

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

11. maj 2000 *

I sag C-37/98,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: Abdulnasir Savas,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 13 i aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republiken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541), og af artikel 41 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets

* Processprog: engelsk.

forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch, H. Ragnemalm og V. Skouris,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Abdulnasir Savas ved barrister J. Walsh, efter fuldmagt fra Ronald Fletcher Baker & Co., solicitors
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister E. Sharpston
- den tyske regering ved kontorchef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

- den græske regering ved kommitteret A. Samoni-Rantou og forskningsmedarbejder L. Pnevmatikou, begge Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

- den franske regering ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

- den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, F. Quadri

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P.J. Kuijper og N. Yerrell, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 16. september 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Abdulnasir Savas ved J. Walsh, af Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, af den italienske regering ved statens advokat G. Aiello, og af Kommissionen ved P.J. Kuijper og N. Yerrell,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. november 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 24. april 1997, indgået til Domstolens Justitskontor den 16. februar 1998, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 13 i aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«), og af artikel 41 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en sag mellem den tyrkiske statsborger Abdulnasir Savas og Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) vedrørende en afgørelse, hvorved der blev meddelt ham afslag på opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige, og en beslutning om at udvise ham fra denne medlemsstats område.

Associeringen EØF-Tyrkiet

- 3 I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har denne til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og artikel 28).
- 4 Associeringsaftalen omfatter en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (artikel 4) og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (artikel 5).
- 5 Associeringsaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«
- 6 Associeringsaftalens artikel 12, 13 og 14 er indeholdt i aftalens afsnit II, der har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, i kapitel 3 vedrørende »Andre bestemmelser af økonomisk art«.

7 I artikel 12 foreskrives:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

8 I artikel 13 bestemmes:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 52 til 56 og 58 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden.«

9 Artikel 14 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 55, 56 og 58 til 65 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

10 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør...«

- 11 Tillægsprotokollen, som ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i henhold til sin artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelsen af den overgangsperiode, der er omhandlet i associeringsaftalens artikel 4.
- 12 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I vedrører »arbejdskraften«, og hvis kapitel II vedrører »etableringsret, tjenesteydelser og transport«.
- 13 Den fastsætter i artikel 36, som er indeholdt i kapitel I, fristerne for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Republikken Tyrkiet i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper, og bestemmer i artikel 36, stk. 2, at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.
- 14 Tillægsprotokollens artikel 41, som er indeholdt i afsnit II, kapitel II, har følgende ordlyd:

»1. De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

2. Associeringsrådet fastsætter i overensstemmelse med principperne i artikel 13 og 14 i associeringsaftalen tempoet og retningslinjerne, ifølge hvilke de kontraherende parter indbyrdes gradvis afskaffer restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

Associeringsrådet fastsætter dette tempo og disse retningslinjer for de forskellige former for virksomhed under hensyntagen til tilsvarende bestemmelser, der allerede er truffet af Fællesskabet på disse områder, samt til Tyrkiets særlige situation på det økonomiske og sociale område. De aktiviteter, der særlig bidrager til udvikling af produktionen og samhandelen, vil få forrang.«

- 15 Det er ubestridt, at associeringsrådet indtil nu ikke har truffet nogen foranstaltninger i henhold til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2.

Hovedsagen

- 16 Det fremgår af akterne i hovedsagen, at Abdulnasir Savas og hans hustru, som begge er tyrkiske statsborgere, den 22. december 1984 fik tilladelse til at rejse ind i Det Forenede Kongerige som turister for en periode af en måned.
- 17 Deres visum til denne medlemsstat var underlagt en udtrykkelig betingelse om, at de ikke måtte tage ansættelse, drive erhvervsvirksomhed eller udøve erhverv som selvstændig erhvervsdrivende.
- 18 På trods af, at deres visum udløb den 21. januar 1985, forlod ægteparret Savas ikke Det Forenede Kongerige, og efter dette tidspunkt overtrådte de således denne medlemsstats udlændingelovgivning.

