DOMSTOLENS DOM

30. september 1987 *

I sag 12/86,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Stuttgart i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Meryem Demirel, Schwäbisch Gmünd,

mod

Stadt Schwäbisch Gmünd

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 7 og 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og artikel 36 i dennes tillægsprotokol,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene Y. Galmot, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgte i hovedsagen, Stadt Schwäbisch Gmünd, ved Dieter Schädel, Stadt Schwäbisch Gmünd's juridiske afdeling, under skriftvekslingen,

— »Vertreter des öffentlichen Interesses«, der er indtrådt i hovedsagen til støtte for de af Stadt Schwäbisch Gmünd nedlagte påstande, ved »leitender Oberlan-

* Processprog: Tysk.

desanwalt«, professor Harald Fliegauf, under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling,

— Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet Martin Seidel og advokat Jochim Sedemund, Köln, under skriftvekslingen, og ved Martin Seidel under den mundtlige forhandling,

— Den Franske Republiks regering ved chefen for Udenrigsministeriets retsafdeling, Gilbert Guillaume, under skriftvekslingen, og ved Philippe Pouzoulet, sekretær i Udenrigsministeriets retsafdeling, under den mundtlige forhandling,

— Den Hellenske Republiks regering ved sekretær i Udenrigsministeriet Giannos Kranidiotis, bistået af Stelios Perrakis, juridisk konsulent i Udenrigsministeriets afdeling for EF-anliggender, under skriftvekslingen, og ved Stelios Perrakis under den mundtlige forhandling,

— Det Forenede Kongeriges regering ved B. E. McHenry, Treasury Solicitors Department, under skriftvekslingen, og ved advokat i Skotland, professor David Edward, under den mundtlige forhandling,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling,

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter den mundtlige forhandling den 10. februar 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 11. december 1985, indgået til Domstolen den 17. januar 1986, har Verwaltungsgericht Stuttgart i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 7 og 12 i Aftalen om Oprettelse af en Associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter benævnt »aftalen«), undertegnet i Ankara den 12. september 1963 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse af 23. december 1963 (EFT 1973, C 113, s. 3), og af artikel 36 i tillægsprotokollen (herefter benævnt »protokollen«), undertegnet i Bruxelles den 23. november 1970 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Meryem Demirel, der er tyrkisk statsborger, har anlagt mod Stadt Schwäbisch Gmünd, og hvori hun har nedlagt påstand om annullation af en af sagsøgte truffet afgørelse om udvisning og eventuel tilbagevisning af hende efter udløbet af gyldigheden af hendes visum. Demirel er gift med en tyrkisk statsborger, der har været beskæftiget og bosat i Forbundsrepubikken Tyskland siden sin indrejse dér i 1979 i forbindelse med en familiesammenføring. Sagsøgeren indrejste i Forbundsrepublikken for at tage ophold hos sin mand, idet hun i denne forbindelse havde et visum, der kun var gyldigt til besøgsrejser, men derimod ikke til en familiesammenføring.

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at vilkårene for familiesammenføringer i henseende til statsborgere i tredjelande, der selv er indrejst i Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med en familiesammenføring, i delstaten Baden-Württemberg i 1982 og 1984 blev skærpet ved nogle ændringer af et cirkulære udstedt af delstatens indenrigsminister til gennemførelse af »Ausländergesetz« (udlændingeloven), nærmere bestemt således, at det tidsrum, hvori den pågældende udenlandske statsborger skal have haft et ubrudt og lovligt ophold i Forbundsrepublikken, blev forlænget fra tre til otte år. Sagsøgerens mand opfyldte ikke denne betingelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen.

4 Verwaltungsgericht Stuttgart, for hvem annullationssøgsmålet til prøvelse af afgørelsen om udvisningen blev indbragt, har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

1) Indeholder artikel 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og tillægsprotokollens artikel 36, sammenholdt med associeringsaftalens artikel 7, allerede nu et i henhold til fællesskabsretten i medlemsstaterne umiddelbart gældende forbud mod i form af en ændret praksis fra forvaltningsmyndighedernes side at indføre nye begrænsninger med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til tyrkiske arbejdstagere, der lovligt opholder sig i den pågældende medlemsstat?

2) Omfatter begrebet fri bevægelighed i Associeringsaftalen også en ret til familiesammenføring for ægtefæller og mindreårige børn til tyrkiske arbejdstagere, der opholder sig i en medlemsstat?

5 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, de relevante tyske retsforskrifter, bestemmelserne i aftalen og protokollen samt retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Domstolens kompetence

6 Da Forbundsrepublikken Tysklands regering og Det Forenede Kongeriges regering i deres skriftlige indlæg har rejst tvivl om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at fortolke aftalens og protokollens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, bør det inden besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål undersøges, om Domstolen besidder en sådan kompetence.

7 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede i dommen af 30. april 1974 (Haegeman, 181/73, Sml. s. 449) har fastslået, at en aftale indgået af Rådet i henhold til Traktatens artikler 228 og 238, for så vidt angår Fællesskabet, er en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner, jfr. artikel 177, stk. 1, litra b), at bestemmelserne i en sådan aftale fra tidspunktet for dennes ikrafttrædelse udgør en integrerende del af fællesskabsretten, og at Domstolen efter fællesskabsretten har kompetence til præjudicielt at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af en sådan aftale.

8 Forbundsrepublikken Tysklands regering og Det Forenede Kongeriges regering har imidlertid gjort gældende, at når der er tale om blandede aftaler som den i sagen omhandlede aftale og protokol, omfatter Domstolens kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål ikke bestemmelser, hvorved medlemsstaterne — som her over for Tyrkiet — har indgået forpligtelser i kraft af deres egen suverænitet, således som det anføres at være tilfældet med bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed.

9 Herom bemærkes blot, at dette netop ikke er tilfældet her. Når der indgås en associeringsaftale, som skaber særlige og indbyrdes begunstigende forbindelser med et tredjeland, som dermed får en i hvert fald delvis tilknytning til Fællesskabets system, må der nødvendigvis af artikel 238 udspringe en kompetence for Fællesskabet til at sikre overholdelsen af de pågældende forpligtelser over for tredjelandet inden for alle de områder, der er omfattet af Traktaten. Arbejdskraftens frie bevægelighed er et spørgsmål, der er omfattet af EØF-Traktaten, jfr. artiklerne 48 ff., hvorfor forpligtelser indgået på dette område henhører under Fællesskabets kompetence i henhold til artikel 238. Det spørgsmål, om Domstolen har kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål vedrørende en bestemmelse i en blandet aftale indeholdende en forpligtelse, som kun medlemsstaterne har kunnet indgå i kraft af deres egen suverænitet, er derfor uden relevans for sagen.

10 I øvrigt bemærkes, at Domstolens kompetence ikke berøres af, at det — for så vidt angår spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed — på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaterne at udstede de regler, som er nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i aftalen eller i de afgørelser, som Associeringsrådet vedtager, på deres territorier.

11 Domstolen har således i dommen af 26. oktober 1982 (Kupferberg, 104/81, Sml. s. 3641) fastslået, at når medlemsstaterne sikrer overholdelsen af de forpligtelser, som udspringer af en aftale indgået af Fællesskabets institutioner, opfylder de i henhold til fællesskabsretten en forpligtelse over for Fællesskabet, som har påtaget sig ansvaret for aftalens rette gennemførelse.

12 Det må herefter lægges til grund, at Domstolen har kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af aftalens og protokollens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

De præjudicielle spørgsmål

13 Formålet med det første spørgsmål fra Verwaltungsgericht Stuttgart er i det væsentlige at få afgjort, om der af bestemmelserne i aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, sammenholdt med bestemmelserne i aftalens artikel 7, udspringer fællesskabsretlige regler, som har umiddelbare retsvirkninger i medlemsstaternes nationale retsordener.

14 Det bemærkes herved, at en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland må 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.

15 Artiklerne 2-5 i den her omhandlede aftale indeholder bestemmelse om en indledende fase, hvorunder Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal kunne styrke sin økonomi, en overgangsperiode, i løbet af hvilken der gradvis skal oprettes en toldunion og ske en tilnærmelse af parternes økonomiske politik, samt en endelig fase, der skal bygge på toldunionen og indebære en styrkelse af samordningen af parternes økonomiske politik.

16 Det fremgår af aftalens struktur og indhold, at denne fastlægger de generelle målsætninger med associeringen og de generelle retningslinier for virkeliggørelsen af disse, uden at selve aftalen indeholder præcise regler om, hvorledes denne virkeliggørelse skal føres ud i livet. Det er kun, for så vidt angår visse særlige spørgsmål, at der i de som bilag til aftalen optagne protokoller, som tillægsprotokollen nu har afløst, er fastlagt detaljerede regler.

17 Associeringsrådet, der på den ene side består af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og på den anden side af medlemmer af den tyrkiske regering, er ved artikel 22 tillagt kompetence til at træffe beslutninger med henblik på at føre de i aftalen fastlagte målsætninger ud i livet.

18 Aftalens Afsnit II, der omhandler iværksættelsen af overgangsperioden, indeholder foruden to kapitler vedrørende henholdsvis toldunionen og landbruget et tredje kapitel indeholdende andre bestemmelser af økonomisk karakter, herunder artikel 12, som omhandler arbejdskraftens frie bevægelighed.

19 Ifølge aftalens artikel 12 er de kontraherende parter enige om »på grundlag af« artiklerne 48, 49 og 50 i Traktaten om oprettelse af Fællesskabet gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

20 Herudover fastsættes det i protokollens artikel 36, at arbejdskraftens frie bevægelighed gradvist vil blive gennemført i overensstemmelse med principperne i aftalens artikel 12 mellem afslutningen af det tolvte og det toogtyvende år efter aftalens ikrafttrædelse, og at Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinier med henblik herpå.

21 Det bemærkes, at Associeringsrådet i henhold til protokollens artikel 36 er enekompetent til — på de vilkår, som det finder hensigtsmæssige — at udstede de nærmere regler vedrørende en gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed ud fra politiske og økonomiske overvejelser, der navnlig har tilknytning til den gradvise gennemførelse af toldunionen og tilnærmelsen af parternes økonomiske politik.

22 Den eneste beslutning, som Associeringsrådet har truffet på dette område, er Afgørelse 1/80 af 19. september 1980, der indeholder et forbud mod over for tyrkiske arbejdstagere, som allerede lovligt er integreret på arbejdsmarkedet i medlemsstaterne, at indføre nye restriktioner, for så vidt angår adgang til beskæftigelse. Hvad derimod angår spørgsmålet om familiesammenføringer, er der ikke truffet nogen afgørelse af tilsvarende art.

23 Det fremgår således af en undersøgelse af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, at disse bestemmelser i det væsentlige har karakter af programerklæringer, idet de ikke er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til direkte at kunne regulere spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

24 Under disse omstændigheder kan der ikke af aftalens artikel 7 udledes noget forbud mod at indføre nye restriktioner, for så vidt angår familiesammenføringer. Denne bestemmelse, der er indeholdt i aftalens Afsnit I, som omhandler principperne for associeringen, er af meget generel karakter, idet det i bestemmelsen fastsættes, at de kontraherende parter træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af aftalen, og at de afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe

virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen i fare. Der kan ikke af denne bestemmelse, som blot indeholder en generel forpligtelse for de kontraherende parter til at samarbejde med henblik på virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen, udspringe umiddelbare rettigheder for private, som ikke allerede fremgår af andre bestemmelser i aftalen.

25 Det første spørgsmål må herefter besvares således, at der ikke af bestemmelserne i aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, sammenholdt med bestemmelserne i aftalens artikel 7, udspringer nogen fællesskabsretlige regler, som har umiddelbare retsvirkninger i medlemsstaternes nationale retsordener.

26 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans at få afgjort, hvorvidt begrebet fri bevægelighed i aftalen omfatter de vilkår, der gælder for, hvornår en ægtefælle eller mindreårige børn til en tyrkisk arbejdstager, som har bopæl i Fællesskabet, kan tage ophold hos denne.

27 Når henses til svaret på det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

28 Hvad angår den betydning, som artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention måtte kunne få for svaret på dette spørgsmål, bemærkes, at det som fastslået i dommen af 11. juli 1985 (Cinéthèque, de forenede sager 60 og 61/84, Sml. s. 2605, 2618) påhviler Domstolen at sikre, at fællesskabsretten er i overensstemmelse med princippet om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, men at Domstolen ikke kan efterprøve, om nationale retsforskrifter, som ikke er en del af Fællesskabets retsorden, er forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvad således angår den foreliggende sag, fremgår det af svaret på det første spørgsmål, at der ikke på nuværende tidspunkt består nogen fællesskabsretlige regler, der fastlægger vilkårene for, hvornår medlemsstaterne bør tillade familiesammenføringer i henseende til tyrkiske arbejdstagere, der lovligt har ophold i Fællesskabet. De i hovedsagen omhandlede nationale retsforskrifter har således ikke haft til formål at gennemføre en fællesskabsretlig bestemmelse. Herefter må det lægges til grund, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre, om nationale retsforskrifter som de her omhandlede er forenelige med principperne i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, som er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering, Den Franske Republiks regering, Den Hellenske Republiks regering, Det Forenede

Kongeriges regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Stuttgart ved kendelse af 11. december 1985, for ret:

Bestemmelserne i artikel 12 i Aftalen om Oprettelse af en Associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12. september 1963 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse af 23. december 1963, og i artikel 36 i tillægsprotokollen, undertegnet i Bruxelles den 23. november 1970 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning nr. 2760/72 af 19. december 1972, sammenholdt med bestemmelserne i aftalens artikel 7, udgør ikke fællesskabsretlige regler, som har umiddelbare retsvirkninger i medlemsstaternes nationale retsordener.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 1987.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident