor i fråga om turkiska medborgares första inresa i medlemsstaten, i syfte att utöva denna frihet. [32]

22. Så här långt i bedömningen konstaterar jag att domstolen inte har uteslutit att tillämpningsområdet för ”standstill”-skyldigheten indirekt kan omfatta villkoren för inresa och vistelse för familjemedlemmar, som inte har rättigheter enligt beslut nr 1/80, till turkiska medborgare som är ekonomiskt aktiva, förutsatt att ett samband kan fastställas mellan utövandet av de sistnämndas ekonomiska verksamhet och nämnda inresa eller vistelse. Det var just den kopplingen som bekräftades i dom Dogan [33].

2. Den sociala dimensionen i beslut nr 1/80, familjeåterföreningens ”ekonomiska dimension” och ”standstill”-skyldigheten

23. Frågan om familjeåterförening har inte lämnats oberörd i domstolens praxis när det gäller ”standstill”-klausuler inom ramen för associeringen Europeiska ekonomiska gemenskapen–Turkiet (nedan kallad associeringen EEG–Turkiet). Med hänsyn till den väsenslika kopplingen mellan utövandet av en ekonomisk verksamhet och de rättigheter som tillerkänns turkiska medborgare som utövar denna verksamhet i en medlemsstat, har domstolen uttalat att ”familjeåterförening … inte [utgör] en rättighet för familjemedlemmar till en invandrad turkisk arbetstagare. Det krävs i stället att ett beslut fattas av de nationella myndigheterna med tillämpning endast av lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten, men med beaktande av de grundläggande rättigheterna”. [34] Följaktligen har beslut nr 1/80 tillfört en tydlig social dimension till associeringen mellan EEG och Turkiet. [35] Artikel 13 i beslut nr 1/80 hör för övrigt till de ”sociala bestämmelserna” i nämnda beslut, vilket enligt domstolen vittnar om att den fria rörligheten för arbetstagare, vilken skulle genomföras gradvis, innebär ”ytterligare ett steg”. [36] Vid tolkningen av de ”sociala” bestämmelserna i beslut nr 1/80 medgav domstolen att den familjeåterförening som tillerkänns turkiska arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i medlemsstaterna bidrar såväl till att förbättra kvaliteten på deras vistelse som till deras integration i dessa stater. På så sätt främjar familjeåterföreningen den ekonomiska och sociala sammanhållningen i samhället. [37] Denna familjeåterförening är emellertid inte ovillkorlig, och domstolens uttalande ska ses mot bakgrund av dom Dülger [38]. I det målet uttalade sig domstolen om artikel 7.1 i beslut nr 1/80, i vilken anges vilka rättigheter som tillkommer familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden *vilka har beviljats tillstånd att återförenas med arbetstagaren*. Även om domstolen i ett annat sammanhang har fastslagit att de sistnämnda enligt beslut nr 1/80 inte behöver ha en anställning för att få resa in på en medlemsstats territorium när det sker som en familj tillsammans med en turkisk arbetstagare som redan har uppehållstillstånd i medlemsstaten, [39] har domstolen beträffande i synnerhet artikel 13 i nämnda beslut uttalat att detta avser ”arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning”. [40]

24. Jag vill i detta skede erinra om att klaganden i det nationella målet ännu inte befinner sig i Danmark utan har ansökt om att få återförenas med sin far där. Han befinner sig inte i en sådan situation som omfattas av artikel 7.1 i beslut nr 1/80 och följaktligen kan han inte själv göra gällande artikel 13 i nämnda beslut.

32 — Se dom Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

34 — Dom Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 64).

35 — Se, bland annat, dom Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punkt 45).

36 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 77) och dom Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 48).

37 — Se dom Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 42) och dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 34)

38 — C-451/11, EU:C:2012:504

39 — Se dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 82).

40 — Dom Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 84).

25. Dom Dogan [41], som enligt den danska regeringen avviker från domstolens tidigare praxis och därför inte bör tas i beaktande, ligger helt i linje med den sistnämnda. Domen innebar inte att familjemedlemmar till turkiska arbetstagare tillerkändes någon självständig rätt till familjeåterförening, och domstolen medgav inte heller att hustrun till en turkisk arbetstagare, som ännu inte hade rest in i den medlemsstat där arbetstagaren utövade sin ekonomiska frihet, hade rätt att göra gällande artikel 13 i beslut nr 1/80. Domstolen medgav i den domen, för övrigt på mitt förslag, att denna artikel endast kunde anföras av en turkisk arbetstagare som var ekonomiskt aktiv, bosatt i en medlemsstat och därmed den ende som åtnjöt rättigheter enligt de handlingar som reglerade associeringsavtalet EEG–Turkiet. [42] För övrigt var dom Dogan [43] inte första gången som domstolen medgav att ”standstill”-klausulen kan anföras mot nationell lagstiftning som rör villkoren för inresa i en medlemsstat för en make till en turkisk medborgare som är bosatt i den medlemsstaten i syfte att familjen ska återförenas. Detta medgavs nämligen av domstolen redan i dom Toprak och Oguz. [44]

26. Vad beträffar den danska regeringens önskan att återgå till rättspraxis enligt dom Demirkan [45], står det klart att denna praxis inte är relevant i förevarande mål. Det målet avsåg en svärdotter, som var turkisk medborgare och önskade återförenas med sin svärfar i Tyskland, vilken i sin tur var tysk medborgare och bosatt i det landet. Frågan var huruvida hon kunde anses ha rätt att göra gällande artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, i den mån hon skulle vara mottagare och inte tillhandahållare av tjänster när hon väl anlänt till Tyskland. I det målet, och i motsats till förevarande begäran om förhandsavgörande, rörde det sig inte om turkisk arbetstagare som redan var bosatt i en medlemsstat och redan utövade en ekonomisk frihet.

27. Trots den ”sociala” arten av bestämmelserna i beslut nr 1/80 har domstolen således aldrig gått så långt i sin praxis att den helt frikopplat rätten till familjeåterförening från utövandet av en ekonomisk frihet. Som jag tidigare haft tillfälle att konstatera är det således endast i den mån bestämmelserna för familjeåterförening påverkar turkiska arbetstagares situation som det finns skäl att låta dem omfattas av tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80. [46]

28. Mot bakgrund av vad domstolen slog fast i dom Dogan [47] kan en turkisk medborgares beslut att etablera sig i en av Europeiska unionens medlemsstater och inneha en stadigvarande anställning påverkas negativt om lagstiftningen i den medlemsstaten försvårar eller omöjliggör en familjeåterförening. Nämnda turkiska medborgare kan då tvingas välja mellan anställningen i den berörda medlemsstaten eller familjelivet i Turkiet.

29. Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan bör slutsatsen bli att en sådan lagstiftning som den aktuella i det nationella målet – vilken obestridligen gör det svårare för en turkisk arbetstagare med uppehållstillstånd i en medlemsstat att återförenas med sina minderåriga barn genom att villkoren för den första inresan i den berörda medlemsstaten skärps jämfört med de villkor som gällde då beslut nr 1/80 trädde i kraft – [48] utgör en ny begränsning av den fria rörligheten för turkiska arbetstagare i den mening som avses i artikel 13 i nämnda beslut.

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Se punkt 32 i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) samt punkt 20 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i det målet (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — C-300/09 och C-301/09, EU:C:2010:756.

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Se punkt 23 och där angiven rättspraxis i mitt förslag till avgörande i mål Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Se, analogt, dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 35).

48 — Se punkt 2.6 i begäran om förhandsavgörande. Den danska regeringen har visserligen bestritt att artikel 13 i beslut nr 1/80 kan tillämpas på denna typ av lagstiftning, men däremot har den medgett att 9 § stycke 13 i utlänningslagen, som infördes 2004, utgör en skärpning av den tidigare lagstiftningen och följaktligen en ny begränsning.

B – *Den tredje och den fjärde frågan*

30. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka även de ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i beslut 1/80 är motiverad. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen veta vilka förutsättningar som ska gälla för proportionalitetsprövningen. Även om det i princip ankommer på nationella domstolar att utföra denna prövning har den hänskjutande domstolen uttryckligen begärt att domstolen ska ta ställning om proportionalitetsprövningen av artikel 9 § stycke 13 i utlänningslagen. Innan detta ställningstagande kan göras ska det emellertid avgöras huruvida det föreligger ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en ny begränsning.

1. Främjande av en lyckad integration som tvingande skäl av allmänintresse

31. Domstolen har redan slagit fast att en begränsning som har ”till syfte eller effekt att en turkisk medborgares rätt till fri rörlighet för arbetstagare i en medlemsstat underkastas villkor som är restriktivare än de som var tillämpliga då beslut nr 1/80 trädde i kraft är förbjuden, såvida den inte omfattas av de begränsningar som anges i artikel 14 i beslutet eller motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det”.[49] Detta bekräftades av domstolen, i enlighet med den samstämmiga tolkningen av ”standstill”-klausulerna, i dom Dogan[50] avseende nya begränsningar i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. Domstolen medgav uttryckligen att en ny begränsning kan vara motiverad inte enbart av de skäl som avses i artikel 14 i beslut nr 1/80, det vill säga allmän ordning, säkerhet och hälsa, utan även av tvingande skäl av allmänintresse, vilka utgör välkända skäl som motiverar hinder i domstolens praxis om de grundläggande friheterna. I dom Demir[51] medgav visserligen domstolen att syftet att förhindra olovlig inresa och vistelse utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, men i dom Dogan lämnades frågan obesvarad när det gällde syftet att motverka tvångsäktenskap och att befrämja integrationen.[52]

32. I förevarande mål har den danska regeringen anfört att 9 § stycke 13 i utlänningslagen ska anses motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse, nämligen att garantera en lyckad integration.

33. Domstolen har inte varit särskilt krävande när den bekräftat skäl av allmänintresse.[53] I dom Demir[54] nöjde sig domstolen med ett enkelt konstaterande, utan något föregående resonemang. Som jag framhåller ovan tog domstolen inte ens ställning i detta avseende i dom Dogan.[55]

34. Jag är benägen att anse att om domstolen handlade på detta vis, var det även för att medge att staterna har ett eget handlingsutrymme i denna fråga. Därmed är jag även benägen att godta att ett befrämjande av en lyckad integration i sig kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse, särskilt som den springande punkten i förevarande mål är frågan om den nya begränsningen är adekvat, nödvändig och proportionerlig snarare än vilket skäl som motiverar begränsningen.

49 — Dom Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 40).

50 — Se punkt 41 i mitt förslag till avgörande i mål Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) och punkt 37 i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Dom Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 41).

52 — Se punkt 38 i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — Kritik avseende en viss avsaknad av stringens har kunnat anföras i detta hänseende. Se Hatzopoulos, V., ”Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, s. 191, Martin, D., ”Discriminations, entraves och raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité”, *Cahiers de droit européen*, 1998, s. 261 och s. 561 och Barnard, C., ”Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?”, *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, s. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. En icke uttömmande förteckning av tvingande skäl av allmänintresse finns, bland annat, i skäl 40 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (JO L 376, s. 36).

35. Farhågor avseende integration är således inte främmande för unionsrätten.[56] Inte heller strider de mot det mål som eftersträvas genom associeringen EEG–Turkiet. Vid ett första påseende tycks således det tvingande skäl av allmänintresse som anförts av den danska regeringen kunna medges.

2. Kan 9 § stycke 13 i utlänningslagen garantera att det eftersträvade målet uppnås utan att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet?

a) Fastställelse av vidden av proportionalitetsprövningen

36. Inledningsvis bör den hänskjutande domstolen få svar på frågan huruvida den proportionalitetsprövning som ska företas för att fastställa i vilken mån en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, kan medges, måste likna den prövning som kan företas när det gäller iakttagandet av artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950.

37. Den prövning som ska göras är samma prövning som vid ett åsidosättande av en av de ekonomiska friheterna enligt fördraget. Detta följer tydligt av hur domstolen benämnde prövningen i dom Demir[57] och dom Dogan[58].. Det följer även av den omständigheten att domstolen, bland annat i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), valde att inte föra sitt resonemang på området för de grundläggande rättigheterna utan tvärtom mot bakgrund av de ekonomiska friheter som turkiska medborgare åtnjuter under de förutsättningar som fastställs genom bestämmelserna för associeringen mellan EEG och Turkiet och för vilka familjeåterförening endast ses som en ”naturlig följd” eller en ”förlängning”.[59]

38. Att betrakta 9 § stycke 13 i utlänningslagen som en ny begränsning i den mening som avses i beslut nr 1/80 innebär som sagt[60] inte att bestämmelsen utgör något frontalangrepp på rätten till familjeåterförening för fadern till klaganden i det nationella målet. Däremot betyder det att hans möjlighet att utöva och behålla en anställning i en av unionens medlemsstater kan påverkas av den omständigheten att hans underårige son, som han är vårdnadshavare till, inte kan eller får svårare att återförenas med honom. Precis som frågan huruvida det föreligger en ny begränsning alltid har prövats mot bakgrund av den fria rörligheten för en turkisk arbetstagare – som fadern till klaganden i det nationella målet – måste frågan huruvida nämnda begränsning kan motiveras prövas på samma villkor som hinder för den fria rörligheten prövas.

39. Att vid tolkningen av artikel 13 i beslut nr 1/80 göra samma prövning som domstolen företar när hinder föreligger är i mitt tycke inte att gå för långt i assimileringen mellan turkiska arbetstagares rättigheter och de rättigheter som medges unionsmedborgare. Under alla omständigheter har parterna i associeringsavtalet kommit överens om att låta sig inspireras av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare,[61] och domstolen har slagit fast att de principer som uttrycks i nämnda bestämmelser i möjligaste mån ska tillämpas på de turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter som följer av beslut nr 1/80.[62]

56 — Se, bland annat, artikel 79.4 FEUF. Främjandet av en lyckad integration kan även hänföras till målet om ekonomisk och social sammanhållning som anges både i artiklarna 4.2 c FEUF och 174 första stycket FEUF och i skälen 4 och 15 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12). Generaladvokat Kokott medgav även i ett annat sammanhang att legitima mål eftersträvas med en lagstiftning som relaterar till integrationen av anslutande familjemedlemmar (se punkterna 33 och 34 i generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i mål K och A, C-153/14, EU:C:2015:186).

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — Gazin, F., ”Regroupement familial dans le cadre de l’accord d’association UE-Turquie”, *Europe*, oktober 2014, kommentar 394.

60 — Se ovan punkt 27.

61 — Se artikel 12 i associeringsavtalet.

62 — Se, exempelvis, dom Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punkt 55 och där angiven rättspraxis) och dom Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punkterna 58, 66 och 68).

40. Efter detta klarläggande ska jag så pröva 9 § stycke 13 i utlänningslagen.

b) Tillämpning i förevarande fall

41. Av vad som anförts av den hänskjutande domstolen och den danska regeringen framgår att 9 § stycke 13 i utlänningslagen innebär att ett underårigt barn som ansöker om uppehållstillstånd för att återförenas med en av sina föräldrar som redan är bosatt i Danmark ska ha eller ska kunna få en tillräcklig förankring i Danmark för att kunna integreras framgångsrikt. Detta krav, som avser barn över sex års ålder,[63] gäller endast för ansökningar som ges in minst två år efter det att den förälder som är bosatt i Danmark erhållit permanent uppehållstillstånd och för det fallet att barnet är bosatt i ursprungslandet med den andra föräldern. Enligt den danska lagstiftarens ordval är syftet med detta krav att förhindra att föräldrarna väljer att låta barnet stanna kvar i ursprungslandet för att uppfostras i enlighet med det landets kultur och inte präglas av danska normer och värderingar.

42. Av såväl förarbetena till förslaget till utlänningslag som av promemorior om gällande praxis, vilka delvis återges i handlingarna i målet, framgår att behöriga danska myndigheter ska göra en skönsmässig bedömning för att fastställa huruvida sökanden har en tillräcklig förankring i Danmark. Bedömningen ska göras mot bakgrund av en rad olika kriterier för att ställa ett slags diagnos och/eller göra en prognos avseende sökandens chanser att integreras.

43. Hänsyn ska tas till alla tillgängliga uppgifter om längden på och arten av barnets vistelser i Danmark och i ursprungslandet, var barnet har tillbringat större delen av sin barndom och haft sin skolgång[64] och vilka språk barnet behärskar. De danska myndigheterna ska även fastställa huruvida barnet har präglats tillräckligt av danska värderingar och normer för att ha eller kunna få en tillräcklig förankring i det danska samhället. Hänsyn ska även tas till i vilken grad den förälder som är bosatt i Danmark är integrerad i samhället och hur nära anknytning till nämnda samhälle den föräldern har.[65]

44. De danska myndigheterna har inte samma befogenhet att göra en skönsmässig bedömning i en rad undantagsfall då det inte behöver styrkas att barnet har en tillräcklig förankring i Danmark för att kunna integreras framgångsrikt i landet. Även om ansökan om uppehållstillstånd inges mer än två år efter det att den förälder som är bosatt i Danmark erhållit permanent uppehållstillstånd ska uppehållstillstånd i princip alltid beviljas i följande fall: om barnet i fråga, den förälder som är bosatt i ursprungslandet eller den förälder som är bosatt i Danmark lider av sjukdom eller har en allvarlig funktionsnedsättning, om den förälder som är bosatt i Danmark fram till dess inte kände till exakt var barnet vistades, om den förälder som är bosatt i Danmark från och med den tidpunkten uppfyller villkoren om underhåll eller hemvist, om den förälder som är bosatt i Danmark inte i något fall kan vistas i ursprungslandet där barnet är bosatt eller om ett avslag på en ansökan om återförening strider mot Danmarks internationella åtaganden eller mot barnets överordnade intresse i den mening som avses i New Yorkkonventionen om barnets rättigheter, vilken undertecknades den 20 november 1989 och som har ratificerats av samtliga medlemsstater.

45. Däremot ska en ansökan avslås om myndigheterna fastställer att den förälder som är bosatt i Danmark medvetet har underlåtit att låta barnet komma till Danmark för att det ska uppfostras i enlighet med ursprungslandets kultur. Hänsyn ska då tas till sökandens ålder, eftersom det är möjligt att ansöka om familjeåterförening till dess att sökanden fyller 15 år.

63 — Till följd av 2012 års lagändring.

64 — Det följer emellertid av en promemoria i vilken beskrivs praxis avseende 9 § stycke 13 i utlänningslagen, som delvis återges i begäran om förhandsavgörande, att en vistelse eller skolgång i Danmark som är kortare än ett år inte ska tas i beaktande.

65 — Den omständigheten att den förälder som redan vistas i Danmark är vårdnadshavare till barnet är emellertid inte avgörande. Det tycks även som om det i praktiken inte läggs någon vikt vid frågan huruvida de barn som redan återförenats med sin förälder i Danmark har lyckats integreras.

46. Ratio legis för 9 § stycke 13 i utlänningslagen tycks således vara väl avvägt, eftersom de danska myndigheterna samtidigt som de ska företa en skönsmässig tolkning i varje enskilt fall måste ta hänsyn till en rad olika kriterier. Dessutom krävs i vissa fall inte att en faktisk eller möjlig förankring i det danska samhället påvisas.

47. Den danska regeringen har anfört att den omständigheten att kravet på en tillräcklig förankring inte är automatiskt räcker för att den aktuella lagstiftningen ska anses proportionerlig, i enlighet med vad domstolen slog fast i dom Dogan [66]. Visserligen slog domstolen i den domen fast att en bestämmelse i vilken föreskrivs att en ansökan automatiskt ska avslås om det inte visas att tillräckliga språkkunskaper föreligger, utan att omständigheterna i varje enskilt fall beaktas, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet. [67] Däremot ger detta inte stöd för slutsatsen att en bestämmelse i vilken föreskrivs en sådan prövning av nämnda omständigheter godkänns i en proportionalitetsprövning på det enda villkoret. [68]

48. Huruvida 9 § stycke 13 i utlänningslagen är proportionerlig måste besvaras med ett längre resonemang, och därför är det viktigt att granska systematiken i bestämmelsen. Det framgår tydligt av såväl ordalydelsen som av nationell praxis att denna artikel vilar på ett grundläggande antagande, som enligt min mening är svårt att motbevisa, om att olika kulturer är oförenliga. Ett barn som föds och uppfostras i en tredjestat kan i det närmaste till sin natur inte längre integreras. Jag noterar även att sökandena måste styrka att de i viss mån präglats av danska normer och värderingar, vilka inte definieras någonstans. Skulle de danska myndigheterna se lika strängt på en ”sen” ansökan om återförening om utlänningslagen exempelvis tillämpades på amerikanska medborgare? Skulle de då lika kategoriskt kritisera att ett barn medvetet har hållits kvar så länge som möjligt i ursprungskulturen, så att chanserna till integration nästan blivit obefintliga?

49. Jag är inte övertygad om sambandet mellan en lång vistelse i en tredjestat och en omöjlig integration. Inte att förglömma är att dessa familjers ekonomiska situation ofta är förklaringen till att besöken i Europa inte blir så täta. Det handlar inte endast om ett hypotetiskt val av vilken kultur som är att föredra, utan även, och kanske framför allt, om knappa ekonomiska omständigheter.

50. Inte heller låter jag mig övertygas av den åtskillnad som görs i ansökningssystemet för uppehållstillstånd mellan ansökningar som ges in senast två år efter det att en förälder som är bosatt i Danmark har beviljats permanent uppehållstillstånd – vilka ska beviljas automatiskt – och ansökningar som ges in efter dessa två år. Att denna tidsfrist har löpt ut har enligt min mening ingen koppling till utsikterna om en framtida integration, i synnerhet då det rör sig om underåriga barn. Jag anser att det råder en viss brist på stringens mellan den nationella åtgärden och det mål som påstås eftersträvas.

51. Ponera att fadern Genc erhöll permanent uppehållstillstånd då hans son var sju och ett halvt år. Ponera vidare att denne son aldrig har varit i Danmark, har tillbringat hela sin barndom i Turkiet och endast talar turkiska, så som tycks vara fallet i det nationella målet. Vi tänker oss att detta barn ger in en ansökan när han är tio år. Är då dessa ytterligare sex månader [69] som han tillbringat i Turkiet av den arten att de så till den grad påverkar hans chanser till integration i det danska samhället att han därefter ska behöva styrka en tillräcklig förankring? Fram till dess han blev nio och ett halvt år skulle han sannolikt ha beviljats uppehållstillstånd utan att han skulle ha kunnat anses ha haft en närmare anknytning till Danmark.

52. Om syftet med 9 § stycke 13 i utlänningslagen snarare är att motverka sen återförening, torde det ha varit lämpligare, om än inte tillräckligt, att fastställa ett ålderskriterium.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Se dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 38).

68 — Det är även värt att notera att Caner Gencs ombud vid förhandlingen hävdade att inget undantag från kravet på att styrka en tillräcklig förankring i det danska samhället beviljats och att alla ansökningar på grundval av 9 § stycke 13 i utlänningslagen i praktiken avslagits.

69 — Jämfört med den tidpunkt då han kunde inge en ansökan utan att behöva styrka en tillräcklig förankring.

53. Trots att det enligt vad som anges ovan ankommer på de danska myndigheterna att ställa en ”diagnos” avseende barnets grad av prägling, noterar jag, för att vidhålla den medicinska liknelsen, att denna diagnos inte följs upp med någon behandling. I stället för ett avslag som vilar på en pessimistisk prognos om utebliven integration skulle man kanske kunna tänka sig ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som förnyas på villkoret att barnet deltar i undervisning i danska språket eller dansk samhällskunskap.

54. Visserligen vägleds de danska myndigheterna av en rad olika kriterier när de ska göra sin bedömning inför ett beslut om uppehållstillstånd med stöd av 9 § stycke 13 i utlänningslagen. Dessa kriterier är emellertid alldeles för många och samtidigt inte tillräckligt specifika för att vara förutsägbara och förhindra att systematiska avslag blir praxis hos myndigheterna. Som anges ovan anser jag exempelvis att det är i högsta grad problematiskt att det saknas en uttrycklig definition av vad som avses med danska normer och värderingar. De kriterier som ska ligga till grund för de danska myndigheternas bedömning räknas upp i förklaringarna, men för de flesta av dem anges att de inte vart och ett i sig ska vara avgörande.[70] Det väcker frågan om de inte är kumulativa, i vilket fall kravnivån blir mycket hög. Som redan framhållits ligger det inte nödvändigtvis i linje med det eftersträvade syftet att använda sig av dessa kriterier, eftersom det egentligen inte är styrkt på vilket sätt det föreligger ett allvarligt och ofrånkomligt hinder för en lyckad integration av det underåriga barnet om dessa kriterier inte är uppfyllda.

55. Av samtliga dessa skäl föreslår jag att domstolen ska slå fast att den nya begränsningen i 9 § stycke 13 i utlänningslagen går utöver vad som är nödvändigt för att nå målet om en lyckad integration. Följaktligen finns det skäl att fastställa att artikel 13 i beslut nr 1/80 utgör hinder för en bestämmelse, som införts efter det att nämnda beslut trädde i kraft, som innebär att underåriga barn som ansöker om att få återförenas med en turkisk förälder som har en anställning i Danmark måste styrka att de har eller kan få en tillräcklig förankring i denna medlemsstat om det har gått två år efter det att nämnda förälder erhöll uppehållstillstånd.

III – **Förslag till avgörande**

56. Mot ovanstående bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara Østre Landsrets (regional domstol i östra Danmark) frågor på följande sätt:

1) En sådan lagstiftning som den aktuella i det nationella målet, vilken obestridligen gör det svårare för en turkisk arbetstagare med uppehållstillstånd i en medlemsstat att återförenas med sina underåriga barn genom att villkoren för barnens första inresa i den berörda medlemsstaten skärps jämfört med de villkor som gällde vid tidpunkten för ikraftträdandet av beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, vilket antogs av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, vilket avtal ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, utgör en ny begränsning av den fria rörligheten för turkiska arbetstagare i den mening som avses i artikel 13 i nämnda beslut.

2) Artikel 13 i beslut nr 1/80 utgör hinder för en bestämmelse som infördes efter det att nämnda beslut trädde i kraft och som innebär att underåriga barn som ansöker om att få återförenas med en turkisk förälder med en anställning i Danmark måste styrka att de har eller kan få en tillräcklig förankring i denna medlemsstat om det har gått två år efter det att nämnda förälder erhöll uppehållstillstånd.

70 — Det är i varje fall vad som följer av den promemoria om gällande praxis år 2007.