- 19 I november 1989 begyndte Abdulnasir Savas at drive en skjortefabrik i Hackney (Det Forenede Kongerige).
- 20 Hverken Abdulnasir Savas eller hans hustru har ansøgt om arbejdstilladelse eller tilladelse til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.
- 21 Ved skrivelse af 31. januar 1991 ansøgte de imidlertid gennem deres advokater om lovliggørelse af deres ophold, idet de på grundlag af de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning anmodede Immigration and Nationality Department of the Home Office (indenrigsministeriets afdeling for spørgsmål om indvandring og statsborgerskab) om opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige.
- 22 Efter en korrespondance mellem Abdulnasir Savas' advokater og de britiske myndigheder og som følge af en fejlagtig henlæggelse af sagen indtil den 21. juli 1993 afviste Secretary of State ansøgningen om opholdstilladelse og meddelte ansøgerne, at de kompetente myndigheder ville træffe en udvisningsafgørelse over for dem.
- 23 I henhold til den skønsbeføjelse, som Secretary of State har på området, behandlede han ægteparret Savas' ansøgning i henhold til bestemmelserne om »long residence concession« (fordelen ved lang tids bopæl), efter hvilken en person, som har haft ti års eller længere uafbrudt lovlig bopæl i Det Forenede Kongerige, eller som har haft 14 års uafbrudt bopæl, uden hensyntagen til lovligheden af denne, kan kvalificere sig til en permanent opholdstilladelse. Ifølge Secretary of State opfyldte ægteparret Savas imidlertid ingen af disse kriterier, og han fandt, at der ikke forelå andre omstændigheder, der kunne begrunde en skønsmæssig afgørelse til fordel for dem.

- 24 Abdulnasir Savas havde i mellemtiden åbnet sin første fast-food-restauration i Hythe (Det Forenede Kongerige) i december 1992, og hans anden restauration blev åbnet den 1. september 1994 i Folkestone (Det Forenede Kongerige).
- 25 Den 29. marts 1994 indbragte ægteparret en klage over udvisningsafgørelsen.
- 26 Den 13. december 1994 afviste Immigration Adjudicator klagen.
- 27 Den af ægteparret Savas indgivne ansøgning om tilladelse til at indbringe sagen for Immigration Appeal Tribunal blev afvist som for sent indgivet.
- 28 Der blev truffet udvisningsafgørelser over for ægteparret Savas den 11. juli 1995, og afgørelserne blev forkyndt over for disse den 31. august 1995.
- 29 Det er ubestridt, at indtil den 30. oktober 1995 var alle de af ægteparret Savas indgivne ansøgninger alene baseret på national ret.

- 30 Den 30. oktober 1995 gjorde Abdulnasir Savas' advokater for første gang gældende, at tillægsprotokollens artikel 41 var til hinder for, at Det Forenede Kongerige indførte begrænsninger for tyrkiske statsborgeres adgang til at etablere sig på dets område, der var mere restriktive end dem, der var gældende på tidspunktet for Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af Fællesskabet. Som følge heraf burde Secretary of State have vurderet ægteparret Savas' situation på grundlag af den udlændingelovgivning, der var gældende på dette tidspunkt, den 1. januar 1973, nemlig HC 510, herunder navnlig dens paragraph 21, der har følgende ordlyd:

»Personer, som har fået tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige som turister, kan ansøge Secretary of State om tilladelse til at bosætte sig her med henblik på at etablere en virksomhed, enten som selvstændig eller som partner i en ny eller eksisterende virksomhed. En sådan ansøgning skal realitetsbehandles ... Såfremt ansøgningen imødekommes, kan ansøgerens ophold forlænges med indtil 12 måneder på betingelse af, at hans adgang til at tage ansættelse begrænses.«

- 31 Den 1. maj 1996 afviste Secretary of State denne nye argumentation, idet Abdulnasir Savas på det tidspunkt, da han indgav ansøgning om lovliggørelse af sit ophold i Det Forenede Kongerige, ikke længere havde opholdstilladelse i denne medlemsstat, hvorfor han ikke under nogen omstændigheder kunne drage fordel af bestemmelserne i HC 510, der da var gældende med hensyn til indvandring.

- 32 Abdulnasir Savas anlagde herefter sag ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse, og sagen blev antaget til pådømmelse den 11. juli 1996.

- 33 For den forelæggende ret har Abdulnasir Savas gjort gældende, at tillægsprotokollens artikel 41 har direkte virkning, og at det påhvilede Secretary of State at behandle hans ansøgning af 30. oktober 1995 på grundlag af paragraph 21 i HC 510. Ifølge Abdulnasir Savas skal denne bestemmelse fortolkes således, at den omfatter alle personer, som er blevet tilladt indrejse til Det Forenede Kongerige med et turistvisum, uafhængigt af deres status med hensyn til indvandring på det tidspunkt, hvor de indgav deres ansøgning. Secretary of State burde i det mindste i forbindelse med vurderingen af Abdulnasir Savas' ansøgning have taget hensyn til associeringsaftalens artikel 13, første og fjerde betragtning i aftalens præambel samt til tillægsprotokollens artikel 41, og heraf have udledt, at udvisning var en uforholdsmæssig foranstaltning i den foreliggende sag.
- 34 Ifølge Secretary of State kan associeringsaftalen imidlertid ikke påberåbes af en person, som ikke har lovligt ophold på en medlemsstats område. Under alle omstændigheder har tillægsprotokollens artikel 41 ikke direkte virkning og kan ikke forpligte Det Forenede Kongeriges myndigheder til i udlændingesager at anvende de regler, der var i kraft den 1. januar 1973. Endvidere omfatter paragraph 21 i HC 510 kun personer, der opholder sig lovligt i Det Forenede Kongerige som turister på det tidspunkt, de indgiver ansøgning, og udvisning er ikke en uforholdsmæssig sanktion over for en udlænding som Abdulnasir Savas, der i en så lang periode har overtrådt udlændingelovgivningen.
- 35 Den nationale ret har — selv om den kun nærer ringe tvivl om, hvorvidt tillægsprotokollens artikel 41 har direkte virkning — rejst spørgsmålet, om associeringsaftalen giver rettigheder til udlændinge som Abdulnasir Savas, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område.

De præjudicielle spørgsmål

- 36 Da High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, under disse omstændigheder er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af associeringsaftalen og tillægsprotokollen, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende seks præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12. september 1963, og tillægsprotokollen til aftalen, undertegnet i Bruxelles den 23. november 1970, fortolkes således, at de giver rettigheder til en tyrkisk statsborger, som a) er indrejst eller b) opholder sig på en medlemsstats område i strid med den pågældende medlemsstats udlændingelovgivning?
- 2) Hvis svaret på det første spørgsmåls ene eller andet led er bekræftende, bedes det oplyst, om a) aftalens artikel 13 eller b) tillægsprotokollens artikel 41 har direkte virkning i medlemsstaternes nationale retsordener?
- 3) Forbyder aftalen og tillægsprotokollen, at en medlemsstat anvender en bestemmelse i sin nationale ret, hvorefter nævnte tyrkiske statsborger ikke kan meddeles tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, alene fordi hans tilladelse til at indrejse eller at forblive på området er udløbet?

- 4) Når den kompetente myndighed i en medlemsstat på trods af bestemmelserne i den nationale ret under udøvelse af sit skøn behandler en ansøgning fra en tyrkisk statsborger om at måtte forblive på medlemsstatens område, er den kompetente myndighed da forpligtet til at tage aftalen og tillægsprotokollen i betragtning?

- 5) Hvis svaret på det fjerde spørgsmål er bekræftende, er medlemsstatens kompetente myndighed da nødsaget til at hense til proportionalitetsprincippet ved udøvelsen af sit skøn?

- 6) Hvis svaret på det femte spørgsmål er bekræftende, hvilke momenter skal i givet fald tages i betragtning af den kompetente myndighed ved afgørelsen af, om udvisning er rimelig?»

De tre første spørgsmål

37 Med sine tre første spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om associeringsaftalens artikel 13 og tillægsprotokollens artikel 41 kan tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig og som accessorium hertil opholdsret i den medlemsstat, på hvis område han har opholdt sig og har udøvet erhvervsmæssig virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i strid med den nationale udlændingelovgivning.

- 38 For at kunne give et anvendeligt svar på de således omformulerede spørgsmål skal det indledningsvis undersøges, om de bestemmelser, som spørgsmålene henviser til, kan påberåbes af en borger for en national ret, og i bekræftende fald skal bestemmelsernes rækkevidde fastlægges.

Den direkte virkning af de bestemmelser, der er omtvistet i hovedsagen

- 39 Det bemærkes indledningsvis, at ifølge Domstolens faste praksis må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. bl.a. dom af 4.5.1999, sag C-262/96, Sürül, Sml. I, s. 2685, præmis 60).
- 40 Det skal derfor undersøges, om associeringsaftalens artikel 13 og tillægsprotokollens artikel 41 opfylder disse betingelser.

Den direkte virkning af associeringsaftalens artikel 13

- 41 Det bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at associeringsaftalens artikel 12 i det væsentlige har karakter af en programmerklæring, idet dens

bestemmelser ikke er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til at udgøre fællesskabsretlige regler, som har umiddelbare retsvirkninger i medlemsstaternes nationale retsordener (dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 23 og 25).

42 Det må imidlertid fastslås, at i lighed med nævnte artikel 12, som vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed, fastsætter associeringsaftalens artikel 13 alene i generelle vendinger og under henvisning til de tilsvarende bestemmelser i EF-traktaten princippet om, at de kontraherende parter skal ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden, uden at bestemmelsen selv fastsætter præcise regler til opnåelse af dette mål.

43 I henhold til associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, som giver associeringsrådet beslutningskompetence til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål, tildeler tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2, således associeringsrådet kompetence til i overensstemmelse med princippet i associeringsaftalens artikel 13 at fastsætte tempoet og retningslinjerne, ifølge hvilke de kontraherende parter indbyrdes gradvis skal afskaffe restriktioner, der hindrer etableringsfriheden.

44 Associeringsrådet har imidlertid ikke truffet nogen foranstaltninger i henhold til sidstnævnte bestemmelse for konkret at sætte det generelle princip om de kontraherende parters gradvise afskaffelse af hindringer for etableringsretten i kraft.

- 45 Det må derfor fastslås, at associeringsaftalens artikel 13 — i øvrigt lige så lidt som tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2, som den forelæggende ret ligeledes har nævnt — ikke direkte kan regulere borgernes retsstilling og derfor ikke kan tillægges direkte virkning.

Den direkte virkning af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1

- 46 Det bør fastslås, således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at denne klart, præcist og ubetinget fastsætter en utvetydig »standstill-klausul«, som forbyder, at de kontraherende parter indfører nye restriktioner, der begrænser etableringsfriheden, med virkning fra tillægsprotokollens ikrafttrædelsesdato.
- 47 Domstolen har allerede udtalt, at EF-traktatens artikel 53 (ophævet ved Amsterdam-traktaten), i henhold til hvilken medlemsstaterne ikke må indføre nye begrænsninger i adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til at etablere sig på vedkommende stats område, indeholder en forpligtelse, som staterne er gået ind på, og som juridisk er en ren undladelsespligt. Ifølge Domstolen er et så udtrykkeligt forbud, som er ubetinget, og ej heller hvad angår gennemførelse eller virkninger er gjort afhængig af, at der indføres nogen yderligere retsakt, fuldstændig og retligt fuldkomment og derfor egnet til at fremkalde umiddelbar virkning i forholdet mellem medlemsstaterne og dissers borgere (dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141, på s. 1162).

- 48 Da ordlyden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, næsten er identisk med ordlyden af traktatens artikel 53, må den af de samme grunde anses for at være umiddelbart anvendelig.
- 49 Hvad nærmere angår associeringen EØF-Tyrkiet støttes denne fortolkning i øvrigt af Domstolens praksis, hvorefter de »standstill-klausuler«, der er indeholdt i artikel 7 i associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20. december 1976 om iværksættelse af artikel 12 i Ankara-aftalen (ikke offentliggjort) og i artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen (ikke offentliggjort), har direkte virkning mellem medlemsstaterne for så vidt angår indførelsen af nye begrænsninger for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere, der på de kontraherende staters område befinder sig i en lovlig situation med hensyn til ophold og beskæftigelse (dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 18 og 26).
- 50 Der foreligger herefter ingen begrundelse for, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke skulle have direkte virkning, idet bestemmelsen, hvad angår etableringsfriheden, har samme karakter som de ovennævnte bestemmelser.
- 51 Konstateringen af, at forbuddet mod nye begrænsninger for etableringsfriheden som fastsat i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, direkte kan regulere borgernes retsstilling, afkræftes endvidere ikke af en undersøgelse af genstanden for og formålet med associeringsaftalen, inden for rammerne af hvilken denne bestemmelse skal fortolkes.

- 52 Associeringsaftalen har til formål at fremme de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på området for selvstændig virksomhed, ved en gradvis ophævelse af de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden, med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (jf. fjerde betragtning i præamblen til og associeringsaftalens artikel 28).
- 53 Den omstændighed, at aftalen grundlæggende tilsigter at bidrage til Tyrkiets økonomiske udvikling og således indebærer en uligevægt i de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig over for det pågældende tredjeland, er endvidere ikke til hinder for, at Fællesskabet tillægger visse af aftalens bestemmelser direkte virkning (jf. *Sürül-dommen*, præmis 72, og analogt dom af 5.2.1976, sag 87/75, *Bresciani*, Sml. s. 129, præmis 23, af 31.1.1991, sag C-18/90, *Kziber*, Sml. I, s. 199, præmis 21, og af 12.12.1995, sag C-469/93, *Chiquita Italia*, Sml. I, s. 4533, præmis 34).
- 54 Det følger af ovenstående betragtninger, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, fastsætter et præcist og ubetinget princip, der er tilstrækkelig operationelt til at kunne anvendes af en national domstol, og som derfor kan regulere borgernes retsstilling. Det må således anerkendes, at bestemmelsen har direkte virkning, hvilket indebærer, at de borgere, som denne bestemmelse finder anvendelse på, kan påberåbe sig den for medlemsstaternes domstole.
- 55 Det er derfor nødvendigt at fastlægge nævnte bestemmelses rækkevidde.

Rækkevidden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1

- 56 I sit skriftlige indlæg for Domstolen har Abdulnasir Savas i det væsentligste gjort gældende, at nævnte bestemmelse i tillægsprotokollen tillægger ham en ret til at etablere sig og en accessorisk ret til at opholde sig i den medlemsstat, hvor han fik tilladelse til indrejse, uanset at han har haft bopæl og har udøvet erhvervs-virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende dér i strid med den nationale udlændingelovgivning.
- 57 Under retsmødet har Abdulnasir Savas præciseret, at han ikke længere gør gældende, at han direkte af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, kan udlede rettigheder med hensyn til etablering og ophold i en medlemsstat. Han har derimod gjort gældende, at denne bestemmelses direkte virkning indebærer, at en tyrkisk statsborger kan anmode en national domstol om at efterprøve, om de nationale retsfor skrifter, på grundlag af hvilke det er blevet besluttet at udvise den pågældende, er strengere, hvad angår etableringsfriheden og opholdsretten, end dem, der var gældende på det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i den pågældende medlemsstat, og at de således er blevet vedtaget i strid med den »standstill-klausul«, der er indeholdt i nævnte bestemmelse.
- 58 Hvad angår det standpunkt, som Abdulnasir Savas har anført i sit skriftlige indlæg, bemærkes for det første, at ifølge fast praksis berører reglerne vedrørende associeringen EØF-Tyrkiet ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin medlemsstaternes kompetence til at udstede forskrifter såvel om tyrkiske statsborgeres indrejse til landet som om betingelserne for deres første beskæftigelse, men regulerer alene situationen for tyrkiske arbejdstagere, der allerede er lovligt tilknyttet medlemsstaternes arbejdsmarked (jf. bl.a. dom af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 21).

- 59 Desuden har Domstolen gentagne gange udtalt, at tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes statsborgere ikke har ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, men kun har bestemte rettigheder i den værtsmedlemsstat, på hvis område de er lovligt indrejst, og hvor de i et bestemt tidsrum har haft lovlig beskæftigelse (jf. bl.a. Tetik-dommen, præmis 29)
- 60 Endelig indebærer de rettigheder, der således er tillagt tyrkiske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelse, uundgåeligt, at arbejdstageren i det mindste har opholdsret, da retten til adgang til arbejdsmarkedet og til beskæftigelse ellers ville være helt illusorisk (jf. Sevince-dommen, præmis 29, dom af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 29, af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 28, og af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957), og at tyrkiske arbejdstagere har ret til forlængelse af deres opholdstilladelse i den pågældende medlemsstat med henblik på fortsat at udøve lovlig, lønnet beskæftigelse der (jf. bl.a. Kus-dommen, præmis 36, domme af 30.9.1997, sag C-36/96, Günaydin, Sml. I, s. 5143, præmis 55, og sag C-98/96, Ertanir, Sml. I, s. 5179, præmis 62, og dom af 26.11.1998, sag C-1/97, Birden, Sml. I, s. 7747, præmis 69). Det fremgår imidlertid af denne retspraksis, at lovligheden af en tyrkisk statsborgers beskæftigelse i værtsmedlemsstaten forudsætter en permanent og ikke kun foreløbig situation på arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat, og dermed at der foreligger en ikke anfægtet opholdsret (Sevince-dommen, præmis 30, Kus-dommen, præmis 12 og 22, og Bozkurt-dommen, præmis 26).
- 61 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at beskæftigelsesperioder, som en tyrkisk statsborger har tilbagelagt under dække af en opholdstilladelse, der er udstedt som følge af vedkommendes svigagtige adfærd, som har ført til en straffedom, ikke vedrører en permanent situation og derfor kun skal anses for foreløbige, idet den pågældende ikke i de pågældende perioder havde opholdsret i henhold til loven (dom af 5.6.1997, sag C-285/95, Kol, Sml. I, s. 3069, præmis 27).

- 62 I præmis 28 i Kol-dommen udtalte Domstolen endvidere nærmere bestemt, at det er udelukket, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af en beskæftigelse under dække af en opholdstilladelse, der er opnået under sådanne svigagtige omstændigheder, kan afføde rettigheder for vedkommende.
- 63 Disse principper, der er fastslået i forbindelse med fortolkningen af bestemmelser vedrørende associeringen EØF-Tyrkiet, der tilsigter gradvist at gennemføre den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere inden for Fællesskabet, må analogt også være gældende i forbindelse med associeringsordningens bestemmelser vedrørende etableringsretten.
- 64 Som Kommissionen med rette har anført, følger det heraf, at »standstill-klausulen«, som er indeholdt i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke i sig selv kan tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig samt en opholdsret, der opstår som accessorium hertil.
- 65 En tyrkisk statsborgers første adgang til den medlemsstats område er udelukkende reguleret af den pågældende stats nationale ret, og den tyrkiske statsborger kan kun i medfør af fællesskabsretten påberåbe sig bestemte rettigheder med hensyn til udøvelse af beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed og som accessorium hertil rettigheder med hensyn til ophold, såfremt han befinder sig i en lovlig situation i den pågældende medlemsstat.

