FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 16 januari 1997 *

1. Bayerisches Verwaltungsgericht München har i detta mål begärt att domstolen skall ge en tolkning av artikel 7 första stycket i associeringsrådets (EEG—Turkiet) beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling (nedan kallat beslut nr 1/80) i fråga om turkiska arbetstagares familjemedlemmars rätt till anställning.

De relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2. Associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet [1] 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 att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket".

Enligt artikel 12 i avtalet är parterna överens om att "på grundval av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare".

3. Enligt artikel 36 i ett tilläggsprotokoll till associeringsavtalet av den 23 november 1970 [2] skall associeringsrådet fatta beslut om de nödvändiga riktlinjerna för ett gradvis genomförande av fri rörlighet för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet i enlighet med de i artikel 12 i associeringsavtalet angivna principerna.

4. Associeringsrådet har med stöd därav fattat beslut nr 1/80 av den 19 september 1980,

* Originalspråk: danska.

1 — Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat i Ankara den 12 september 1963 och som ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, band 3, s. 541, dansk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 — EGT C 113, 24.12.1973.

som trädde i kraft den 1 juli 1980. [3] Följande bestämmelser är relevanta för detta mål:

"Artikel 7

När turkiska arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har deras familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med denne,

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

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

..."

Artikel 11

Medborgare i medlemsstaterna som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Turkiet, och de familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, omfattas i denna stat av de i artikel ... 7 ... nämnda rättigheterna och förmånerna, under förutsättning att de uppfyller de i sagda artiklar angivna villkoren."

Bakgrund till tvisten

5. Selma Kadiman (nedan kallad makan) är född den 1 november 1970 i Turkiet och är turkisk medborgare. Hon är sedan den 4 november 1985 gift med Hakki Kadiman (nedan kallad maken), som är född den 1 augusti 1964 i Turkiet och likaledes turkisk medborgare. Maken har varit bosatt i Förbundsrepubliken Tyskland sedan år 1977 och har sedan den 22 januari 1988 haft ett permanent uppehållstillstånd.

6. Makan reste den 17 mars 1990 in i Förbundsrepubliken Tyskland med ett visum för familjesammanföring och anmälde sig till folkbokföringsregistret i Ruhpolding för att registreras på makens adress. Den 9 juli 1990 beviljade Landratsamt Traunstein henne uppehållstillstånd fram till den 14 maj 1991. Den 16 maj 1991 förnyades uppehållstillståndet till den 14 maj 1993.

3 — Beslutet har inte offentliggjorts.

7. Den 11 september 1991 erhöll Landratsamt Traunstein ett meddelande från folkbokföringsregistret i Ruhpolding om att makan enligt makens uppgift hade rest till Turkiet. På Landratsamt Traunsteins begäran om en närmare redogörelse meddelade maken den 30 september 1991 att makan hade återvänt till Turkiet, att han i ungefär fem månaders tid inte hade bott tillsammans med henne och att han hade ansökt om äktenskapsskillnad i Turkiet.

8. Genom telex av den 28 oktober 1991 begärde det tyska generalkonsulatet i Istanbul tillstånd från Landratsamt Traunstein att utfärda ett inresevisum till makan, eftersom denna uppgav sig ha förlorat sitt pass under vistelsen i Turkiet. Landratsamt Traunstein hade inga invändningar mot att ett inresevisum utfärdades, eftersom hennes uppehållstillstånd inte hade upphört att gälla på grund av att hon hade förlorat sitt pass. Generalkonsulatet utfärdade därpå ett inresevisum till makan den 22 januari 1992.

9. Den 4 februari 1992 anmälde makan till folkbokföringsregistret i Rupholding att hon sedan den 1 februari 1992 bodde på en annan adress än maken. Den 13 maj 1992 anmälde hon sig med verkan från den 1 april 1992 till folkbokföringsregistret i Bad Reichenhall.

10. Genom beslut av den 4 maj 1992 återkallade Landratsamt Traunstein makans uppehållstillstånd med hänvisning till uppgifter om att hon inte sammanlevde med maken. Uppehållstillståndets giltighet upphörde i och med att beslutet delgavs, och makan åladés under hot om utvisning att lämna landet. Detta beslut blev emellertid upphävt genom beslut av den 21 maj 1992, eftersom makan efter att ha flyttat till Bad Reichenhall stod under Landratsamt Berchtesgadener Lands jurisdiktion.

11. I samband med Landratsamt Berchtesgadener Lands handläggning av ärendet meddelade makan i en odaterad skrivelse, som inkom till Landratsamt den 12 juli 1992, att hon efter inresan till Tyskland hade bott tillsammans med maken tills denne hade börjat slå och förödmjuka henne. Under en gemensam semester i Turkiet hade han stulit hennes pass och återvänt till Tyskland utan henne. Efter att ha väntat en tid på att maken skulle komma och hämta henne, vilket inte skedde, ansökte makan om inresevisum. Efter att detta visum hade utfärdats hade hon begett sig till makens bostad och bett om försoning. Han hade emellertid slagit henne och kastat ut henne. Därefter hade hon bott hos vänner. Hon hade inte sammanlevt med maken sedan september 1991.

12. Genom beslut av den 5 januari 1993 återkallade Landratsamt Berchtesgadener Land makans uppehållstillstånd, som annars skulle varit giltigt till den 14 maj 1993, med verkan från det att beslutet delgavs, vilket skedde

den 26 januari 1993. Makan överklagade detta beslut den 2 februari 1993. Under ett förhör i samband med överklagandet förklarade maken att han var villig att återuppta samlevnaden med makan. Den 13 maj 1993 utfärdade Landratsamt Berchtesgadener Land ett uppehållstillstånd till makan, denna gång giltigt till den 14 maj 1994.

13. Under ett förhör den 29 juli 1993 medgav makan att det uteslutande var för formens skull som makarna hade uttryckt en vilja att återuppta samlevnaden. Genom beslut av den 13 oktober 1993 återkallade Landratsamt Berchtesgadener Land makans uppehållstillstånd med verkan från delgivningen av beslutet och ålade henne att lämna landet.

14. Den 9 november 1993 överklagade makan detta beslut. Genom beslut av den 25 april 1994 avvisades överklagandet. Makan väckte därefter talan vid Bayerisches Verwaltungsgericht München den 24 maj 1994.

15. Den 12 januari 1995 drog maken tillbaka sitt vittnesmål från februari 1993. Han meddelade att makan hade sökt upp honom i slutet av januari 1993 och bett honom om hjälp då hon hade problem med invandrarmyndigheterna. Det var av den anledningen som han därefter hade uppgivit för myndigheterna att han önskade återuppta samlevnaden. Detta hade emellertid inte skett. Han avsåg fortfarande att erhålla äktenskapsskillnad från makan i Turkiet.

16. Genom beslut av den 13 januari 1995 bekräftade Landratsamt Berchtesgadener Land beslutet om återkallelse av makans uppehållstillstånd och ålade henne att lämna landet. Bland annat hänvisades till att hon inte kunde åberopa bestämmelserna i beslut nr 1/80.

17. Vid Bayerisches Verwaltungsgericht München har makan slutligen yrkat att beslutet av den 13 januari 1995 skall ogiltigförklaras med motiveringen att hon har rätt till uppehållstillstånd enligt artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80.

Tolkningsfrågorna

18. Bayerisches Verwaltungsgericht München har genom beslut av den 14 juni 1995 vilandeförklarat målet och hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Förutsätter tillämpligheten av artikel 7 första stycket i ... beslut nr 1/80 ... att samlevnaden fortfarande består vid den tidpunkt då övriga villkor är uppfyllda?

2. Förutsätter tillämpligheten av artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 laglig bosättning i en av gemenskapens medlemsstater under en oavbruten treårsperiod?

3. Skall ett frivilligt eller påtvingat uppehåll i Turkiet på fem månader inräknas i den oavbrutna period om tre års laglig bosättning som avses i artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80?"

Förfarandet vid domstolen

19. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Bayerisches Verwaltungsgericht München utgår från att makans vistelse i Tyskland blev avbruten under perioden från september 1991 till februari 1992, då hon förvisso hade rätt att vistas i Tyskland men faktiskt vistades i Turkiet. Den nationella domstolen utgår med anledning därav från att maken under en gemensam semester hade tagit hennes pass och därigenom hindrat henne från att återvända till Tyskland.

20. Dessutom utgår den nationella domstolen från att makans vistelse i Tyskland inte var laglig under den period då hennes uppehållstillstånd var återkallat, det vill säga från den 26 januari 1993 till den 14 maj 1993. Med beaktande av detta kan hon enligt den nationella domstolen endast anses ha varit lagligt bosatt under en period av minst tre år, om det är möjligt att lägga samman perioder före och efter detta avbrott i den lagliga bosättningsperioden. Den nationella domstolen har härvid dessutom utgått från att det uppehållstillstånd som beviljades makan den 13 maj 1993 inte erhölls genom svek, eftersom makan, även om hon ständigt blev förödmjukad och slagen av maken, vid den tiden hade för avsikt att återuppta samlevnaden med denne.

21. Makan har gjort gällande att hon fortfarande är gift med maken och att hon i mer än tre år har varit bosatt i Tyskland och haft rätt till vistelse där. Villkoren för att kunna åberopa bestämmelsen i artikel 7 första stycket första strecksatsen är således uppfyllda.

22. Den tyska och den nederländska regeringen har anfört att en medlemsstat kan kräva att en turkisk arbetstagares familjemedlem som får uppehållstillstånd för familjesammanföring även rent faktiskt skall samleva med den berörde turkiske arbetstagaren för att kunna åberopa bestämmelsen i artikel 7 första stycket första strecksatsen.

23. Kommissionen har anfört att det för att besvara de frågor som den nationella domstolen har ställt är nödvändigt att först undersöka om det föreligger ett krav på samlevnad under den i bestämmelsen avsedda treårsperioden. Enligt kommissionen strider det inte mot artikel 7 första stycket första strecksatsen att en medlemsstat kräver att samlevnaden mellan familjemedlemmen och den turkiske arbetstagaren skall ha bestått under de tre år som avses i bestämmelsen.

24. Den franska regeringen har anfört att det för att åberopa artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 är en förutsättning att samlevnaden skall ha bestått under den avsedda treårsperioden.

Bedömning

25. Genom den första frågan önskar den nationella domstolen att domstolen skall uttala sig om, i vilken utsträckning det enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen ställs ett krav på samlevnad under den i bestämmelsen avsedda perioden, som villkor för erhållande av den rätt till anställning som tillerkänns enligt bestämmelsen i fråga. Den nationella domstolen uttrycker detta som en fråga om huruvida det enligt bestämmelsen är ett krav "att samlevnaden *fortfarande* består vid den tidpunkt då övriga villkor är uppfyllda". Denna formulering av frågan måste sättas i samband med att makarna i målet vid den nationella domstolen från den 17 mars 1990 rent faktiskt sammanlevde som makar fram till september 1991, då maken avbröt samlevnaden fram till slutet av den period på minst tre år som föreskrivs i artikel 7 första stycket första strecksatsen.

26. Artikel 7 första stycket första strecksatsen skall anses ha direkt effekt. [4] I bestämmelsen berörs enligt dess ordalydelse endast rätten till anställning, men det följer av domstolens fasta rättspraxis att det i samband med rätten till anställning föreligger en härledd rätt till vistelse. [5]

27. Det föreligger vissa skillnader mellan de olika språkversionerna av artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80. Exempelvis kan ordalydelsen i den danska versionen av artikel 7 första stycket första strecksatsen ge anledning till viss tveksamhet vad beträffar frågan om huruvida det krävs samlevnad under den avsedda perioden som villkor för att erhålla den rätt till anställning som fastslås i bestämmelsen. Det framgår nämligen av bestämmelsen att familjemedlemmar "såfremt de har fået tilladelse til at flytte till *den pågældende medlemsstat*" har rätt till anställning "efter at have haft lovlig

4 — Jämför dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (Rec. 1990, s. I-3461) samt av den 5 oktober 1994 i mål C-355/93, Eroglu (Rec. 1994, s. I-5113).

5 — Jämför fotnot 4.

bopæl *dér* i mindst tre år" (min kursivering). Uttrycket "bopæl dér" syftar i den danska versionen på uttrycket "den pågældende medlemsstat", och bestämmelsen kan därför direkt läsas så, att det är tillräckligt att familjemedlemmen har varit lagligt bosatt i samma medlemsstat som arbetstagaren i tre år och att det således inte ställs något krav på samlevnad mellan familjemedlemmen och arbetstagaren.

