

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 20ής Σεπτεμβρίου 2007*

Στην υπόθεση C-16/05,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το House of Lords (Ηνωμένο Βασίλειο) με απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 2004, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Ιανουαρίου 2005, στο πλαίσιο της δίκης

The Queen, κατόπιν αιτήσεως των:

Veli Tum,

Mehmet Dari

κατά

Secretary of State for the Home Department,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, R. Schintgen (εισηγητή), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta και L. Bay Larsen, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

γενικός εισαγγελέας: L. A. Geelhoed
γραμματέας: K. Sztranc-Sławiczek, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 18ης Μαΐου 2006,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- οι V. Tum και M. Dari, εκπροσωπούμενοι από τις N. Rogers και J. Rothwell, barristers, καθώς και από την L. Baratt και τον M. Kuddus, solicitors,
- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη, αρχικώς, από τον M. Bethell, στη συνέχεια, από την E. O'Neill, επικουρούμενους από τον P. Saini, barrister,
- η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενη από την C. M. Wissels,
- η Σλοβακική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον R. Procházka,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την C. O'Reilly και τον M. Wilderspin,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2006,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 149, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο).

- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο δύο διαφορών μεταξύ των V. Tum και M. Dari, Τούρκων υπηκόων, και του Secretary of State for the Home Department (Υπουργού Εσωτερικών, στο εξής: Secretary of State) όσον αφορά αποφάσεις με τις οποίες αυτός αρνήθηκε να τους χορηγήσει άδεια εισόδου στην επικράτεια του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, προκειμένου να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα, και διέταξε την απέλασή τους από το κράτος μέλος αυτό, στο οποίο είχαν γίνει δεκτοί μόνον προσωρινώς.

Το νομικό πλαίσιο

Η Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας

- 3 Σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, η Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις

12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως), έχει ως αντικείμενο την προαγωγή της συνεχούς και ισορρόπου ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ακόμη και όσον αφορά το εργατικό δυναμικό, με τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως) και με την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 13 της εν λόγω συμφωνίας) και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 14 της ίδιας συμφωνίας), με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του τουρκικού λαού και τη διευκόλυνση, στη συνέχεια, της εντάξεως της Δημοκρατίας της Τουρκίας στην Κοινότητα (τέταρτη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 28 της συμφωνίας αυτής).

- 4 Προς τούτο, η Συμφωνία Συνδέσεως προβλέπει μια προπαρασκευαστική φάση, προκειμένου να παρασχεθεί στη Δημοκρατία της Τουρκίας η δυνατότητα να ενισχύσει την οικονομία της με τη βοήθεια της Κοινότητας (άρθρο 3 της συμφωνίας αυτής), μια μεταβατική φάση, κατά τη διάρκεια της οποίας διασφαλίζονται η βαθμιαία σύσταση τελωνειακής ενώσεως και η προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών (άρθρο 4 της εν λόγω συμφωνίας), και μια οριστική φάση η οποία βασίζεται στην τελωνειακή ένωση και συνεπάγεται την ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των συμβαλλομένων μερών (άρθρο 5 της ίδιας συμφωνίας).
- 5 Το άρθρο 6 της Συμφωνίας Συνδέσεως έχει ως εξής:

«Για να εξασφαλισθεί η εφαρμογή και η βαθμιαία ανάπτυξη του καθεστώτος της συνδέσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου Συνδέσεως, το οποίο ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του παρέχονται από τη συμφωνία.»

- 6 Κατά το άρθρο 8 της Συμφωνίας Συνδέσεως, το οποίο περιέχεται στον τίτλο II αυτής, τιτλοφορούμενο «Εφαρμογή της μεταβατικής φάσεως»:

«Για την πραγματοποίηση των σκοπών που εκτίθενται στο άρθρο 4, το Συμβούλιο Συνδέσεως καθορίζει, πριν από την έναρξη της μεταβατικής φάσεως και κατά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 1 του προσωρινού πρωτοκόλλου, τις προϋποθέσεις, τους τρόπους και τον ρυθμό εφαρμογής των διατάξεων που αφορούν θέματα περιλαμβανόμενα στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Κοινότητας τα οποία θα πρέπει να ληφθούν υπόψη και ιδίως τα αναφερόμενα στον παρόντα τίτλο, καθώς και κάθε ρήτρα διασφαλίσεως η οποία θα καθίστατο αναγκαία.»

- 7 Τα άρθρα 12 έως 14 της Συμφωνίας Συνδέσεως περιλαμβάνονται επίσης στον τίτλο II της συμφωνίας αυτής, στο κεφάλαιο 3, τιτλοφορούμενο «Άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρος».

- 8 Το άρθρο 12 προβλέπει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [39 EK], [40 EK] και [41 EK] για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους.»

- 9 Το άρθρο 13 ορίζει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [43 EK] μέχρι και [46 EK] και [48 EK] για την κατάργηση μεταξύ τους των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως.»

10 Το άρθρο 14 ορίζει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα [45 ΕΚ], [46 ΕΚ] και [48 ΕΚ] μέχρι και [54 ΕΚ] για την κατάργηση μεταξύ τους των περιορισμών στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών.»

11 Κατά το άρθρο 22, παράγραφος 1, της Συμφωνίας Συνδέσεως:

«Για την πραγματοποίηση των στόχων οι οποίοι καθορίζονται στην συμφωνία και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από αυτή, το Συμβούλιο Συνδέσεως έχει εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις. Καθένα από τα συμβαλλόμενα δύο μέρη έχει την υποχρέωση να λαμβάνει τα μέτρα που συνεπάγεται ή εκτέλεση των αποφάσεων. [...]»

12 Το πρόσθετο πρωτόκολλο το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο του 62, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Συνδέσεως, θεσπίζει, σύμφωνα με το άρθρο του 1, τους όρους, τον τρόπο και τον ρυθμό εφαρμογής της μεταβατικής φάσεως του άρθρου 4 της εν λόγω συμφωνίας.

13 Το πρόσθετο πρωτόκολλο περιλαμβάνει έναν τίτλο II, τιτλοφορούμενο «Διακίνηση προσώπων και υπηρεσιών», του οποίου το κεφάλαιο I αφορά «[τους] εργαζ[ομένους]» και το κεφάλαιο II ρυθμίζει το «[δ]ικαίωμα εγκαταστάσεως, [τις] υπηρεσίες και [τις] μεταφορές».

14 Το άρθρο 36 του προσθέτου πρωτοκόλλου, που αποτελεί μέρος του εν λόγω κεφαλαίου I, προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως, μεταξύ της λήξεως του δωδεκάτου και του εικοστού δευτέρου έτους μετά την έναρξη ισχύος της εν λόγω συμφωνίας, και ότι το Συμβούλιο Συνδέσεως θα αποφασίσει περί των αναγκαίων προς τούτο διαδικασιών.

- 15 Το άρθρο 41 του προσθέτου πρωτοκόλλου, που περιέχεται στο κεφάλαιο II του εν λόγω τίτλου II, έχει ως εξής:

«1. Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

2. Το Συμβούλιο Συνδέσεως ορίζει, σύμφωνα με τις αρχές των άρθρων 13 και 14 της Συμφωνίας Συνδέσεως, τον ρυθμό και τον τρόπο κατά τον οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη καταργούν προοδευτικά μεταξύ τους τους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

Το Συμβούλιο Συνδέσεως ορίζει τον ρυθμό και τον τρόπο αυτό για τις διάφορες κατηγορίες δραστηριοτήτων, λαμβάνοντας υπόψη ανάλογες διατάξεις που έχουν ήδη θεσπισθεί από την Κοινότητα στους τομείς αυτούς, καθώς και την ειδική κατάσταση της Τουρκίας στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα. Δίδεται προτεραιότητα στις δραστηριότητες που συμβάλλουν ιδιαίτερα στην ανάπτυξη της παραγωγής και των συναλλαγών.»

- 16 Δεν αμφισβητείται ότι, μέχρι σήμερα, το Συμβούλιο Συνδέσεως, συσταθέν με τη Συμφωνία Συνδέσεως και συγκείμενο, αφενός, από μέλη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και, αφετέρου, από μέλη της Τουρκικής Κυβερνήσεως (στο εξής: Συμβούλιο Συνδέσεως), δεν εξέδωσε καμία απόφαση βάσει του άρθρου 41, παράγραφος 2, του προσθέτου πρωτοκόλλου.

- 17 Αντιθέτως, το Συμβούλιο Συνδέσεως εξέδωσε στις 19 Σεπτεμβρίου 1980 την απόφαση 1/80 σχετικά με την ανάπτυξη της Συνδέσεως (στο εξής: απόφαση 1/80»).

- 18 Το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο II αυτής, τιτλοφορούμενο «Κοινωνικές διατάξεις», τμήμα 1, που αφορά «Ζητήματα σχετικά με την απασχόληση και την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων», έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία δεν μπορούν να θεσπίσουν νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο έδαφός τους.»

Η εθνική νομοθεσία

- 19 Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1971 περί μεταναστεύσεως (Immigration Act 1971) ορίζει την «είσοδο στο Ηνωμένο Βασίλειο» ως εξής:

«Οποιοσδήποτε αφικνείται στο Ηνωμένο Βασίλειο με θαλάσσιο ή εναέριο μεταφορικό μέσο θεωρείται, για τους σκοπούς εφαρμογής του παρόντος νόμου, ότι δεν εισήλθε στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν και έως ότου αποβιβαστεί, μετά δε την αποβίβασή του στον οικείο λιμένα θεωρείται ότι δεν έχει εισέλθει στο Ηνωμένο Βασίλειο ενόσω παραμένει σε χώρο του εν λόγω λιμένα (εφόσον υφίσταται τέτοιος χώρος) που έχει εγκριθεί για τον σκοπό αυτό από αρμόδιο υπάλληλο του γραφείου αλλοδαπών και μεταναστεύσεως. Οποιοσδήποτε δε δεν έχει εισέλθει άλλως στο Ηνωμένο Βασίλειο θεωρείται ότι δεν έχει εισέλθει στη χώρα ενόσω κρατείται ή βρίσκεται στη χώρα βάσει προσωρινής αδειάς εισόδου ή αφέθηκε ελεύθερος ενώ υπόκειται σε κράτηση [...]»

- 20 Την 1η Ιανουαρίου 1973, ημερομηνία κατά την οποία το πρόσθετο πρωτόκολλο άρχισε να ισχύει ως προς το Ηνωμένο Βασίλειο, οι εφαρμοστέοι εντός του κράτους μέλους αυτού κανόνες περί μεταναστεύσεως που αφορούν τη σύσταση επιχειρήσεων και την παροχή υπηρεσιών περιέχονταν στο Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509, στο εξής: κανόνες περί μεταναστεύσεως του 1973).

- 21 Το σημείο 30 των κανόνων περί μεταναστεύσεως του 1973, με τον τίτλο «Επιχειρηματίες», είχε ως εξής:

«Οι επιβάτες που δεν είναι σε θέση να επιδείξουν έγγραφο εισόδου [προκειμένου να συστήσουν επιχείρηση], αλλά, παρά ταύτα, κρίνεται ότι ενδεχομένως πληρούν τις προϋποθέσεις μιας από τις δύο επόμενες παραγράφους, γίνονται δεκτοί για διάστημα όχι ανώτερο των δύο μηνών, χωρίς δικαίωμα να εργαστούν με σχέση εξαρτημένης εργασίας, και καλούνται να ζητήσουν την εξέταση της περιπτώσεώς τους από το Υπουργείο Εσωτερικών.»

- 22 Το σημείο 31 των εν λόγω κανόνων προέβλεπε την υποχρέωση του αιτούντος να έχει επαρκή κεφάλαια για τη χρηματοδότηση της επιχειρήσεώς του, εφόσον αυτή έχει ήδη συσταθεί, και για την κάλυψη του μεριδίου του στις ζημίες της. Προέβλεπε ιδίως ότι ο αιτών πρέπει να είναι σε θέση να συντηρήσει τον εαυτό του και τα εξαρτώμενα από αυτόν πρόσωπα και να συμμετέχει ενεργά στη διαχείριση της επιχειρήσεως.

- 23 Το σημείο 32 των ίδιων κανόνων όριζε τα εξής:

«Αν ο αιτών επιθυμεί να συστήσει δική του επιχείρηση, θα πρέπει να αποδείξει ότι θα εισαγάγει στη χώρα επαρκή κεφάλαια για να συστήσει επιχείρηση η οποία μπορεί ευλόγως να αναμένεται ότι θα του εξασφαλίζει επαρκή έσοδα για τη συντήρηση του ίδιου και των εξαρτωμένων από αυτόν προσώπων, χωρίς να χρειαστεί να ασκήσει δραστηριότητα για την οποία απαιτείται άδεια εργασίας.»

- 24 Έκτοτε, το Ηνωμένο Βασίλειο θέσπισε σταδιακά αυστηρότερους κανόνες περί μεταναστεύσεως, όσον αφορά τα πρόσωπα που επιδιώκουν να εισέλθουν στο κράτος μέλος αυτό για να συστήσουν επιχείρηση ή να παράσχουν υπηρεσίες.

- 25 Συναφώς, προβλέπονται λεπτομερείς διατάξεις στα σημεία 201 έως 205 των κανόνων περί μεταναστεύσεως που θέσπισε η Βουλή των Κοινοτήτων το 1994 (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395), όπως έχουν εφαρμογή από 1ης Οκτωβρίου 1994 και ισχύουν σήμερα τροποποιημένοι (στο εξής: κανόνες περί μεταναστεύσεως του 1994).
- 26 Δεν αμφισβητείται ότι οι κανόνες περί μεταναστεύσεως του 1994, οι οποίοι ισχύουν σήμερα στο Ηνωμένο Βασίλειο, είναι πιο περιοριστικοί από τις αντίστοιχες διατάξεις των κανόνων περί μεταναστεύσεως του 1973, όσον αφορά την αντιμετώπιση των αιτήσεων χορηγήσεως αδείας εισόδου που υποβάλλονται από άτομα τα οποία προτίθενται να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα εντός του κράτους μέλους αυτού.

Οι διαφορές της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

- 27 Από την αίτηση περί παραπομπής προκύπτει ότι οι V. Tum και M. Dari έφθασαν στο Ηνωμένο Βασίλειο με πλοίο, ο πρώτος τον Νοέμβριο του 2001 από τη Γερμανία και δεύτερος τον Οκτώβριο του 1998 από τη Γαλλία.
- 28 Αφού απορρίφθηκε η αίτησή τους για την παροχή ασύλου, διατάχθηκε η απέλασή τους κατ' εφαρμογήν της Συμβάσεως περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπογραφείσας στο Δουβλίνο στις 15 Ιουνίου 1990 (ΕΕ 1997, C 254, σ. 1), αλλά το μέτρο αυτό απομακρύνσεως δεν έχει εφαρμοστεί από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, οπότε οι ενδιαφερόμενοι εξακολουθούν να βρίσκονται στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου.

- 29 Δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1971 περί μεταναστεύσεως, οι V. Tum και M. Dari έγιναν προσωρινώς δεκτοί στο Ηνωμένο Βασίλειο, πράγμα το οποίο δεν ισοδυναμεί με επίσημη άδεια εισόδου στο κράτος μέλος αυτό, υπό την έννοια της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους, και εξάλλου τους επιβλήθηκε συγχρόνως απαγόρευση να ασκήσουν έμμισθη δραστηριότητα, ζήτησαν θεώρηση εισόδου στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα.
- 30 Προς τούτο, οι ενδιαφερόμενοι, στηριζόμενοι στη Συμφωνία Συνδέσεως, υποστήριξαν ειδικότερα ότι, δυνάμει του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, οι αιτήσεις τους για τη χορήγηση αδειας εισόδου στο κράτος υποδοχής έπρεπε να εξετασθούν υπό το πρίσμα της εθνικής ρυθμίσεως περί μεταναστεύσεως που είχε εφαρμογή κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του εν λόγω πρωτοκόλλου ως προς το Ηνωμένο Βασίλειο, δηλαδή της ρυθμίσεως που ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 1973.
- 31 Ωστόσο, ο Secretary of State δεν δέχθηκε τις αιτήσεις των V. Tum και M. Dari, εφαρμόζοντας την ισχύουσα κατά την ημερομηνία υποβολής τους εθνική ρύθμιση περί μεταναστεύσεως.
- 32 Οι V. Tum και M. Dari άσκησαν, κατά των αποφάσεων αυτών περί απορρίψεως των αιτήσεών τους, προσφυγές ακυρώσεως, οι οποίες εξετάσθηκαν συγχρόνως από το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), και κρίθηκαν βάσιμες, με απόφαση του δικαστηρίου αυτού της 19ης Νοεμβρίου 2003. Η απόφαση αυτή επικυρώθηκε κατ' ουσίαν με την απόφαση του Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) της 24ης Μαΐου 2004. Σύμφωνα με τα δικαστήρια αυτά, η κατάσταση των δύο ανωτέρω Τούρκων υπηκόων δεν βασίζεται σε στοιχεία συνιστώντα απάτη και δεν θέτει σε κίνδυνο την προστασία θεμιτού κρατικού συμφέροντος, όπως είναι η δημόσια τάξη, ασφάλεια και υγεία. Ως εκ τούτου, τα εν λόγω δικαστήρια έκριναν ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν νομίμως να βασιστούν στη ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, ώστε οι αιτήσεις τους για τη χορήγηση αδειας εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο, προς άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, να εξετασθούν υπό το πρίσμα των κανόνων περί μεταναστεύσεως του 1973.

- 33 Ως εκ τούτου, ο Secretary of State εξουσιοδοτήθηκε να υποβάλει τις ένδικες διαφορές στην κρίση του House of Lords.
- 34 Δεδομένου ότι οι διάδικοι της κύριας δίκης διαφωνούν ως προς το αν η ρήτρα standstill του εν λόγω άρθρου 41, παράγραφος 1, έχει εφαρμογή ως προς την κανονιστική ρύθμιση του Ηνωμένου Βασιλείου περί της πρώτης εισόδου Τούρκων υπηκόων οι οποίοι ζητούν να τύχουν της ελευθερίας εγκαταστάσεως εντός του κράτους μέλους αυτού, το House of Lords αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου [...], την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να εισάγει, μετά την ημερομηνία κατά την οποία το πρωτόκολλο αυτό τέθηκε σε ισχύ στο εν λόγω κράτος μέλος, νέους περιορισμούς όσον αφορά τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εισόδου στο έδαφός του Τούρκου υπηκόου που επιθυμεί να ασκήσει επαγγελματική δραστηριότητα στο κράτος μέλος αυτό;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

Παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

- 35 Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλοδαποί οι οποίοι, όπως οι V. Tum και M. Dari, ουδέποτε έγιναν επισήμως δεκτοί στο έδαφος του κράτους μέλους αυτού δεν τυγχάνουν της εγγυήσεως που παρέχει η ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου. Πράγματι, το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής περιορίζεται στους αλλοδαπούς οι οποίοι, όπως ο Τούρκος υπήκοος τον οποίο αφορούσε η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Μαΐου 2000, C-37/98, Savas (Συλλογή 2000, σ. I-2927), εισήλθαν νομίμως σε κράτος μέλος και οι οποίοι, στη συνέχεια, επιδίωξαν να εγκατασταθούν στο κράτος αυτό συστήνοντας επιχείρηση. Δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι οι V. Tum και M. Dari υπέβαλαν αίτηση νομοτύπως προκειμένου να τους παρασχεθεί άδεια εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο.

- 36 Η εν λόγω κυβέρνηση συνάγει εντεύθεν ότι, ως προς τους δύο Τούρκους υπηκόους τους οποίους αφορούν οι υποθέσεις της κύριας δίκης, οι οποίοι δεν «εισήλθαν» στο Ηνωμένο Βασίλειο, υπό την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1971 περί μεταναστεύσεως, εδικαιούτο να εφαρμόσει τους ισχύοντες σήμερα κανόνες περί μεταναστεύσεως του 1994, οι οποίοι είναι πιο περιοριστικοί από εκείνους που είχαν εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου 1973, καθόσον επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, μια νέα προϋπόθεση κατά την οποία οι αλλοδαποί που προτίθενται να ασκήσουν το δικαίωμα της ελεύθερης εγκαταστάσεως στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους υποχρεούνται να επιδεικνύουν έγκυρη άδεια εισόδου.
- 37 Προς στήριξη της επιχειρηματολογίας αυτής, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου βασίζεται στην προπαρατεθείσα απόφαση Savas, ισχυριζόμενη ότι από τις σκέψεις 58 έως 67 της αποφάσεως αυτής προκύπτει ότι ένα άτομο το οποίο δεν έχει γίνει νομίμως δεκτό σε κράτος μέλος πρέπει να θεωρηθεί ότι αποκλείεται από το ευεργέτημα της εφαρμογής του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή διέπει μόνον τις προϋποθέσεις εγκαταστάσεως και, συνακόλουθα, της διαμονής. Συναφώς, υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ της αποφάσεως που χορηγηθεί σε Τούρκο υπήκοο θεώρηση πρώτης εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο και της αποφάσεως που επιτρέπει στον υπήκοο αυτόν, ο οποίος έγινε νομίμως δεκτός στο έδαφος του κράτους αυτού, να διαμείνει εκεί ως επιχειρηματίας. Με την εν λόγω απόφαση Savas κρίθηκε μόνον ότι, άπαξ Τούρκος υπήκοος εισέρχεται νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους, μπορεί να επικαλεσθεί την ευνοϊκή ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, τούτο δε ακόμη και αν, κατά την ημερομηνία που επικαλείται τη διάταξη αυτή, ο ενδιαφερόμενος δεν διαμένει πλέον νομίμως στο κράτος αυτό. Αντιθέτως, η εν λόγω ρήτρα απλώς δεν έχει εφαρμογή σε περίπτωση που ο υπήκοος αυτός ζητεί να του χορηγηθεί η πρώτη άδεια εισόδου. Συγκεκριμένα, όσο η Δημοκρατία της Τουρκίας δεν αποτελεί κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένώσεως, το ζήτημα αυτό εξακολουθεί να εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα εκάστου κράτους μέλους (βλ., υπό την έννοια αυτή, μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Savas, σκέψη 58).
- 38 Επικουρικώς, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι το πρόσθετο πρωτόκολλο δεν σκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους αιτούντες άσυλο των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε και οι οποίοι μπορούν να απελαθούν προς άλλο κράτος μέλος, κατ' εφαρμογήν της Συμβάσεως του Δουβλίνου της 15ης Ιουνίου 1990. Υπό τις συνθήκες αυτές, ουδόλως πρέπει να τυγχάνουν των πλεονεκτημάτων

του προσθέτου πρωτοκόλλου Τούρκοι υπήκοοι, όπως οι V. Tum και M. Dari, στους οποίους δεν παρασχέθηκε δικαίωμα ασύλου στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κάθε άλλη ερμηνεία θα κατέληγε σε κατάχρηση δικαιώματος.

39 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών υποστήριξε, κατ' ουσίαν, την ίδια άποψη με αυτή της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου.

40 Οι V. Tum και M. Dari δέχονται ότι η ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου δεν τους παρέχει, από μόνη της, δικαίωμα εγκαταστάσεως, διαμονής ή εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους και ότι οι ένδικες διαφορές που αφορούν τέτοια δικαιώματα πρέπει κατ' αρχήν να εξετάζονται μόνον υπό το πρίσμα της εθνικής νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους. Ωστόσο, ισχυρίζονται ότι το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω ρήτρας δεν καλύπτει μόνον τις προϋποθέσεις εγκαταστάσεως και διαμονής, αλλά, λογικώς, και τις προϋποθέσεις που συνδέονται άμεσα προς αυτές, δηλαδή τις αφορώσες την είσοδο των Τούρκων υπηκόων στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Εντεύθεν συνάγουν ότι οι αιτήσεις τους για τη χορήγηση θεωρήσεως εισόδου προκειμένου να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα στο Ηνωμένο Βασίλειο πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα των κανόνων περί μεταναστεύσεως οι οποίοι δεν πρέπει να είναι πιο περιοριστικοί από αυτούς που ίσχυαν την 1η Ιανουαρίου 1973.

41 Προς στήριξη της απόψεώς τους, οι V. Tum και M. Dari προβάλλουν, ειδικότερα, τα ακόλουθα επιχειρήματα:

— η προαναφερθείσα ερμηνεία είναι σύμφωνη με τον σκοπό της Συμφωνίας Συνδέσεως και του προσθέτου πρωτοκόλλου, δηλαδή την προοδευτική κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως·

- στο κοινοτικό δίκαιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως έχει την έννοια ότι αφορά τις προϋποθέσεις τόσο εισόδου όσο και διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους ως αναγκαίες συνέπειες της ασκήσεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως (βλ., υπό την έννοια αυτή, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 8ης Απριλίου 1976, 48/75, Royer, Συλλογή τόμος 1976, σ. 203, σκέψη 50, της 12ης Δεκεμβρίου 1990, C-100/89 και C-101/89, Kaefer και Procacci, Συλλογή 1990, σ. I-4647, σκέψη 15, και της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, C-257/99, Barkoci και Malik, Συλλογή 2001, σ. I-6557, σκέψεις 44, 50, 58 και 83) και δεν υπάρχει κανένας λόγος να μη μπορεί και η ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου να νοηθεί υπό την έννοια αυτή, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του σκοπού που προσδιορίζεται στο άρθρο 13 της Συμφωνίας Συνδέσεως·

- η ρήτρα αυτή standstill θα στερούνταν ουσίας και πρακτικής αποτελεσματικότητας αν επιτρεπόταν στα κράτη μέλη να καθιστούν δυσχερέστερη, αν όχι αδύνατη, τη χορήγηση αδειάς εισόδου σε Τούρκους υπηκόους στο έδαφός τους, κατά το μέτρο που η εγγύηση διατηρήσεως της καταστάσεως αμετάβλητης όσον αφορά τις προϋποθέσεις εγκαταστάσεως και/ή διαμονής τους θα στερούνταν τότε κάθε πρακτικού περιεχομένου·

- δεν υπάρχει καμία ένδειξη, ούτε στην εν λόγω ρήτρα standstill ούτε, γενικότερα, στη ρύθμιση που αφορά τη Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, από την οποία να συνάγεται ότι η εφαρμογή της ρήτρας αυτής περιορίζεται στις προϋποθέσεις διαμονής και εγκαταστάσεως, αποκλεισμένων των προϋποθέσεων εισόδου. Είναι συναφώς σημαντικές οι διαφορές ως προς τη διατύπωση μεταξύ της ρήτρας standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου και της ίδιας φύσεως ρήτρας του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, η οποία έχει εφαρμογή στους μισθωτούς. Επιπλέον, η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου έχει γενικό χαρακτήρα.

⁴² Οι V. Tum και M. Dari υπογραμμίζουν ότι οι θέσεις τους ενισχύεται από την προπαρατεθείσα απόφαση Savas, από την οποία προκύπτει ότι η πρώτη από τις εν λόγω ρήτρες standstill έχει εφαρμογή σε άτομο που διέμεινε παρανόμως στο

Ηνωμένο Βασίλειο επί έντεκα έτη, ενώ οι ίδιοι υπέβαλαν νομοτύπως αιτήσεις για τη χορήγηση αδείας εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο. Άπαξ το Δικαστήριο έκρινε ότι ο A. Savas μπορούσε βασίμως να στηριχτεί στην εν λόγω ρήτρα και ότι, κατά συνέπεια, η αίτησή του έπρεπε να διέπεται από εθνικούς κανόνες όχι πιο περιοριστικούς από τους ισχύοντες την 1η Ιανουαρίου 1973, υποστηρίζουν ότι και ως προς αυτούς πρέπει να ισχύσει αυτή η ευνοϊκή ερμηνεία.

- 43 Τέλος, η απόρριψη των αιτήσεων των V. Tum και M. Dari για την παροχή ασύλου δεν ασκεί επιρροή προκειμένου να προσδιοριστεί αν το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου έχει εφαρμογή στην περίπτωση τους.
- 44 Η Σλοβακική Κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστηρίζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό την ερμηνεία των V. Tum και M. Dari.

Απάντηση του Δικαστηρίου

- 45 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν από το αιτούν Δικαστήριο ερώτημα, υπενθυμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 29 της παρούσας αποφάσεως, οι V. Tum και M. Dari θεωρήθηκαν, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1971 περί μεταναστεύσεως, ότι δεν εισήλθαν στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου, δεδομένου ότι η εν τοις πράγμασι προσωρινή είσοδός τους, χωρίς να έχουν άδεια εισόδου στο κράτος μέλος αυτό, δεν ισοδυναμεί, κατ' εφαρμογήν της σχετικής εθνικής ρυθμίσεως, με πραγματική άδεια εισόδου στο εν λόγω κράτος.
- 46 Στο πλαίσιο αυτό, δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου έχει άμεσο αποτέλεσμα εντός των κρατών μελών, οπότε

μπορεί να γίνεται επίκληση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, των δικαιωμάτων που απονέμει στους Τούρκους υπηκόους ως προς τους οποίους έχει εφαρμογή, προκειμένου να αποκλεισθεί η εφαρμογή αντιθέτων κανόνων του εσωτερικού δικαίου. Πράγματι, η διάταξη αυτή καθιερώνει, με όρους σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτους, μια μη αμφίσημη ρήτρα *standstill*, η οποία περιλαμβάνει αναληφθείσα από τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρέωση που αναλύεται νομικώς σε απλή αποχή από ενέργεια (βλ. αποφάσεις Savas, προπαρατεθείσα, σκέψεις 46 έως 54 και 71, δεύτερη περίπτωση, και της 21ης Οκτωβρίου 2003, C-317/01 και C-369/01, Abatay κ.λπ., Συλλογή 2003, σ. I-12301, σκέψεις 58, 59 και 117, πρώτη περίπτωση).

- 47 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι, σε περίπτωση που το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου έχει εφαρμογή ως προς την πρώτη είσοδο σε κράτος μέλος Τούρκων υπηκόων που σκοπεύουν να κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως, η ρύθμιση περί μεταναστεύσεως την οποία εφάρμοσε ο Secretary of State για να αποφανθεί επί των αιτήσεων των V. Tum και M. Dari συνιστά «νέο περιορισμό», υπό την έννοια της διατάξεως αυτής του προσθέτου πρωτοκόλλου, εφόσον δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων της κύριας δίκης ότι η εν λόγω εθνική ρύθμιση, η οποία άρχισε να ισχύει από 1ης Οκτωβρίου 1994, έχει ως σκοπό ή τουλάχιστον ως αποτέλεσμα να υποβάλλει την είσοδο των Τούρκων υπηκόων στο Ηνωμένο Βασίλειο σε αυστηρότερες ουσιαστικές και/ή τυπικές προϋποθέσεις από τις εφαρμοστέες κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του εν λόγω πρωτοκόλλου ως προς το κράτος μέλος αυτό, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1973.
- 48 Όσον αφορά τον καθορισμό του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της ρήτρας *standstill* του άρθρου 41, παράγραφος 1, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με το γράμμα της, η διάταξη αυτή απαγορεύει νέους περιορισμούς, μεταξύ άλλων, στην «ελευθερία εγκαταστάσεως».
- 49 Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η εν λόγω ρήτρα *standstill* απαγορεύει την εκ μέρους κράτους μέλους θέσπιση οποιουδήποτε νέου μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτηθεί η εγκατάσταση και, συνακόλουθα, η διαμονή Τούρκου υπηκόου στο έδαφός του από όρους πιο

περιοριστικούς εν συγκρίσει προς εκείνους οι οποίοι ίσχυαν κατά την έναρξη ισχύος του εν λόγω προσθέτου πρωτοκόλλου στο συγκεκριμένο κράτος μέλος (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Savas, σκέψη 69, και Abatay κ.λπ., σκέψη 66).

- 50 Η νομολογία αυτή δεν αναφέρεται ρητώς στην πρώτη είσοδο Τούρκων υπηκόων στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής.
- 51 Εξάλλου, όσον αφορά τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι προπαρατεθείσες αποφάσεις Savas και Abatay κ.λπ., το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού, δεδομένου ότι τόσο ο A. Savas όσο και οι εκτελούντες οδικές μεταφορές εμπορευμάτων οδηγοί τους οποίους αφορούσαν οι υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση Abatay κ.λπ., είχαν γίνει δεκτοί στα οικεία κράτη μέλη βάσει θεωρήσεων που είχαν χορηγηθεί σύμφωνα με τη σχετική εθνική ρύθμιση.
- 52 Όσον αφορά τη σημασία της ρήτρας standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, από τη νομολογία προκύπτει επίσης ότι ούτε η ρήτρα αυτή ούτε η διάταξη που την περιέχει είναι, από μόνη της, ικανή να παράσχει σε Τούρκο υπήκοο δικαίωμα εγκαταστάσεως ούτε, συνακόλουθα, δικαίωμα διαμονής αντλούμενο ευθέως από την κοινοτική ρύθμιση (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Savas, σκέψεις 64 και 71, τρίτη περίπτωση, και Abatay κ.λπ., σκέψη 62). Η ίδια σκέψη ισχύει και όσον αφορά την πρώτη είσοδο Τούρκου υπηκόου στο έδαφος κράτους μέλους.
- 53 Αντιθέτως, σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία, μια τέτοια ρήτρα standstill έχει την έννοια ότι απαγορεύει τη θέσπιση κάθε νέου μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτά την εγκατάσταση Τούρκων υπηκόων εντός κράτους μέλους από προϋποθέσεις πιο περιοριστικές από αυτές που απορρέουν από τους κανόνες που θα ίσχυαν ως προς αυτούς κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του προσθέτου πρωτοκόλλου ως προς το οικείο κράτος μέλος (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Savas, σκέψεις 69, 70 και 71, τέταρτη περίπτωση, και Abatay κ.λπ., σκέψεις 66 και 117, δεύτερη περίπτωση).

- 54 Επομένως, το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου δεν έχει ως συνέπεια ότι παρέχει στους Τούρκους υπηκόους δικαίωμα εισόδου στο έδαφος κράτους μέλους, δεδομένου ότι τέτοιο θετικό δικαίωμα δεν μπορεί να συναχθεί από την εφαρμοστέα σήμερα κοινοτική ρύθμιση, αλλά εξακολουθεί αντιθέτως να διέπεται από το εθνικό δίκαιο.
- 55 Επομένως, ρήτρα *standstill*, όπως αυτή του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, δεν λειτουργεί ως ουσιαστικός κανόνας, καθιστώντας ανεφάρμοστο το σχετικό ουσιαστικό δίκαιο, το οποίο αντικαθιστά, αλλά ως οιοσεί διαδικαστικός κανόνας, ο οποίος προβλέπει, *ratione temporis*, ποιες είναι οι διατάξεις της κανονιστικής ρυθμίσεως ενός κράτους μέλους υπό το πρίσμα των οποίων πρέπει να εκτιμάται η κατάσταση Τούρκου υπηκόου ο οποίος επιθυμεί να κάνει χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως εντός κράτους μέλους.
- 56 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η επιχειρηματολογία της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ότι η άποψη την οποία υποστηρίζουν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης συνεπάγεται αφόρητο πλήγμα στην αρχή της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών σε θέματα μεταναστεύσεως, όπως έχει ερμηνευθεί με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.
- 57 Πράγματι, μολοντί είναι αληθές ότι από την εν λόγω νομολογία προκύπτει ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, η πρώτη είσοδος Τούρκου υπηκόου στο έδαφος κράτους μέλους διέπεται κατ' αρχήν αποκλειστικώς από το εθνικό δίκαιο του εν λόγω κράτους (βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις *Savas*, σκέψεις 58 και 65, και *Abatay* κ.λπ., σκέψεις 63 και 65), το Δικαστήριο προέβη στη διαπίστωση αυτή μόνον προκειμένου να δώσει αρνητική απάντηση στο ερώτημα αν η ρήτρα *standstill* του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου μπορούσε, από μόνη της, να παράσχει σε Τούρκο υπήκοο το ευεργέτημα ορισμένων θετικών δικαιωμάτων στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως (προπαρατεθείσες αποφάσεις *Savas*, σκέψεις 58 έως 67, και *Abatay* κ.λπ., σκέψεις 62 έως 65).

- 58 Ωστόσο, η εν λόγω ρήτρα standstill δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την κατ' αρχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαμορφώνουν την εθνική πολιτική τους περί μεταναστεύσεως. Πράγματι, το γεγονός και μόνον ότι, από της ενάρξεως ισχύος της, η ρήτρα αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση αποχής από ενέργεια η οποία έχει ως αποτέλεσμα να περιορίζει, σε ορισμένο μέτρο, το περιθώριο ελιγμών τους στον τομέα αυτό δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι εξ αυτού θίγεται η ουσία καθαυτή της κυριαρχικής εξουσίας τους στον τομέα της πολιτικής περί αλλοδαπών (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 16ης Μαΐου 2006, C-372/04, Watts, Συλλογή 2006, σ. I-4325, σκέψη 121).
- 59 Δεν μπορεί να γίνει δεκτή η ερμηνεία της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, κατά την οποία από την προπαρατεθείσα απόφαση Savas προκύπτει ότι ένας Τούρκος υπήκοος δεν μπορεί να επικαλεσθεί το ευεργέτημα της εν λόγω ρήτρας standstill παρά μόνον αν έχει νομίμως εισέλθει σε κράτος μέλος και ότι δεν ασκεί επιρροή το αν η διαμονή του, κατά την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεώς του εγκαταστάσεως, στο κράτος μέλος υποδοχής είναι νόμιμη, ενώ, αντιθέτως, η ρήτρα δεν έχει εφαρμογή ως προς τις προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο Τούρκου υπηκόου στο έδαφος κράτους μέλους.
- 60 Στο πλαίσιο αυτό, επιβάλλεται η επισήμανση ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου αφορά εν γένει τους νέους περιορισμούς που επιβάλλονται, μεταξύ άλλων, «στην ελευθερία εγκαταστάσεως» και δεν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του εξαιρώντας, όπως το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, ορισμένες συγκεκριμένες πτυχές από τη σφαίρα προστασίας που αναγνωρίζεται βάσει της πρώτης από τις δύο αυτές διατάξεις.
- 61 Προστίθεται ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου σκοπεί στη δημιουργία ευνοϊκών προϋποθέσεων για τη σταδιακή καθιέρωση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, μέσω της απόλυτης απαγορεύσεως προς τις εθνικές αρχές να θέτουν οποιοδήποτε νέο εμπόδιο στην άσκηση της ελευθερίας αυτής, επιδεινώνοντας τις συνθήκες που υπάρχουν σε συγκεκριμένη ημερομηνία, ώστε να μην καταστεί δυσχερέστερη η σταδιακή πραγμάτωση της ελευθερίας αυτής μεταξύ των κρατών μελών και της Δημοκρατίας της Τουρκίας. Έτσι, η εν λόγω διάταξη του προσθέτου πρωτοκόλλου παρουσιάζεται ως απορρέουσα κατ' ανάγκη από το άρθρο 13 της Συμφωνίας Συνδέσεως, του οποίου αποτελεί το απαραίτητο πρόκριμα για την προοδευτική κατάργηση των εθνικών περιορισμών στην ελευθερία εγκατα-

στάσεως (απόφαση Abatay κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψεις 68 και 72). Πράγματι, ακόμη και αν, σε πρώτη φάση της σταδιακής πραγματώσεως της ελευθερίας αυτής, μπορούν να διατηρηθούν οι προϋφιστάμενοι εθνικοί περιορισμοί στον τομέα της εγκαταστάσεως (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις της 23ης Μαρτίου 1983, 77/82, Peskeloglou, Συλλογή 1983, σ. 1085, σκέψη 13, και Abatay κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 81), επιβάλλεται να μεριμνάται ώστε να μη θεσπισθεί κανένα νέο εμπόδιο, προκειμένου να μην κωλύεται περαιτέρω η βαθμιαία πραγμάτωση της ελευθερίας αυτής.

- 62 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, μέχρι σήμερα, το Συμβούλιο Συνδέσεως δεν έχει υιοθετήσει κανένα μέτρο βάσει του άρθρου 41, παράγραφος 2, του προσθέτου πρωτοκόλλου, με σκοπό την εκ μέρους των συμβαλλομένων μερών πραγματική κατάργηση των υφισταμένων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 13 της Συμφωνίας Συνδέσεως. Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ούτε η μία ούτε η άλλη από τις δύο αυτές διατάξεις έχει άμεσο αποτέλεσμα (απόφαση Savas, προπαρατεθείσα, σκέψη 45).
- 63 Για τους λόγους αυτούς, κρίνεται ότι η ρήτρα standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου πρέπει να έχει εφαρμογή και ως προς τη ρύθμιση που αφορά την πρώτη είσοδο των Τούρκων υπηκόων σε κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου σκοπεύουν να κάνουν χρήση της ελευθερίας εγκαταστάσεως βάσει της Συμφωνίας Συνδέσεως.
- 64 Τέλος, όσον αφορά την επικουρική επιχειρηματολογία της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ότι δεν μπορεί να επιτραπεί στους αιτούντες άσυλο των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν, όπως οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, να επικαλεσθούν το ευεργέτημα του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου και ότι κάθε διαφορετική ερμηνεία ισοδυναμεί με νομιμοποίηση των απατών και των καταχρήσεων, υπενθυμίζεται ότι, κατά παγία νομολογία, οι πολίτες δεν μπορούν να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο καταχρηστικώς ή καταστρατηγώντας το (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2006, C-255/02, Halifax κ.λπ., Συλλογή

2006, σ. I-1609, σκέψη 68) και ότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να λαμβάνουν υπόψη κατά περίπτωση, βασιζόμενα σε αντικειμενικά στοιχεία, την καταχρηστική ή απατηλή συμπεριφορά των ενδιαφερομένων ώστε να μην εφαρμόσουν, ενδεχομένως, υπέρ αυτών τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου τις οποίες αυτοί επικαλούνται (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Μαρτίου 1999, C-212/97, Centros, Συλλογή 1999, σ. I-1459, σκέψη 25).

- 65 Ωστόσο, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, από τις δικογραφίες που το αιτούν δικαστήριο διαβίβασε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι τα δικαστήρια αποφάνθηκαν επί της ουσίας των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον του House of Lords διαπίστωσαν ρητώς ότι καμία απάτη δεν μπορεί να προσαφθεί στους V. Tum και M. Dari και ότι ωσαύτως δεν τίθεται θέμα προστασίας θεμιτού κρατικού συμφέροντος, όπως η δημόσια τάξη, υγεία ή ασφάλεια (βλ. σκέψη 32 της παρούσας αποφάσεως).
- 66 Εξάλλου, δεν υποβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου κανένα συγκεκριμένο στοιχείο από το οποίο να συνάγεται ότι, στις υποθέσεις της κύριας δίκης, οι ενδιαφερόμενοι επικαλέστηκαν την εφαρμογή της ρήτρας standstill του άρθρου 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου με μοναδικό σκοπό να τύχουν καταχρηστικώς των πλεονεκτημάτων που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο.
- 67 Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός ότι οι V. Tum και M. Dari είχαν υποβάλει, πριν από τις αιτήσεις τους για τη χορήγηση αδείας εισόδου στο Ηνωμένο Βασίλειο προς άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αιτήσεις παροχής ασύλου, τις οποίες όμως απέρριψαν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αυτού, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά, από μόνον του, κατάχρηση ή απάτη.
- 68 Εξάλλου, το άρθρο 41, παράγραφος 1, προσθέτου πρωτοκόλλου δεν προβλέπει κανένα όριο ως προς το πεδίο του εφαρμογής, ιδίως όσον αφορά τους Τούρκους υπηκόους στους οποίους οι εν λόγω αρχές αρνήθηκαν να παράσχουν το ευεργετικό

καθεστώς των προσφύγων, οπότε η απόρριψη των αιτήσεων παροχής ασύλου των V. Tum και M. Dari στερείται κάθε επιρροής προκειμένου να κριθεί αν η εν λόγω διάταξη έχει εφαρμογή στις υποθέσεις της κύριας δίκης.

- 69 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου έχει την έννοια ότι απαγορεύει τη θέσπιση, μετά την ημερομηνία κατά την οποία το πρωτόκολλο αυτό άρχισε να ισχύει ως προς το οικείο κράτος μέλος, νέων περιορισμών στην άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του κράτους αυτού Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα στο κράτος αυτό.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 70 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαινεται:

Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του προσθέτου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και

επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972, έχει την έννοια ότι απαγορεύει τη θέσπιση, μετά την ημερομηνία κατά την οποία το πρωτόκολλο αυτό άρχισε να ισχύει ως προς το οικείο κράτος μέλος, νέων περιορισμών στην άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, περιλαμβανομένων και όσων αφορούν τις ουσιαστικές και/ή τις διαδικαστικές προϋποθέσεις για την πρώτη είσοδο στο έδαφος του κράτους αυτού Τούρκων υπηκόων που επιθυμούν να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα στο κράτος αυτό.

(υπογραφές)