- 66 Hvad angår hovedsagen fremgår det af forelæggelseskendelsen, at Abdulnasir Savas efter udløbet af sit turistvisum, hvis gyldighed var begrænset til en måned, ikke senere opnåede opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige og således fortsatte med at opholde sig der i strid med den nationale lovgivning. Endvidere indeholdt hans visum et udtrykkeligt forbud mod, at han udøvede nogen form for erhverv i denne medlemsstat.
- 67 Den omstændighed, at Abdulnasir Savas ikke forlod Det Forenede Kongerige efter udløbet af hans visum, og at han faktisk og uden at have fået tilladelse hertil har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed i Det Forenede Kongerige, kan ikke i sig selv sikre ham ret til at etablere sig eller en opholdsret direkte på grundlag af fællesskabslovgivningen.
- 68 For så vidt angår den argumentation, som Abdulnasir Savas har fremført for Domstolen i retsmødet, skal det for det andet bemærkes, at den direkte virkning, som må anerkendes for så vidt angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, indebærer, at denne bestemmelse tillægger borgerne individuelle rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.
- 69 Endvidere må det fastslås, at den »standstill-klausul«, der er indeholdt i nævnte bestemmelse i tillægsprotokollen, er til hinder for, at en medlemsstat træffer nye foranstaltninger, som kan have til formål eller til følge at underkaste en tyrkisk statsborgers adgang til etablering og den accessoriske ret til ophold på medlemsstatens område betingelser, som er mere restriktive end dem, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat.

70 Det følger heraf, at det påhviler den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fortolke den nationale ret, at afgøre, om de nationale retsfor skrifter, som er blevet anvendt af de kompetente myndigheder over for Abdulnasir Savas, indebærer, at hans situation forringes i forhold til de regler, der fandt anvendelse i Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft forhold til denne medlemsstat.

71 Under hensyn til det ovenfor anførte skal de tre første spørgsmål besvares således:

- Associeringsaftalens artikel 13 og tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2, er ikke fællesskabsretlige regler, der er umiddelbart anvendelige i medlemsstaternes interne retsorden.
- Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har direkte virkning i medlemsstaterne.
- Nævnte artikel 41, stk. 1, kan ikke i sig selv tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig og som accessorium hertil opholdsret i den medlemsstat, på hvis område han har opholdt sig og udøvet erhvervsmæssig virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i strid med den nationale udlændingelovgivning.

- Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, forbyder derimod, at der indføres nye nationale restriktioner for tyrkiske statsborgeres etableringsfrihed og opholdsret med virkning fra det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i værtsmedlemsstaten. Det påhviler den nationale domstol at fortolke den nationale ret med henblik på at afgøre, om de retsforskrifter, der er blevet anvendt over for sagsøgeren i hovedsagen, er mindre fordelagtige end dem, der var gældende, da tillægsprotokollens trådte i kraft.

Det fjerde, det femte og det sjette spørgsmål

- 72 Henset til besvarelsen af de første tre spørgsmål er det uforholdende at besvare de øvrige spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 73 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den tyske, den græske, den franske og den italienske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, ved kendelse af 24. april 1997, for ret:

- Artikel 13 i aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republiken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, og artikel 41, stk. 2, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, er ikke fællesskabsretlige regler, der er umiddelbart anvendelige i medlemsstaternes interne retsorden.
- Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har direkte virkning i medlemsstaterne.
- Nævnte artikel 41, stk. 1, kan ikke i sig selv tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig og som accessorium hertil opholdsret i den medlemsstat, på hvis område han har opholdt sig og udøvet erhvervsmæssig virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende i strid med den nationale udlændingelovgivning.

- Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, forbyder derimod, at der indføres nye nationale restriktioner for tyrkiske statsborgeres etableringsfrihed og opholdsret med virkning fra det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i værtsmedlemsstaten. Det påhviler den nationale domstol at fortolke den nationale ret med henblik på at afgøre, om de retsfor skrifter, der er blevet anvendt over for sagsøgeren i hovedsagen, er mindre fordelagtige end dem, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. maj 2000.

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling