Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 21 december 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Associeringsavtalet EEG-Turkiet — Beslut nr 1/80 — Artikel 7 första stycket — Uppehållsrätt för familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat — Villkor — Inte nödvändigt att den turkiska arbetstagaren tillhör den reguljära arbetsmarknaden under de första tre åren av familjemedlemmens vistelse i medlemsstaten”

I de förenade målen C-508/15 och C-509/15,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland), av den 9 juli 2015, som inkom till domstolen den 24 september 2015, i målen

Sidika Ucar (C-508/15),

Recep Kilic (C-509/15)

mot

Land Berlin,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

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

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Sidica Ucar, genom P. Meyer, C. Rosenkranz och M. Wilken, Rechtsanwälte,

— Land Berlin, genom M. Wehner, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom D. Martin och T. Maxian Rusche, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 15 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 första stycket i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, som fogats till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket avtal undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av EEG:s medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan, å ena sidan, Sidika Ucar (mål C-508/15) och Recep Kilic (mål C-509/15) och, å andra sidan, Land Berlin (delstaten Berlin, Tyskland). Målen rör beslut meddelade av Ausländerbehörde Berlin (utlänningsmyndigheten i Berlin, nedan kallad utlänningsmyndigheten) vid Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (utlänningsmyndigheten i delstaten Berlin för medborgarskapsärenden och ärenden rörande allmän ordning, Tyskland) om avslag på Sidika Ucars och Recep Kilics respektive ansökan om förlängning av uppehållstillstånd i Tyskland och, vad gäller Recep Kilic, utlänningsmyndighetens beslut att utvisa Recep Kilic från denna medlemsstat.

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 Associeringsavtalet innehåller därför föreskrifter om en förberedande fas som ska göra det möjligt för Republiken Turkiet att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3), en övergångsfas under vilken en tullunion stegvis ska 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 ska vägledas av artiklarna [45 EG, 46 EG och 47 FEUF] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

Tilläggsprotokollet

6 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, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) – fastställs villkoren, utformningen och tidsplanen för genomförandet av den övergångsetapp som avses i artikel 4 i associeringsavtalet.

7 Tilläggsprotokollet utgör en integrerad del av associeringsavtalet enligt artikel 62 i protokollet.

8 Avdelning II i tilläggsprotokollet har rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”. Kapitel I i denna avdelning avser arbetskraft.

9 I artikel 36 i kapitel I i tilläggsprotokollet föreskrivs att fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras stegvis, enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet, mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av detta avtal och att associeringsrådet ska fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

Beslut nr 1/80

10 Associeringsrådet antog den 19 september 1980 beslut nr 1/80. Artiklarna 6, 7 och 14 i detta beslut återfinns i avsnitt 1, rörande frågor om anställning och fri rörlighet för arbetstagare, i kapitel II med rubriken ”Sociala bestämmelser”.

11 I artikel 6.1 i detta beslut föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör 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 förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta erbjudanden 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 detta beslut 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, med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,

— rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva avlönad verksamhet.”

13 I artikel 14.1 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

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

Tysk rätt

14 Det framgår av begäran om förhandsavgörande i mål C-509/15 att utfärdande av uppehållstillstånd i Tyskland i maj 1997 och förlängningen av ett sådant tillstånd april 1999 reglerades dels genom Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (utlänningslagen) av den 9 juli 1990 (BGB1. 1990 I, s. 1354, nedan kallad AuslG), i dess lydelse av den 29 oktober 1997 (BGBl. 1997 I, s. 2584), dels genom Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (förordningen om tillämpning av AuslG).

15 I 7 § punkt 2 AuslG, i dess lydelse av den 29 oktober 1997, föreskrevs följande:

”Uppehållstillstånd ska i regel nekas om

…

2. utlänningens försörjning … inte är tryggad genom egen förvärvsverksamhet, egna tillgångar eller andra egna medel …”

16 I 17 § AuslG, i dess lydelse av den 29 oktober 1997, vilken paragraf har rubriken ”Familjeåterförening med utländska medborgare” föreskrevs följande:

”(1) För en utländsk familjemedlem till en utlänning kan ett uppehållstillstånd beviljas och förlängas mot bakgrund av det skydd för äktenskap och familj som enligt artikel 6 i [Grundgesetz (grundlagen)] är påkallat för att upprätta och bevara familjegemenskapen med utlänningen i Tyskland.

