

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 11 maj 2000 *

I mål C-37/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: Abdulnasir Savas,

angående tolkningen av artikel 13 i avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å andra sidan och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685), och av artikel 41 i tilläggsprotokollet, som undertecknades den 23 november 1970 i

* Rättegångsspråk: engelska.

Bryssel och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen R. Schintgen (referent), tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch, H. Ragnemalm och V. Skouris,

generaladvokat: A. La Pergola,

justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- A. Savas, genom J. Walsh, barrister, med fullmakt från Ronald Fletcher Baker & Co., solicitors,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, barrister,
- Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

- Greklands regering, genom biträdande juridiska rådgivaren A. Samoni-Rantou, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister vid utrikesministeriet, och L. Pneumatikou, specialiserad vetenskaplig medarbetare vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

- Frankrikes regering, genom K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, och A. de Bourgoing, chargé de mission, utrikesministeriets rättsavdelning, båda i egenskap av ombud,

- Italiens regering, genom professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av F. Quadri, avvocato dello Stato,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren P.J. Kuijper, och N. Yerrell, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 16 september 1999 av: A. Savas, företrädd av J. Walsh, Förenade kungarikets regering, företrädd av R. Magrill, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av E. Sharpston, Italiens regering, företrädd av G. Aiello, avvocato dello Stato, och kommissionen, företrädd av P.J. Kuijper och N. Yerrell,

och efter att den 25 november 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, har genom beslut av den 24 april 1997, som inkom till domstolens kansli den 16 februari 1998, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt sex frågor om tolkningen av artikel 13 i avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685, nedan kallat associeringsavtalet), och av artikel 41 i tilläggsprotokollet, som undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130, nedan kallat tilläggsprotokollet).
- 2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan den turkiske medborgaren Abdulnasir Savas och Secretary of State for the Home Department (nedan kallad Secretary of State) angående ett beslut att neka Abdulnasir Savas uppehållstillstånd i Förenade kungariket och ett beslut att utvisa honom från denna medlemsstat.

Associeringen EEG—Turkiet

3 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet syftar detta till att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, även på arbetsmarknadsområdet, genom att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (artikel 12) och genom att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14), i syfte att förbättra det turkiska folkets levnadsstandard och senare underlätta Republiken Turkiets anslutning till gemenskapen (fjärde övervägandet i ingressen och artikel 28).

4 Avtalet omfattar i detta hänseende en förberedande fas, som skall göra det möjligt för Republiken Turkiet att med gemenskapens hjälp stärka sin ekonomi (artikel 3), en övergångsfas, under vilken en tullunion stegvis skall införas och parternas ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4), samt en slutfas, som baseras på en tullunion och innebär en intensifierad samordning av de avtalsslutande parternas ekonomiska politik (artikel 5).

5 Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet.”

6 Artiklarna 12—14 i associeringsavtalet finns i avdelning II, som har rubriken ”Övergångsfasens genomförande”, i kapitel 3, som avser ”Övriga ekonomiska bestämmelser”.

7 I artikel 12 föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

8 Artikel 13 har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 52—56 och 58 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig.”

9 I artikel 14 föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 55, 56 och 58—65 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig.”

10 Artikel 22.1 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats....”

- 11 I tilläggsprotokollet, som enligt artikel 62 i detsamma utgör en integrerad del av associeringsavtalet, fastställs enligt artikel 1 villkoren, den närmare utformningen och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som avses i artikel 4 i associeringsavtalet.
- 12 I protokollet finns en avdelning II, som har rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”, vars kapitel I avser ”Arbetskraft” och vars kapitel II rör ”Etablering, tjänster och transporter”.
- 13 I artikel 36 i kapitel I i tilläggsprotokollet fastslås fristerna för det stegvisa genomförandet av den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Republiken Turkiet enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet. I artikel 36 andra stycket anges att associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.
- 14 Artikel 41, som ingår i kapitel II i avdelning II i tilläggsprotokollet, har följande lydelse:

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

2. Associeringsrådet skall i enlighet med principerna i artiklarna 13 och 14 i associeringsavtalet fastställa tidsplanen för och den närmare utformningen av de fördragsslutande parternas gradvisa avskaffande av begränsningarna av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster mellan parterna.

Associeringsrådet skall vid fastställande av tidsplanen för och den närmare utformningen av bestämmelserna för de olika typerna av verksamheter ta hänsyn till de motsvarande bestämmelser som gemenskapen redan har antagit på dessa områden, samt den särskilda ekonomiska och sociala situationen i Turkiet. De verksamheter som i särskilt hög grad bidrar till utveckling av produktion och handel skall prioriteras.”

- 15 Associeringsrådet har fram till i dag inte antagit någon bestämmelse enligt artikel 41.2 i tilläggsprotokollet.

Målet vid den nationella domstolen

- 16 Av handlingarna i målet vid den nationella domstolen framgår att makarna Savas, som båda är turkiska medborgare, den 22 december 1984 tilläts att resa in i Förenade kungariket i egenskap av turister under en månad.
- 17 Deras inresevisum till denna medlemsstat var förenat med ett uttryckligt förbehåll enligt vilket de förbjöds att inneha anställning, bedriva affärsverksamhet eller vara verksamma som egenföretagare.
- 18 Trots att giltighetstiden för makarna Savas visum löpte ut den 21 januari 1985 lämnade de inte Förenade Kungariket. Från och med denna dag bröt de således mot immigrationslagstiftningen i denna medlemsstat.

- 19 I november 1989 startade Abdulnasir Savas ett konfektionsföretag för skjortor i Hackney (Förenade kungariket).
- 20 Varken Abdulnasir Savas själv eller hans maka hade bett om tillstånd att arbeta eller vara verksamma som egenföretagare.
- 21 Genom sina advokater framställde makarna Savas i skrivelse av den 31 januari 1991 emellertid en begäran om legalisering av sin vistelse genom att, med stöd av gällande bestämmelser i den nationella lagstiftningen, hos Immigration and Nationality Department of the Home Office (avdelningen för frågor om invandring och medborgarskap vid inrikesministeriet) ansöka om uppehållstillstånd i Förenade kungariket.
- 22 Efter skriftväxling mellan Abdulnasir Savas advokater och de brittiska myndigheterna, och till följd av en felaktig arkivering av handlingarna i ärendet, dröjde det emellertid till den 21 mars 1994 innan Secretary of State avslag denna ansökan om uppehållstillstånd och underrättade de berörda personerna om de behöriga myndigheternas avsikt att besluta att de skulle utvisas.
- 23 Inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området prövade Secretary of State makarna Savas ansökan med hänsyn till föreskrifterna om uppehållstillstånd efter längre vistelse (long residence concession), enligt vilka en person kan anses uppfylla villkoren för att få ett permanent uppehållstillstånd om han är stadigvarande och lagligt bosatt i Förenade kungariket sedan tio år eller mer eller om hans stadigvarande bosättning i denna medlemsstat uppgår till fjorton år, oavsett om den är laglig eller inte. Enligt Secretary of State uppfyllde makarna Savas emellertid inte något av dessa kriterier, och den ansåg att det inte fanns någon annan omständighet på grundval av vilken den skulle kunna fatta ett skönsmässigt beslut till deras förmån.

- 24 Abdulnasil Savas hade under tiden, i december 1992, öppnat en snabbmatsrestaurang i Hythe (Förenade kungariket). Den 1 september 1994 startades en andra restaurang i Folkestone (Förenade kungariket).
- 25 Makarna Savas väckte talan mot utvisningsbeslutet den 29 mars 1994.
- 26 Den 13 december 1994 avslag Immigration Adjudicator (immigrationsdomstolen) denna talan.
- 27 Den ansökan om att få överklaga detta avslagsbeslut som makarna Savas ingav till Immigration Appeal Tribunal avvisades, eftersom den hade ingetts för sent.
- 28 Ett utvisningsbeslut avseende makarna undertecknades den 11 juli 1995 och delgavs dem den 31 augusti samma år.
- 29 Fram till den 30 oktober 1995 hade makarna Savas grundat varje ansökan uteslutande på den nationella rätten.

30 Abdulnasir Savas advokater hävdade för första gången den 30 oktober 1995 att artikel 41 i tilläggsprotokollet utgjorde hinder mot att Förenade kungariket införde begränsningar av turkiska medborgares rätt att etablera sig i denna stat som var mer restriktiva än de som tillämpades när denna medlemsstat anslöt sig till gemenskapen. Secretary of State borde följaktligen endast ha bedömt makarna Savas situation med hänsyn till den immigrationslagstiftning som var i kraft denna dag, det vill säga den 1 januari 1973, nämligen HC 510, i synnerhet punkt 21 däri, av vilken följande framgår:

”Personer som har tillåtits att resa in i Förenade kungariket som turister kan hos Secretary of State ansöka om att få etablera sig där för att starta rörelse, antingen som egenföretagare eller som bolagsman i ett nytt eller i ett redan existerande bolag. Varje sådan ansökan skall prövas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet... När tillståndet har beviljats får sökandens vistelse förlängas till tolv månader, med villkor som innebär att dennes frihet att ta anställning begränsas...”

31 Secretary of State underkände denna nya argumentation den 1 maj 1996, varvid den ansåg att Abdulnasir Savas, när han ingav sin begäran för att få sin vistelse i Förenade kungariket legaliserad, inte längre hade ett uppehållstillstånd i denna medlemsstat och att han således inte i något fall kunde omfattas av bestämmelserna i HC 510, som då var tillämplig i fråga om invandring.

32 Abdulnasir Savas väckte då talan om domstolsprövning av detta beslut vid den nationella domstol som har hänskjutit förevarande begäran om förhandsavgörande. Det förklarades att talan kunde tas upp till sakprövning den 11 juli 1996.

- 33 Abdulnasir Savas har vid den nationella domstolen hävdad att artikel 41 i tilläggsprotokollet har direkt effekt och att den innebar att Secretary of State var skyldig att pröva hans ansökan av den 30 oktober 1995 med hänsyn till punkt 21 i HC 510. Denna bestämmelse skall, enligt Abdulnasir Savas, tolkas på så sätt att den avser alla personer som har tillåtits att resa in i Förenade kungariket med ett turistvisum, oavsett vilken immigrationsstatus de har när de ger in sin ansökan. Secretary of State borde vid sin prövning av Abdulnasir Savas ansökan åtminstone ha tagit hänsyn till artikel 13 i associeringsavtalet, till första och fjärde övervägandena i ingressen till detta avtal samt till artikel 41 i tilläggsprotokollet, för att därefter sluta sig till att utvisningsbeslutet i detta fall var oproportionerligt.
- 34 Secretary of State är däremot av den meningen att associeringsavtalet inte kan åberopas av en person som rättsstridigt uppehåller sig i en medlemsstat. Artikel 41 i tilläggsprotokollet har i varje fall ingen direkt effekt och innebär inte heller att myndigheterna i Förenade kungariket, i fråga om invandring, är skyldiga att tillämpa de regler som var i kraft den 1 januari 1973. Dessutom avser punkt 21 i HC 510 endast personer som lagligt uppehåller sig i Förenade kungariket som turister när de ger in sin ansökan, och ett utvisningsbeslut utgör ingen oproportionerlig påföljd för en sådan utlänning som Abdulnasir Savas, som under en så lång period höll sig kvar i strid med immigrationslagstiftningen.
- 35 Även om den nationella domstolen endast hyser mindre tvivel i fråga om den direkta effekten av artikel 41 i tilläggsprotokollet, vill den få klarhet i huruvida associeringsavtalet medför rättigheter för utlänningar som, i likhet med Abdulnasir Savas, rättsstridigt befinner sig i en medlemsstat.