28. Denna oklarhet i vissa språkversioner måste emellertid jämföras med artikel 11 i beslutet, som reglerar motsvarande fråga om rätten till anställning i Turkiet för familjemedlemmar till de medborgare i medlemsstaterna som är arbetstagare i Turkiet. I artikel 11 fastslås uttryckligen att familjemedlemmar till de medborgare i medlemsstaterna som är arbetstagare i Turkiet endast kan erhålla samma rätt till anställning i Turkiet om de "bor sammen med dem" (det vill säga arbetstagaren). När det för att en familjemedlem till en medborgare i en medlemsstat skall erhålla vissa rättigheter i Turkiet krävs att denna familjemedlem skall bo tillsammans med arbetstagaren i den staten, är det med beaktande av ett generellt krav på ömsesidighet naturligt att dra slutsatsen att samma krav måste gälla när det är fråga om villkoren för att familjemedlemmar till de turkiska medborgare som är arbetstagare i en medlemsstat skall erhålla samma rättigheter i medlemsstaten.

29. Att artikel 7 första stycket första strecksatsen innehåller ett krav på samlevnad framgår även tydligt av formuleringen av andra språkversioner. Den franska versionen av artikel 7 första stycket första strecksatsen avser således familjemedlemmar som har fått tillstånd "à le rejoindre", den tyska versionen tillstånd "zu ihm zu ziehen" och den engelska tillstånd "to join him". Samma uttryck används för övrigt i artikel 11 i dessa versioner, jfr franskans "ont été autorisés à les rejoindre", tyskans "die Genehmigung erhalten haben, zu ihnen zu ziehen" samt engelskans "have been authorized to join them".

30. Även faktiska hänsynstaganden som ligger bakom artikel 7 första stycket talar för att rätten till anställning är beroende av samlevnad under den avsedda perioden. Den rätt som de berörda tillerkänns enligt bestämmelsen får de ju just i sin egenskap av *familje*medlemmar. Bestämmelsen har således till syfte att säkerställa att familjemedlemmar till turkiska arbetstagare i gemenskapen, när de i en medlemsstat har fått tillstånd till återförening, efter en viss tid skall få rätt att anta erbjudanden om anställning. Samtidigt är kravet på att makar skall vara bosatta tillsammans nödvändigt för att motverka kringgående av invandringsstopp genom skenäktenskap.

31. Med hänsyn till det närmare innehållet i kravet på samlevnad kan det dessutom enligt min uppfattning knappast krävas att familjemedlemmen och arbetstagaren ständigt bor på samma adress. Det måste exempelvis vara

möjligt för familjemedlemmen att anta erbjudanden om anställning på andra orter i medlemsstaten än den ort där arbetstagaren är bosatt och att på vardagarna eller under kortare perioder uppehålla sig på denna ort, exempelvis genom att hyra ett rum eller en lägenhet, på så sätt att familjen är tillsammans under helger och semestrar. Många medborgare i medlemsstaterna måste anpassa sig på ett sådant sätt och det är trots allt enklare att pendla mellan München och Rosenheim än mellan München och Konya. Förmodligen måste det även vara möjligt för familjemedlemmar att besöka sin familj, exempelvis i Turkiet, att göra tjänsteresor utomlands eller att vid sjukdom uppehålla sig i ett annat land under en viss tid för behandling.

32. Med beaktande av omständigheterna i målet saknas emellertid grund för att ta närmare ställning till de många frågeställningar som kravet på samlevnad kan tänkas ge upphov till i rättspraxis. I målet framgår nämligen att makan, även om man utgår från att samlevnaden mellan makarna bestod under den femmånadersperiod då hon uppehöll sig i Turkiet efter september 1991, har varit lagligt bosatt med maken under en period som är kortare än den period på tre år som krävs enligt artikel 7 första stycket första strecksatsen. Hon kan därför redan av denna anledning inte åberopa bestämmelsen i artikel 7 första stycket första strecksatsen.

33. Det saknas således även skäl att ta ställning till om kravet på samlevnad även gäller efter att treårsperioden har löpt ut, eller till de övriga frågeställningar som den nationella domstolen har berört.

Förslag till avgörande

34. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ger följande svar på den hänskjutna tolkningsfrågan:

Artikel 7 första stycket första strecksatsen i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling, vilket har fattats av det associeringsråd som upprättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades i Ankara den 12 september 1963 och ingicks för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, skall tolkas så, att en familjemedlem till en turkisk arbetstagare som tillhör den lagliga arbetsmarknaden i en medlemsstat endast åtnjuter den rätt att anta erbjudanden om anställning som föreskrivs i den bestämmelsen, om den berörde har varit lagligt bosatt tillsammans med den berörde arbetstagaren i minst tre år.