



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOTZI
föredraget den 15 december 2016¹

Mål C-652/15

**Furkan Tekdemir
mot
Kreis Bergstraße**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande — Associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Turkiet —
Uppehållsrätt för familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära
arbetsmarknaden i en medlemsstat — Standstill-klausul — Artikel 13 i beslut nr 1/80 —
Ny begränsning — Skyldighet för minderåriga barn under 16 år att ha uppehållstillstånd — Ett i
Tyskland fött barn till en förälder som är turkisk arbetstagare — Skyldighet att åka till Turkiet för att
inge ansökan om uppehållstillstånd — Huruvida det eventuellt föreligger ett tvingande skäl av
allmänintresse som motiverar nya begränsningar — Effektiv förvaltning av migrationsströmmarna —
Proportionalitet”

I – Inledning

1. Nedim Tekdemir är turkisk medborgare och far till klaganden i det nationella målet, Furkan Tekdemir. Han reste in i Tyskland år 2005 och har varit anställd där åtminstone sedan år 2009. Han fick till att börja med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilket förlängdes fram till år 2013, innan han beviljades ett uppehållstillstånd som var giltigt till och med den 6 oktober 2016. Detta uppehållstillstånd beviljades på grund av att det förelåg uppehållsrätt i Tyskland enligt 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 EEG:s medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963² (nedan kallat associeringsavtalet EEG–Turkiet), och enligt beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80), vilket antogs av det associeringsråd som inrättades genom nämnda avtal. Det tycks vara ostridigt att fadern har medel för att försörja sin familj i Tyskland.

¹ — Originalspråk: franska.

² — EGT 1964, 217, s. 3685.

2. Klagandens mor, Derya Tekdemir, är också turkisk medborgare och reste in i Tyskland i november 2013 med en Schengenvisering för turister. Under samma månad ingav hon en asylansökan till de tyska myndigheterna. Hon har ett uppehållstillstånd för asylsökande. Förfarandet avseende denna asylansökan pågick fortfarande när den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt, Tyskland) hänsköt förevarande begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

3. Klagandens föräldrar ingick äktenskap i september 2015.

4. Klaganden i det nationella målet, Furkan Tekdemir, föddes den 16 juni 2014 i Tyskland. Han är turkisk medborgare och har ett turkiskt pass. Den 10 juli 2014 ansökte han vid Kreis Bergstraße (utlänningsmyndigheten, Tyskland) om att beviljas uppehållstillstånd med stöd av 33 § i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Förbundsrepubliken Tyskland) av den 30 juli 2004,³ i den lydelse som offentliggjordes den 25 februari 2008⁴ (Aufenthaltsgesetz) (nedan kallad AufenthG), senast ändrad genom artikel 3 i Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (lagen om påskyndande av asylofförfaranden) av den 23 oktober 2015.⁵ I nämnda bestämmelse föreskrivs att "ett barn som föds i Tyskland får ex officio beviljas uppehållstillstånd om en av föräldrarna har ett uppehållstillstånd, ett bosättningsstillstånd eller ett permanent EU-uppehållstillstånd. Om båda föräldrarna, eller den förälder som är ensam vårdnadshavare, vid tidpunkten för födseln har ett uppehållstillstånd, ett bosättningsstillstånd eller ett permanent EU-uppehållstillstånd, ska det barn som har fötts i Tyskland ex officio beviljas uppehållstillstånd. Ett barn som har fötts i Tyskland, vars far eller mor vid tidpunkten för födseln innehar en visering eller har rätt att uppehålla sig i Tyskland utan visering, ska anses ha rätt att uppehålla sig i landet fram till dess att viseringen eller den lagenliga vistelsen utan visering har löpt ut."

5. Den 27 juli 2015 avslog utlänningsmyndigheten denna ansökan och anförde att i en situation där endast en av föräldrarna har uppehållstillstånd, ger 33 § AufenthG den behöriga myndigheten ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning att bevilja eller neka uppehållstillstånd. Inom ramen för administrationens utrymme för skönsmässig bedömning ska hänsyn även tas till föräldra/barn-relationen, utan att detta nödvändigtvis leder till ett gynnsamt beslut för sökanden. Enligt utlänningsmyndigheten är det tvärtom acceptabelt att kräva av klaganden i det nationella målet att han genomför ett viseringsförfarande, även om detta oundvikligen leder till att klaganden och hans mor, åtminstone tillfälligt, kommer att skiljas från fadern.

6. Den 17 augusti 2015 överklagade klaganden detta avslagsbeslut till Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt). I överklagandet har klaganden gjort gällande att han bör tillerkännas en rätt till familjeåterförening, på grund av hans fars särskilda rättsliga ställning med hänsyn till särskilt artiklarna 6.1⁶ och 13⁷ i beslut nr 1/80. Det framgår nämligen av den nationella lagstiftning som var tillämplig år 1980 att utlänningar under 16 år var undantagna från skyldigheten

3 — Antagen såsom artikel 1 i Zuwanderungsgesetz (lagen om immigration), BGBl I, s. 1950.

4 — BGBl 2008 I, s. 162.

5 — BGBl I, s. 1722.

6 — Artikel 6.1 första och andra strecksatserna har följande lydelse:

"Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat:

– rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning, 1.a rätt att efter tre års reguljär anställning, med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta erbjudanden om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat."

7 — I nämnda artikel 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."

att ha uppehållstillstånd. Det tidigare rättsläget var således mer förmånligt för klaganden än vad 33 § AufenthG är, vilket strider mot *standstill*-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80. Utlänningsmyndigheten anser att det inte är orimligt att förvänta sig av klagandens far att han fortsätter att leva som en familj tillsammans med sin son och sin hustru i Turkiet, eftersom han inte har erkänts som asylsökande eller flykting och eftersom han är turkisk medborgare.

7. Den hänskjutande domstolen har erinrat om EU-domstolens praxis avseende *standstill*-klausulen, och i synnerhet den omständigheten att nämnda klausul är tillämplig även på lagstiftning som avser rätten till familjeåterförening för familjemedlemmar till turkiska arbetstagare, i den mån som en lagstiftning som försvårar eller omöjliggör familjeåterförening kan negativt påverka en turkisk medborgares beslut att utöva varaktig ekonomisk verksamhet i en medlemsstat i Europeiska unionen.⁸ Den hänskjutande domstolen har vidare framhållit att klaganden i det nationella målet anses vistas lagligen i Tyskland och att hans far, som också lagligen vistas där, tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Tyskland. Dessutom åtnjuter familjesammanhållning samt föräldra/barn-relationen i princip ett särskilt skydd i tysk rätt. Skyldigheten för utlänningar under 16 år att ha uppehållstillstånd utgör dock en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. En sådan begränsning kan dock inte utgöra ett åsidosättande av nämnda artikel, om den motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, om den kan uppnå det legitima mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

8. Mot denna bakgrund vill den nationella domstolen, för det första, få klarhet i huruvida det i förevarande fall föreligger ett tvingande skäl av allmänintresse, då skyldigheten för utlänningar under 16 år att ha uppehållstillstånd, enligt de nationella myndigheterna, infördes för att uppnå en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna. För det andra vill nämnda domstol få klarhet i vilka ”kvalitativa krav” som ett sådant tvingande skäl måste uppfylla, och den har i det avseendet särskilt påpekat att klaganden i det nationella målet föddes i Tyskland och fortsätter att vistas där lagligen med sina föräldrar, varav den ena är en turkisk arbetstagare som åtnjuter de rättigheter som är erkända enligt associeringsavtalet EEG–Turkiet och beslut nr 1/80.

9. På grund av svårigheten att tolka unionsrätten, beslutade Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt) att vilandeförklara målet och att, genom beslut om hänskjutande som inkom till domstolens kansli den 7 december 2015, ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Utgör målet att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna ett tvingande skäl av allmänintresse som kan göra det möjligt att inte tillämpa det undantag från kravet på uppehållstillstånd som en i Tyskland född turkisk medborgare kan åberopa med stöd av ’*standstill*-klausulen’ i artikel 13 i [beslut nr 1/80]?”
- 2) För det fall [domstolen] besvarar den första frågan jakande[,] [v]ilka är de kvalitativa kraven för att ett ’tvingande skäl av allmänintresse’ ska anses föreligga när det gäller målet att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna?”

10. I förevarande mål har skriftliga yttranden ingetts av klaganden i det nationella målet, den tyska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen.

11. Vid förhandlingen inför domstolen den 13 oktober 2016 yttrade sig klaganden i det nationella målet, den tyska regeringen och kommissionen.

8 — Den hänskjutande domstolen har här grundat sig på dom av den 11 maj 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572), och dom av den 17 september 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

II – Rättslig bedömning

12. Det ska hållas i minnet att domstolen har slagit fast att en ny begränsning ”är förbjuden, såvida den inte omfattas av de inskränkningar som anges i artikel 14 i [beslut nr 1/80] eller motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt”.⁹ Bedömningen nedan kommer således att bestå av en inledande kontroll av huruvida det föreligger ett sådant tvingande skäl och därefter av en prövning av huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är proportionerlig.

A – Huruvida det föreligger ett tvingande skäl av allmänintresse

13. Det följer av fast rättspraxis att *standstill*-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 ”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 ... trädde i kraft i den berörda medlemsstaten”.¹⁰ Det är ostridigt mellan parterna att 33 § AufenthG utgör en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, eftersom den utgör en skärpning av villkoren för vistelse för minderåriga barn som är födda i Tyskland och vars föräldrar är tredjelandsmedborgare.

14. Det är även ostridigt att klagandens far är en arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden på grund av att han har en anställning i Tyskland. Det är enbart situationen för en turkisk arbetstagare bosatt i den berörda medlemsstaten som utgör referenspunkt vid bedömningen av om det finns anledning att inte tillämpa en nationell bestämmelse såsom 33 § AufenthG, om det visar sig att bestämmelsen är ägnad att påverka friheten att inneha en anställning i denna medlemsstat.¹¹ Situationen för klagandens far påverkas onekligen, eftersom 33 § AufenthG gör det svårare för hans barn, som är fött i Tyskland, att lagligen få vistas i landet och gör därmed en fortsatt familjeåterförening mer osäker. 33 § AufenthG skärper således villkoren för vistelse i Tyskland för minderåriga barn som är födda i Tyskland och som är bosatta där, vars föräldrar är turkiska medborgare som bor i samma medlemsstat i egenskap av arbetstagare, jämfört med de villkor som var tillämpliga när beslut nr 1/80 trädde i kraft, och bestämmelsen kan därför påverka dessa arbetstagares utövande av sina ekonomiska friheter i Tyskland¹² och omfattas därför av tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80.

15. Som jag påpekade i inledningen av min bedömning, kan en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, vara motiverad antingen av de skäl som anges i artikel 14 i nämnda beslut¹³ eller av ett tvingande skäl av allmänintresse. Detta utgör numera fast rättspraxis.¹⁴ Om 33 § AufenthG inte kan hänföras till nämnda artikel 14, har den tyska regeringen gjort gällande – vilket även framgår av lydelsen i den första tolkningsfråga som har ställts till EU-domstolen – att den nya skyldigheten att ha uppehållstillstånd, vilken åläggs minderåriga barn som är födda i Tyskland och vars föräldrar är turkiska arbetstagare bosatta i Tyskland, är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse, nämligen en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna.

9 — Dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 51 och där angiven rättspraxis)

10 — Dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

11 — Dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 37).

12 — Se, analogt, dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 50).

13 — Det ska påpekas att de skäl som avses i denna artikel är allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

14 — Se dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 51).

16. Domstolen har hittills, vid tolkningen av *standstill*-klausulen i beslut nr 1/80, uttryckligen slagit fast två tvingande skäl av allmänintresse, nämligen syftet att förhindra olovlig inresa och vistelse¹⁵ och syftet att säkerställa en lyckad integration av tredjelandsmedborgare i den berörda medlemsstaten.¹⁶ Domstolen har låtit tvivlen kvarstå när det gäller två andra potentiella skäl, nämligen att motverka tvångsäktenskap och att befrämja integrationen.¹⁷ Jag har redan haft tillfälle att påpeka att domstolen inte har varit särskilt krävande när det är fråga om att erkänna att det föreligger ett tvingande skäl av allmänintresse och den har således lämnat ett visst handlingsutrymme åt medlemsstaterna.¹⁸

17. Jag är snarare av den uppfattningen att domstolen, i detta skede av resonemanget och i denna fas av prövningen av den eventuella motiveringen till en ny begränsning, i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, bör nöja sig med att göra en abstrakt bedömning av det tvingande skäl som den tyska regeringen har åberopat. Strävan efter en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna är ett av målen med den gemensamma invandringspolitiken som avses i artikel 79.1 FEUF och tycks inte som sådant stå i strid med det mål som eftersträvas med associeringsavtalet EEG–Turkiet. Jag anser att det tvingande skäl av allmänintresse som den tyska regeringen har åberopat är än mer godtagbart, eftersom unionen, som alla vet, sedan några år tillbaka står inför en migrationskris som saknar motstycke. Det vore enligt min mening olämpligt om domstolen nekade en medlemsstat möjligheten att åberopa – utan att detta i vilket fall som helst räcker för att motivera den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet – att den strävar efter ett mål som unionen själv desperat försöker uppnå. Om domstolen tillämpade ett mer konkret synsätt, skulle dock frågan kunna ställas huruvida uppehållsrätten för ett barn som är fött i Tyskland och som alltid har bott där – det vill säga som aldrig har migrerat i egentlig mening – verkligen avser förvaltningen av *migrationsströmmarna*.

18. Om domstolen anser att en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna ska erkännas som ett tvingande skäl av allmänintresse, återstår det dock att undersöka huruvida 33 § AufenthG verkligen är ägnad att säkerställa att det legitima syftet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det, eftersom jag tror att detta är innebörden av den andra tolkningsfrågan.

B – Huruvida det är proportionerligt att ålägga barn under 16 år som är födda i Tyskland en skyldighet att ha uppehållstillstånd

1. Inledande anmärkning

19. Innan jag påbörjar min bedömning, vill jag göra en inledande anmärkning för att klargöra innebörden av den andra tolkningsfrågan som har ställts till domstolen.

20. Jag anser således att den något gåtfulla formuleringen av denna fråga enkelt kan avhjälpas genom att tolka frågan så, att den hänskjutande domstolen vill att EU-domstolen ska klargöra den tredje fasen av den prövning som den har slagit fast – och bekräftat – när det föreligger nya begränsningar för att avgöra huruvida dessa kan vara motiverade. För att ge den nationella domstolen ett användbart svar, föreslår jag således att EU-domstolen nu ska koncentrera sig på frågan huruvida den nya begränsning som bedömningen avser är proportionerlig.

15 — Dom av den 7 november 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punkt 41).

16 — Dom av den 12 april 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, punkt 56).

17 — Dom av den 10 juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 38).

18 — Se mitt förslag till avgörande i målet Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, punkterna 33 och 34).

2. Bedömning

21. Även om det i tysk rätt uppställs en allmän skyldighet för minderåriga barn under 16 år att ha uppehållstillstånd, avser den situation som är aktuell i förevarande mål om förhandsavgörande det särskilda fallet, vilket delvis regleras av 33 § AufenthG, med barn som är födda i Tyskland och vars föräldrar är tredjelandsmedborgare, varav åtminstone en av dessa lagligen vistas i landet.

22. Den hänskjutande domstolen har tolkat denna bestämmelse så, att vistelsen för ett barn, som är fött i Tyskland och vars föräldrar är tredjelandsmedborgare, anses vara laglig under sex månader. Efter denna period ska vistelsen anses vara laglig fram till dess att uppehållsrätten för den förälder som lagligen vistas i landet löper ut. Den tyska regeringen har hävdats en annan ståndpunkt. För att avgöra om det, med stöd av 33 § AufenthG, ex officio ska beviljas ett uppehållstillstånd till ett minderårigt barn, när barnet faktiskt befinner sig i Tyskland där det just har blivit fött, får de tyska myndigheterna kräva att barnet vidtar nödvändiga åtgärder för att ansöka om visering från det land där barnet är medborgare.¹⁹ Det är i samband med handläggningen av denna ansökan som det ska bedömas vilken inverkan en eventuell rätt till familjeåterförening för den förälder som bor i Tyskland har på sökandens egen uppehållsrätt. Den tyska regeringen har uppgett att den vid första påseendet hyste föga tvivel om att myndigheterna skulle bifalla den ansökan som klaganden måste inge från Turkiet, eftersom han på grund av sin fars rättsliga ställning enligt associeringsavtalet EEG–Turkiet och beslut nr 1/80 ska erkännas en uppehållsrätt.

23. Om man håller sig till ordalydelsen i 33 § AufenthG får de tyska myndigheterna ex officio bevilja ett barn som är fött i Tyskland uppehållstillstånd, om en av barnets föräldrar, som är tredjelandsmedborgare, har uppehållstillstånd. Denna bestämmelse ger onekligen de tyska myndigheterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning att avgöra huruvida de ska använda sig av sin befogenhet att ex officio bevilja uppehållstillstånd. Bristen på precision i villkoren för när dessa myndigheter ”på eget initiativ tar upp” ett ärende till prövning är problematisk. Samma sak gäller det faktum att beviljandet av ett uppehållstillstånd till ett barn som är fött i Tyskland, vars ena förälder lagligen bor i denna stat, endast utgör en möjlighet. Myndigheterna *får* således bevilja uppehållstillstånd till ett barn som uppfyller ovannämnda villkor – födelseplats, föräldrarnas lagliga vistelse i landet – lika väl som de *får avstå från* att bevilja barnet ett sådant uppehållstillstånd, utan att något kriterium klart har angetts.

24. Som utlänningsmyndigheten påpekade i det beslut som är i fråga i det nationella målet, ger 33 § AufenthG visserligen ett obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att dels bedöma situationen för ett barn som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, dels besluta om barnets uppehållsrätt i Tyskland, då barnet fortfarande befinner sig i Tyskland. Detta obegränsade utrymme för skönsmässig bedömning kan i teorin vara bra, om det innebär att myndigheterna kan beakta en mängd omständigheter som kännetecknar den aktuella individuella situationen. Domstolen kräver trots allt en bedömning från fall till fall.²⁰ Det är dock mer oroande när det, såsom i det nu aktuella fallet, inte riktigt finns någon information tillgänglig om på vilka villkor detta utrymme för skönsmässig bedömning utövas. När den tyska regeringen tillfrågades om detta vid förhandlingen inför domstolen, kunde den inte klargöra de principer som – trots allt – bör vara vägledande för administrationens bedömning för att försäkra domstolen om att dess utrymme för skönsmässig bedömning i praktiken inte omvandlas till ett utrymme för godtycke. Helhetsintrycket som följer av samtliga ovanstående överväganden är slutligen att det är tal om ett mycket stort utrymme för skönsmässig bedömning. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning hindrar dock att rättigheterna för turkiska arbetstagare beaktas och respekteras vid det mest lämpliga tillfället.

19 — Med hänsyn till klagandens levnadsbana, vore det felaktigt att kalla Turkiet hans ursprungsland, eftersom han är född i Tyskland och har bott där varaktigt sedan födseln.

20 — Se dom av den 10 juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 38).

25. Dessutom har jag mycket svårt att se förhållandet mellan det eftersträvade målet att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna och de konsekvenser som följer av tillämpningen av 33 § AufenthG. Konsekvensen av att det inte "ex officio" beviljas ett uppehållstillstånd med stöd av 33 § AufenthG är nämligen att ett barn som är fött i Tyskland och som fram till dess har vistats lagligen i landet tillsammans med åtminstone den ena av sina föräldrar, som också vistas lagligen i landet, är tvunget att lämna Tyskland och sin familj för att resa till ett tredjeland där barnet är medborgare, men där det kanske aldrig har levt, och inge en viseringsansökan från detta tredjeland. Jag kan inte förstå skälen till varför en sådan resa krävs, eftersom – såsom klart illustreras av fallet med klaganden i det nationella målet – alla de uppgifter som är nödvändiga för att administrationen redan nu ska kunna fatta ett beslut om hans situation redan finns tillgängliga.

26. På grund av att de tyska myndigheterna inte ville – av skäl som jag fortfarande anser är oklara – "ex officio" bevilja klaganden i det nationella målet ett uppehållstillstånd, tvingar de honom att resa till Turkiet, trots han är född och alltid har bott i Tyskland. Med hänsyn till hans låga ålder är det uteslutet att han reser ensam.²¹ Eftersom hans mor har ansökt om asyl i Tyskland, talar allt för att hon – om inte annat så för att behålla möjligheten att få sin ansökan beviljad – inte kan följa med honom. Även om hon skulle följa med barnet, kommer hennes man, som är turkisk arbetstagare, under alla omständigheter att berövas sin hustrus och sin sons sällskap. Återstår den möjligheten att klaganden i det nationella målet åtföljs av sin far till Turkiet. Utlänningsmyndigheten angav i det beslut som är i fråga i det nationella målet att det inte var "orimligt" att räkna med och förvänta sig av barnets far att han "fortsätter att leva som en familj tillsammans med sin son ... i Turkiet". Att tvinga barnet att lämna landet skulle dock, förutom dess uppenbara konsekvenser för familjelivet, även kunna tolkas som ett försök att avskräcka barnets alla familjemedlemmar, däribland den som är turkisk arbetstagare, från att bosätta sig i Tyskland och fortsätta att vistas där.

27. Är det möjligt att i ännu större utsträckning bortse från de rättigheter som turkiska arbetstagare har enligt associeringsavtalet EEG–Turkiet? Beskrivningen av konsekvenserna av en tillämpning av den nya begränsningen för klagandens familj räcker för att visa att den är helt oproportionerlig. De stora olägenheterna för den turkiska arbetstagaren, som måste välja mellan att fortsätta sin anställning och se sitt familjeliv störas allvarligt eller avstå från sin anställning utan någon garanti om att få komma in på arbetsmarknaden igen vid hans (eventuella) återkomst kan under inga omständigheter vara motiverade av det legitima målet att säkerställa en mer effektiv förvaltning av migrationsströmmarna. Man kan med rätta ställa sig frågan på vilket sätt skyldigheten för barn som är födda i Tyskland, vars föräldrar är tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i landet, att lämna Tyskland för att inge en ansökan om uppehållstillstånd kan visa sig vara mer effektiv vad gäller förvaltningen av migrationsströmmarna. Jag kan inte förklara det. Vad som är än värre är att jag undrar om en sådan förvaltning inte kräver det rakt motsatta, det vill säga att det inte på ett konstlat sätt och i onödan uppställs villkor om att barn som – vilket måste upprepas – är födda i Tyskland och som fram till dess har vistats där lagligen tillsammans med sin familj måste resa till ett tredjeland. Sistnämnda omständighet tenderar således att klarlägga en bristande konsekvens i den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

28. Av dessa skäl anser jag att en lagstiftning i en medlemsstat som har införts efter ikraftträdandet av beslut nr 1/80 och vars tillämpning leder till resultatet att ett barn som är fött i denna medlemsstat, och vars förälder är turkisk arbetstagare, är tvunget att resa till det tredjeland där barnet är medborgare för att där inge en ansökan om uppehållstillstånd, med följderna att nämnda arbetstagare måste välja mellan att stanna i Tyskland och fortsätta med sin ekonomiska verksamhet och samtidigt skiljas från barnet, eller följa med sitt barn och avstå från denna verksamhet på obestämd tid, utgör en ny begränsning som är förbjuden enligt artikel 13 i beslut nr 1/80.

21 — Den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är tillämplig på *alla* minderåriga barn under 16 år, varav en stor majoritet inte kan resa ensamma, än mindre för att vidta åtgärder av administrativ art.

III – Förslag till avgörande

29. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Verwaltungsgericht Darmstadt (Förvaltningsdomstolen i Darmstadt, Tyskland) på följande sätt:

Målet att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan åberopas av en medlemsstat för att motivera en ny begränsning i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, vilket antogs av det associeringsråd som inrättades genom 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 EEG:s medlemsstater och gemenskapen, å andra sidan, och vilket ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963.

En lagstiftning i en medlemsstat som har införts efter ikraftträdandet av beslut nr 1/80 och vars tillämpning leder till resultatet att ett barn som är fött i denna medlemsstat, och vars förälder är turkisk arbetstagare, är tvunget att resa till det tredjeland där barnet är medborgare för att där inge en ansökan om uppehållstillstånd, med följden att nämnda arbetstagare måste välja mellan att stanna i Tyskland och fortsätta med sin ekonomiska verksamhet och samtidigt skiljas från barnet, eller följa med sitt barn och avstå från denna verksamhet på obestämd tid, utgör en ny begränsning som är förbjuden enligt artikel 13 i beslut nr 1/80.