(2) Uppehållstillstånd får meddelas i det syfte som anges i punkt 1 endast om

1. utlänningen har ett uppehållstillstånd eller en uppehållsrätt,

2. det finns en lämplig bostad och

3. familjemedlemmens försörjning är tryggad genom utlänningens egen förvärvsverksamhet, genom egna tillgångar eller andra egna medel. För att förhindra en särskilt svår situation kan ett uppehållstillstånd även beviljas om familjens försörjning säkerställs genom förvärvsverksamhet från den familjemedlem som uppehåller sig lagligt eller tolererat i Tyskland eller genom en underhållsskyldig familjemedlem.”

17 Enligt 96 § punkt 4 AuslG, i dess lydelse av den 29 oktober 1997, ska turkiska medborgare under 16 år som före den 15 januari 1997 var befriade från kravet på uppehållstillstånd och lagligen vistas i Tyskland, i enlighet med 17 § punkt 1, med avvikelse från 17 § punkt 2 leden 2 och 3 och 8 § punkt 1 leden 1 och 2, erhålla ett uppehållstillstånd.

18 Enligt 28 § punkt 4 i förordningen om tillämpning av AuslG ska turkiska medborgare under 16 år som innehar ett pass eller en godkänd id-handling för barn som ersätter pass, till och med den 30 juni 1998 automatiskt erhålla uppehållstillstånd enligt lag om de har rest in lagligt i Tyskland, om de sedan dess vistas lagligt i Tyskland, om minst en förälder har uppehållstillstånd och om anmälningsskyldigheten har uppfyllts.

19 Det framgår av begäran om förhandsavgörande i mål C-508/15 att utfärdandet av uppehållstillstånd under november månad år 2001 och ansökningarna om förlängning av dessa tillstånd under åren 2002 och 2004 reglerades genom bestämmelserna i AuslG, i dess lydelse enligt lag av den 16 februari 2001 (BGB1. 2001 I, s. 266) och av den 9 januari 2002 (BGB1. 2002 I, s. 361). I 18 § AuslG, i ändrad lydelse, som har rubriken ”Återförening med make eller maka”, föreskrevs följande:

”(1) Maken eller makan till en utlänning ska enligt 17 § beviljas uppehållstillstånd om utlänningen

…

3. innehar ett uppehållstillstånd, om äktenskapet ingåtts innan utlänningen reste in i landet och om detta uppgetts vid den första ansökan om uppehållstillstånd …

…

(2) Uppehållstillstånd kan meddelas med avvikelse från punkt 1 led 3.”

20 Det framgår även av besluten om hänskjutande att förlängning av uppehållstillstånd under 2006, upprättande av uppehållstillstånd i enlighet med associeringsavtalet samt utvisning, såvitt gäller de nationella målen, reglerades i tysk rätt genom Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utlänningars vistelse, sysselsättning och integration inom förbundsrepublikens territorium) av den 30 juli 2014 (BGBl 2004 I, s. 1950) och den version som publicerades den 25 februari 2008 (BGBl 2008 I, s. 162) av samma lag (nedan kallad AufenthG).

21 I 4 § punkt 5 AufenthG föreskrivs följande:

”En utlänning som har uppehållsrätt enligt [associeringsavtalet] men saknar både bosättningstillstånd och tillstånd att varaktigt bosätta sig inom EG är skyldig att styrka denna uppehållsrätt genom uppvisande av uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd utfärdas på ansökan.”

22 5 § AufenthG, med rubriken ”Allmänna villkor för uppehållstillstånd”, hade följande lydelse:

”(1) För ett beviljande av uppehållstillstånd krävs i regel att

1. försörjningen är säkrad.

…”

23 I 8 § AufenthG, med rubriken ”Förlängning av uppehållstillstånd”, föreskrevs följande:

”(1) Vid en förlängning av uppehållstillståndet är samma bestämmelser tillämpliga som vid beviljandet.

…”

24 11 § punkt 1 AufenthG hade följande lydelse:

”En utlänning som har utvisats, avvisats eller varit föremål för tvångsvis verkställighet av ett avlägsnandebeslut har inte längre rätt att resa in eller vistas i Tyskland. Något uppehållstillstånd kan inte utfärdas till vederbörande, även om de villkor som uppställs i förevarande lag är uppfyllda. …”

25 I 27 § AufenthG, som handlar om familjeåterföreningsprincipen, föreskrevs följande:

”(1) 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 [Grundgesetz (grundlagen)].

…”

26 I 30 § AufenthG, med rubriken ”Återförening med make eller maka”, föreskrevs följande:

”(1) Maken eller makan till en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd om utlänningen

1. innehar ett etableringstillstånd.

…”

27 Enligt 53 § AufenthG gällde följande:

”En utlänning ska utvisas

1. om han eller hon genom lagakraftvunnen dom har fällts till ansvar för ett eller flera uppsåtliga brott och därvid har blivit dömd till en minst treårig frihetsberövande påföljd eller särskild påföljd för unga lagöverträdare, om han eller hon under en femårsperiod genom flera lagakraftvunna domar har fällts till ansvar för uppsåtliga brott och därvid har blivit dömd till frihetsberövande påföljder eller särskilda påföljder för unga lagöverträdare som sammanlagt uppgår till minst tre år, eller om han eller hon genom den senaste lagakraftvunna domen har blivit dömd till internering.

2. om han eller hon genom lagakraftvunnen dom har fällts till ansvar för ett uppsåtligt brott mot narkotikalagen … och därvid har blivit dömd till en minst tvåårig särskild påföljd för unga lagöverträdare eller till en frihetsberövande påföljd utan möjlighet till uppskov med verkställigheten av påföljden …”

28 I 55 § AufenthG föreskrevs följande:

”(1) En utlänning får utvisas om hans eller hennes vistelse innebär fara för allmän ordning, allmän säkerhet eller andra viktiga intressen för Förbundsrepubliken Tyskland.

(2) En utlänning får enligt punkt 1 utvisas om han eller hon

…

2. gjort sig skyldig till ett åsidosättande av lagar, avgöranden eller rättsliga eller administrativa åtgärder som inte utgör en enstaka eller ringa händelse …”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-508/15

29 Sidika Ucar är en turkisk medborgare som år 1977 ingick äktenskap med Ökkes Ucar, som också är turkisk medborgare. Makarna var bosatta i Turkiet. Mellan åren 1978 och 1986 föddes fyra barn inom detta äktenskap. Äktenskapet upplöstes under år 1991.

30 Samma år ingick Ökkes Ucar äktenskap med en tysk medborgare som han därefter sammanlevde med i Tyskland. Under år 1996 erhöll han ett permanent uppehållstillstånd av myndigheterna i Tyskland. Äktenskapet upplöstes år 1999.

31 I september 2000 ingick Sidika Ucar på nytt äktenskap med sin tidigare make Ökkes Ucar. I november 2001 kom Sidika Ucar tillsammans med det yngsta gemensamma barnet till Tyskland med ett visum avsett att möjliggöra familjeåterförening med Ökkes Ucar. Den 27 november 2001 beviljade utlänningsmyndigheten henne ett uppehållstillstånd på grund av äktenskap som var giltigt till och med den 26 november 2002. Vid denna tidpunkt hade Ökkes Ucar varit anställd som bagare sedan maj 2000. I slutet av år 2001 lämnade han denna anställning och började i början av år 2002 en verksamhet som egenföretagare.

32 För att styrka säkerställd försörjning vid förfarandet för förlängning av uppehållstillståndet hänvisade Sidika Ucar till sin makes inkomster i dennes näringsverksamhet. Hennes uppehållstillstånd förlängdes för första gången den 28 november 2002 i två år och sedan återigen den 29 november 2004 till den 28 november 2006 på grund av fortsatt styrkta inkomster från makens näringsverksamhet. I oktober 2005 avslutade Ökkes Ucar sin näringsverksamhet och var sedan återigen anställd som bagare, vilket han var utan avbrott under perioden från den 1 november 2005 till december 2011.

33 Den 21 november 2006 beviljade utlänningsmyndigheten Sidika Ucar uppehållstillstånd för familjeåterförening med anmärkningen att hennes make sedan november 2005 återigen var anställd. Uppehållstillståndet förlängdes därefter flera gånger, senast till och med den 12 december 2013.

34 Den 16 augusti 2013 ansökte Sidika Ucar om uppehållstillstånd på grundval av uppehållsrätt enligt associeringsavtalet, enligt 4 § punkt 5 AufenthG. Hon gjorde därvid gällande att hon uppfyllde rekvisiten i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 mot bakgrund av att hennes make hade varit anställd utan avbrott sedan november 2005.

35 Genom beslut av den 6 maj 2014 avslog utlänningsmyndigheten ansökan om ytterligare förlängning av det uppehållstillstånd Sidika Ucar hade på grund av sitt äktenskap, med motiveringen att hennes försörjning inte var säkrad. Eftersom utlänningsmyndigheten bedömde att Sidika Ucar inte hade förvärvat någon uppehållsrätt enligt associeringsavtalet, beviljades hon inte heller uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i 4 § punkt 5 AufenthG och artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

36 Enligt utlänningsmyndigheten är det nämligen, för att uppehållsrätt ska kunna erhållas på grundval av dessa bestämmelser, nödvändigt dels att den familjemedlem som ger rätt till familjeåterförening redan tillhör den reguljära lokala arbetsmarknaden vid den tidpunkt då det första uppehållstillståndet för familjeåterförening beviljas, dels att den sammanförande fortsätter arbeta som anställd under de tre år som följer på beviljandet av detta uppehållstillstånd. Det räcker därför inte enligt utlänningsmyndigheten att den sammanförande senare arbetar som anställd och fortsätter göra detta under tre år. Slutligen ansåg utlänningsmyndigheten att en förlängning av uppehållstillståndet inte kan jämställas med ett tillstånd att förena sig med en arbetstagare i den mening som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, eftersom Sidika Ucar, då hon kom till Tyskland år 2001, redan hade erhållit tillstånd att förena sig med sin make som hade ställning som turkisk arbetstagare.

37 Sidika Ucar överklagade utlänningsmyndighetens beslut av den 6 maj 2014 till den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland).

38 Enligt den hänskjutande domstolen är det oklart vilket tillämpningsområdet som artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 ska anses ha.

39 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 tolkas så, att villkoren för tillämpning av bestämmelsen också är uppfyllda när den lagliga bosättning på tre år som krävs för en familjemedlem till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden har föregåtts av en tidsperiod under vilken den huvudberättigade, efter det att familjemedlemmen fått tillstånd att ansluta sig till arbetstagaren enligt den bestämmelsen, hade lämnat medlemsstatens reguljära arbetsmarknad?

2) Ska artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 tolkas så, att en förlängning av ett uppehållstillstånd kan anses utgöra ett tillstånd att ansluta sig till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden såsom föreskrivs i denna bestämmelse, om den berörda familjemedlemmen sedan den enligt denna bestämmelse tillåtna föreningen utan avbrott lever tillsammans med den turkiska arbetstagaren, men arbetstagaren i mellantiden har lämnat medlemsstatens reguljära arbetsmarknad och återinträtt på den igen först då uppehållstillståndet förlängdes?”

Mål C-509/15

40 Recep Kilic är en turkisk medborgare som föddes den 11 november 1993 i Turkiet när hans turkiska föräldrar, som redan bodde i Tyskland vid denna tid, var på semester. Han reste in i Tyskland den 16 april 1994. Vid denna tidpunkt var hans far arbetslös sedan över ett år tillbaka. Hans mor, som uppfostrade honom ensam efter makarnas separation, det vill säga från maj 1996 till dess att sonen var 14 år, stod utanför arbetsmarknaden. Efter att det i januari 1997 införts en skyldighet för alla turkiska medborgare under 16 år att inneha uppehållstillstånd, erhöll Recep Kilic den 5 maj 1997 ett uppehållstillstånd som var giltigt till och med den 5 maj 1999. Den 30 juni 1998 började modern att arbeta som anställd och arbetade nästan utan avbrott till och med april 2003, när hon påbörjade sin mammaledighet och en flera år lång föräldraledighet.

41 Den 23 april 1999 förlängde utlänningsmyndigheten Recep Kilics uppehållstillstånd med ett år. Ett intyg från hans mors arbetsgivare gavs in vid det tillfället. De tyska myndigheterna noterade dock att modern uppbar socialbidrag som vid denna tid inte juridiskt sett utgjorde hinder mot att förlänga Recep Kilics uppehållstillstånd. Detta uppehållstillstånd förlängdes därefter flera gånger tidsbegränsat, senast till den 10 november 2011. Sedan dess har Recep Kilic haft intyg som visar att det föreligger en tillfällig uppehållsrätt.

42 Recep Kilic har vid ett flertal tillfällen åtalats vid brottmålsdomstol. Senast dömdes han den 11 juni 2013 vid Amtsgericht Tiergarten (Distriktsdomstolen i Tiergarten, Tyskland) till fängelse i tre år och tre månader som ung lagöverträdare för organiserad olaga narkotikahandel. I denna dom beaktades ett flertal tidigare fällande domar avseende bland annat misshandel, olaga hot, organiserat rån, olaga förföljelse och skadegörelse.

43 Före vistelserna i fängelset hade Recep Kilic en kaotisk skolgång. Den 17 juni 2011, då han var frihetsberövad, tog han dock examen vid *Hauptschule* (påbyggnadsskola).

44 Den 24 juli 2014 beslutade utlänningsmyndigheten dels att avslå ansökan om förlängning av Recep Kilics uppehållstillstånd, dels att Recep Kilic, med stöd av 53 § punkterna 1 och 2 AufenthG jämförda med 55 § i denna lag, skulle utvisas från Tyskland.

45 Enligt utlänningsmyndigheten hade Recep Kilic inte uppehållsrätt enligt associeringsavtalet. Han hade nämligen inte förvärvat några rättigheter enligt artikel 7 i beslut nr 1/80, eftersom hans föräldrar inte hade tillhört den reguljära arbetsmarknaden under de tre år som följde på Recep Kilics inresa i Tyskland.

46 Utlänningsmyndigheten bedömde dessutom dels, mot bakgrund av de flera allvarliga brott Recep Kilic begått, att det kunde befaras att Recep Kilic skulle begå andra klandervärda handlingar i framtiden, dels att det förelåg en stor fara för viktiga samhällsintressen. Utlänningsmyndigheten fann därför att det förelåg ett sådant allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet som innebar att Recep Kilic skulle utvisas. Utlänningsmyndigheten bedömde nämligen efter en avvägning av de faktiska och rättsliga omständigheterna att en utvisning var nödvändig, eftersom det allmänna intresset klart uppvägde Recep Kilics personliga band till Förbundsrepubliken Tyskland och hans intresse av ett fortsatt uppehåll i landet.

47 Recep Kilic, som frigavs den 27 maj 2015, överklagade beslutet från utlänningsmyndigheten av den 24 juli 2014 till den hänskjutande domstolen den 1 september 2014 och gjorde därvid gällande att han förvärvat en uppehållsrätt enligt artikel 7 i beslut nr 1/80, eftersom hans mor hade tillhört den reguljära arbetsmarknaden i över tre år sedan den 30 juni 1998. Enligt Recep Kilic hade inte det skydd mot utvisning han är berättigad till enligt artikel 14 i beslut nr 1/80 beaktats i tillräcklig utsträckning vid intresseavvägningen i beslutet.

48 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Kan det anses utgöra ett tillstånd till familjeåterförening i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80 när en familjemedlem, efter att ha fått tillstånd att ansluta sig till de huvudberättigade personer som inte tillhörde arbetsmarknaden, beviljas förlängning av sitt uppehållstillstånd vid en tidpunkt när den huvudberättigade, med vilken familjemedlemmen lagligen var bosatt, har blivit arbetstagare?”

49 EU-domstolens ordförande beslutade den 27 oktober 2015 att förena målen C-508/15 och C-509/15 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

50 Förevarande förenade mål rör två turkiska medborgare, nämligen Sidika Ucar och Recep Kilic, som i egenskap av familjemedlemmar, närmare bestämt maka respektive son, till andra turkiska medborgare som är lagligt bosatta i Tyskland, har bosatt sig i denna medlemsstat där de har bott lagligt i mer än tio år och nekats förlängning av sina uppehållstillstånd av de tyska myndigheterna.

51 Fast rättspraxis ger vid handen att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera den fråga som hänskjutits (dom av den 8 december 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, punkt 18).

52 Med beaktande av de faktiska omständigheterna i de båda nationella målen, framgår det att den första tolkningsfrågan som ställts i mål C-508/15 även har relevans för mål C-509/15. Det är därför lämpligt att, för att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar som gör det möjligt för den att avgöra sistnämnda mål, pröva den första frågan i mål C-508/15 mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i båda de nationella målen.

Den första frågan i mål C-508/15

53 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan i mål C-508/15 för att få klarhet i huruvida artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att denna bestämmelse ger uppehållsrätt i värdmedlemsstaten till den familjemedlem till en turkisk arbetstagare som har fått tillstånd att resa in i denna medlemsstat för familjeåterförening och som från och med sin ankomst till värdmedlemsstaten har sammanlevt med denna turkiska arbetstagare, även om den period på tre år då arbetstagaren tillhört den reguljära arbetsmarknaden inte följt omedelbart på familjemedlemmens ankomst till värdmedlemsstaten, utan börjat efter ankomsten.

54 EU-domstolen konstaterar att bestämmelserna i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 klart, precist och ovillkorligt avser en rättighet – för familjemedlemmar till en turkisk medborgare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, vilka har tillstånd att återförenas med denna arbetstagare – att, med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från medlemsstaterna, efter minst tre års laglig bosättning anta erbjudanden om anställning (första strecksatsen) samt en rättighet att utöva valfri avlönad verksamhet i denna medlemsstat efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten (andra strecksatsen) (dom av den 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, punkt 27).

55 Enligt denna bestämmelse har familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare således, med förbehåll för iakttagandet av de villkor som räknas upp i bestämmelserna, en egen rätt att ta anställning i värdmedlemsstaten. I detta hänseende har EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att de rättigheter som enligt artikel 7 första stycket tillerkänns en turkisk arbetstagares familjemedlemmar vad avser anställning i den berörda medlemsstaten med nödvändighet – för att rätten att komma in på arbetsmarknaden och faktiskt utöva avlönad verksamhet inte ska förlora sin verkan – förutsätter att den berörda personen har en motsvarande uppehållsrätt (dom av den 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

56 Det framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse att det uppställs tre kumulativa villkor för att en person ska tillerkännas de rättigheter som följer av denna bestämmelse, nämligen att personen i fråga är familjemedlem till en turkisk medborgare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, att personen fått tillstånd från de berörda myndigheterna i denna stat att förena sig med nämnda arbetstagare och att personen har varit lagligt bosatt i denna medlemsstat i minst tre eller fem år (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkt 29).

57 Vad gäller villkoret avseende den turkiska arbetstagarens tillhörighet till den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, har EU-domstolen slagit fast att detta villkor hänger samman med uttrycket ”tillhör den reguljära arbetsmarknaden”, som har ett tillämpningsområde som är identiskt med tillämpningsområdet för samma begrepp i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 och således avser samtliga arbetstagare som följer värdmedlemsstatens lagar och författningar och som därmed har rätt att utöva yrkesverksamhet i denna stat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punkterna 22, 23 och 28).

58 Vad gäller villkoret att familjemedlemmen i fråga ska ha fått tillstånd att förena sig med den turkiske arbetstagaren, har EU-domstolen preciserat att detta villkor avser att från tillämpningsområdet för artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 utesluta familjemedlemmar till den turkiska arbetstagaren vilka rest in i värdmedlemsstaten och vilka är bosatta där i strid med lagstiftningen i denna medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, punkt 23).

59 I detta sammanhang har EU-domstolen slagit fast att denna bestämmelse avser situationen för en turkisk medborgare som, i egenskap av familjemedlem till en turkisk arbetstagare som tillhör eller har tillhört den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, antingen har tillåtits att förena sig med

nämnda arbetstagare i denna stat med stöd av bestämmelserna om familjeåterförening eller är född och alltid har bott i denna stat (dom av den 18 juli 2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

60 Vad slutligen gäller bosättningsvillkoret har EU-domstolen slagit fast att det enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 krävs att den turkiske arbetstagarens familjemedlem oavbrutet bor tillsammans med arbetstagaren under en period om minst tre år (dom av den 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punkt 30).

61 Enligt EU-domstolens fasta praxis krävs det nämligen enligt denna bestämmelse att den familjeåterförening som har legat till grund för familjemedlemmens inresa i värdmedlemsstaten under en viss tid tar sig uttryck i faktisk samlevnad i hushållsgemenskap med arbetstagaren och att så ska vara fallet så länge den berörda inte själv uppfyller villkoren för att få tillträde till arbetsmarknaden i denna stat (se, bland annat, dom av den 16 mars 2000, Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, punkt 36).

62 EU-domstolen har påpekat att det är en förutsättning för att en familjemedlem till en turkisk arbetstagare ska förvärva en rätt till tillträde till arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, att kravet att den turkiske arbetstagaren ska tillhöra den reguljära arbetsmarknaden har varit uppfyllt under åtminstone den treåriga samlevnadsperioden (dom av den 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punkt 37).

63 I förevarande mål är det utrett att såväl Sidika Ucar som Recep Kilic har fått tillstånd att förena sig med sina respektive familjemedlemmar, som båda två är turkiska medborgare, i värdmedlemsstaten samt att de alltid har bott tillsammans med maken respektive modern.

64 Det är även utrett att Sidika Ucars make och Recep Kilics mor utan avbrott i tre år har utövat sådan avlönad verksamhet som ger deras familjemedlemmar de rättigheter som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, inte omedelbart efter klagandenas respektive ankomst i värdmedlemsstaten utan senare.

65 EU-domstolen ska således utreda om det – såsom utlänningsmyndigheten funnit och såsom den tyska regeringen har gjort gällande – är nödvändigt att villkoret att den turkiska arbetstagaren ska tillhöra den reguljära arbetsmarknaden är uppfyllt såväl vid den tidpunkt då den berörde familjemedlemmen kommer till värdmedlemsstaten som under de tre eller fem år som omedelbart följer på detta datum, för att de ska kunna få uppehållsrätt enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

66 För det första föreskrivs inte något sådant villkor uttryckligen i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

67 För det andra ska artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 tolkas mot bakgrund av det syfte som eftersträvas med denna bestämmelse och mot bakgrund av det system som bestämmelsen inrättar.

68 Det system med gradvist förvärvande av rättigheter som föreskrivs i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 har två syften. I ett första skede, innan den inledande perioden om tre år har löpt ut, syftar nämnda bestämmelse till att göra det möjligt för familjemedlemmar till den migrerande arbetstagaren att vara med honom eller henne, och på så sätt, genom familjeåterförening, främja anställning och underlätta vistelsen för den turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten. I ett andra skede syftar nämnda bestämmelse till att främja en varaktig anpassning i värdmedlemsstaten för den migrerande turkiska arbetstagarens familj, genom att efter tre års reguljär bosättning ge den berörde familjemedlemmen möjlighet att själv tillträda arbetsmarknaden. Det huvudsakliga syftet med detta är att stärka familjemedlemmens ställning. Detta sker genom att han eller hon, som i detta skede redan är vederbörligen integrerad i värdmedlemsstaten, ges möjlighet att försörja sig själv i värdmedlemsstaten och därmed att skapa sig en självständig ställning i förhållande till den migrerande arbetstagaren (dom av den 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punkterna 38–40 och där angiven rättspraxis).

69 Med hänsyn till det övergripande syftet med beslut nr 1/80 – nämligen att inom det sociala området förbättra det system som gäller till förmån för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar för att gradvis genomföra fri rörlighet – är avsikten med det system som inrättats särskilt genom artikel 7 första stycket i samma beslut att skapa gynnsamma villkor för familjeåterförening i värdmedlemsstaten (dom av den 29 mars 2012, Kahveci, C-7/10 och C-9/10, EU:C:2012:180, punkt 34).

70 En sådan tolkning av artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 som föreslagits av den tyska regeringen – nämligen att en turkisk medborgare som Sidika Ucar eller Recep Kilic under sådana omständigheter som dem som är för handen i de nationella målen inte kan göra rättigheter enligt denna bestämmelse gällande av den enda anledningen att den treårsperiod då den turkiska arbetstagaren i fråga utövat avlönad verksamhet utan avbrott inte började direkt efter datumet för familjeåterföreningen – är enligt EU-domstolen överdrivet restriktiv med hänsyn till det syfte som eftersträvas med denna bestämmelse.

71 Det ska även påpekas att de berörda familjemedlemmarna, eftersom de inte uppfyller de villkor som uppställs i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, inte under några omständigheter skulle ha rätt att tillträda arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, vilket skulle innebära att de inte kan befästa sin ställning i denna medlemsstat även om de har bott där lagligt under flera år, i princip är väl integrerade och har sammanlevt med den turkiska medborgaren sedan sin ankomst till värdmedlemsstaten – detta under en period då medborgaren oavbrutet utövat avlönad verksamhet under minst tre eller fem år. Detta är inte förenligt med syftet med artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

72 Varken ordalydelsen i denna bestämmelse eller beslut nr 1/80 i allmänhet ger emellertid vid handen att de som antagit detta beslut hade för avsikt att utesluta familjemedlemmar till en så betydande kategori turkiska arbetstagare från de rättigheter som föreskrivs i artikel 7 första stycket i detta beslut.

73 EU-domstolens fasta rättspraxis ger dessutom vid handen att utövandet av de rättigheter som turkiska medborgare har enligt beslut nr 1/80 inte är underkastat något villkor som rör skälet till varför inrese- och uppehållstillstånd initialt beviljades vederbörande i värdmedlemsstaten (dom av den 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

74 I detta hänseende har EU-domstolen redan fastställt att artikel 6.1 i beslut nr 1/80 avser turkiska medborgare som är arbetstagare i värdmedlemsstaten, utan att det för den sakens skull krävs att de rest in i unionen som arbetstagare, vilket innebär att de kan ha förvärvat ställning som arbetstagare efter inresan i unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2008, Payir m.fl., C-294/06, EU:C:2008:36, punkt 38).

75 Under dessa omständigheter finner EU-domstolen följande. Villkoret att en turkisk arbetstagare ska tillhöra den reguljära arbetsmarknaden måste inte nödvändigtvis vara uppfyllt just vid den tidpunkt då familjemedlemmen till denne arbetstagare kommer till värdmedlemsstaten och under de tre eller fem år som följer omedelbart på detta datum, för att denna familjemedlem ska få uppehållsrätt enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

76 Mot denna bakgrund ska den första frågan i mål C-508/15 besvaras enligt följande: Artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att denna bestämmelse ger uppehållsrätt i värdmedlemsstaten till den familjemedlem till en turkisk arbetstagare som har fått tillstånd att resa in i denna medlemsstat för familjeåterförening och som från och med sin ankomst till värdmedlemsstaten har sammanlevt med denna turkiska arbetstagare, även om den period på minst tre år då arbetstagaren tillhört den reguljära arbetsmarknaden inte följt omedelbart på familjemedlemmens ankomst till värdmedlemsstaten utan börjat efter ankomsten.

Den andra frågan i mål C-508/15 och frågan i mål C-509/15

77 Med hänsyn till svaret på den första frågan i mål C-508/15 saknas anledning att besvara den andra frågan i mål C-508/15 och frågan i mål C-509/15.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 7 första stycket första strecksatsen i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen ska tolkas så, att denna bestämmelse ger uppehållsrätt i värdmedlemsstaten till den familjemedlem till en turkisk arbetstagare som har fått tillstånd att resa in i denna medlemsstat för familjeåterförening och som från och med sin ankomst till värdmedlemsstaten har sammanlevt med denna turkiska arbetstagare, även om den period på minst tre år då arbetstagaren tillhört den reguljära arbetsmarknaden inte följt omedelbart på familjemedlemmens ankomst till värdmedlemsstaten utan börjat efter ankomsten.

Underskrifter