FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED föredraget den 25 maj 2004 [1]

I — Inledning

1. Verwaltungsgericht Stuttgart har i detta mål ställt en fråga om tolkningen av beslut nr 1/80 från associeringsrådet EEG–Turkiet [2] (nedan kallat beslut nr 1/80). Den hänskjutande domstolen önskar framför allt få klarlagt om en styvson, som är under 21 år, till en turkisk arbetstagare som är anställd på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat skall anses vara en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

2. Det är framför allt det sammanhang som tolkningsfrågan har ställts i som är av intresse i detta mål. Turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar har på Europeiska gemenskapens territorium de rättigheter som de kan hämta från artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80. I detta beslut genomförs associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet. [3] De rättigheter som turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar har med stöd av beslut nr 1/80 skiljer sig i grunden från de rättigheter som arbetstagare från gemenskapens medlemsstater och deras familjemedlemmar kan hämta från artikel 39 EG och följande artiklar och från rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen [4] (nedan kallad förordning nr 1612/68), som är baserad på artikel 40 EG.

3. Den hänskjutande domstolen har frågat hur termen familjemedlem i artikel 7 i beslut nr 1/80 skall tolkas. Termen definieras inte i själva beslutet, och inte heller domstolen har tidigare behövt ta ställning till dess innebörd. Domstolen har förvisso i domen i målet

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — Beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling som fattades av det associeringsråd som instiftades genom associationsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet.

3 — Avtal om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet som den 12 september 1963 undertecknades i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å andra sidan och som har ingåtts, godkänts och bekräftats för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT L 217, 1964, s. 3685).

4 — EGT L 257, 1968, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33.

Baumbast och R [5] funnit att styvbarn till en arbetstagare från någon av gemenskapens medlemsstater har rättigheter enligt förordning nr 1612/68. I det aktuella målet gäller saken vilken betydelse denna dom har för de rättigheter som en styvson till en turkisk arbetstagare har enligt beslut nr 1/80, mot bakgrund av den väsentliga skillnaden mellan beslut nr 1/80 och förordning nr 1612/68.

4. Frågeställningen föranleder dessutom att det styvbarn som gynnas genom beslut nr 1/80 definieras närmare. Klaganden i målet vid den nationella domstolen var enligt tysk nationell rätt redan myndig, men ännu inte 21 år, när han ansökte om ett uppehållstillstånd (som utgjorde grunden till målet vid den nationella domstolen). Han hade vidare vid flera tillfällen gjort sig skyldig till brottslig verksamhet.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Associeringsavtalet EEG–Turkiet*

5. Associeringsavtalet syftar enligt artikel 2.1 till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, även vad gäller arbetskraft, genom att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (artikel 12) och genom att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14). På detta sätt hoppas man kunna höja det turkiska folkets levnadsstandard och underlätta Republiken Turkiets framtida anslutning till gemenskapen (fjärde skälet och artikel 28).

6. Associeringsavtalet innehåller härvidlag bestämmelser om en förberedande fas som skall göra det möjligt för Republiken Turkiet att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3), en övergångsetapp under vilken en tullunion stegvis skall införas och Turkiets och gemenskapens ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4) samt en slutfas som bygger på en tullunion och innebär en intensifierad samordning av parternas ekonomiska politik (artikel 5).

7. Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse: "För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och stegvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet." Associeringsrådet har således befogenhet att fatta beslut

5 — Dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), punkt 57.

för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta (artikel 22.1 i associeringsavtalet). Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats.

8. Artikel 9 i associeringsavtalet har följande innehåll: "De avtalsslutande parterna är ense om att inom tillämpningsområdet för detta avtal och utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda bestämmelser som antas med stöd av artikel 8, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden i enlighet med den princip som anges i artikel 7 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen."

B — *Beslut nr 1/80*

9. Associeringsrådet antog den 19 september 1980 beslut nr 1/80. Beslutet har anmärkningsvärt nog aldrig publicerats i den officiella tidningen [6]. I artikel 6.1 i beslutet föreskrivs följande: "Med undantag för bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

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

— rätt att efter tre års reguljär anställning, med förbehåll för det företräde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta ett erbjudande om anställning från valfri arbetsgivare som gjorts under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat, och

— rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat fritt anta valfri anställning."

10. I detta mål är artikel 7 av avgörande betydelse. Denna artikel innehåller bestämmelser om ställningen för familjemedlem-

6 — Denna brist vid beslutets tillkomst har inte utgjort något skäl för domstolen att ifrågasätta beslutets materiella giltighet.

marna till en turkisk arbetstagare som är anställd på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat. Dessa familjemedlemmar har, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom

— rätt att efter minst tre års laglig bosättning i medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning, och

— fritt tillträde till valfri betald verksamhet, efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten.

Barn till turkiska arbetstagare som har genomgått en yrkesutbildning i värdmedlemsstaten kan, oavsett hur länge de har varit bosatta i den medlemsstaten, anta erbjudanden om anställning i den medlemsstaten, på villkor att en av föräldrarna har varit reguljärt anställd i åtminstone tre år i sagda medlemsstat.

11. I artikel 14.1 föreskrivs följande: "Bestämmelserna i detta avsnitt[7] skall tillämpas med förbehåll för begränsningar som grundas på allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan."

C — Förordning nr 1612/68

12. I artikel 10 i förordningen föreskrivs följande:

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

a) arbetstagarens make och deras avkomlingar som är under 21 års ålder eller är beroende av dem för sin försörjning, och

b) släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem.

2. Medlemsstaterna skall underlätta mottagandet av alla familjemedlemmar som inte anges i punkt 1, om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer från.

7 — Artiklarna 6 och 7 tillhör denna del av beslutet.

3. Vad beträffar punkterna 1 och 2 måste arbetstagaren för sin familj ha tillgång till en bostad som anses normal för landets arbetstagare i den region där han eller hon är anställd. Denna bestämmelse får emellertid inte ge upphov till diskriminering mellan landets arbetstagare och arbetstagare från andra medlemsstater.

13. Jag nämner avslutningsvis artikel 11 i förordningen i vilken följande föreskrivs:

"När en medborgare i en medlemsstat har anställning eller driver en rörelse inom en annan medlemsstats territorium skall hans eller hennes make och de barn som är under 21 års ålder eller beroende av honom eller henne ha rätt att ta anställning inom hela denna stats territorium, även om de inte är medborgare i någon medlemsstat."

III — Bakgrund

A — *Bakgrunden till målet vid den nationella domstolen*

14. Engin Ayaz, klaganden i målet vid den nationella domstolen, föddes den 24 september 1979. Han är ogift och turkisk medborgare. Den 19 maj 1991 kom han tillsammans med sin mor från Turkiet till Förbundsrepubliken Tyskland för att bo där tillsammans med sin mor och sin styvfar. Styvfadern vistas legalt i Tyskland som arbetstagare sedan 1980-talet.

15. Enligt hänskjutandebeslutet har modern inte varit verksam som arbetstagare. Hon har aldrig haft något arbetstillstånd (Arbeitserlaubnis eller Arbeitsgenehmigung).

16. Ayaz har, bortsett från en kortare period från senhösten år 1999 till början av år 2000, alltsedan ankomsten till Tyskland bott tillsammans med sin styvfar och sin mor i en gemensam lägenhet. Efter avslutad Hauptschule (förberedande yrkesutbildning efter grundskolan) gick han en ettårig yrkesutbildning. Han har därefter påbörjat (men inte slutfört) två lärlingsutbildningar och har omväxlande varit arbetslös och arbetat som chaufför. Han har därefter under åren 1997–2001 dömts för brott vid ett flertal tillfällen. Brottens art varierade från olovlig körning till grovt rån, misshandel och våldtäkt.

17. Detta leder mig över till frågan om Ayaz har rätt till bosättning. Engin Ayaz hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, i enlighet med bestämmelser i nationell tysk utlänningslagstiftning om familjeåterförening och

skydd för familjelivet. [8] Han ansökte därefter den 8 juli 1999 om permanent uppehållstillstånd. Denna ansökan avslogs inte formellt. Den 24 mars 2000 ansökte han om en tidsbegränsad förlängning av sitt uppehållstillstånd. Landratsamt Rems-Murr-Kreis avslog ansökan genom beslut av den 9 augusti 2000 och uppmanade Ayaz att inom en månad efter att beslutet delgivits honom lämna Förbundsrepubliken, vid äventyr av utvisning till Turkiet.

18. Ayaz överklagade beslutet den 14 september 2000 till Regierungspräsidium Stuttgart. Samtidigt ansökte han hos Verwaltungsgericht Stuttgart om interimistiskt skydd. Genom beslut av den 30 oktober 2000 beslutade Verwaltungsgericht att Landratamts beslut skulle inhiberas i avvaktan på att klagandens överklagande behandlades.

19. Regierungspräsidium Stuttgart avslog genom beslut av den 8 februari 2002 överklagandet med en motivering som bland annat innehöll följande:

— De brottsliga gärningar som Ayaz har dömts för är av särskilt allvarligt slag. Det råder enligt Regierungspräsidium ingen tvekan om att Ayaz inte är villig eller i stånd att rätta sig efter den rättsordning som gäller i Tyskland. Han utgör därför en allvarlig och konkret fara för allmän ordning och säkerhet. De brott han har begått visar på ett personligt beteende som utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen.

— Utvisningen utgör inte något åsidosättande av artikel 6 i den tyska grundlagen eller av artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eftersom Ayaz är myndig och ogift.

— Ayaz kan inte heller åberopa artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80. Han har visserligen under förfarandet hävdat att hans mor har varit reguljärt anställd sedan år 1996, men han har ändå endast kunnat uppvisa ett lönebesked från januari 2001 och hittills har inga andra bevis framkommit. På grund härav måste man utgå från att modern inte har stått till den reguljära arbetsmarknadens förfogande.

20. Ayaz överklagade den 5 mars 2002 beslutet till Verwaltungsgericht i Stuttgart, som vid behandlingen av överklagandet har ställt den tolkningsfråga som nämnts i punkt 1 ovan.

8 — Härmed avses framför allt artiklarna 17 och 22 i Ausländergesetz.

B — *Den hänskjutande domstolens synpunkter*

21. Den hänskjutande domstolen har inledningsvis motiverat sin fråga genom att påpeka att varken tysk nationell rätt (särskilt artiklarna 47 och 48 i Ausländergesetz) eller Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utgör hinder för utvisning.

22. Om Ayaz däremot omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 kan han åberopa det särskilda skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 14.1 i ovannämnda beslut. Utvisning är då endast möjlig om det även, förutom den störning av allmän säkerhet och ordning som sker vid varje lagöverträdelse, föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen. Den hänskjutande domstolen grundar denna — restriktiva — tolkning av artikel 14.1 i beslut nr 1/80 på domen i målet Nazli. [9]

23. Den hänskjutande domstolen anser inte att villkoren i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 är uppfyllda i förevarande fall. Fastän Ayaz har dömts för brott vid upprepade tillfällen kan det inte antas att han utgör en konkret och faktisk fara för allmän ordning och säkerhet på ett sådant sätt att det hotar ett av samhällets grundläggande intressen. Detta kan inte heller utläsas ur de två brottmålsförfaranden som har anhängiggjorts vid Amtsgericht Waiblingen. Den hänskjutande domstolen är nämligen inte helt övertygad om att Ayaz verkligen är skyldig till de brott han har åtalats för.

24. Det är således av intresse för bedömningen av målet vid den nationella domstolen att få klarlagt om Ayaz omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7 i beslut nr 1/80. Eftersom modern enligt vad som angivits i utlänningsakterna aldrig har varit arbetstagare måste det då fastställas om Ayaz skall anses vara en familjemedlem i förhållande till sin styvfar.

25. För att kunna fastställa detta gör den hänskjutande domstolen en analys av texten till de artiklar i förordning nr 1612/68 som är mest relevanta för tolkningen av artikel 7 i beslut nr 1/80. Jag vill understryka att analysen avser den tyska språkversionen. Om man utgår från texten till artikel 11 i förordning nr 1612/68 är Ayaz inte en familjemedlem i förhållande till sin styvfar, eftersom endast barn (under 21 år) "till en medborgare" nämns i bestämmelsen. Till förmån för en tillämpning av artikel 11 i förordning nr 1612/68 talar att denna artikel liksom beslut nr 1/80 avser tillträde till arbetsmarknaden. Om man däremot utgår från begreppet familjemedlem i artikel 10.1 i förordning nr 1612/68 omfattas Ayaz av tillämpningsområdet för beslut nr 1/80, eftersom possessivpronomenet "hans" ("sein") inte används i artikel 10 när det gäller barnen, till skillnad från när det gäller

9 — Dom av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), punkt 55 och följande punkter.

maken, utan endast den bestämda formen "avkomlingarna" ("die") används. Härmed skulle även de barn som inte är gemensamma komma att omfattas. Denna uppfattning är huvudsakligen förhärskande inom tysk rättspraxis och doktrin. Det saknar i detta sammanhang betydelse om styvfadern försörjer eller har försörjt Ayaz, eftersom denne vid tiden då det sista uppehållstillståndet utlöpte (den 31 oktober 1999) ännu var under 21 år och det i gemenskapsrätten inte krävs att underhållsbidrag betalas.

C — *Förfarandet vid domstolen*

26. I detta mål har skriftliga yttranden inkommit från svaranden i målet vid den nationella domstolen (genom Landratsamt Rems-Murr-Kreis), från den tyska regeringen och från kommissionen. Svaranden anser att ett styvbarn inte skall anses som en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80. Den tyska regeringen och kommissionen anser däremot att ett styvbarn som är under 21 år omfattas av definitionen. Den tyska regeringen har påpekat att styvbarnet dock först måste ha fått tillstånd enligt nationell rätt i en medlemsstat att förena sig med den turkiske arbetstagaren.

IV — Bedömning

A — *Avgränsning*

27. Den hänskjutande domstolen har ställt en generell fråga. Den har frågat om en styvson som ännu inte har uppnått 21 års ålder skall anses vara en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80. Domstolen har således ställt en enkel fråga och har bortsett från de särskilda omständigheterna i fallet. Den hänskjutande domstolen har i tolkningsfrågan utgått från en analogi med begrepp som används i förordning nr 1612/68 (särskilt artiklarna 10 och 11 i förordningen). Det ligger nära till hands, eftersom domstolen i åtskilliga domar har funnit att de principer som uttrycks i artikel 39 EG och följande artiklar i så hög grad som möjligt skall tillämpas på turkiska medborgare som har de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80. [10]

28. Domstolen har i mellantiden, kort efter det att tolkningsfrågan ställts i det aktuella målet i domen i målet Baumbast och R [11], med avseende på förordning nr 1612/68, uttalat att styvbarn till en arbetstagare från någon av gemenskapens medlemsstater har vissa rättigheter. Med detta betraktelsesätt skulle den hänskjutande domstolens fråga snabbt kunna besvaras med en hänvisning till domen i målet Baumbast och R.

10 — Se senast dom av den 8 maj 2003 i mål C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (REG 2003, s. I-4301), punkt 72.

11 — Se ovan fotnot 5, punkt 57. Jag återkommer närmare till detta senare.

29. Vi vet emellertid att en enkel fråga inte per definition leder till ett enkelt svar som inte utan vidare kan utläsas ur domstolens rättspraxis. Detta gäller *a fortiori* i det aktuella fallet där en mer eller mindre mekanisk utvidgning av räckvidden av en tidigare dom från domstolen, i ett mål som avsåg fri rörlighet för arbetstagare på den inre marknaden, skulle leda till ett otillfredsställande resultat — otillfredsställande eftersom det skulle innebära att man bortsåg från den väsentliga skillnaden mellan å ena sidan artikel 39 EG och följande artiklar och å andra sidan beslut nr 1/80. Denna skillnad utgör grunden för mitt förslag till avgörande.

30. I artikel 39 EG och följande artiklar står fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen i förgrunden. Medlemsstaterna skall med stöd av gemenskapsrätten ge varje medborgare från en annan medlemsstat som omfattas av det extensivt tolkade arbetstagarbegreppet [12] rätt till bosättning, med förbehåll för några restriktivt tolkade inskränkningar avseende allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

31. De rättigheter som uttrycks i beslut nr 1/80 är av helt annan och betydligt mindre långtgående art. Enligt artikel 6 i beslut nr 1/80 har turkiska arbetstagare vissa rättigheter på arbetsmarknaden, om de enligt nationell invandrings- och arbetsmarknadslagstiftning är lagligt bosatta i en medlemsstat och arbetar där. I artikel 7 i ovannämnda beslut ges även familjemedlemmar till turkiska medborgare, som har fått tillstånd enligt nationell rätt att bosätta sig tillsammans med den arbetstagaren i den medlemsstaten, vissa rättigheter på arbetsmarknaden. Familjemedlemmar har dessa rättigheter på arbetsmarknaden även om de inte själva redan förvärvsarbetar i den medlemsstaten.

32. Beslut nr 1/80 innehåller härmed inga bestämmelser på området fri rörlighet för arbetstagare. Det saknar i detta sammanhang betydelse att artiklarna 6 och 7 i beslutet kan utgöra ett första steg i riktning mot det stegvisa genomförandet av fri rörlighet för arbetstagare, som är en av målsättningarna i associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet.

33. Jag anser således att det endast är möjligt att besvara den ställda frågan efter en grundlig analys av innehåll och innebörd, även med hänsyn till domstolens rättspraxis, av det skydd som ges turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar i beslut nr 1/80. Min analys omfattar två delar: under B skall jag beskriva kännetecknen för det system som etablerats i artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80, och under C skall jag mera specifikt behandla de rättigheter som barn till lagliga turkiska arbetstagare kan hämta från artikel 7.

12 — Se exempelvis den nyligen avkunnade domen av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkt 26 och följande.

B — *Artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80*

34. Detta mål gäller utvisning från en medlemsstat av en medborgare från tredje land.[13] Utvisning av medborgare från tredje land omfattas i princip av medlemsstaternas självständiga befogenhet, åtminstone så länge Europeiska gemenskapen inte har vidtagit de åtgärder avseende invandringspolitiken som föreskrivs i artikel 63.3 EG. De tyska myndigheterna vill använda denna självständiga befogenhet, och således åberopade den berörde medborgaren från tredje land den privilegierade ställning han påstod sig ha som familjemedlem i förhållande till en turkisk arbetstagare. Han har således åberopat ett undantag från huvudregeln att medlemsstaterna fortfarande har vittgående självständiga befogenheter vid genomförandet av sin invandringspolitik.

35. I det system som etableras i artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80 skall fyra steg särskiljas.

— Steg 1: rätten för turkiska arbetstagare att bosätta sig på medlemsstaternas territorier samt villkoren för deras första förvärvsarbete på dessa territorier styrs av nationell rätt.

— Steg 2: ytterligare rättigheter på arbetsmarknaden, efter att en turkisk arbetstagare har varit reguljärt anställd i åtminstone ett år i medlemsstaten. Vid denna tidpunkt kan arbetstagaren inte endast hämta rättigheter från nationell arbetsmarknadsrätt, utan även direkt från artikel 6 i beslut nr 1/80.

— Steg 3: rätten för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare att bosätta sig och deras tillträde till arbetsmarknaden under de tre första årens bosättning. Under denna fas är familjemedlemmarna endast underkastade medlemsstaternas nationella rätt. Icke desto mindre är dock utövandet av medlemsstaternas självständiga befogenheter under denna fas, inom de gränser som anges nedan, underkastade bestämmelserna i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i gemenskapsrätten.

— Steg 4: ytterligare rättigheter på arbetsmarknaden efter att familjemedlemmen till en turkisk arbetstagare har bott lagligt i åtminstone tre år i medlemsstaten. Vid denna tidpunkt kan familjemedlemmen inte endast hämta rättigheter från nationell arbetsmarknadsrätt, utan även direkt från artikel 7 i beslut nr 1/80.

36. Avseende steg 1 framgår det av fast rättspraxis från domstolen att beslut nr 1/80 inte påverkar medlemsstaternas befogenhet

13 — Se även mitt förslag till avgörande inför dom av den 23 september 2003 i mål C-109/01, Akrich (REG 2003, s. I-9607), och då särskilt inledningen till förslaget.

att besluta om turkiska arbetstagares rätt att bosätta sig på deras territorier och om villkoren för deras första anställning. [14] Medlemsstaterna behåller sin befogenhet att fatta sina egna beslut när det gäller att knyta till sig turkiska arbetstagare som kan fylla ut brister på den egna arbetsmarknaden. Såsom generaladvokaten Mischo korrekt har hävdat i sitt förslag till avgörande inför domen i målet Ergat, [15] har den turkiske arbetstagaren ingen rätt till bosättning. Han får dessutom inga rättigheter med stöd av associeringen EEG–Turkiet förrän han har arbetat ett år på en medlemsstats territorium.

37. Mot denna bakgrund finns det inte mycket att säga om steg 1 ur gemenskapsrättslig synpunkt. Turkiska arbetstagare likställs under denna fas med medborgare från vilket annat tredje land som helst. De kan inte hämta några rättigheter från gemenskapsrätten.

38. Avseende steg 2 skall det påpekas att associeringen endast reglerar situationen för turkiska arbetstagare som under viss tid (det vill säga åtminstone ett år) har tillhört den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten i enlighet med villkoren i artikel 6 i beslut nr 1/80. Vid denna tidpunkt kan turkiska arbetstagare hämta vissa rättigheter från beslut nr 1/80 som skall möjliggöra för dem att söka ny anställning. Det framgår av artikel 6.1 att dessa rättigheter stegvis blir alltmer omfattande. Rättigheterna på arbetsmarknaden medför med nödvändighet att de turkiska arbetstagarna har en rätt till bosättning som står i relation till deras arbetsrelaterade rättigheter. Detta är en förutsättning för rättigheternas ändamålsenliga verkan. [16]

39. Turkiska arbetstagare har inte rätt att fritt bosätta sig inom gemenskapen och de har följaktligen inga rättigheter i andra medlemsstater. [17] I beslut nr 1/80 ges turkiska arbetstagare vissa privilegier på arbetsmarknaden i den medlemsstat där de arbetar lagligt. Beslutet innehåller inte mindre, men heller inte mer. Rätten till bosättning för turkiska arbetstagare är således inte en grundläggande rättighet för honom som är jämförbar med den rätt som varje unionsmedborgare har med stöd av artikel 18 EG, [18] utan är endast en nödvändig följd av hans rättigheter som arbetstagare. Det framgår exempelvis även av att associeringsbestämmelserna utgår från att den turkiske arbetstagarens bosättning är begränsad i tiden. Det saknas exempelvis bestämmelser för honom, i analogi med vad som föreskrivs i artikel 2 i förordning nr 1251/70, om att han har rätt att stanna kvar i den medlemsstaten när han har uppnått den ålder som i den medlemsstaten berättigar till ålderspension. [19]

14 — Se, senast, dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl. och Nadi Sahin (REG 2003, s. I-12701), punkt 63 och följande punkter.

15 — Se förslag till avgörande inför dom av den 16 mars 2000 i mål C-329/97, Ergat (REG 2000, s. I-1487), punkt 47.

16 — Se bland annat domen i målet Nazli (ovan fotnot 9), punkt 28.

17 — Se, särskilt, dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, Tetik (REG 1997, s. I-329), och av den 11 maj 2000 i mål C-37/98, Savas (REG 2000, s. I-2927).

18 — Se i denna fråga domen i målet Baumbast och R (ovan fotnot 5), från punkt 81.

19 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där (EGT L 142, 1970, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 52).

40. För att bättre förstå artikel 6 är det nödvändigt att titta på syftet med associeringsavtalet. [20] Jag citerar artikel 2.1: "syftet är att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan parterna". Beslut nr 1/80 innehåller ytterligare tre områden: handel med jordbruksprodukter, fri rörlighet för arbetstagare och ekonomiskt och tekniskt samarbete. Regleringen av dessa områden skall bidra till att stärka de ekonomiska banden mellan gemenskapen och Turkiet. [21]

41. Den centrala beståndsdelen i artikel 6 i beslutet är för mig att bestämmelsen syftar till att ge en turkisk arbetstagare vissa närmare definierade rättigheter på arbetsmarknaden efter att han har bosatt sig i en medlemsstat och arbetar där. Han skall kunna utveckla sig på arbetsmarknaden och således även kunna byta arbetsgivare. Hans ställning på arbetsmarknaden är så långt det är möjligt likställd med en infödd arbetstagares ställning.

42. Det är naturligtvis inte möjligt att tala om den turkiske arbetstagarens utveckling i verklig mening om inte också hans familjemedlemmar får bosätta sig hos honom och om inte även dessa kan utveckla sig som självständiga individer. Om den turkiske arbetstagaren inte hade goda möjligheter att låta sin familj komma till värdmedlemsstaten skulle detta med andra ord kunna hindra honom från att utnyttja de rättigheter som han så mångordigt har getts i beslut nr 1/80. Det är mot denna bakgrund jag betraktar familjemedlemmarnas rättigheter enligt artikel 7 i beslut nr 1/80.

43. Familjeåterförening i värdmedlemsstaten som samhällelig målsättning stod inte i förgrunden vid den tidpunkt när beslut nr 1/80 tillkom, men har under årens lopp dock kommit att spela en roll vid den tolkning som domstolen har gett ovannämnda beslut.

44. Beträffande steg 3 skall det påpekas att familjemedlemmens rättigheter i grunden är jämförbara med arbetstagarens egna rättigheter. Familjemedlemmen har inte någon rätt enligt beslut nr 1/80 att få bosätta sig i den medlemsstat där arbetstagaren arbetar lagligt. Den nationella lagstiftaren är självständig under denna fas. Även under de tre första årens bosättning styrs familjemedlemmens rättsställning av nationell rätt. Visserligen med den begränsningen att de nationella myndigheternas frihet begränsas av de villkor som gäller för familjeåterförening. De nationella myndigheterna skall såväl beakta (rättspraxis avseende) artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som arbetstagarens egen privilegierade ställning med stöd av associeringen

20 — Se mer detaljerat punkt 5 ovan.

21 — Se även de bestämmelser i associeringsavtalet som nämnts i punkt 6.

EEG–Turkiet, genom vilken denne bland annat skyddas mot diskriminering på grund av sin turkiska nationalitet. [22]

45. Jag vill i detta sammanhang peka på domen i målet Kadiman. Enligt domstolen är syftet med artikel 7 första stycket "... att en turkisk arbetstagare, som tillhör en medlemsstats lagliga arbetsmarknad, skall gynnas i sin anställning och sin vistelse genom att upprätthållandet av familjeband säkerställs". [23] Domstolen fortsatte: "Således är det system som inrättas genom artikel 7 första stycket avsett att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten, för det första genom att tillåta den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar att uppehålla sig tillsammans med denne och för det andra genom att förstärka deras ställning i den staten genom att tillerkänna dem rätt att tillträda en anställning i medlemsstaten." Domstolen förefaller därmed att även i den första fasen, som föregår den treåriga bosättningsperioden, tillmäta artikel 7 betydelse. Även generaladvokaten Légers förslag till avgörande inför domen i målet Akman förefaller att utgå från detta. Generaladvokaten underströk att artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 (i motsats till artikel 7 andra stycket) tydligt syftar till att främja familjeåterförening. [24]

46. Jag konstaterar att familjeåterförening har fått en allt större betydelse vid tolkningen av artikel 7 första stycket, men att det därmed inte ges någon rätt till familjeåterförening i beslut nr 1/80. Jag hänvisar till målsättningarna med associeringsavtalet. Den entydiga texten i bestämmelsen är emellertid avgörande: familjemedlemmen har ingen rätt till bosättning i den medlemsstat där arbetstagaren arbetar lagligt. I artikel 7 första stycket hänvisas endast till en möjlighet att få rätt till bosättning ("under förutsättning att dessa familjemedlemmar har fått tillstånd"). Först efter att familjen har återförenats kan familjemedlemmarna hämta rättigheter från beslutet.

47. Låt oss betrakta saken ur den turkiske arbetstagarens perspektiv. Det är ofta så att en turkisk medborgare åker till en medlemsstat för att arbeta. Familjen stannar kvar i Turkiet. Efter en tid beslutar arbetstagaren att fortsätta sin anställning under längre tid. Han beslutar då att även låta sin familj komma till värdmedlemsstaten. Enligt beslut nr 1/80 har han emellertid ingen automatisk rätt att låta sina familjemedlemmar komma till värdmedlemsstaten. Det är i första hand en fråga om nationell invandringsrätt (se punkt 44).

48. Det leder mig över till steg 4. I artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 ges personer som tillhör den i medlemsstaten förenade

22 — Jag begränsar mig här till faktagelsen att den nationella lagstiftarens frihet att utforma politiken, i förekommande fall nationella invandringsmyndigheters frihet, inte är obegränsad. Det skulle leda för långt att exakt i detta förslag till avgörande ange vilka kriterier som gäller för en medlemsstat när medlemsstaten vägrar en familjemedlem i förhållande till en turkisk arbetstagare tillträde. Målet Ayaz handlar inte om det.

23 — Dom av den 17 april 1997 i mål C-351/95, Kadiman (REG 1997, s. I-2133), punkt 34.

24 — Förslag till avgörande inför dom av den 19 november 1998 i mål C-210/97 (REG 1998, s. I-7519), punkt 48 och följande i förslaget.

eller återförenade familjen vissa rättigheter på arbetsmarknaden. Dessa rättigheter skall jämföras med de rättigheter som arbetstagaren själv har. För det första får dessa personer inte sina rättigheter direkt: de skall ha varit bosatta i medlemsstaten under en viss period. För det andra stärks deras ställning på arbetsmarknaden alltefter hur länge de har varit bosatta. För det tredje har familjemedlemmen även rätt till bosättning. Rätten till bosättning är nödvändig för att kunna utföra något avlönat arbete. [25]

49. Bestämmelsens syfte är att motverka att medlemsstaterna förbjuder familjemedlemmar till turkiska arbetstagare att arbeta. För att den turkiska arbetstagaren själv skall kunna utvecklas måste det säkerställas att även medlemmar av hans familj — oberoende av om det gäller en make eller ett barn till den turkiske arbetstagaren — ges tillträde till arbetsmarknaden. I denna mening är familjemedlemmarnas rättigheter härledda ur arbetstagarens rättigheter. I beslut nr 1/80 betraktas dock familjemedlemmen uttryckligen som en självständig individ som följaktligen ges rätt att arbeta.

C — Barnens rättigheter enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80

50. I artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 gynnas flera kategorier av familjemedlemmar som har fått tillstånd att förena sig med arbetstagaren. Jag skiljer mellan arbetstagarens make, minderåriga barn och andra medlemmar av familjen under förutsättning att de är beroende av arbetstagaren för sin försörjning, såsom den inneboende marockanska svärmor som nämns i domen i målet Mesbah. [26]

51. Den turkiske arbetstagarens makes rättigheter är relativt enkla att tolka. Maken ges efter att ha varit bosatt under en viss tid tillträde till arbetsmarknaden med stöd av artikel 7 första stycket i beslutet. Vederbörande måste ha bott tillsammans med arbetstagaren i åtminstone tre år i medlemsstaten. [27] Om maken har haft en reguljär anställning i åtminstone ett år har han dessutom självständiga rättigheter med stöd av artikel 6 i beslut nr 1/80 (dock skall i detta fall även maken vara turkisk medborgare).

52. Minderåriga barn har samma rättigheter som make. De har dessutom ytterligare en

25 — Se (avseende artikel 7 första stycket andra strecksatsen i beslut nr 1/80) domen i målet Ergat (ovan fotnot 15), punkt 40.

26 — Dom av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah (REG 1999, s. I-7955).

27 — Det kan utläsas ur domen i målet Kadiman (ovan fotnot 23), bland annat punkterna 44 och 54.

rättighet enligt artikel 7 andra stycket om de har genomfört en yrkesutbildning. Det finns emellertid en viktig skillnad: vid en viss tidpunkt tillhör de inte längre arbetstagarens familj, exempelvis därför att de har blivit myndiga. Jag skiljer mellan tre situationer:

— barnet försörjs av arbetstagaren efter att ha blivit myndigt, exempelvis i de fall han studerar på sina föräldrars bekostnad. I så fall omfattas han av tillämpningsområdet för artikel 7 första stycket,

— barnet har en anställning på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat. Barnet hämtar då egna rättigheter från artikel 6, och

— barnet arbetar (ännu) inte och försörjs inte av arbetstagaren. I denna situation förlorar barnet i princip sina rättigheter med stöd av beslut nr 1/80 och barnets tillträde till arbetsmarknaden regleras i nationell rätt.

53. Den tredje situationen kräver en närmare belysning. I princip är det så att en person som har tillträde till arbetsmarknaden på grund av sin ställning som familjemedlem i förhållande till en arbetstagare förlorar denna rätt samtidigt med att han förlorar sin ställning som familjemedlem. Jag vill tillfoga en nyans till detta: domstolen har med avseende på artikel 6.1 i beslut nr 1/80 uttalat att en turkisk arbetstagare skall ges en skälig tidsperiod att verkligen söka nytt arbete i värdmedlemsstaten och därför ha rätt till bosättning under denna tid. Det är en förutsättning för att artikel 6.1 skall ha en ändamålsenlig verkan.[28] Med ett sådant resonemang kan ett barn som blir myndigt ges en tidsperiod att söka arbete.

D — *Betydelsen av skillnaden i innehåll och innebörd mellan beslut nr 1/80 och förordning nr 1612/68*

54. Såsom jag har konstaterat ovan skiljer sig beslut nr 1/80 till sitt innehåll och sin innebörd i väsentliga avseenden från lagstiftningen om fri rörlighet för arbetstagare från gemenskapens medlemsstater på den inre marknaden. I beslutet undantas endast i begränsad omfattning en turkisk arbetstagare (och hans familjemedlemmar) från tillämpningen av medlemsstaternas självständiga nationella invandringsrätt och ger honom avsevärt mindre långtgående rättigheter än hans kollega från någon av gemenskapens medlemsstater. Såsom generaladvokaten Mischo träffande har hävdat i sitt

28 — Domen i målet Tetik (ovan fotnot 17), punkterna 30 och 31. Domstolen baserar sitt resonemang på rättspraxis avseende artikel 39 EG, och framför allt på dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (REG 1991, s. I-745; svensk specialutgåva, volym 11, s. 55), punkterna 13, 15 och 16.

förslag till avgörande inför domen i målet Nazli "är det alltså inte fråga om att fastställa som princip att den förstnämnde [en turkisk arbetstagare, översättarens anmärkning] på varje sätt bör behandlas som den senare [en arbetstagare från någon av gemenskapens medlemsstater, översättarens anmärkning]". [29]

55. Mot detta står att enligt domstolens fasta rättspraxis skall de principer som gäller för medborgare i Europeiska unionen inom ramen för artikel 39 EG och följande artiklar — såsom de bland annat har kommit till uttryck i förordning nr 1612/68 — så långt som möjligt tillämpas på turkiska medborgare som har de rättigheter de ges enligt beslut nr 1/80.

56. I rättspraxis har det i huvudsak handlat om att likställa de principer som ligger till grund för förordning nr 1612/68 och beslut nr 1/80. Detta utläser jag bland annat ur domen i målet Wählergruppe Gemeinsam, [30] genom vilken uttrycklig diskriminering av turkiska medborgare på grund av deras nationalitet förbjöds. Det skall medges att domstolen gick ett steg vidare när den fann att, vid så gott som identiska texter, utgångspunkten skall vara att de skall tolkas lika. [31] Denna uppfattning kan enligt min bedömning emellertid inte innebära annat än en presumtion för att de skall tolkas lika.

57. Jag vill peka på att det följer av fast rättspraxis att endast det förhållandet att en bestämmelse i ett av fördragen om upprättande av gemenskaperna och en bestämmelse i ett internationellt avtal mellan gemenskapen och ett tredje land har en liknande lydelse inte är tillräckligt för att detta avtals bestämmelser skall anses ha samma innebörd som fördragens bestämmelser. Det beror i synnerhet på varje bestämmelses syfte satt i sitt särskilda sammanhang huruvida tolkningen av en fördragsbestämmelse kan utvidgas till att omfatta en bestämmelse med en överensstämmande, liknande eller till och med identisk lydelse i ett avtal som gemenskapen ingått med ett tredje land. Härvid är en jämförelse med å ena sidan avtalets och å andra sidan fördragets respektive målsättningar och det sammanhang de ingår i av stor betydelse. [32]

58. Det syfte som eftersträvas med beslut nr 1/80 skiljer sig som sagt väsentligt från lagstiftningen om fri rörlighet för arbetstagare från gemenskapens medlemsstater på den inre marknaden. Skillnaden gör det även, enligt min bedömning, möjligt att begränsa gruppen av privilegierade familjemedlemmar

29 — Se ovan fotnot 9, punkt 67 i förslaget till avgörande.

30 — Se ovan fotnot 10.

31 — Domstolen har bland annat uttalat detta i punkt 56 i domen i målet Nazli (ovan fotnot 9).

32 — Dom av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer (REG 2002, s. I-1049), punkterna 32–33.

mer än vad som görs i förordning nr 1612/68 och att inte med automatik efter ordalydelsen i förordning nr 1612/68 ge varje styvbarn till turkiska arbetstagare som ännu inte uppnått 21 års ålder de rättigheter som anges i artikel 7 i beslut nr 1/80.

59. Texten till förordning nr 1612/68 och domstolens tolkning av denna text utgör sammanfattningsvis en viktig anknytningspunkt för tolkningen av beslut nr 1/80, men är inte avgörande för tolkningen. Syftet med beslut nr 1/80 skiljer sig i viktiga avseenden från syftet med förordning nr 1612/68.

60. Olikheten i tolkning låter sig även utläsas av domen i målet Kaba genom ett resonemang med hjälp av analogier. [33] Enligt denna dom får medlemsstaterna tillmäta de objektiva skillnader som kan finnas mellan deras egna medborgare och medborgare från andra medlemsstater konsekvenser när de fastställer de villkor som makar till dessa personer skall uppfylla för att få uppehållstillstånd. Följaktligen, eftersom gemenskapsrätten inte ger turkiska arbetstagare samma rättigheter som en arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, får en medlemsstat även ge de personer vars rättsställning kan härledas ur den turkiske arbetstagarens rättsställning en mindre privilegierad rättsställning.

33 — Dom av den 11 april 2000 i mål C-356/98, Kaba (REG 2000, s. I-2623).

E — *Svaret på den hänskjutande domstolens fråga*

61. Den hänskjutande domstolen har ställt en kort fråga: är en under 21 år gammal styvson till en turkisk arbetstagare en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80? Som jag redan har påpekat ovan (bland annat i punkt 29) kan denna fråga inte besvaras med ett enkelt "ja" eller "nej". Jag vill formulera problemet som följer: i artikel 7 i beslut nr 1/80 ges familjemedlemmar till lagliga turkiska arbetstagare vissa rättigheter, men den privilegierade personkretsen definieras inte. Domstolen måste fylla denna lucka, med beaktade av den berörda bestämmelsens innehåll och innebörd och kan därvidlag finna anknytningspunkter i jämförbara begrepp som har använts i jämförbara fall.

62. Den första anknytningspunkten är texten till artiklarna 10 och 11 i förordning nr 1612/68. Den hänskjutande domstolen har uppmärksammat skillnader i formulering mellan de båda artiklarna. Såväl svaranden i målet vid den nationella domstolen som kommissionen har tagit upp denna punkt i sina skriftliga yttranden. Jag har med anledning av vad som förts fram lagt de olika språkversionerna av artiklarna 10 och 11

bredvid varandra. Jag har mot bakgrund av den tidsperiod när förordningen tillkom — i slutet av 1960-talet, när EEG hade sex medlemmar — begränsat mig till fyra språkversioner. Denna textjämförelse ger, vilket framgår av vad som sägs nedan, inget entydigt svar på den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt.

63. Jag börjar med artikel 10 i förordning nr 1612/68. Det skulle kunna utläsas ur den tyska språkversionen att även den turkiska arbetstagarens makes barn avses. I bestämmelsen talas det om arbetstagaren, *hans* make och *barnen*. Även den nederländska språkversionen tyder på detta. I artikel 10 nämns *hans* make och — utan närmare specifikation — avkomlingarna. De andra språkversionerna ger emellertid en antydan om att det förhåller sig tvärtom. I de italienska och franska språkversionerna talas det i artikel 10 om arbetstagaren, hans make och *deras* barn ("i loro discendenti" respektive "leurs descendants"), vilket skulle kunna tyda på att bestämmelsen endast gäller för deras gemensamma barn.

64. I artikel 11 föreskrivs i den tyska texten "Kinder dieses Staatsangehörigen" — vilket förefaller att innebära en begränsning till arbetstagarens egna barn. Den nederländska texten, den franska texten och den italienska texten innehåller däremot endast en neutralt formulerad bestämd artikel ("de" respektive "les" och "i").

65. Denna textjämförelse kan enligt min bedömning endast leda till en slutsats: texten i artiklarna 10 och 11 i förordning nr 1612/68 ger ingen otvetydig förklaring till frågan om styvbarns rättsställning.

66. Den andra anknytningspunkten återfinns i domen i målet Baumbast och R, eftersom ett styvbarn till en arbetstagare från någon av gemenskapens medlemsstater gavs en rätt till bosättning i denna dom. I punkt 57 i domen uttalade domstolen: "Dessutom skall den rätt som den migrerande arbetstagarens 'make och deras avkomlingar som är under 21 års ålder eller är beroende av dem för sin försörjning' har att bosätta sig med denne tolkas så att det gäller såväl arbetstagarens avkomlingar som dennes make eller maka. En så restriktiv tolkning av denna bestämmelse att endast de barn som arbetstagaren och dennes make har gemensamt skulle ha rätt att bosätta sig med dem skulle nämligen strida mot det ovannämnda syftet med förordning nr 1612/68."[34]

67. Det är inledningsvis bra att känna till att när det gäller domen i målet Baumbast och R hade, enligt hänskjutandebeslutet, parterna i målet vid den nationella domstolen inför begäran om förhandsavgörande enats om att det berörda styvbarnet skulle anses ingå som

34 — Se ovan fotnot 5.

fullvärdig medlem av familjen.[35] Domstolen kunde således begränsa sig till en kort motivering med avseende på styvbarnets rättsställning och behövde inte uttala sig principiellt i ämnet.

68. Vidare, och det finner jag viktigare, skulle en mekanisk tillämpning inte göra texten i domen i målet Baumbast och R rättvisa. Domstolen fastställde i denna dom likheten mellan texterna mot bakgrund av syftet med förordning nr 1612/68 och således inte med avseende på tillämpliga bestämmelser i beslut nr 1/80. Domstolen har i punkt 50 i domen i målet Baumbast och R påmint om att[36] "(f)ör att syftet med förordning nr 1612/68, som är fri rörlighet för arbetstagare, skall kunna uppnås med bibehållen respekt för frihet och värdighet krävs det att integrationen av arbetstagarens familj i värdlandet kan ske under bästa möjliga omständigheter". Förordningen syftar till att skapa bästa möjliga villkor för den fria rörligheten för arbetstagare. Ett grundläggande villkor är att även familjen skall kunna integreras i värdmedlemsstaten. Såsom jag har konstaterat i punkt 32 föreskrivs inte fri rörlighet för arbetstagare i beslut nr 1/80.

69. Det finns inget skäl att göra kretsen av privilegierade familjemedlemmar större än den krets som verkligen bidrar till att syftet med artikel 7 första stycket i beslutet uppnås och således finns det inte heller något tvingande skäl att tillämpa domen i målet Baumbast och R analogt.

70. Jag härleder den tredje anknytningspunkten ur domen i målet Mesbah[37], som gällde svärmodern till en marockansk arbetstagare. I denna dom fastslog domstolen att begreppet "familjemedlem", såsom det används i samarbetsavtalet EEG–Marocko[38], inte är begränsat till blodsförvanter. Även ingifta släktingar — såsom i fallet Mesbah, en svärmor — inbegrips i begreppet, emellertid under det uttryckliga villkoret att dessa personer faktiskt bor tillsammans med arbetstagaren.

71. Jag härleder två ting ur ovannämnda dom. För det första får begreppet "familjemedlem" inte tolkas alltför restriktivt även när det gäller arbetstagare som inte kommer från någon av gemenskapens medlemsstater, i den mening att endast avkomlingar har rättigheter. Om begreppet "familjemedlem" ges en extensiv tolkning när det gäller arbetstagare från Marocko, ett land med

35 — Se punkt 17 i domen.

36 — Med hänvisning till dom av den 13 november 1990 i mål C-308/89, Di Leo (REG 1990, s. I-4185; svensk specialutgåva, volym 10, s. 583), punkt 13.

37 — Se ovan fotnot 26, bland annat punkt 44.

38 — Se artikel 41.1 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko, undertecknat i Rabat den 27 april 1976 och godkänt på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 (EGT L 264, 1978, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181).

vilket samarbetet är mindre ambitiöst än med Turkiet [39], gäller en extensiv tolkning än mer för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare.

72. Domstolen har för det andra lagt vikt vid att arbetstagaren och släktingen bor tillsammans. Jag vill i detta sammanhang för övrigt påpeka att det i målet Mesbah gällde en myndig svärmor och i det aktuella målet gäller det ett styvbarn som inte uppnått 21 års ålder. Domen i målet Mesbah möjliggör i varje fall att det ställs ett kompletterande krav på ingifta släktingar och att det inte utan vidare antas att dessa tillhör arbetstagarens familj.

F — *Det andra avgörande kriteriet: när skall en styvson anses vara en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80?*

73. Jag är nu framme vid svarets kärna: när ger beslut nr 1/80 styvbarn tillträde till arbetsmarknaden i en medlemsstat på grund av deras ställning som familjemedlem? Jag särskiljer rättighetens uppkomst och dess upphörande.

74. Jag inleder med att behandla rättighetens uppkomst. Det är mot bakgrund av syftet med artikel 7 i beslut nr 1/80, som är att stärka den laglige turkiske arbetstagarens ekonomiska integration, avgörande om en familjemedlem verkligen tillhör arbetstagarens familj. Styvbarnets rättigheter skall kunna bidra till den ekonomiska integrationen. Eller, sagt med andra ord, om styvbarnet inte kunde hämta några rättigheter från artikel 7 skulle det skada arbetstagarens integration. Det kan endast ske om det verkligen har uppstått ett verkligt familjeförhållande.

75. Styvbarn skall anses verkligen tillhöra arbetstagarens familj om de

— lever tillsammans med arbetstagaren i ett familjeförhållande, eller har bott

39 — Samarbetsavtalet med Marocko syftar till att stärka förbindelserna mellan gemenskapen och Marocko och tar inte sikte på en senare anslutning till gemenskapen, såsom avtalet med Turkiet gör.

tillsammans med denne under åtminstone tre år, och

— ännu inte uppnått 18 års ålder, såvida de inte helt försörjs av arbetstagaren.

76. Jag har härlett det första kriteriet ur domen i målet Kadiman [40]. Domstolen uttalade i denna dom att medlemsstaterna kan kräva att en familjemedlem — i det fallet en make som inte längre bodde tillsammans med den turkiske arbetstagaren — verkligen skall ha bott tillsammans med en arbetstagare i ett familjeförhållande under tre år. Har han inte gjort det får medlemsstaten vägra att förlänga hans uppehållstillstånd eller neka honom tillträde till arbetsmarknaden. Objektiva skäl — särskilt avståndet mellan arbetstagarens bostad och familjemedlemmens arbetsplats eller en yrkesutbildningsanstalt som den senare utbildar sig vid — kan medföra att medlemsstaterna tvingas göra undantag från kravet på samlevnad. Jag hänvisar vidare till att kravet på att barn skall bo tillsammans med sina föräldrar även ställs i beslut nr 1/80, när det gäller rätt till undervisning för turkiska barn. Dessa barn har enligt artikel 9 i beslutet endast rätt till undervisning om de bor lagligt tillsammans med sina föräldrar i en medlemsstat.

77. Eftersom det får ställas krav på att arbetstagaren skall bo tillsammans med sitt eget barn gäller detsamma *a fortiori* för ett styvbarn till arbetstagaren. Ett äktenskap mellan en arbetstagare och en person som redan har barn medför inte alltid att samma förhållande uppstår mellan arbetstagaren och de barn han har fått genom äktenskapet. Detta förhållande kan nämligen ha olika karaktär, exempelvis beroende på barnets ålder, den gifte partnerns förhållande till barnet (har denne förälder det huvudsakliga föräldraansvaret eller har hans eller hennes tidigare partner det huvudsakliga föräldraansvaret?), ansvaret för barnets underhåll, frågan om barnet innan äktenskapet ingicks bodde i ett familjeförhållande med den gifte partnern, om tanken är att barnet efter äktenskapet skall bo tillsammans med de nygifta makarna och möjligen även om barnet självt redan är gift. Om kravet på samlevnad ställs för att artikel 7 i beslut nr 1/80 skall vara tillämplig medför det att en rättighet endast uppkommer för styvbarn som verkligen kan anses tillhöra arbetstagarens familj.

78. Det andra särskiljande kriteriet är barnets ålder. Gemenskapslagstiftaren har i artikel 10 i förordning nr 1612/68 föreskrivit en åldersgräns på 21 år. Under denna åldersgräns har lagstiftaren inte föreskrivit att ett barn skall försörjas av arbetstagaren. Åldersgränsen 21 år överensstämmer med den lagliga myndighetsåldern, såsom den var vid tiden för förordningens tillkomst i många

40 — Se ovan fotnot 23, punkterna 40–46.

västeuropeiska länder. Under 1970- och 1980-talen sänkte flera av länderna åldersgränsen till 18 år. Det var exempelvis fallet i Förenade konungariket, Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien och Nederländerna. Medlemsstaterna anser således att personer är självständiga från 18 års ålder, vilket exempelvis även kommer till uttryck i skyldigheten att från denna tidpunkt själv ansöka om ett uppehållstillstånd.

79. Sagt i korthet har åldersgränsen 21 år inte längre någon grund vare sig i den samhälleliga verkligheten eller i medlemsstaternas lagstiftning. Detta konstaterande innebär som jag ser det inte att rättigheter som (styv)barn mellan 18 och 21 år till arbetstagare från någon av gemenskapens medlemsstater kan hämta direkt från artikel 10 i förordning nr 1612/68 inte längre kan göras gällande. Konstaterandet innebär dock att åldersgränsen inte längre skall vara ett relevant underlag för ett analogiskt resonemang. Jag anser det vara mest närliggande att använda en åldersgräns på 18 år. Styvbarn som är äldre än 18 år kan endast erhålla denna privilegierade ställning, om de försörjs av den turkiske arbetstagaren (såsom svärmodern i domen i målet Mesbah [41]).

80. För det andra skall jag behandla frågan om rättighetens upphörande. Rättigheter med stöd av artikel 7 upphör så snart ett styvbarn uppnår 18 års ålder såvida han inte försörjs av den turkiske arbetstagaren. Styvbarnet skall dock — om han inte själv kan hämta några rättigheter från artikel 6 i beslut nr 1/80 — beredas möjlighet att under en skälig tidsperiod söka arbete i värdmedlemsstaten. [42]

81. Vilken betydelse har då detta för Engin Ayaz, klaganden i målet vid den nationella domstolen? Enligt hänskjutandebeslutet flyttade han från Turkiet till Tyskland tillsammans med sin mor år 1991 och bodde i varje fall till och med hösten år 1999 hos sin styvfar och mor. Med detta betraktelsesätt förefaller han att uppfylla det första kriterium jag har uppställt. Vad det gäller åldern så ansökte Ayaz om permanent uppehållstillstånd den 8 juli 1999. Han var vid denna tidpunkt 19 år och hade således överskridit den åldergräns som jag har föreslagit. Jag utläser vidare ur handlingarna att han åtminstone i väsentlig del stod för sitt eget uppehälle. Följaktligen faller han även utanför tillämpningsområdet för begreppet "familjemedlem" i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80.

41 — Se punkt 70.

42 — Se härvidlag punkt 53.

G — *Klagandens personliga beteende*

82. Den fråga som återstår är om det skall fästas avseende vid att Engin Ayaz vid flera tillfällen har fällts för brott i Tyskland. Som har sagts tidigare anser den hänskjutande domstolen inte Ayaz bakgrund allvarlig nog för att involvera den i tolkningsfrågan. Det är inte domstolens uppgift att i ett förfarande om begäran om förhandsavgörande bedöma hur den hänskjutande domstolen har fastställt bakgrunden till förfarandet. Jag skall i det följande således inte ta upp allvaret i Ayaz beteende, även om en läsning av hänskjutandebeslutet ger viss anledning att betvivla den hänskjutande domstolens bedömning. Den serie av brott som räknas upp i hänskjutandebeslutet kan enligt min mening inte lättvindigt avfärdas med slutsatsen att det av brotten inte följer en fara för allmän ordning. Det var för övrigt även Regierungspräsidium Stuttgarts uppfattning. [43]

83. Jag skall nedan kort diskutera vilka följder klagandens beteende har för tillämpningen av beslut nr 1/80. Jag gör detta i fullständighetens intresse, eftersom den hänskjutande domstolen endast har frågat om en styvson skall anses vara en familjemedlem. Brottslighet medför kanske en ändring i familjeförhållandena, men medför inte någon ändring av själva familjebandet. Beteendet saknar följaktligen intresse för att fastställa om en styvson skall anses vara en familjemedlem.

84. Medlemsstaterna har vid genomförandet av invandringspolitiken ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och detta utrymme är även nödvändigt. Mot bakgrund av invandringsströmmarnas omfattning måste medlemsstaterna få välja ut de personer som de vill tillåta på sina territorier. Därmed tillhör det även medlemsstaternas självständiga befogenhet att de får vägra personer som begått sådana brott som här är i fråga tillträde till sina territorier eller utvisa dem, i båda fallen givetvis med beaktande av internationella konventioner såsom Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Medlemsstaterna är därvidlag, förefaller det mig, i princip inte bundna av det strikt tolkade gemenskapsrättsliga kriteriet om faktisk fara för allmän ordning. [44]

85. Utrymmet för skönsmässig bedömning är litet mindre när någon skyddas genom beslut nr 1/80. Domstolen har i domen i målet Nazli [45], i fråga om en turkisk arbetstagare, gett de restriktivt tolkade bestämmelser som gäller för arbetstagare från gemenskapens medlemsstater en analog tolkning. Utvisning är endast tillåten när denna åtgärd kan motiveras med att den berördes personliga beteende utgör en konkret risk för nya allvarliga störningar av allmän ordning.

43 — Se punkt 19.

44 — Se exempelvis dom av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Olazabal (REG 2002, s. I-10981), punkt 39.

45 — Se ovan fotnot 9, framför allt punkt 61.

86. Domen i målet Nazli syftar främst till att förhindra att nationella åtgärder påverkar den rättsställning som en laglig turkisk arbetstagare garanteras till följd av associeringen EEG–Turkiet, såvida inte detta krävs av ett tvingande nationellt intresse. Med beaktande av allt som sagts ovan förefaller det mig som om denna restriktiva tolkning även måste gälla för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare, under förutsättning att familjemedlemmarna skyddas av artikel 7 i beslut nr 1/80.

87. För beslut av nationella myndigheter som inte direkt utgör ett åsidosättande av ovillkorliga rättigheter som följer av associeringen finns utrymme för en skönsmässig bedömning.

88. Om, såsom jag hävdade i punkt 81 ovan, Engin Ayaz inte skulle anses vara en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 i beslut nr 1/80 kan de nationella myndigheterna lämna artikel 14 i beslut nr 1/80 utan avseende och använda mera skönsmässiga kriterier vid bedömningen av om de önskar tillåta en turkisk medborgare på sitt territorium eller om de önskar att utvisa honom.

V — Förslag till avgörande

89. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen skall besvara den fråga som ställts av Verwaltungsgericht Stuttgart enligt följande:

"1) Ett styvbarn till en turkisk arbetstagare, som är anställd på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat, skall anses vara en familjemedlem i den mening som avses i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 från associeringsrådet

EEG–Turkiet, om styvbarnet verkligen är en del av arbetstagarens familj. För att fastställa om ett styvbarn är en del av familjen får medlemsstaterna:

— kräva att styvbarnen till den turkiske arbetstagaren bor tillsammans med arbetstagaren eller har bott tillsammans med honom under en period på tre år, och

— begränsa tillämpningen av begreppet familjemedlem i förhållande till styvbarn som ännu inte uppnått 18 års ålder, såvida inte styvbarn som är äldre än 18 år helt försörjs av arbetstagaren.

2) Medlemsstaterna kan besluta att rättigheter med stöd av artikel 7 upphör så snart ett styvbarn uppnår 18 års ålder, såvida styvbarnet inte försörjs av den turkiske arbetstagaren. Ett styvbarn som uppnår 18 års ålder skall dock, om styvbarnet inte kan hämta några rättigheter från artikel 6 i beslut nr 1/80, beredas möjlighet att under en skälig tidsperiod söka arbete i värdmedlemsstaten."