Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 12 april 2016 *

”Begäran om förhandsavgörande — Associeringsavtalet EEG-Turkiet — Beslut nr 1/80 — Artikel 13 — ’Standstill’-klausulen — Familjeåterförening — Nationell lagstiftning som föreskriver nya strängare villkor för familjeåterförening när det gäller icke ekonomiskt verksamma familjemedlemmar till ekonomiskt verksamma turkiska medborgare som är bosatta och har uppehållstillstånd i den aktuella medlemsstaten — Krav på tillräcklig anknytning för att det ska finnas förutsättningar för en lyckad integration”

I mål C-561/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region öst, Danmark) genom beslut av den 3 december 2014, som inkom till domstolen den 5 december 2014, i målet

**Caner Genc**

mot

**Integrationsministeriet,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta (referent), M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen, C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe, M. Vilaras,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreterare T. Millett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 oktober 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Caner Genc, genom T. Ryhl, advokat,

— Danmarks regering, genom C. Thorning, i egenskap av ombud, biträdd av R. Holdgaard, advokat,

— Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: danska.

— Europeiska kommissionen, genom M. Clausen, C. Tufvesson, D. Martin och F. Erlbacher, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 20 januari 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80) och som fogats till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).

2 Begäran har ingetts i ett mål mellan Caner Genc och Integrationsministeriet avseende ministeriets avslag på hans ansökan om uppehållstillstånd i Danmark för familjeåterförening.

### Tillämpliga bestämmelser

*Unionsrätt*

Associeringsavtalet

3 Associeringsavtalet syftar enligt artikel 2.1 till att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten av att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och av att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket.

4 I artikel 12 i associeringsavtalet anges att ”[d]e avtalsslutande parterna ska vägledas av artiklarna [39 EG, 40 EG och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig” och enligt artikel 13 i avtalet ska dessa parter ”vägledas av artiklarna [43 EG–46 EG och artikel 48 EG] för att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig”.

Beslut nr 1/80

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

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar så vitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

6 Artikel 14 i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

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

2. Detta avsnitt påverkar inte rättigheter och skyldigheter som följer av nationell lagstiftning eller av ömsesidiga avtal mellan Turkiet och gemenskapens medlemsstater, såtillvida dessa inte tillhandahåller några förmånligare bestämmelser för sina medborgare.”

Tilläggsprotokollet

7 Det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) utgör enligt artikel 62 häri en integrerad del av associeringsavtalet.

8 Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”De fördragsslutande parterna får inte sinsemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.”

*Dansk rätt*

9 I 9 § stycke 1 punkt 2 d i utlänningslagen (Udlændingeloven), i den version som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad den danska utlänningslagen), föreskrivs att uppehållstillstånd kan beviljas efter ansökan av ett ogift minderårigt barn under 15 år till en i Danmark fastboende person eller dennes maka eller make, när barnet bor hos den legala vårdnadshavaren och inte genom ett fast samboförhållande har bildat en självständig familj, samt när den i Danmark fastboende personen har tidsobegränsat uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd med möjlighet till permanent vistelse.

10 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen, som infördes genom lag nr 427 av den 9 juni 2004 om ändring av den danska utlänningslagen, har följande lydelse:

”Uppehållstillstånd enligt stycke 1 punkt 2 [i 9 § i denna lag] kan, då sökanden och en av sökandens föräldrar är bosatta i hemlandet eller ett annat land, endast beviljas om sökanden har eller har möjlighet för att uppnå en sådan anknytning till Danmark att det finns förutsättningar för en lyckad integration här i landet. Detta gäller dock inte, om ansökningen ges in senast två år efter det att den här i landet bosatta personen uppfyller villkoren i 9 § stycke 1 punkt 2 [i denna lag] eller om det utanför familjeenheten finns särskilda omständigheter som talar mot detta.”

11 I förarbetena till 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen nämns att syftet med denna bestämmelse är att förhindra att föräldrar medvetet väljer att lämna kvar sina barn i hemlandet tillsammans med en förälder till dess att barnet är nästan vuxet, trots att barnet redan vid en tidigare tidpunkt hade kunnat få uppehållstillstånd i Danmark, för att på så sätt försäkra sig om att barnet växer upp med hemlandets kultur och seder och inte i sin barndom präglas av danska normer och värderingar.

12 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att enligt Integrationsministeriets promemoria av den 2 juli 2007 ska det göras en skönsmässig bedömning av möjligheten för ett minderårigt barn att uppnå en lyckad integrering varvid kriterier särskilt beaktas såsom varaktigheten av barnets vistelse och vistelsens art i respektive stat och särskilt barnets eventuella tidigare vistelse i Danmark, den stat i vilken barnet har tillbringat den största delen av sina barn och ungdomsår, platsen där barnet har gått i skola, frågan huruvida barnet talar danska, huruvida barnet talar ursprungsstatens språk och huruvida barnet under sin barndom i tillräcklig mån har präglats av danska normer och värderingar för att det föreligger eller kan föreligga en sådan tillräcklig anknytning till Danmark som medger en lyckad integrering i denna medlemsstat. Dessutom anses frågan huruvida barnets föräldrar som är bosatta i Danmark är väl integrerade och har en nära anknytning till det danska samhället ha viss betydelse i förening med andra omständigheter.

13 Det framgår även av begäran om förhandsavgörande att det finns, i vissa särskilda fall, specifika skäl för att inte tillämpa villkoret om tillräcklig anknytning i den berörda medlemsstaten för att medge en lyckad integration. Detta är bland annat fallet när en vägran att bevilja familjeåterförening skulle strida mot Konungariket Danmarks internationella åtaganden eller ett för barnet överordnat intresse i den mening som avses i New Yorkkonventionen om barnets rättigheter, vilken undertecknades den 20 november 1989 och som har ratificerats av samtliga medlemsstater, eller om det på grund av allvarlig sjukdom eller ett allvarligt handikapp av humanitära skäl inte skulle vara försvarbart att skicka tillbaka den förälder som är bosatt i Danmark till en stat som inte har någon möjlighet till mottagande och behandling, eller om den förälder som är bosatt i ursprungsstaten är oförmögen att ta hand om barnet.

14 Den hänskjutande domstolen har preciserat att 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen endast är tillämplig på ansökningar om familjeåterförening mellan medborgare i tredjeland bosatta i Danmark och deras familjemedlemmar, och att någon sådan regel som den i 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen inte var tillämplig vid tidpunkten då beslut nr 1/80 trädde kraft.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 Klaganden i det nationella målet, Caner Genc, är turkisk medborgare och född år 1991. Caner Gencs far, som också är turkisk medborgare, kom till Danmark den 14 december 1997 och har sedan den 21 april 2001 permanent uppehållstillstånd i denna medlemsstat.

16 Domstolen i Haymana (Turkiet) dömde till ätenskapsskillnad mellan Caner Gencs föräldrar den 30 december 1997. Trots att Caner Gencs far tillerkändes vårdnaden om Caner Genc och dennes två äldre bröder, stannade Caner Genc kvar i Turkiet efter skilsmässan och var bosatt hos sina farföräldrar.

17 Caner Gencs två äldre bröder har uppehållstillstånd i Danmark sedan maj 2003.

18 Caner Genc ansökte för första gången om uppehållstillstånd i Danmark den 5 januari 2005. Vid denna tidpunkt hade fadern anställning i denna medlemsstat.

19 Den 15 augusti 2006 avslog migrationsmyndigheten (Udlændingeservice) Caner Gencs ansökan om uppehållstillstånd på grundval av 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen, med motiveringen att sökanden inte hade eller inte kunde ha en tillräcklig anknytning till Danmark för att det skulle finnas förutsättningar för en lyckad integration. Detta beslut fastställdes av integrationsministeriet den 18 december 2006.

20 I beslutet av den 18 december 2006 beaktade integrationsministeriet bland annat det förhållandet att Caner Genc är född i Turkiet och har tillbringat hela sin barndom och genomgått sin skolgång fram till denna tidpunkt i detta land, att han aldrig varit i Danmark, att han enbart talar turkiska, att han inte har någon anknytning till det danska samhället och att han träffat sin far endast vid två tillfällen under de senaste två åren. Integrationsministeriet drog härav slutsatsen att Caner Genc under sin ungdom inte präglats av danska normer och värderingar i sådan utsträckning att han har eller kan ha en tillräcklig anknytning till Danmark för att det ska finnas förutsättningar för en lyckad integration.

21 Integrationsministeriet ansåg även att Caner Gencs far inte heller kunde anses vara så välintegrerad och ha en sådan stark anknytning till det danska samhället att det skulle kunna leda till en annan bedömning beträffande Caner Genc än vad som angetts i föregående punkt.

22 Slutligen framhöll Integrationsministeriet att det förutom familjens enhet, inte förelåg något särskilt skäl som talar för att Caner Genc ska beviljas uppehållstillstånd, trots att denne inte har och inte kan ha en tillräcklig anknytning till Danmark för att det ska finnas förutsättningar för en lyckad

integration. Det föreligger inte heller några större hinder för fadern att åka till Turkiet för att fortsättningsvis leva familjeliv med Caner Genc eller att leva familjeliv i samma omfattning som han har gjort sedan sin frivilliga inresa i Danmark år 1997.

23 Den 17 september 2007 beslutade integrationsministeriet att inte ompröva sitt beslut om avslag på Caner Gencs ansökan om uppehållstillstånd.

24 Caner Genc överklagade detta beslut till Glostrup Ret (domstolen i Glostrup, Danmark), som i dom av den 9 december 2011 fastställde Integrationsministeriets beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd.

25 Caner Genc överklagade denna dom till Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region öst).

26 Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region öst) har påpekat att EU-domstolen i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) fastställde att ”standstill”-klausulen rörande etableringsfriheten i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstat att införa nya begränsningar när det gäller möjligheten att genomföra en familjeåterförening med en maka eller make med ursprung i Turkiet.

27 Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region öst) anser emellertid att det råder tvivel angående denna doms förenlighet såväl med EU-domstolens tidigare praxis angående ”standstill”-klausulerna, som med det historiska sammanhanget och ändamålet med associeringsavtalet.

28 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida den rättsliga princip som följer av dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) rörande ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet är tillämplig även när det gäller bestämmelsen i artikel 13 i beslut nr 1/80, med hänsyn till att dessa bestämmelser har formulerats på olika sätt.

29 Slutligen vill den hänskjutande domstolen, med utgångspunkt i det förhållandet att domstolen i dom Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) och Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) slog fast att nya begränsningar som omfattas av en ”standstill”-klausul kan vara tillåtna om de är berättigade med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse, är ägnade att säkerställa att det eftersträvade legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det, få klarhet i huruvida en sådan tolkning är förenlig med dom Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), samt vilka riktlinjer som ska följas vid en prövning av begränsningen och bedömningen av proportionaliteten.

30 Mot denna bakgrund beslutade Østre Landsret (Appellationsdomstolen för region öst) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska ’standstill’-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 och/eller ’stand still’-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet tolkas så, att ’standstill’-skyldigheten omfattar nya och skärpta villkor för möjligheten till familjeåterförening för familjemedlemmar som inte är ekonomiskt aktiva, såsom underåriga barn till ekonomiskt aktiva turkiska medborgare som är bosatta och har uppehållstillstånd i en medlemsstat, med beaktande av

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

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

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

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

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

3) Om fråga 1 och fråga 2 besvaras jakande, ombeds EU-domstolen klargöra huruvida 'standstill'-klausulen i artikel 13.1 i beslut nr 1/80 ska tolkas så, att nya begränsningar som 'motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad[e] att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det' (förutom de som nämns i artikel 14 i beslut nr 1/80) är tillåtna.

4) Om fråga 3 besvaras jakande, ombeds EU-domstolen klargöra följande:
   a) Vilka riktlinjer ska gälla för begränsningsprövningen och proportionalitetsbedömningen? EU-domstolen ombeds härvid klargöra om det i detta hänseende gäller samma principer som i EU-domstolens praxis om familjeåterförening i samband med unionsmedborgares fria rörlighet, vilken grundar sig på direktiv 2004/38 och bestämmelserna i fördraget, eller om det ska göras en annan bedömning.
   b) Om det ska göras en annan bedömning än den som följer av EU-domstolens praxis om familjeåterförening i samband med unionsmedborgares fria rörlighet ombeds EU-domstolen klargöra, om man ska utgå från den proportionalitetsbedömning som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna gör vad gäller rätten till skydd för familjelivet i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950. Om detta inte är fallet, vilka är då de principer som i så fall ska följas?
   c) Oavsett vilken bedömningsmetod som ska användas, ombeds EU-domstolen besvara följande fråga: Kan en sådan bestämmelse såsom 9 § stycke 16 i den danska utlänningslagen, i ändrad lydelse (tidigare 9 § stycke 13) – enligt vilken det är ett villkor för familjeåterförening mellan en person, som är tredjelandsmedborgare och har uppehållstillstånd och bor i Danmark, och denna tredjelandsmedborgares underåriga barn, då barnet och barnets andra förälder bor i hemlandet eller i ett annat land, att barnet har eller kan ha möjlighet att uppnå en sådan anknytning till Danmark att det finns förutsättningar för en lyckad integration i Danmark – anses 'motivera[d] av tvingande skäl av allmänintresse [samt anses] ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte [går] utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det?'"

31 Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 30 mars 2015 begärde den danska regeringen, enligt artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, att domstolen skulle sammanträda i stor avdelning.

## Prövning av tolkningsfrågorna

32 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska bedömas gemensamt, för att få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet enligt vilken familjeåterförening mellan en turkisk arbetstagare som är lagenligt bosatt i den berörda

medlemsstaten och dennes underåriga barn endast får ske under förutsättning att barnet har eller kan ha en tillräcklig anknytning till denna medlemsstat för att möjliggöra en lyckad integration, då barnet i fråga och dess andra förälder är bosatta i ursprungsstaten eller en annan stat och ansökan om familjeåterförening ingavs efter den frist på två år som gäller från och med det datum då den förälder som är bosatt i den berörda medlemsstaten erhöll permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd med möjlighet till permanent vistelse, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80 och/eller artikel 41.1 i tilläggsprotokollet samt, för det fall denna fråga ska besvaras jakande, huruvida sådana begränsningar trots detta kan vara motiverade.

33 Det utgör fast rättspraxis att ”standstill”-klausulerna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet utgör ett generellt förbud mot att en medlemsstat antar nya bestämmelser som syftar eller leder till att en turkisk medborgare underkastas mer restriktiva villkor vad gäller dennes rätt att utöva ekonomisk frihet i en medlemsstat än vad som gällde när nämnda beslut och nämnda tilläggsprotokoll trädde i kraft i den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 69, och dom Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

34 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den aktuella nationella bestämmelsen, det vill säga 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen, har införts efter den tidpunkt då beslut nr 1/80 och tilläggsprotokollet trädde i kraft i Danmark, och att bestämmelsen innebar en skärpning av villkoren för familjeåterförening i förhållande till vad som gällde tidigare för underåriga barn till arbetstagare från tredjeland, med följd att återföreningen försvåras.

35 Det är vidare utrett att Caner Genc önskar resa in i Danmark för att återförenas med sin far. Det är vidare utrett att Caner Gencs far, vid tidpunkten då Caner Genc ingav sin ansökan om uppehållstillstånd, innehade en anställning i Danmark.

36 Det är mot denna bakgrund Caner Gencs far som är den person som omfattas av en ekonomisk frihet, nämligen fri rörlighet för arbetstagare, och som i egenskap av arbetstagare som är vederbörligen integrerad på arbetsmarknaden i Danmark, således omfattas av artikel 13 i beslut nr 1/80 (se, för ett liknande resonemang, dom Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 58, och dom Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 75–84).

37 Det är följaktligen enbart situationen för en turkisk arbetstagare bosatt i den berörda medlemsstaten, i förevarande fall Caner Gencs far, som utgör referenspunkt vid bedömningen av om det finns anledning, mot bakgrund av ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80, att inte tillämpa en nationell bestämmelse såsom den som är aktuell i det nationella målet, om det visar sig att bestämmelsen är ägnad att påverka friheten att inneha en anställning i denna medlemsstat.

38 Det ska således prövas huruvida införandet av ny lagstiftning som skärper villkoren för den första inresan beträffande underåriga barn till turkiska medborgare som är bosatta i den berörda medlemsstaten i egenskap av anställd, såsom Caner Gencs far, i förhållande till de villkor som var tillämpliga när beslut nr 1/80 trädde i kraft i denna medlemsstat, kan utgöra en ”ny begränsning”, i den mening som avses i artikel 13 i detta beslut, av nämnda turkiska medborgares utövande av den fria rörligheten för arbetstagare i den medlemsstaten.

39 Domstolen har redan slagit fast att en lagstiftning som försvårar familjeåterförening genom att skärpa villkoren för den första inresan i den berörda medlemsstaten för makar till turkiska medborgare i förhållande till de bestämmelser som var tillämpliga när tilläggsprotokollet trädde i kraft, följaktligen utgör en ”ny begränsning”, i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, för att dessa turkiska medborgare ska kunna utöva sin etableringsfrihet (dom Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 36)

40 En turkisk medborgares beslut att etablera sig i en medlemsstat och utöva varaktig ekonomisk verksamhet där kan nämligen påverkas negativt om lagstiftningen i denna medlemsstat försvårar eller omöjliggör familjeåterförening, med innebörden att den turkiska medborgaren kan se sig nödsakad att välja mellan sin verksamhet i den berörda medlemsstaten och sitt familjeliv i Turkiet (se, för ett liknande resonemang, dom Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 35).

41 Domstolen har fastställt att med hänsyn till att ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är av samma slag som klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, och att syftet med de två klausulerna är detsamma, ska tolkningen av artikel 41.1 även gälla den status quo-förpliktelse som utgör grunden för artikel 13 i fråga om fri rörlighet för arbetstagare (dom kommissionen/Nederländerna, C-92/07, EU:C:2010:228, punkt 48).

42 Härav följer att den tolkning som domstolen gjort i punkt 36 i dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) kan överföras på det nationella målet.

43 I den mån som den hänskjutande domstolen och den danska regeringen hyser tvivel angående förenligheten av den tolkning som följer av dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) med det uteslutande ekonomiska syftet med associationsavtalet, framhåller domstolen, såsom följer av punkt 40 i förevarande dom, att det som låg till grund för domstolens slutsats i domen Dogan att den aktuella lagstiftningen i det målet omfattades av tillämpningsområdet för ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet var förekomsten av ett samband mellan en turkisk medborgares utövande av ekonomiska friheter i en medlemsstat och familjeåterföreningen, på så sätt att villkoren för inresa och vistelse för nämnda turkiska medborgares familjemedlemmar i familjeåterföreningssyfte kunde påverka dennes utövande av sådana friheter.

44 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 27 i sitt förslag till avgörande, är det endast i den mån som en nationell lagstiftning som skärper villkoren för familjeåterförening, såsom lagstiftningen i det nationella målet, kan påverka turkiska arbetstagares – såsom Caner Gencs far – utövande av en ekonomisk verksamhet i den berörda medlemsstaten, som en sådan lagstiftning anses omfattas av tillämpningsområdet för ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80.

45 ”Standstill”-klausulerna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, såsom de har tolkats av domstolen, innebär inte ett erkännande av en rätt till familjeåterförening eller en rätt till etablering eller vistelse till förmån för turkiska arbetstagares familjemedlemmar.

46 När det gäller familjeåterförening innebär inte domstolens praxis, såsom framgår av dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), att ”standstill”-klausulen ges någon annan verkan än ett förbud mot att införa nya villkor för familjeåterförening som kan påverka en turkisk medborgares utövande av sina ekonomiska friheter i en medlemsstat.

47 Ett sådant samband som det som beskrivs i punkt 43 i förevarande dom fanns inte i dom Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), till vilken den danska regeringen särskilt har hänvisat.

48 Detta mål rörde nämligen en turkisk medborgare som önskade åberopa ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet i samband med inresa till den berörda medlemsstaten på grund av att hon efter ankomsten till denna medlemsstat skulle ha varit mottagare av tjänster. Domstolen slog emellertid fast att den ”fria handeln med tjänster” enligt denna bestämmelse inte omfattade friheten att motta tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkterna 60 och 63), eftersom det saknades ett samband mellan den turkiska medborgarens inresa och vistelse i den berörda medlemsstaten och utövandet av en ekonomisk verksamhet, vilket därmed hindrade henne från att åberopa nämnda ”standstill”-klausul.

49 Den tolkning som följer av dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) överensstämmer för övrigt med domstolens tolkning av artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80, enligt vilken syftet med denna andra bestämmelse i beslutet är att skapa gynnsamma förutsättningar för familjeåterförening i värdmedlemsstaten för att underlätta anställning och vistelse för en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i den berörda medlemsstaten (se dom Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, punkterna 34–36, dom Eyüp, C-65/98, EU:C:2000:336, punkt 26, och dom Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, punkt 41).

50 Domstolen konstaterar följaktligen att en nationell lagstiftning, såsom den i det nationella målet, som försvårar familjeåterförening genom att skärpa villkoren för den första inresan i den berörda medlemsstaten för underåriga barn till turkiska medborgare som är bosatta i denna medlemsstat i egenskap av arbetstagare, i förhållande till de bestämmelser som var tillämpliga när beslut nr 1/80 trädde i kraft, och som är ägnade att påverka dessa turkiska medborgares utövande av en ekonomisk verksamhet, utgör en ”ny begränsning”, i den mening som avses i artikel 13 i detta beslut, för att dessa turkiska medborgare ska kunna utöva den fria rörligheten för arbetstagare i denna medlemsstat.

51 Domstolen erinrar slutligen om att en sådan begränsning som har till syfte eller effekt att utövandet av en turkisk medborgares rätt till fri rörlighet för arbetstagare i en medlemsstat underkastas villkor som är mer restriktiva än de som var tillämpliga då beslut nr 1/80 trädde i kraft är förbjuden, såvida den inte omfattas av de inskränkningar som anges i artikel 14 i beslutet eller motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det (dom Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 40).

52 Enligt artikel 12 i associeringsavtalet har parterna till detta avtal nämligen kommit överens om att i överensstämmelse med det strikt ekonomiska ändamål som utgör grunden för associeringen EEG-Turkiet, låta sig inspireras av bestämmelserna i unionens primärrätt om fri rörlighet för arbetstagare, varvid de principer som uttrycks i nämnda bestämmelser i möjligaste mån ska tillämpas på de turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter som följer av associeringsavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punkterna 58 och 65–68).

53 Det ska således prövas om den nationella bestämmelse som är aktuell i det nationella målet är tillåten på grund av att den uppfyller de kriterier som angetts ovan i punkt 51.

54 Domstolen framhåller härvid att villkoret i 9 § stycke 13 i den danska utlänningslagen inte omfattas av artikel 14 i beslut nr 1/80. Den danska regeringen har däremot gjort gällande att detta villkor är berättigat med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse, det vill säga att säkerställa en lyckad integration, och att villkoret är proportionerligt, eftersom bestämmelsen både säkerställer genomförandet av det legitima syfte som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det.

55 När det gäller frågan huruvida syftet att uppnå en lyckad integration kan anses utgöra ett sådant tvingande skäl, erinrar domstolen om den betydelse som det i unionsrätten läggs vid integrationsåtgärder, vilket framgår av artikel 79.4 FEUF, där det anges att åtgärder ska vidtas för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare, och av flera direktiv, såsom rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12) och rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), där det anges att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av unionens grundläggande mål enligt fördraget.

56 Mot denna bakgrund kan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, ett syfte som består i att säkerställa en lyckad integration av tredjelandsmedborgare i den berörda medlemsstaten, vilket har åberopats av den danska regeringen, utgöra ett sådant tvingande skäl av allmänintresse.

57 När det gäller frågan om den aktuella nationella bestämmelsen är proportionerlig, finner domstolen, med hänsyn till att en sådan bestämmelse – vilket konstaterades ovan i punkt 50 – utgör en begränsning av den fria rörligheten för turkiska arbetstagare, att en sådan bedömning måste göras utifrån det sätt som denna frihet gäller för turkiska medborgare i enlighet med de bestämmelser som reglerar associeringen (EEG–Turkiet), vilket generaladvokaten har framhållit i punkterna 37 och 38 i sitt förslag till avgörande.

58 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den aktuella nationella bestämmelsen innebär att det för att familjeåterförening ska kunna beviljas under sådana omständigheter där det berörda barnet och en av dess föräldrar är bosatt i ursprungsstaten eller i en annan stat, i princip krävs att barnet har eller kan ha en tillräcklig anknytning till Danmark för att möjliggöra en lyckad integration i denna medlemsstat.

59 Detta villkor är emellertid endast tillämpligt om ansökan görs mer än två år efter den tidpunkt då den förälder som är bosatt i Danmark erhöll permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd som kan ge möjlighet till permanent vistelse.

60 Med hänsyn till att kravet på att styrka en tillräcklig anknytning till Danmark syftar till att säkerställa att de berörda barnen uppnår en lyckad integration i denna medlemsstat, såsom hävdats av den danska regeringen, finner domstolen att den aktuella nationella lagstiftningen utgår från presumtionen att de barn för vilka en ansökan om familjeåterförening inte har ingetts inom den föreskrivna fristen befinner sig i en sådan situation som innebär att deras integration i Danmark enbart kan säkerställas om de uppfyller ett sådant krav.

61 Det framgår emellertid att detta krav, som påstås vara motiverat med hänsyn till syftet att möjliggöra integration av berörda underåriga barn i Danmark, inte är tillämpligt i förhållande till en sådan personlig situation för barnen som kan ha en negativ inverkan på deras integration i den berörda medlemsstaten, såsom deras ålder eller deras band till denna medlemsstat, utan i förhållande till ett kriterium som vid första påseende verkar sakna samband med utsikterna för att uppnå en sådan integration, det vill säga den tid som har förflutit från det att den berörda föräldern erhöll permanent uppehållstillstånd i Danmark och det datum då ansökan om familjeåterförening ingavs.

62 Det är i detta avseende svårt att förstå på vilket sätt framställandet av en ansökan om familjeåterförening efter den frist på två år som följer på att den förälder som är bosatt i Danmark beviljats permanent uppehållstillstånd i den medlemsstaten, skulle placera barnet i en mindre gynnsam situation när det gäller möjligheten att uppnå en lyckad integration i Danmark, så att sökanden blir skyldig att styrka att barnet har en tillräcklig anknytning till denna medlemsstat.

63 Det förhållandet att ansökan om familjeåterförening har ingetts före eller efter de två år som följer på erhållandet av permanent uppehållstillstånd för den förälder som är bosatt i den berörda medlemsstaten kan nämligen inte i sig utgöra något avgörande indicium på de avsikter som föräldrarna till det underåriga barn som ansökan avser har när det gäller barnets integration i denna medlemsstat.

64 Antagandet av det aktuella kriteriet för att fastställa vilka barn som måste styrka en tillräcklig anknytning till Danmark leder till inkonsekventa resultat när det gäller bedömningen av möjligheten att uppnå en lyckad integration i denna medlemsstat.

65 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 51 i sitt förslag till avgörande är detta kriterium nämligen tillämpligt utan hänsyn till det berörda barnets personliga situation och dess band till den berörda medlemsstaten. Detta kriterium riskerar även att leda till diskriminering – beroende på det datum då ansökan om familjeåterförening ingavs – när det gäller barn vars personliga situation är helt överensstämmande, såväl beträffande deras ålder som deras band till Danmark samt deras förhållande till den förälder som är bosatt där.

66 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, framhåller domstolen att de nationella myndigheternas bedömning av det berörda barnets personliga situation måste göras på grundval av kriterier som är tillräckligt precisa, objektiva och icke-diskriminerande, vilka ska prövas i varje enskilt fall och följas av ett motiverat beslut mot vilket det finns ett effektivt rättsmedel i syfte att förhindra en administrativ praxis som innebär systematiska avslag.

67 Mot bakgrund av det ovanstående ska de ställda frågorna besvaras på följande sätt. En nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken familjeåterförening mellan en turkisk arbetstagare som är lagenligt bosatt i den berörda medlemsstaten och dennes underåriga barn endast får ske på villkor att barnet har eller kan ha en tillräcklig anknytning till denna medlemsstat för att möjliggöra en lyckad integration, då barnet i fråga och dess andra förälder är bosatta i ursprungsstaten eller en annan stat och ansökan om familjeåterförening ingavs efter den frist på två år som gäller från och med det datum då den förälder som är bosatt i den berörda medlemsstaten erhöll permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som kan ge möjlighet till permanent vistelse, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. En sådan begränsning är inte motiverad.

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**En nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken familjeåterförening mellan en turkisk arbetstagare som är lagenligt bosatt i den berörda medlemsstaten och dennes underåriga barn endast får ske på villkor att barnet har eller kan ha en tillräcklig anknytning till denna medlemsstat för att möjliggöra en lyckad integration, då barnet i fråga och dess andra förälder är bosatta i ursprungsstaten eller en annan stat och ansökan om familjeåterförening ingavs efter den frist på två år som gäller från och med det datum då den förälder som är bosatt i den berörda medlemsstaten erhöll permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som kan ge möjlighet till permanent vistelse, utgör en ”ny begränsning” i den mening som avses i artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, och som fogats till avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, vilket undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963.**

**En sådan begränsning är inte motiverad.**

Underskrifter