Tolkningsfrågorna

36 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, som mot denna bakgrund ansåg att det för att målet skulle kunna avgöras var nödvändigt med en tolkning av associeringsavtalet och av tilläggsprotokollet, beslutade att förklara målet vilande och att ställa följande sex tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Skall avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara, jämte tilläggsprotokollet, som undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel, tolkas så att de medför rättigheter för en turkisk medborgare som har a) rest in i eller b) stannat kvar i en medlemsstat i strid med immigrationslagstiftningen i denna medlemsstat?

- 2) Om endera delen av den första frågan besvaras jakande, har då a) artikel 13 i avtalet eller b) artikel 41 i tilläggsprotokollet direkt effekt i medlemsstaternas nationella rättsordningar?

- 3) Innebär avtalet jämte tilläggsprotokollet förbud för en medlemsstat att tillämpa en bestämmelse i sin nationella rätt enligt vilken en turkisk medborgare inte får tillåtelse att stanna kvar i denna medlemsstat med den enda motiveringen att giltighetstiden för hans tillstånd att resa in i eller stanna kvar i medlemsstaten har löpt ut?

- 4) När den behöriga myndigheten i medlemsstaten vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning bedömer en turkisk medborgares ansökan om att få stanna kvar i denna medlemsstat, är den då skyldig att ta hänsyn till att avtalet jämte tilläggsprotokollet finns, trots bestämmelserna i den nationella rätten?

- 5) Om den fjärde frågan skall besvaras jakande, är den behöriga myndigheten i medlemsstaten då skyldig att ta hänsyn till proportionalitetsprincipen vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning?

- 6) Om den femte frågan skall besvaras jakande, vilka omständigheter skall då den behöriga nationella myndigheten ta hänsyn till vid fastställelsen av huruvida en utvisning är proportionerlig?"

De tre första frågorna

- 37 Den nationella domstolen har ställt sina tre första frågor, som skall undersökas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 13 i associeringsavtalet och artikel 41 i tilläggsprotokollet är sådana att de ger en turkisk medborgare rätt att etablera sig och, följaktligen, rätt att uppehålla sig i den medlemsstat där han har stannat kvar och varit verksam som egenföretagare i strid med den nationella immigrationslagstiftningen.

38 För att kunna ge ett ändamålsenligt svar på dessa frågor, såsom de har omformulerats, skall domstolen först undersöka om de bestämmelser som det däri hänvisas till kan åberopas av en enskild person vid en nationell domstol och, om så är fallet, därefter avgöra vilken räckvidd de har.

Frågan huruvida de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen har direkt effekt

39 Det skall inledningsvis erinras om att enligt domstolens fasta rättspraxis skall en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land anses vara direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av att det utfärdas ytterligare rättsakter (se bland annat dom av den 4 maj 1999 i mål C-262/96, Sürül, REG 1999, s. I-2685, punkt 60).

40 Det skall följaktligen kontrolleras om artikel 13 i associeringsavtalet och artikel 41 i tilläggsprotokollet uppfyller dessa kriterier.

Frågan huruvida artikel 13 i associeringsavtalet har direkt effekt

41 Det skall i detta hänseende understrykas att domstolen tidigare har slagit fast att artikel 12 i associeringsavtalet huvudsakligen är av programförklaringskaraktär

och inte är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna anses utgöra en gemenskapsrättslig regel som är direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rättsordningar (dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel, REG 1987, s. 3719, punkterna 23 och 25; svensk specialutgåva, volym 9, s. 175).

- 42 Det kan emellertid konstateras att det, i likhet med i nämnda artikel 12 om den fria rörligheten för arbetstagare, endast är i allmänna ordalag och med hänvisning till motsvarande bestämmelser i EG-fördraget som principen att de avtalsslutande parterna skall undanröja inskränkningar i etableringsfriheten mellan sig slås fast i artikel 13 i associeringsavtalet, utan att det däri fastställs precisa regler för hur detta mål skall uppnås.
- 43 Med stöd av artikel 22.1 i associeringsavtalet, som ger associeringsrådet befogenhet att fatta beslut för att förverkliga avtalets mål, fastslås i artikel 41.2 i tilläggsprotokollet således att associeringsrådet i enlighet med principen i artikel 13 i associeringsavtalet skall fastställa tidsplanen för och den närmare utformningen av det gradvisa avskaffandet av inskränkningarna i etableringsfriheten mellan de avtalsslutande parterna.
- 44 Associeringsrådet har emellertid inte antagit några föreskrifter med stöd av den senare bestämmelsen för att konkret genomföra den allmänna principen om det gradvisa avskaffandet av inskränkningarna i etableringsrätten mellan de fördragslutande parterna.

45 Under dessa omständigheter finner domstolen att artikel 13 i associeringsavtalet, för övrigt i likhet med artikel 41.2 i tilläggsprotokollet, som den nationella domstolen också har hänvisat till, inte kan anses direkt reglera enskildas rättsliga ställning, och den kan följaktligen inte heller tillerkännas direkt effekt.

Frågan huruvida artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har direkt effekt

46 I detta hänseende konstaterar domstolen, såsom framgår av själva lydelsen av bestämmelsen, att det däri fastställs en klar, precis och ovillkorlig så kallad standstill-klausul, som innebär förbud för de fördragsslutande parterna att införa nya inskränkningar i etableringsfriheten efter det att tilläggsprotokollet har trätt i kraft.

47 Domstolen har nämligen tidigare slagit fast att artikel 53 i EG-fördraget (upphävd genom Amsterdamfördraget), enligt vilken medlemsstaterna inom sina territorier inte fick införa några nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare i andra medlemsstater, bestod i en rättslig skyldighet för medlemsstaterna att endast inta en passiv hållning. Domstolen ansåg att ett sådant förbud, som är uttryckt på ett så klart och otvetydigt sätt och som inte är förenat med något villkor och inte heller för sitt genomförande eller sin verkan är beroende av någon annan rättsakt, är fullständigt och rättsligt genomfört och följaktligen kan ha direkt effekt i förhållandet mellan medlemsstaterna och de enskilda (dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa, REG 1964, s. 1141, 1162; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).

- 48 Eftersom lydelsen av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet är nästan identisk med lydelsen av artikel 53 i EG-fördraget skall den anses vara direkt tillämplig av samma skäl.
- 49 Särskilt vad avser associeringen mellan EEG och Turkiet bekräftas denna tolkning för närvarande av domstolens rättspraxis enligt vilken de så kallade standstill-klausulerna, som fastslås i artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 2/76 av den 20 december 1976 om genomförandet av artikel 12 i Ankaraavtalet och i artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 om associeringens utveckling (besluten har inte publicerats), har direkt effekt mellan medlemsstaterna vad avser införandet av nya restriktioner i fråga om rätten för arbetstagare, som lagligen uppehåller sig och arbetar i de avtalsslutande staterna, att ta anställning (dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince, REG 1990, s. I-3461, punkterna 18 och 26; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507).
- 50 Det finns under dessa omständigheter inget skäl att fränkänna artikel 41.1 i tilläggsprotokollet — som i fråga om etableringsfrihet är en bestämmelse av samma slag som de som anges i föregående punkt — en sådan direkt effekt.
- 51 Konstaterandet att förbudet i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet mot att införa nya inskränkningar i etableringsfriheten direkt kan reglera enskildas rättsliga ställning motsägs inte heller efter en undersökning av syftet och ändamålet med associeringsavtalet, med hänsyn till vilket denna bestämmelse skall tolkas.

- 52 Nämnda avtal syftar nämligen till att främja utvecklingen av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, även på det område som utgörs av verksamhet som bedrivs av egenföretagare, genom att stegvis undanröja inskränkningar i etableringsfriheten, i syfte att förbättra det turkiska folkets levnadsstandard och senare underlätta Republiken Turkiets anslutning till gemenskapen (fjärde övervägandet i ingressen och artikel 28 i associeringsavtalet).
- 53 Att avtalet i huvudsak syftar till att främja Turkiets ekonomiska utveckling och därför kännetecknas av en obalans i fråga om gemenskapens åtaganden gentemot det berörda tredje landet hindrar inte att gemenskapen tillerkänner vissa av avtalets bestämmelser direkt effekt (se domen i det ovannämnda målet *Sürül*, punkt 72, och, analogivis, dom av den 5 februari 1976 i mål 87/75, *Bresciani*, REG 1976, s. 129, punkt 23, svensk specialutgåva, volym 3, s. 15, av den 31 januari 1991 i mål C-18/90, *Kziber*, REG 1991, s. I-199, punkt 21, och av den 12 december 1995 i mål C-469/93, *Chiquita Italia*, REG 1995, s. I-4533, punkt 34).
- 54 Av föregående överväganden följer att det i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet slås fast en princip som är tillräckligt precis och ovillkorlig för att kunna tillämpas av en nationell domstol och som följaktligen kan reglera enskildas rättsliga ställning. Den direkta effekt som denna bestämmelse således skall tillerkännas innebär att de enskilda som den är tillämplig på har rätt att åberopa den vid medlemsstaternas domstolar.
- 55 Det är följaktligen av vikt att avgöra vilken räckvidd bestämmelsen har.

Räckvidden av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet

- 56 Abdulnasir Savas har i sitt skriftliga yttrande till domstolen i huvudsak gjort gällande att nämnda bestämmelse i tilläggsprotokollet är sådan att han ges rätt att etablera sig och, följaktligen, uppehålla sig i den medlemsstat som han har tillåtits att resa in i, oaktat att han har stannat kvar och varit verksam som egenföretagare där i strid med den nationella immigrationslagstiftningen.
- 57 I detta hänseende har Abdulnasir Savas vid förhandlingen klargjort att han inte längre hävdar att hans rättigheter i fråga om etablering och vistelse direkt följer av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. Han har däremot gjort gällande att den direkta effekten av denna bestämmelse innebär att en berörd turkisk medborgare kan begära att en nationell domstol skall kontrollera om de nationella föreskrifterna, med stöd av vilka det har beslutats att den berörde skall utvisas, är mer restriktiva i fråga om etableringsfrihet och rätt till vistelse än de som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft i den aktuella medlemsstaten, och därmed har antagits i strid med den så kallade standstill-klausulen i nämnda bestämmelse.
- 58 Vad, för det första, avser den ståndpunkt som Abdulnasir Savas har gett uttryck för i sitt skriftliga yttrande erinrar domstolen inledningsvis om fast rättspraxis enligt vilken bestämmelserna om associeringen mellan EEG och Turkiet, på gemenskapsrättens nuvarande stadium, inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att reglera både turkiska medborgares inresa i respektive stat och villkoren för deras första anställning utan enbart innebär en reglering av situationen för de turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerade på arbetsmarknaden i en medlemsstat (se bland annat dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, Tetik, REG 1997, s. I-329, punkt 21).

- 59 Vidare har domstolen vid flera tillfällen fastslagit att turkiska arbetstagare, i motsats till medborgare i medlemsstaterna, inte har rätt att röra sig fritt inom gemenskapen utan enbart åtnjuter vissa rättigheter i den värdmedlemsstat som de lagligen har rest in i och där de har haft reguljär anställning under en bestämd tid (se bland annat domen i det ovannämnda målet Tetik, punkt 29).
- 60 Slutligen är det riktigt att för att inte rätten att inträda på arbetsmarknaden och inneha en anställning skall fräntas all verkan, medför med nödvändighet de rättigheter som turkiska medborgare sålunda åtnjuter vad gäller anställning att de berörda personerna har en häremot svarande rätt till vistelse (se domen i det ovannämnda målet Sevince, punkt 29, dom av den 16 december 1992 i mål C-237/91, Kus, REG 1992, s. I-6781, punkt 29, svensk specialutgåva, volym 13, s. 243, av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt, REG 1995, s. I-1475, punkt 28, och av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli, REG 2000, s. I-957, punkt 28) och en rätt att få sitt uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten förlängt för att kunna fortsätta att inneha en reguljär anställning där (se bland annat domen i det ovannämnda målet Kus, punkt 36, domar av den 30 september 1997 i mål C-36/96, Günaydin, REG 1997, s. I-5143, punkt 55, och i mål C-98/96, Ertanir, REG 1997, s. I-5179, punkt 62, och dom av den 26 november 1998 i mål C-1/97, Birden, REG 1998, s. I-7747, punkt 69). Av samma rättspraxis framgår emellertid att en turkisk medborgare innehar en reguljär anställning i värdmedlemsstaten om han befinner sig i en varaktig och inte endast tillfällig situation på arbetsmarknaden i nämnda medlemsstat, vilket förutsätter en oomtvistad rätt till vistelse (se domarna i de ovannämnda målen Sevince, punkt 30, Kus, punkterna 12 och 22, och Bozkurt, punkt 26).
- 61 Domstolen har i detta sammanhang tidigare slagit fast att de anställningsperioder som en turkisk medborgare har fullgjort på grundval av ett uppehållstillstånd som han har beviljats på grund av vilseledande uppgifter från hans sida, vilket har gett upphov till fällande dom, inte grundas på en varaktig situation utan endast skall anses vara av tillfällig art, eftersom den berörde under de aktuella tidsperioderna inte hade något giltigt uppehållstillstånd (dom av den 5 juni 1997 i mål C-285/95, Kol, REG 1997, s. I-3069, punkt 27).

- 62 Domstolen ansåg i punkt 28 i domen i det ovannämnda målet Kol att det i synnerhet är uteslutet att en anställning som en turkisk medborgare innehar på grundval av ett uppehållstillstånd som har erhållits till följd av ett sådant vilseledande skulle kunna ge upphov till rättigheter för honom.
- 63 Domstolen anser att dessa principer, som har slagits fast vid tolkningen av de bestämmelser om associeringen mellan EEG och Turkiet som syftar till att stegvis genomföra den fria rörligheten för turkiska arbetstagare inom gemenskapen, på samma sätt måste gälla även i fråga om de bestämmelser i nämnda associering som avser etableringsrätten.
- 64 Av detta följer, såsom kommissionen riktigt har påpekat, att den så kallade standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte i sig ger en turkisk medborgare rätt att etablera sig och en därav följande rätt till vistelse.
- 65 En turkisk medborgares första inresa i en medlemsstat regleras således uteslutande av den nationella rätten i denna stat, och den berörde kan åberopa gemenskapsrätten för att göra gällande vissa rättigheter i fråga om innehav av anställning eller bedrivande av verksamhet som egenföretagare och, följaktligen, i fråga om vistelse endast om han uppehåller sig lagligt i den berörda medlemsstaten.

- 66 I målet vid den nationella domstolen är det, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, emellertid så att Abdulnasir Savas, efter det att giltighetstiden om en månad för hans turistvisum hade löpt ut, inte fick uppehållstillstånd i Förenade kungariket och att han fortsatte att vara bosatt där i strid med de nationella föreskrifterna. Enligt hans visum förbjöds han dessutom att bedriva någon som helst yrkesverksamhet i denna medlemsstat.
- 67 Att Abdulnasir Savas inte lämnade Förenade kungariket efter det att giltighetstiden för hans visum hade löpt ut utan i själva verket, och utan att ha fått tillstånd till det, bedrev verksamhet som egenföretagare i denna medlemsstat innebär varken att han får en etableringsrätt eller en rätt till vistelse som grundas direkt på gemenskapsrätten.
- 68 Vad, för det andra, avser Abdulnasir Savas argumentation vid förhandlingen inför domstolen är det av vikt att först erinra om att den direkta effekt som artikel 41.1 i tilläggsprotokollet skall tillerkännas innebär att denna bestämmelse ger de enskilda individuella rättigheter som de nationella domstolarna skall säkerställa.
- 69 Domstolen konstaterar härefter att den så kallade standstill-klausulen i nämnda bestämmelse i tilläggsprotokollet utgör hinder för att en medlemsstat antar nya bestämmelser som syftar till eller har till verkan att föreskriva mer restriktiva villkor för en turkisk medborgares etablering och, följaktligen, vistelse i denna stat, än de som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft i förhållande till den berörda medlemsstaten.

- 70 Av detta följer att det ankommer på den nationella domstolen, som har exklusiv behörighet att tolka den nationella rätten, att fastställa huruvida de nationella föreskrifter som de behöriga myndigheterna har tillämpat på Abdulnasir Savas medför att dennes situation förvärras jämfört med de regler som var tillämpliga på honom i Förenade kungariket när tilläggsprotokollet trädde i kraft i förhållande till denna medlemsstat.
- 71 Av det ovan anförda följer att de tre första frågorna skall besvaras på följande sätt:
- Artikel 13 i associeringsavtalet och artikel 41.2 i tilläggsprotokollet utgör inte gemenskapsrättsliga regler som är direkt tillämpliga i medlemsstaternas nationella rättsordningar.

 - Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har direkt effekt i medlemsstaterna.

 - Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ger inte i sig en turkisk medborgare rätt att etablera sig och, följaktligen, rätt att uppehålla sig i den medlemsstat där han har stannat kvar och varit verksam som egenföretagare i strid med den nationella immigrationslagstiftningen.

- Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet innebär däremot förbud mot att införa nya nationella inskränkningar i turkiska medborgares etableringsfrihet och rätt att uppehålla sig efter det att nämnda protokoll har trätt i kraft i värdmedlemsstaten. Det ankommer på den nationella domstolen att tolka den nationella rätten i syfte att fastställa huruvida de nationella föreskrifter som har tillämpats på sökanden i målet vid den nationella domstolen är mindre fördelaktiga än de som var tillämpliga när tilläggsprotokollet trädde i kraft.

Den fjärde, den femte och den sjätte frågan

- 73 Med hänsyn till svaret på de tre första frågorna saknas anledning att besvara de andra frågorna.

Rättegångskostnader

- 73 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering, den franska, den grekiska, den italienska och den tyska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 24 april 1997 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division — följande dom:

- Artikel 13 i avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å andra sidan och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, och artikel 41.2 i tilläggsprotokollet, som undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972, utgör inte gemenskapsrättsliga regler som är direkt tillämpliga i medlemsstaternas nationella rättsordningar.

- Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har direkt effekt i medlemsstaterna.

- Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ger inte i sig en turkisk medborgare rätt att etablera sig och, följaktligen, rätt att uppehålla sig i den medlemsstat där han har stannat kvar och varit verksam som egenföretagare i strid med den nationella immigrationslagstiftningen.

- Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet innebär däremot förbud mot att införa nya nationella inskränkningar i turkiska medborgares etableringsfrihet och rätt att uppehålla sig efter det att nämnda protokoll har trätt i kraft i värdmedlemsstaten. Det ankommer på den nationella domstolen att tolka den nationella rätten i syfte att fastställa huruvida de nationella föreskrifter som har tillämpats på sökanden i målet vid den nationella domstolen är mindre fördelaktiga än de som var tillämpliga när tilläggsprotokollet trädde i kraft.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Skouris

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 maj 2000.

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen