DOMSTOLENS DOM
av den 18 maj 1989*

Mål 249/86

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Jörn Pipkorn och av Julian Currall, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, kommissionens rättstjänst, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av Dietmar Knopp, advokat i Köln, i egenskap av ombud för Förbundsrepubliken Tysklands regering, med delgivningsadress hos Förbundsrepubliken Tysklands ambassad, 20–22, avenue Émile-Reuter, L-2420 Luxemburg,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland, genom att införa och behålla bestämmelser i sin nationella lagstiftning som föreskriver eller tillåter att det som villkor för att förlänga uppehållstillstånden för familjemedlemmarna till migrerande arbetstagare ställs krav på normala boendeförhållanden och detta inte enbart vid den tidpunkt då de bosätter sig hos den ifrågavarande arbetstagaren utan under hela vistelsen, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 10.3 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 (EGT L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena T. F. O'Higgins och F. Grévisse samt domarna G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco och M. Zuleeg,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: B. Pastor, byrådirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten och det muntliga förfarandet den 24 november 1988, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 17 januari 1989,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 29 september 1986 har Europeiska gemenskapernas kommission, i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Förbundsrepubliken Tyskland, genom att anta och behålla bestämmelser i sin nationella lagstiftning som föreskriver att det som villkor för att förlänga uppehållstillstånden för familjemedlemmar till migrerande arbetstagare ställs krav att de bor i en lämplig bostad, och detta inte enbart vid den tidpunkt då de bosätter sig med den migrerande arbetstagaren i fråga utan under hela deras vistelse, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 10.3 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

2 Kommissionen har anfört att artikel 7.1 i Aufenthaltsgesetz EWG (lag om EEG-medborgares uppehåll), i dess lydelse av den 31 januari 1980 (BGBI. I, 1980, 6 februari 1980, s. 117), föreskriver att ett "uppehållstillstånd skall efter ansökan beviljas familjemedlemmar (artikel 1.2) till en person som själv innehar ett sådant tillstånd och som för sig och sin familj har tillgång till en bostad som anses lämplig enligt de kriterier som tillämpas i detta hänseende på bostadsorten". I artikel 7.5 preciseras, i den näst sista meningen, att "uppehållstillstånd som beviljats familjemedlemmar till arbetstagare förlängs efter ansökan för en tid på minst fem år, om de nödvändiga villkoren för tillståndens utfärdande fortfarande är uppfyllda" och i artikel 7.9 föreskrivs att "giltighetstiden för ett uppehållstillstånd kan förkortas i efterhand om de nödvändiga villkoren för utfärdande inte längre är uppfyllda". Kommissionen har mottagit flera klagomål som går ut på att Förbundsrepubliken Tyskland

i vissa fall har vägrat att förlänga uppehållstillståndet för familjemedlemmar till migrerande arbetstagare samtidigt som de hotat dem med polisiära åtgärder, såsom utvisning till ursprungslandet, när den bostad som arbetstagaren och hans familj bor i inte längre uppfyller de krav som gäller på bostadsorten.

3 Eftersom kommissionen ansåg att artikel 7 i Aufenthaltsgesetz EWG var oförenlig med artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 10.3 i ovan nämnda förordning nr 1612/68 underrättade kommissionen, med tillämpning av artikel 169 första stycket i fördraget, Förbundsrepubliken Tyskland formellt om detta den 11 september 1984. Efter att ha tagit del av Förbundsrepubliken Tysklands synpunkter genom brev av den 6 november 1984 avgav kommissionen ett motiverat yttrande den 9 september 1985. Eftersom kommissionen ansåg att det yttrande som Förbundsrepubliken Tyskland i brev av den 4 december 1985 avgav till svar på det motiverade yttrandet inte var tillfredsställande väckte kommissionen nuvarande talan.

4 För en utförligare redogörelse för de gemenskapsrättsliga och nationella bestämmelser som är i fråga, rättegångens förlopp och parternas inställning hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

5 Enligt artikel 10.1 och 10.2 i ovan nämnda förordning nr 1612/68 skall i huvudsak familjemedlemmar till en migrerande arbetstagare, som är medborgare i en annan medlemsstat, ha rätt att bosätta sig tillsammans med arbetstagaren på den medlemsstats territorium där denne är anställd. I artikel 10.3 preciseras att "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". Parterna är oeniga om hur denna bestämmelse skall tolkas.

6 Förbundsrepubliken Tyskland har i första hand gjort gällande att denna bestämmelse syftar till att reglera rätten till uppehåll under hela vistelsen i värdlandet och att kravet på tillgång till en normal bostad gäller under hela vistelsen och således skall kontrolleras såväl vid varje ny familjemedlems ankomst som under vistelsen på värdlandets territorium, och detta särskilt vid varje förnyelse av uppehållsbeviset. Under dessa omständigheter strider inte artikel 7 i Aufenthaltsgesetz EWG mot gemenskapsrätten.

7 Kommissionen har däremot gjort gällande att artikel 10.3 i förordning nr 1612/68 endast avser den tidpunkt då den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar bosätter sig hos denne. Kravet med avseende på bostaden som anges i artikel 10.3 skall således tolkas så att det endast kan åberopas av medlemsstaterna i samband med att arbetstagarens familjemedlemmar första gången tas emot på deras territorium.

8 Det skall inledningsvis erinras om att bestämmelserna i rådets förordning nr 1612/68 preciserar principen om fri rörlighet för arbetstagare, som formulerats i artiklarna 48 och 49 i EEG-fördraget. Den förordningen skall således tolkas mot bakgrund av de nämnda bestämmelserna i fördraget, vilka föreskriver att alla de åtgärder som är nödvändiga för att gradvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare skall vidtas.

9 Det skall i detta sammanhang även erinras om, vilket domstolen fastslog i sin dom av den 8 april 1976 i mål 48/75 Royer (Rec. s. 497), att rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i fördraget, nämligen för att söka efter arbete eller för att utöva en yrkesverksamhet, som löntagare eller som egen företagare, eller för att ansluta sig till sin make eller sin familj, utgör en rättighet som följer direkt av fördraget eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelserna till detta, och denna rättighet förvärvas oberoende av utfärdandet av ett uppehållsbevis av en medlemsstats behöriga myndighet.

10 Det skall vidare noteras att förordning nr 1612/68 skall tolkas mot bakgrund av kravet på skydd för familjelivet som föreskrivs i artikel 8 i konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta skydd ingår bland de grundläggande rättigheter som enligt domstolens fasta rättspraxis och ingressen till Europeiska enhetsakten erkänns av gemenskapsrätten.

11 Det finns slutligen anledning att påpeka att artikel 10.3 i förordning nr 1612/68 skall tolkas med beaktande av förordningens uppbyggnad och syfte. Det framgår av förordningens bestämmelser att rådet, i syfte att underlätta rörligheten för arbetstagarnas familjemedlemmar, har tagit hänsyn till dels att det ur mänsklig synvinkel är viktigt för arbetstagaren att ha sin familj samlad hos sig, dels att det generellt sett är viktigt att integrera arbetstagaren och hans familj i värdmedlemsstaten, utan diskriminering mellan dem och landets egna medborgare.

12 Av övervägandena ovan följer att nämnda artikel 10.3 skall tolkas på så sätt att kravet att ha tillgång till en bostad som anses normal för landets arbetstagare endast kan gälla som villkor vid mottagandet av varje enskild familjemedlem hos arbetstagaren och att, när familjen väl är samlad, skall situationen för en migrerande arbetstagare inte skilja sig från den som gäller för landets egna arbetstagare i fråga om krav på bostad.

13 Följaktligen, om en bostad som ansågs normal vid den tidpunkt då den migrerande arbetstagarens familjemedlemmar anlände inte längre uppfyller detta krav till följd av nya omständigheter, såsom att ett barn fötts eller blivit myndigt, får de åtgärder som eventuellt skall vidtas i förhållande till arbetstagarens familjemedlemmar inte skilja sig från de som krävs när det gäller landets egna medborgare och de får inte ge upphov till diskriminering mellan landets egna medborgare och medborgare från andra medlemsstater.

14 En annan påföljd skulle endast vara förenlig med syftet med artikel 10.3 i förordning nr 1612/68 om den migrerande arbetstagaren hade skaffat sig en lämplig bostad enbart för att hans familjemedlemmar skulle få rätt till uppehåll och flyttat från den bostaden när de väl erhållit uppehållstillstånd.

15 Härav följer att den tyska lagstiftningen är oförenlig med gemenskapsrätten i den mån den föreskriver att ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till en migrerande arbetstagare inte kan förlängas eller att dess giltighetstid kan förkortas i efterhand, på grund av att familjens bostad inte längre kan anses lämplig enligt de kriterier som tillämpas i detta hänseende på bostadsorten, trots att det inte föreskrivs lika stränga påföljder när det gäller landets egna medborgare.

16 Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att rätten till fri rörlighet bör begränsas när allmän säkerhet och allmän ordning hotas. Att bo i en olämplig bostad skulle enligt dess uppfattning störa allmän säkerhet och allmän ordning, begrepp som enligt Förbundsrepubliken Tyskland bör fastställas utifrån nationella kriterier. Artikel 7 i ifrågavarande Aufenthaltsgesetz EWG har inte i första hand ett repressivt syfte utan ett preventivt. Det är fråga om ett nödvändigt medel för att få arbetstagarna att respektera kravet på bostad. Bestämmelsen är således berättigad i förhållande till artikel 48 i fördraget.

17 Det skall först erinras om, vilket domstolen konstaterade i sin dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77 Bouchereau (Rec. s. 1999), att för att man skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning måste det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett

verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

18 Det skall även erinras om att artikel 3.1 och 3.2 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) föreskriver att "åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande". Domstolen har i sin dom av den 26 januari 1975 i mål 67/74 Bonsignore (Rec. s. 297) preciserat att "det i fråga om åtgärder som syftar till att skydda allmän ordning och säkerhet och som avser medborgare från andra medlemsstater i gemenskapen inte får åberopas skäl som ligger utanför det enskilda fallet" eller "skäl av 'generalpreventiv' natur".

19 Det finns även anledning att påpeka att domstolen i sin dom av den 18 maj 1982 i förenade målen 115 och 116/81 Adoui och Cornuaille (Rec. s. 1665) har fastslagit att även om gemenskapsrätten inte ålägger medlemsstaterna att tillämpa en enhetlig värdeskala vid bedömningen av om ett uppförande kan anses strida mot allmän ordning, så får ett uppförande inte anses vara av sådan karaktär att det berättigar till begränsningar av rätten för en medborgare från en medlemsstat att resa in till eller att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium, om denna andra medlemsstat när det gäller de egna medborgarna inte vidtar några repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder för att förhindra samma uppförande. Den medlemsstaten får således inte med stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning i artiklarna 48 och 56 i fördraget utvisa en medborgare från en annan medlemsstat från sitt territorium eller vägra honom rätt att resa in till sitt territorium på grund av ett uppförande som den medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder.

20 Det skall slutligen tilläggas att enligt domstolens fasta rättspraxis, bland annat domen av den 7 juli 1976 i mål 118/75 Watson och Belmann (Rec. s. 1185), är en åtgärd som utvisning oförenligt med fördraget eftersom en sådan åtgärd strider mot den rätt som skapas och garanteras genom fördraget och det är inte berättigat att tillämpa en påföljd som är så pass oproportionerlig i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad att den utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer.

21 Förbundsrepubliken Tyskland har vidare gjort gällande att de tyska myndigheternas tillämpning av artikel 7 i Aufenthaltsgesetz EWG i praktiken inte innebär någon diskriminering av migrerande arbetstagares familjer och att inte någon familjemedlem till en arbetstagare har utvisats.

22 Det skall i detta sammanhang påpekas att, enligt domstolens fasta rättspraxis, kan enbart administrativ praxis, som till sin natur är sådan att den kan ändras av myndigheterna när dessa finner det lämpligt, inte anses utgöra ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av fördraget.

23 Det följer av övervägandena ovan att det finns anledning att fastslå att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10.3 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, genom att i sin nationella lagstiftning anta och behålla bestämmelser som föreskriver att det som villkor för att förlänga uppehållsbevisen för familjemedlemmar till gemenskapens migrerande arbetstagare ställs krav på att de bor i en lämplig bostad och detta inte enbart vid den tidpunkt då de bosätter sig tillsammans med den migrerande arbetstagaren, utan under hela den tid som deras vistelse varar.

24 Eftersom den tyska lagstiftningen är oförenlig med artikel 10.3 i rådets förordning nr 1612/68 saknas det anledning att pröva kommissionens påstående att lagstiftningen även är oförenlig med artikel 48 i EEG-fördraget.

Rättegångskostnader

25 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland är tappande part skall denna part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 10.3 i rådets förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, genom att i sin nationella lagstiftning anta och behålla bestämmelser som föreskriver att det som villkor för att förlänga uppehållsbevisen för familjemedlemmar till gemenskapens migrerande arbetstagare ställs krav på att de bor i en lämplig bostad och detta inte enbart vid den tidpunkt då de bosätter sig tillsammans med den migrerande arbetstagaren, utan under hela den tid som deras vistelse varar.**

2) **Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Due O'Higgins Grévisse Mancini

Kakouris Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 maj 1989.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande