RETSMØDERAPPORT
i sag 12/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Aftalen om Oprettelse af en Associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter benævnt »aftalen«) blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af på den ene side Republikken Tyrkiet og på den anden side Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs medlemsstater og Fællesskabet og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse af 23. december 1963 (EFT 1973, C 113, s. 3).

2. I henhold til den Fortolkende Erklæring vedrørende Definitionen af Begrebet »Kontraherende Parter« i aftalen, som er indeholdt i punkt 3 i bilag I til dennes slutakt (EFT 1973, C 113, s. 16), skal den betydning, der i hvert enkelt tilfælde må tillægges dette begreb, dvs. på den ene side Fællesskabet og medlemsstaterne eller udelukkende enten medlemsstaterne eller Fællesskabet, og på den anden side Republikken Tyrkiet, udledes af de pågældende bestemmelser i aftalen og af de tilsvarende bestemmelser i Traktaten om oprettelse af Fællesskabet.

3. I henhold til aftalens artikel 2, der er indeholdt i Afsnit I, »Principperne«, har aftalen til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne. Ifølge aftalen omfatter associeringen en indledende fase, i hvilken Tyrkiet i henhold til artikel 3 med Fællesskabets støtte skal kunne styrke sin økonomi, en overgangsperiode, hvori der i henhold til artikel 4 skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af parternes økonomiske politik, samt en endelig fase, som i henhold til artikel 5 bygger på toldunionen og skal indebære en styrkelse af samordningen af parternes økonomiske politik. Ifølge artikel 28 skal associeringen skabe grundlag for en undersøgelse af, om det vil være muligt for Tyrkiet at tiltræde Fællesskabet.

4. I henhold til artikel 7 træffer de kontraherende parter alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af aftalen, ligesom de afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen i fare.

5. Aftalens Afsnit II, der omhandler overgangsperioden, indeholder et Kapitel 1 vedrørende oprettelsen af toldunionen, et Kapitel 2 vedrørende landbruget og et Kapitel 3 indeholdende andre bestemmelser af økonomisk art. I henhold til artikel 12, der er indeholdt i sidstnævnte kapitel, er de kontraherende parter enige om »på grundlag af« EØF-Traktatens artikler 48, 49 og 50 gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

6. I henhold til artiklerne 22 og 23, der er indeholdt i Afsnit III, som omhandler de almindelige og afsluttende bestemmelser, oprettes der et Associeringsråd bestående dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen for Fællesskabet, dels af medlemmer af den tyrkiske regering, idet Associeringsrådet med enstemmighed kan træffe beslutninger til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål. Artikel 25 indeholder bestemmelse om, at hver af de kontraherende parter kan forelægge Associeringsrådet enhver uoverensstemmelse

* Processprog: Tysk.

vedrørende aftalens anvendelse eller fortolkning, som Associeringsrådet herefter har kompetence til at afgøre eller forelægge for Domstolen.

7. Artikel 1 i Aftalen om de Foranstaltninger, der skal Træffes, og om de Fremgangsmåder, der skal Følges, ved Gennemførelsen af Aftalen (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 571) indeholder de nærmere regler om fastlæggelsen af den fælles holdning, som repræsentanterne for Fællesskabet og for medlemsstaterne skal indtage i Associeringsrådet.

8. Med henblik på at fastsætte vilkårene, retningslinierne og tempoet for gennemførelsen af overgangsperioden undertegnede de kontraherende parter den 23. november 1970 i Bruxelles en tillægsprotokol (herefter benævnt »protokollen«), der blev indgået, godkendt og bekræftet ved Rådets forordning nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581).

9. I protokollens artikel 36, der er indeholdt i Afsnit II, som omhandler bevægelighed for personer og tjenesteydelser, nærmere bestemt i dettes Kapitel I, »Arbejdskraften«, hedder det, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet gradvist vil blive gennemført i overensstemmelse med de i Associeringsaftalens artikel 12 anførte principper, mellem afslutningen af det tolvte og toogtyvende år for aftalens ikrafttrædelse, idet Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinier med henblik herpå.

10. I henhold til artikel 38 kan Associeringsrådet undersøge alle spørgsmål vedrørende den geografiske og faglige bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere og i denne forbindelse rette henstillinger til medlemsstaterne. Artikel 41, der er indeholdt i Kapitel II, »Etableringsret, Tjenesteydelser og Transport«, indeholder en udtrykkelig standstill-bestemmelse, for så vidt angår indførelse af nye restriktioner over for etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser.

11. Forhandlingerne om gennemførelsen af første etape af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed førte til vedtagelsen af Associeringsrådets Afgørelse 2/76 af 20. december 1976 om Iværksættelse af Aftalens Artikel 12, hvorefter Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet indrømmer hinanden fortrinsret, for så vidt angår deres arbejdstageres adgang til deres respektive arbejdsmarkeder. Associeringsrådets Afgørelse nr. 1/80 om Udvikling af Associeringen, der blev vedtaget den 19. september 1980, har, for så vidt angår beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed, i det væsentlige til formål at konsolidere den retsstilling, som gælder for tyrkiske arbejdstagere, der allerede er integreret på arbejdsmarkedet i medlemsstaterne. Artikel 13 i denne afgørelse indeholder en udtrykkelig standstill-bestemmelse, for så vidt angår indførelse af nye restriktioner vedrørende tyrkiske arbejdstageres adgang til beskæftigelse.

12. I Forbundsrepublikken Tyskland gælder det i henhold til §10, stk. 1, nr. 6, i »Ausländergesetz« (udlændingeloven) af 28. april 1965 (BGBl. I, s. 353), som ændret, at en udlænding kan udvises, såfremt han overtræder gældende bestemmelser vedrørende udlændinges opholdsret.

13. Det fremgår af punkt 2.5.8 i »Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes« (delstaten Baden-Württemberg's indenrigsministeriums cirkulære om gennemførelse af udlændingeloven), som ændret for første gang den 30. marts 1982 (*Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg*, GABl. 1982, s. 383), og af punkt 2.6.2.2. i cirkulæret, som ændret for anden gang den 1. august 1984 (GABl. 1984, s. 725), at familiesammenføringer, for så vidt angår udenlandske

statsborgere, der selv er indrejst i Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med en familiesammenføring, eller som er født dér, kun tillades, såfremt den pågældende blandt andet opfylder den betingelse, at han eller hun har haft et ubrudt og lovligt ophold i Forbundsrepublikken i otte år. Begge de to tidligere gældende cirkulærer på området, delstaten Baden-Württemberg's indenrigsministeriums cirkulærer af henholdsvis 25. juli 1966 og 31. januar 1975, opstillede kun et krav om ophold i tre år. I henhold til tysk ret har disse ministerielle cirkulærer ikke karakter af retsregler i egentlig forstand, idet de er udtryk for interne administrative retningslinier.

14. Sagsøgeren i hovedsagen, Meryem Demirel, er en tyrkisk statsborger, som den 24. august 1981 indgik ægteskab med en anden tyrkisk statsborger, der har haft bopæl i Forbundsrepublikken Tysland siden sin indrejse dér i forbindelse med en familiesammenføring i september 1979.

15. Den 17. marts 1984 indrejste sagsøgeren sammen med sin søn i Forbundsrepublikken Tyskland på grundlag af et af den tyske ambassade i Ankara den 5. marts 1984 udstedt visum, der var gyldigt indtil den 9. juni 1984, og som var forsynet med følgende begrænsende påtegning: »Ingen familiesammenføring; kun gyldigt til besøgsrejser; arbejdstilladelse ikke udstedt«.

16. På trods af en erklæring, som Demirel afgav over for Stadt Schwäbisch Gmünd den 8. juni 1984, om, at hun ville rejse tilbage til Tyrkiet, fortsatte hun efter udløbet af gyldigheden af sit visum med at opholde sig i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor hun fødte endnu et barn.

17. Den 28. maj 1985 traf Stadt Schwäbisch Gmünd på grundlag af §10, stk. 1, nr. 6, i Ausländergesetz afgørelse om, at Demirel skulle udvises og i givet fald tilbagevises, idet der som begrundelse herfor blev angivet, at hun havde overtrådt vilkårene for sit ophold i Forbundsrepublikken. Det anførtes herved, at hun ikke opfyldte betingelserne for en familiesammenføring, idet hendes ægtefælle ikke havde haft ophold i Forbundsrepublikken i otte år. De personlige forhold, som Demirel henviste til, nemlig at hun på ny var gravid, og at det ville være vanskeligt for hende at blive reintegreret i Tyrkiet, kunne ikke veje tungere end de offentlige interesser, der tilsagde, at hun blev udvist.

18. Demirel indbragte en klage over denne afgørelse, som blev afvist den 9. juli 1985 af Stuttgart's »Regierungspräsidium«.

19. Den 1. august 1985 anlagde Demirel sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart med påstand om annullation af afgørelserne af 28. maj og 9. juli 1985.

20. Verwaltungsgericht Stuttgart fandt, at sagens afgørelse måtte bero på en fortolkning af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, hvorefter retten ved kendelse af 11. december 1985 i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 udsatte sagen, indtil Domstolen præjudicielt har afgjort 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?

21. I sin kendelse, der er udførligt begrundet, har Verwaltungsgericht Stuttgart redegjort for, hvorfor retten mener, at spørgsmålene må besvares bekræftende.

22. Kendelsen fra Verwaltungsgericht Stuttgart indgik til Domstolens Justitskontor den 17. januar 1986.

23. I medfør af artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: Sagsøgte i hovedsagen, Stadt Schwäbisch Gmünd, ved Dieter Schädel, Stadt Schwäbisch Gmünd's juridiske afdeling, og »Vertreter des öffentlichen Interesses«, der er indtrådt i hovedsagen til støtte for de af Stadt Schwäbisch Gmünd nedlagte påstande, ved »leitender Oberlandesanwalt«, professor Harald Fliegauf, den 25. februar 1986, Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet Martin Seidel og advokat Jochim Sedemund, Köln, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Peter Gilsdorf, den 21. april 1986, Den Franske Republiks regering ved chefen for Udenrigsministeriets retsafdeling, Gilbert Guillaume, den 22. april 1986, Det Forenede Kongeriges regering ved B. E. McHenry, Treasury Solicitors Department, den 7. maj 1986, og Den Hellenske Republiks regering ved sekretær i Udenrigsministeriet Giannos Kranidiotis, bistået af Stelios Perrakis, juridisk konsulent i Udenrigsministeriets afdeling for EF-anliggender, den 12. maj 1986.

24. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. Sagsøgte i hovedsagen, *Stadt Schwäbisch Gmünd*, har tilsluttet sig »*Vertreter des öffentlichen Interesses*« indlæg. Heri henvises der til den opfattelse, som Kommissionen har gjort gældende i sag 268/85 (Bozdag mod Stadt Backnang, slettet), hvorefter der ikke af protokollens artikel 36, sammenholdt med aftalens artikler 7 og 12, udspringer noget fællesskabsretligt umiddelbart anvendeligt forbud mod at indføre nye restriktioner med hensyn til indvandring for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere, som lovligt opholder sig i en medlemsstat. Aftalens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed indeholder i det højeste en folkeretlig forpligtelse for Forbundsrepublikken Tyskland, og individuelle tyrkiske statsborgere kan ikke støtte ret på dem. I henhold til aftalens artikel 12 er parterne blot enige om »på grundlag af« EØF-Traktatens artikler 48-50 gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket må indebære, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke er forpligtet til at behandle tyrkiske statsborgere efter de regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, der gælder inden for Fællesskabet. Artikel 12 adskiller sig herved fra artikel 44 i Associeringsaftalen med Grækenland af 9. juli 1961, hvorefter princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, således som dette fremgår af Traktatens artikler 48 og 49, skal sikres mellem medlemsstaterne og Grækenland. Spørgsmålet om familiesammenføringer er ikke omfattet af begrebet fri bevægelighed i EØF-Traktaten. En sådan ret kan i det højeste udledes af de reale hensyn, der ligger til grund for Traktaten, eller af artikel 8 i Den

Europæiske Menneskerettighedskonvention. Man kan endnu mindre tale om, at der af aftalen skulle kunne udspringe nogen ret til familiesammenføring.

2. *Forbundsrepublikken Tysklands regering* har anført, at både selve aftalen og protokollen er såkaldte blandede aftaler, som er indgået mellem på den ene side medlemsstaterne og Fællesskabet og på den anden side Tyrkiet, og at hovedformålet er at skabe en toldunion. Spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed er omtalt i mindre konkrete bestemmelser, og princippet skal gennemføres gradvist på Associeringsrådets foranstaltning. Siden slutningen af 70'erne er der indtruffet visse forsinkelser med hensyn til virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen. Afgørelse nr. 1/80, hvormed Associeringsrådet forsøgte at skabe en fornyet udvikling i associeringen, indeholder visse bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, der imidlertid i det væsentlige angår retsstillingen for tyrkiske arbejdstagere, som allerede var tilknyttet det regulære arbejdsmarked i medlemsstaterne. Siden militærkuppet i Tyrkiet i 1980 er der ikke blevet gjort nogen fremskridt.

Vedrørende det indledende spørgsmål, om de omtvistede bestemmelser har karakter af fællesskabsretlige regler, har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at når Domstolen har anset folkeretlige aftaler indgået af Fællesskabet med et tredjeland for en del af fællesskabsretten, indebærer dette ikke, at private kan støtte ret på sådanne aftaler, eller at private ved de nationale domstole kan påberåbe sig dem. Da der her er tale om en blandet aftale, må Domstolen undersøge, om det er Fællesskabet eller kun medlemsstaterne, som har påtaget sig de omhandlede forpligtelser med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed. Såfremt det er medlemsstaterne, må Domstolens kompetence, for så vidt angår aftalens fortolkning, indskrænke sig til en konstatering heraf. En række forhold taler til støtte for denne fortolkning. Den omstændighed, at det drejer sig om en blandet aftale, godtgør, at visse af de over for Tyrkiet indgåede forpligtelser ikke har kunnet indgås eller ikke burde være indgået af Fællesskabet. Spørgsmålet om reguleringen af arbejdskraftens frie bevægelighed har forskellig betydning i hver enkelt medlemsstat, som i overensstemmelse med den af de kontraherende parter udtrykte vilje har påtaget sig nogle forpligtelser over for Tyrkiet. I øvrigt henhører spørgsmålet om gennemførelsen af aftalen under Associeringsrådet, der kun kan træffe beslutninger, som alle medlemsstaterne er enige om.

Besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål rejser følgende tre problemer. Først må der ske en undersøgelse af betingelserne for, hvornår nogle bestemmelser i en aftale kan have umiddelbare retsvirkninger, herefter må der ske en vurdering af indholdet og rækkevidden af de forpligtelser, der følger af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, navnlig efter udløbet af overgangsperioden, og endelig må det undersøges, om der foreligger en standstillforpligtelse.

a) Det fremgår af dommene af 26. oktober 1982 (Kupferberg, 104/81, Sml. s. 3641) og 29. april 1982 (Pabst, 17/81, Sml. s. 1331), at bestemmelser i en associeringsaftale kan have umiddelbare retsvirkninger, såfremt de indeholder klare og præcise forpligtelser. Ved vurderingen af, om der er tale om bestemmelser af en sådan karakter, må der foretages en fortolkning af aftalen, som ifølge fortolkningsreglerne i Wienerkonventionen om Traktatretten først og fremmest skal være baseret på bestemmelsernes ordlyd, suppleret med en formålsfortolkning. Domstolen har fastslået, at EØF-Traktaten og folkeretlige overenskomster indgået med

tredjelande forfølger forskellige formål, således at to identiske bestemmelser kan have forskellige retsvirkninger alt efter overenskomstens art.

b) Hvad angår spørgsmålet om rækkevidden af de forpligtelser, der følger af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, må det fastslås, at disse bestemmelser indeholder en række begrænsninger i forhold til EØF-Traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed. Artikel 12 opstiller således blot et krav om, at der »gradvist« og »på grundlag af« EØF-Traktatens regler skal ske en gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed. I artikel 36 hedder det, at »arbejdskraftens frie bevægelighed... vil blive gradvist gennemført«, idet dette skal ske i overensstemmelse med principperne i artikel 12, og idet Associeringsrådet skal træffe beslutning om de nødvendige retningslinier.

aa) Det fremgår af en fortolkning af disse bestemmelser på grundlag af deres ordlyd, at forpligtelsen til at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed kun er udtryk for en programerklæring. EØF-Traktatens artikler 48 ff. skal blot tjene som inspirationskilde og referenceramme, og de kontraherende parter har fortsat store skønsmæssige beføjelser i forbindelse med gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed. Artikel 12 er ikke tilstrækkelig præcis til, at bestemmelsen kan have umiddelbare retsvirkninger.

Hertil kommer, at EØF-Traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed, som de kontraherende parter skal lade sig inspirere af, i sig selv kun indeholder nogle grundlæggende principper. Artikel 49, litra d), indeholder udtrykkelig hjemmel til at indføre restriktioner over for arbejdskraftens frie bevægelighed med henblik på at forhindre eller fjerne alvorlige farer for levestandarden og beskæftigelsen i medlemsstaterne. Den gældende ordning om arbejdskraftens frie bevægelighed fik først sin nuværende udformning ved Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

Afslutningen af overgangsperioden betegner ikke nogen frist, efter hvis udløb reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed får umiddelbare retsvirkninger i lighed med, hvad Domstolen har fastslået, for så vidt angår EØF-Traktatens artikler 52 og 59. Aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 er således ikke lige så klare og præcise som EØF-Traktatens artikler 52 og 59, idet der kun tales om en gradvis gennemførelse af en ikke nærmere konkretiseret standard, hvad angår det omhandlede princip. Domstolen kan ikke sætte sin bedømmelse i stedet for Associeringsrådets, som er det organ, der er politisk kompetent til at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, idet der i denne forbindelse skal træffes beslutninger med enstemmighed og ud fra gensidighedsbetragtninger.

bb) En formålsfortolkning af aftalen bekræfter rigtigheden af denne analyse baseret på de pågældende bestemmelsers ordlyd. Når der ikke er nævnt nogen konkrete forpligtelser med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed, skyldes det, at parterne har villet opretholde den under hensyn til den almindelige udvikling i associeringen nødvendige fleksibilitet, idet arbejdskraftens frie bevægelighed kun udgør et enkelt aspekt af associeringen. Det fremgår af præamblen til og af artikel 2 i aftalen, at associeringen skal gennemføres på grundlag af parternes muligheder og under hensyntagen til et gensidighedsprincip. Såfremt indholdet af de forpligtelser, der udspringer af aftalen, fastlægges af en retsinstans, ville dette stride mod dette princip om gensidighed.

Der findes bestemmelser i andre associeringsaftaler, f. eks. artikel 44 i aftalen med Grækenland, som indeholder mere konkrete regler om arbejdskraftens frie bevægelighed. Endvidere ville det være uantageligt, såfremt Tyrkiet med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed fik en gunstigere stilling end de nye medlemsstater, for hvilke der gælder overgangsbestemmelser.

c) Der kan hverken af aftalens artikel 12, protokollens artikel 36 eller aftalens artikel 7 udledes nogen standstill-forpligtelse.

aa) Såfremt man udleder en sådan forpligtelse af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36, ville man underkende, at det i forbindelse med spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed er nødvendigt med en høj grad af fleksibilitet, og at der må tages hensyn til politiske og sociale forhold.

Den nævnte opfattelse ville ligeledes stride mod systematikken i aftalen og protokollen. Det må fremgå af de udtrykkelige standstill-forpligtelser, som er indeholdt i protokollens artikel 41, for så vidt angår etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser, og i artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse 1/80, for så vidt angår adgang til arbejdsmarkedet for udenlandske arbejdstagere, der har lovligt ophold på en af de kontraherende parters territorier, at parterne i aftalen ikke havde til hensigt, at der skulle gælde noget tilsvarende med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed.

Der kan ikke udledes nogen standstill-forpligtelse af den angivelige dynamiske kompetence til at udstede nærmere gennemførelsesbestemmelser, idet aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 ikke indeholder konkrete regler herom. Det fremgår af Domstolens praksis, at der kun kan udledes en standstill-forpligtelse af bestemmelser, der er meget konkrete, som for eksempel artikel 45, stk. 1, i akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse (dom af 23. marts 1983, Peskeloglou, 77/82, Sml. s. 1085).

bb) Aftalens artikel 7, der indeholder et forbud for parterne mod at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af de i artikel 2 opstillede målsætninger med aftalen i fare, er ikke udtryk for nogen selvstændig forpligtelse indeholdende et konkret påbud om bestemte materielle regler, men for en udtrykkelig fastlæggelse af princippet om, at folkeretlige overenskomster skal opfyldes loyalt. Det er kun i undtagelsestilfælde, at der af denne forpligtelse kan udspringe en standstill-forpligtelse.

Ifølge Domstolens praksis er EØF-Traktatens artikel 5, stk. 2, ikke udtryk for nogen standstill-bestemmelse, men betegner en generel forpligtelse, hvis nærmere indhold i hvert enkelt tilfælde afhænger af de forskellige bestemmelser i Traktaten eller de regler, der kan udledes af den samlede ordning, Traktaten er udtryk for. Dette gælder så meget mere aftalens artikel 7, stk. 2, der er led i en almindelig folkeretlig overenskomst.

Det gøres på denne baggrund gældende, at det første spørgsmål bør besvares således:

»Artikel 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet af 12. september 1963 og artikel 36 i tillægsprotokollen af 23. november 1970, sammenholdt med aftalens artikel 7, indeholder ikke noget umiddelbart anvendeligt fællesskabsretligt forbud mod at indføre nye restriktioner, for så vidt angår familiesammenføringer i henseende til tyrkiske arbejdstagere, der lovligt har ophold i en af Fællesskabets medlemsstater«.

Når henses til, at det første spørgsmål må besvares benægtende, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

3. Den *Franske Republiks regering* har anført, at det fremgår af Domstolens praksis (dom af 30. april 1974, Haegeman, 181/73, Sml. s. 449), at bestemmelser i en aftale indgået af Fællesskaberne med et tredjeland udgør en integrerende del af fællesskabsretten. Det kan dog kun statueres, at sådanne bestemmelser har umiddelbare retsvirkninger, såfremt Domstolen kan udlede dette af genstanden for og formålet med den pågældende aftale og af sammenhængen mellem

de pågældende bestemmelser. Det fremgår af en analyse af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 på dette grundlag, at disse bestemmelser ikke har umiddelbare retsvirkninger. Reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed er af supplerende art i forhold til bestemmelserne om toldunionen, hvis gennemførelse er det afgørende formål med aftalen. Associeringsrådet er enekompetent til at fastlægge de nærmere regler vedrørende gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed. Selv efter overgangsperiodens udløb kan artikel 12 ikke skabe umiddelbare retsvirkninger, idet bestemmelsen ikke indeholder nogen ubetinget regel, som har en sådan karakter, at den kan påberåbes ved de nationale domstole. Artikel 12 indeholder blot et krav om, at parterne skal fastlægge den endelige ordning vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed »på grundlag af« EØF-Traktatens artikler 48 ff. med henblik på Tyrkiets eventuelle tiltrædelse af Fællesskabet. Indtil da er spørgsmålet om den fri bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere i medlemsstaterne overladt til national regulering, sammenholdt med eventuelle bilaterale aftaler. Det forhold, at en tyrkisk statsborger udvises efter nationale retsregler herom, kan herefter ikke anses som en ny restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed. Endvidere indeholder Traktatens artikel 48, stk. 3, udtrykkelig hjemmel til at indføre begrænsninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed. Domstolen har i dommene af 4. december 1974 (Van Duijn, 41/74, Sml. s. 1337) og 28. oktober 1975 (Rutili, 36/75, Sml. s. 1219) fastslået, at det henhører under medlemsstaternes kompetence at afgøre, hvilke foranstaltninger hensynet til den offentlige orden tilsiger. Selv om Domstolen imod al forventning antog, at artikel 12 havde umiddelbare retsvirkninger, ville medlemsstaterne derfor under henvisning til tilstrækkeligt vægtige hensyn til den offentlige orden kunne forbyde tyrkiske statsborgere at indrejse eller tage ophold på deres territorier. Bestemmelsen i aftalens artikel 7, stk. 2, kan ikke bevirke, at der af artikel 12, sammenholdt med protokollens artikel 36, udspringer en forpligtelse, der er så præcis og ubetinget, at private umiddelbart kan støtte ret på den.

En ret til familiesammenføring kan ikke støttes på aftalens artikel 12, men kun på nationale bestemmelser herom. Endvidere omfatter begrebet fri bevægelighed i EØF-Traktatens artikel 48 ikke ret til familiesammenføring, idet dette spørgsmål er reguleret i artiklerne 10 og 11 i forordning nr. 1612/68. En sådan ret kan heller ikke udledes af noget almindeligt fællesskabsretligt princip baseret på artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at der ikke af konventionens artikel 8 udspringer nogen generel forpligtelse for de kontraherende parter til at indrømme ægtepar ret til at tage bopæl, hvor de vil, og til ubetinget at give ægtefæller, der er udenlandske statsborgere, opholdsret på deres territorier (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 1985, sagen Abdulaziz).

Det gøres herefter gældende, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

»1) Hverken artikel 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet eller artikel 6 i tillægsprotokollen, sammenholdt med aftalens artikel 7, har umiddelbare retsvirkninger i medlemsstaternes nationale retsordener, og bestemmelserne skaber ikke rettigheder for private, som disse kan påberåbe sig ved de nationale domstole.

2) Det er herefter ufornødent at besvare det andet spørgsmål.«

4. Det *Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering* har anført, at der ved vurderingen af det første spørgsmål må ske en undersøgelse af aftalens og protokollens retlige karakter og af, hvorvidt de omtvistede bestemmelser har umiddelbare retsvirkninger.

a) Hvad angår spørgsmålet om aftalens og protokollens retlige karakter, er der tale om blandede aftaler, i forbindelse med hvilke Fællesskabet er kompetent på visse områder og medlemsstaterne på andre. De retsakter, hvorved Rådet har godkendt disse aftaler på Fællesskabets vegne i medfør af EØF-Traktatens artikel 228, samt Domstolens kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål i medfør af artikel 177 udstrækker sig kun til de bestemmelser, der henhører under Fællesskabets kompetence. EØF-Traktaten indeholder ingen hjemmel for Fællesskabet til at lovgive eller indgå aftaler med andre parter vedrørende spørgsmålet om indvandring af arbejdstagere fra tredjelande. At det er medlemsstaterne, der er kompetente på dette område, bekræftes af bestemmelsen i protokollens artikel 38, hvorefter Associeringsrådet kan rette henstillinger til medlemsstaterne vedrørende den fri bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere. EØF-Traktatens artikel 238 indeholder ikke hjemmel for Fællesskabet til at indgå associeringsaftaler på områder, der ligger ud over Fællesskabets kompetence, idet der er en udtrykkelig bestemmelse om, at man i så fald må gå frem efter proceduren i artikel 236. Dette er årsagen til, at associeringsaftaler, der indeholder bestemmelser, som går ud over Fællesskabets kompetence, indgås i form af blandede aftaler. For at sikre en ensartet og sammenhængende fortolkning af de omhandlede bestemmelser i aftalen i samtlige medlemsstater indeholder aftalens artikel 25, jfr. herved protokollens artikel 62, bestemmelse om, at Associeringsrådet kan forelægge Domstolen enhver uoverensstemmelse vedrørende fortolkningen af bestemmelser i aftalen eller protokollen.

b) Da aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 ikke henhører under Fællesskabets kompetence, kan bestemmelserne ikke have umiddelbare retsvirkninger. Under alle omstændigheder er den betingelse ikke opfyldt, at der skal være tale om bestemmelser, som er tilstrækkeligt ubetingede, klare og præcise. Ifølge aftalens artikel 12 skal der »på grundlag af« Traktatens artikler 48 ff. ske en gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, ligesom Associeringsrådet i henhold til protokollens artikel 36 skal træffe beslutning om de nødvendige retningslinier med henblik på gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed. Målsætningerne med aftalen, herunder gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, hvis virkeliggørelse i henhold til artikel 7 ikke må bringes i fare, er ikke fastlagt så præcist, at artikel 7 kan have umiddelbare retsvirkninger. Endvidere omfatter den udtrykkelige standstill-bestemmelse i protokollens artikel 41 ikke spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

c) Hvad angår spørgsmålet om familiesammenføringer, kan Domstolen ikke på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention statuere, at de retsundergivne har rettigheder, som ikke tillægges dem ved fællesskabsretten. Domstolen kan kun i så vidt omfang som muligt fortolke fællesskabsretten, således at den er i overensstemmelse med konventionen. Under alle omstændigheder har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke af konventionens artikel 8 udledt nogen generel forpligtelse for de kontraherende parter til at indrømme ægtepar ret til at tage bopæl, hvor de vil, og til at give ægtefæller, der er udenlandske statsborgere, opholdsret på deres territorier.

Det Forenede Kongeriges regering gør herefter gældende, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

»Aftalens artikel 12 og tillægsprotokollens artikel 36 har ikke umiddelbare fællesskabsretlige retsvirkninger«.

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

5. Den *Hellenske Republiks regering* har gjort gældende, at de for Domstolen forelagte spørgsmål ikke vedrører fortolkningen og retsvirkningerne i medlemsstaternes nationale retsordener af aftalens artikler 7 og 12 og protokollens artikel 36, idet problemet angår den standstill-regel, som angiveligt kan udledes af disse bestemmelser. Det fremgår af Domstolens praksis, at en bestemmelse kun kan have umiddelbare retsvirkninger, såfremt den indeholder en klar og udtrykkelig forpligtelse, hvis opfyldelse og gennemførelse ikke er betinget af, at der udstedes en anden retsakt. Artikel 12 er imidlertid affattet bredt og tvetydigt, og bestemmelsen fastlægger ikke indholdet af begrebet arbejdskraftens frie bevægelighed i aftalens forstand. Også affattelsen af artikel 36 er upræcis, idet det er overladt til Associeringsrådet at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Såfremt man lægger til grund, at denne bestemmelse har umiddelbare retsvirkninger, foregriber man Associeringsrådets afgørelser og handler i strid med det princip om gensidighed og balance, der er tilsigtet i forbindelse med gennemførelsen af aftalen. Ifølge Domstolens praksis kan kriterierne for, hvornår fællesskabsretlige bestemmelser har umiddelbare retsvirkninger, ikke overføres på bestemmelser med tilsvarende indhold i internationale aftaler. Det fremgår af den her omhandlede aftales formål, opbygning og affattelse, at der skal gælde en stor smidighed, og at medlemsstaterne er overladt vide skønsmæssige beføjelser, hvorfor aftalen ikke kan have umiddelbare retsvirkninger.

Det gøres herefter gældende, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

»Artikel 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og artikel 36 i tillægsprotokollen, sammenholdt med aftalens artikel 7, har ingen umiddelbare fællesskabsretlige retsvirkninger og tillægger ikke private rettigheder, som disse kan påberåbe sig ved domstolene i medlemsstaterne«.

6. *Kommissionen* har i sit indlæg foretaget en detaljeret analyse af aftalen, idet det anføres, at der er tale om en kombination af en associering i form af en aftale om udvikling og en associering, der skal forberede en tiltrædelse, idet der fastlægges regler om målsætningerne med associeringen og de nærmere vilkår, der skal gælde i forbindelse med den indledende fase, overgangsperioden og den endelige fase. På trods af den fornyede udvikling i associeringen, som var formålet med Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80, er der indtruffet væsentlige forsinkelser med hensyn til virkeliggørelsen af målsætningerne med associeringen, herunder navnlig gennemførelsen af toldunionen.

a) Da aftalen og protokollen er blandede aftaler, må det indledningsvis undersøges, om de omtvistede bestemmelser har karakter af fællesskabsretlige regler. Domstolen har således kun kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål vedrørende disse bestemmelser i medfør af EØF-Traktatens artikel 177, såfremt de er omfattet af Fællesskabets kompetence til at indgå aftaler med tredjelande og ikke henhører under de kompetenceområder, der er forbeholdt medlemsstaterne.

EØF-Traktatens artikel 238 indeholder en retligt gyldig og tilstrækkelig hjemmel for Fællesskabet til at indgå aftaler om regler vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forbindelse med associeringsaftaler med tredjelande. Begrebet associering er meget vidt og omfatter forskellige former for associeringsforhold. Den her omhandlede aftale hører til den form for aftaler, der har til formål at forberede en senere tiltrædelse. For at kunne have en særlig karakter i forhold til blotte handelsaftaler eller aftaler,

der er begrænset til visse spørgsmål, må en associeringsaftale kunne omfatte områder som for eksempel arbejdskraftens frie bevægelighed, der berører spørgsmål vedrørende det fælles indre marked, i forbindelse med hvilke Fællesskabet utvivlsomt ikke endnu har nogen udtrykkelig kompetence udadtil, for eksempel efter artikel 113, og heller ikke nogen forudsætningsvis kompetence. Når en aftale har til formål at forberede en tiltrædelse, må den kunne angå ethvert spørgsmål, som vil være omfattet af den pågældende fremtidige tiltrædelsestraktat. Det fremgår af den placering, som artikel 238 har i Traktaten, dvs. efter artiklerne 235, 236 og 237, som omhandler nye medlemsstaters tiltrædelse, at bestemmelsen indeholder en almindelig kompetence for Fællesskabet til at indgå folkeretlige aftaler. Dette er i øvrigt forklaringen på de omfattende procedureregler i denne forbindelse, dvs. enstemmige afgørelser i Rådet efter høring af Parlamentet, i modsætning til de mere enkle beslutningsprocedurer som for eksempel den i Traktatens artikel 113 fastlagte.

De mod denne opfattelse fremsatte argumenter savner grundlag. Når det hævdes, at EØF-Traktaten kun angår den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne, og at Fællesskabet ikke kan have nogen kompetence udadtil, der går videre end kompetencen inden for Fællesskabet, strider dette mod artikel 238, som ikke kan fortolkes således, at kompetencen udadtil udspringer af en allerede bestående intern kompetence, idet bestemmelsen hjemler en særlig kompetence udadtil. Det savner grundlag, at der er tale om en parallel kompetence udadtil og internt, og at der ikke af artikel 48 udspringer nogen kompetence for Fællesskabet med hensyn til indvandringspolitik i forhold til tredjelande. For det første berøres forpligtelsens fællesskabsretlige karakter ikke af, at det påhviler medlemsstaterne at opfylde de pågældende af Fællesskabet over for vedkommende tredjeland indgåede forpligtelser. For det andet har Fællesskabet på dette område en intern kompetence, i givet fald på grundlag af artikel 235. Selv om Fællesskabets kompetence udadtil således udspringer af artikel 238, kunne man teoretisk set herudover som grundlag for denne tillige henvise til den interne kompetence, der udspringer af artikel 235. Den kompetence med hensyn til udlændingelovgivningen, som medlemsstaterne som udgangspunkt har, udelukker ikke, at Fællesskabet må kunne udøve en kompetence på dette område, der er begrundet i Fællesskabets behov og formål. Medlemsstaterne kan i øvrigt altid frigøre sig fra deres internationale forpligtelser, for så vidt disse går ud over, hvad der følger af de fællesskabsretlige regler.

Ligesom af artikel 235 udspringer der af artikel 238 en potentiel kompetence for Fællesskabet i den forstand, at det er Fællesskabet, som afgør, hvorvidt et område henhørende under dets kompetence bør være omfattet af en associeringsaftale. Når der én gang er truffet beslutning herom, må det undersøges, om der ved siden af den centrale og utvivlsomme kompetence, som kun kan udøves af Fællesskabet, består et yderligere område, hvor Fællesskabet kan give afkald på at udøve sin kompetence og overlade den til medlemsstaterne, der i så fald i deres egenskab af selvstændige kontraherende parter i vedkommende blandede aftale påtager sig ansvaret for opfyldelsen af den pågældende forpligtelse. En sådan kompetencefordeling er teoretisk mulig ved en blandet aftale, hvor medlemsstaterne påtager sig forpligtelser af forskellig art og rækkevidde, men er næppe forenelig med den opbygning og det formål, som en fællesaftale har. Under alle omstændigheder er dette spørgsmål ikke relevant i det foreliggende tilfælde, hvor forpligtelserne med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed for Fællesskabets vedkommende er homogene og ikke efterlader nogen skønsmæssige beføjelser for medlemsstaterne, hvad angår opfyldelsen.

Der består intet klart afgrænset kompetenceforbehold for medlemsstaterne, for så vidt angår spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Når aftalen blev indgået i form af en blandet aftale, skyldes det de forskellige opfattelser, der har været siden Fællesskabets oprettelse, med hensyn til rækkevidden af dets kompetence i medfør af artikel 238 til at indgå folkeretlige aftaler. Uden at foretage nogen afgrænsning mellem den kompetence, der henhører under henholdsvis Fællesskabet og medlemsstaterne, kan man fastslå, at det var de kontraherende parters opfattelse, at visse områder henhørte under Fællesskabets kompetence, andre under medlemsstaternes, og endelig atter andre under såvel Fællesskabets som medlemsstaternes, hvilket bekræftes af den fortolkende erklæring vedrørende definitionen af begrebet kontraherende parter. I øvrigt må denne kompetencefordeling opfattes således, at der vil ske en udvikling i retning af, at Fællesskabets kompetence kommer til at omfatte flere og flere områder. Den omstændighed, at protokollens artikel 36 omhandler arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Tyrkiet og medlemsstaterne, og at det påhviler disse at træffe de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, ændrer ikke noget ved, at denne folkeretlige forpligtelse har en fællesskabsretlig karakter. Den interne aftale om gennemførelsen af associeringsaftalen bekræfter blot, at de kontraherende parter har forudsat, at henholdsvis Fællesskabets og medlemsstaternes kompetenceområde skulle være forskelligt, uden at der herved blev foretaget nogen egentlig materiel afgrænsning. I dommen af 23. november 1977 (Razanatsimba, 65/77, Sml. s. 2229) fortolkede Domstolen uden videre bestemmelserne om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser i en associeringsaftale og fastslog dermed forudsætningsvis, at disse var af fællesskabsretlig karakter. Da de over for Tyrkiet indgåede forpligtelser er af fællesskabsretlig karakter, er det ufornødent at undersøge, i hvilket omfang også medlemsstaterne folkeretligt set har påtaget sig en »supplerende« forpligtelse.

Når aftalen blev indgået som en blandet aftale, må dette ses i sammenhæng det udviklingstrin, Fællesskabet havde nået på daværende tidspunkt, og med det forhold, at Fællesskabets kompetence undergår en stadig udvikling. I 1964 forelå der ingen praksis fra Domstolen om spørgsmålet og dermed heller ikke nogen absolut juridisk vished med hensyn til omfanget af Fællesskabets kompetence. Det var politisk opportunt at lade medlemsstaterne være detagere i aftalen. Endelig var Fællesskabets kompetence begrænset, idet kompetenceoverdragelsen fra medlemsstaterne til Fællesskabet inden for rammerne af GATT først skete ved ikrafttrædelsen af Den Fælles Toldtarif. Når protokollen blev vedtaget som en blandet aftale, skyldtes det politiske overvejelser og den indtil da fulgte praksis. Også visse forhold i dag kan tale til støtte for medlemsstaternes deltagelse i aftalen. I henhold til de to første finansprotokoller skulle projekter i Tyrkiet finansieres over medlemsstaternes budgetter. Visse aspekter af det økonomiske og tekniske samarbejde berørte områder, der traditionelt henhørte under medlemsstaterne. For så vidt angår den økonomiske og monetære politik, er målsætningerne generelle, og de skal ikke nødvendigvis føres ud i livet på samme måde af alle medlemsstaterne. Endelig har Associeringsrådet en kompetence til at træffe beslutninger, som i givet fald vil kunne gå ud over de normale grænser for Fællesskabets kompetence.

b) Det egentlige formål med de præjudicielle spørgsmål er at få afgjort, om der af aftalens artikler 7 og 12 og protokollens artikel 36 udspringer et klart og umiddelbart anvendeligt forbud for medlemsstaterne mod at indføre nye restriktioner, for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed, for eksempel i form af længere frister med hensyn til familiesammenføringer. Spørgsmålet om, hvorvidt der består en standstill-forpligtelse, har snæver sammenhæng med dette

spørgsmål om umiddelbar anvendelighed, idet en egentlig standstill-forpligtelse nødvendigvis må være ubetinget og klar. Ud over disse kriterier skal der ifølge Domstolens praksis vedrørende umiddelbar anvendelighed lægges vægt på en fortolkning af de pågældende bestemmelser på grundlag af de hensyn, der ligger bag dem, tillige med deres indhold, formål og opbygning samt ordlyden af vedkommende aftale. Det må i denne forbindelse tages i betragtning, at den omhandlede aftale har til formål at forberede Tyrkiets tiltrædelse af Fællesskabet, og at den i vidt omfang tjener formål, der svarer til formålene med EØF-Traktaten.

aa) Indledningsvis må der ske en fastlæggelse af indholdet af forpligtelsen til at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed efter udløbet af overgangsperioden. EØF-Traktatens artikler 48 ff., som dette i henhold til aftalens artikel 12 skal ske »på grundlag af«, opstiller kun grundprincipperne for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. De nærmere regler om gennemførelse af disse principper er fastlagt i bestemmelser i den afledte fællesskabsret, herunder navnlig forordning nr. 1612/68, hvis indhold ikke er udtryk for en opfyldelse af bestemte krav indeholdt i EØF-Traktaten. I øvrigt fastslås det udtrykkeligt i artikel 49, litra d), at arbejdskraftens frie bevægelighed i visse egne kan være forbundet med alvorlig fare for levestandarden og beskæftigelsen. Da den egentlige mening med ordene »på grundlag af« i aftalens artikel 12 ikke er klar, må man basere sig på den betydning og det tilsigtede formål, som kan udledes af de generelle målsætninger med aftalen. Med henblik på, at aftalen i overensstemmelse med dens målsætninger kan fungere tilfredsstillende, må parterne have en vis frihed med hensyn til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, således at der tages hensyn til den generelle udvikling og forholdene i forbindelse med aftalen som helhed, uden at der bør opstilles et krav om gensidighed. Den nærmere ordning vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed må afhænge af associeringsforholdet, der selv i den endelige fase ikke kan sidestilles med en tiltrædelse. Den vage affattelse af bestemmelsen i artikel 12 gør det muligt for parterne at inddrage visse politiske overvejelser. Bestemmelsen adskiller sig fra artikel 44 i associeringsaftalen med Grækenland, der kun gav de kontraherende parter et langt mindre spillerum. Endelig er det uantageligt, at der for Tyrkiet, ved overgangsperiodens udløb, skulle gælde en gunstigere ordning vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed end den, der gælder for de nye medlemsstater, som er underlagt overgangsbestemmelser.

Associeringsrådet skal fastlægge de nødvendige regler med henblik på den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed efter en procedure, der er af politisk art, og i forbindelse med hvilken der kræves enstemmighed. Overgangsperiodens afslutning betegner ikke udløbet af en absolut frist, således at dette uden videre skulle bevirke, at arbejdskraftens frie bevægelighed herefter er gennemført, og at der dermed er skabt rettigheder for private.

Gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed må dog have lighedspunkter med, hvad der gælder i henhold til artiklerne 48 ff., hvorfor det ikke er udelukket, at visse grundprincipper må gælde, idet det dog er uhyre vanskeligt at fastlægge, hvad disses indhold måtte være. Da hovedsagen angår spørgsmålet om vilkårene for familiesammenføringer, ville en undersøgelse af dette problem imidlertid under alle omstændigheder have karakter af noget rent hypotetisk.

bb) Der kan ikke af aftalens artikel 7 udledes nogen generel standstill-forpligtelse, idet bestemmelsen ifølge sin ordlyd indeholder et forbud mod at bringe virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen i fare, hvorimod bestemmelsen ikke angår foranstaltninger truffet med henblik på at føre målsætningerne ud i livet. I undtagelsestilfælde kan den forpligtelse, der påhviler en kontraherende part til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af målsætningerne med aftalen i fare,

være udtryk for en standstill-forpligtelse, men under alle omstændigheder kan en ændring af vilkårene for familiesammenføringer ikke være udtryk for, at virkeliggørelsen af de i artikel 2 nævnte målsætninger bliver bragt i fare. Selv i henseende til den i vid udstrækning integrerede retsorden i Fællesskabet har Domstolen ikke antaget, at EØF-Traktatens artikel 5, stk. 2, hvis ordlyd må sidestilles med aftalens artikel 7, stk. 2, i sig selv har umiddelbare retsvirkninger, idet Domstolen blot har henvist til denne bestemmelse som begrundelse for, at der består et forbud for medlemsstaterne mod at træffe forholdsregler, der kan opstille hindringer for gennemførelsen af foranstaltninger truffet af Fællesskabets institutioner eller for virkeliggørelsen af de første bestanddele af en fælles politik. Traktatens og aftalens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed er lex specialis i forhold til bestemmelserne i henholdsvis Traktatens artikel 5 og aftalens artikel 7, og såfremt der foreligger en tilsidesættelse af disse regler, må dette allerede fremgå af disse, uden at det i denne forbindelse er nødvendigt at basere sig på de nævnte almindelige bestemmelser. I dommen af 23. marts 1983 (77/82, jfr. ovenfor) har Domstolen af selve ordlyden af Akten vedrørende Grækenlands Tiltrædelse udledt et forbud mod at indføre nye restriktioner over for familiesammenføringer uden at henvise til Traktatens artikel 5.

En standstill-forpligtelse kan heller ikke udledes af de beføjelser til at udstede stadig mere vidtgående bestemmelser, som fremgår af aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36. Den omstændighed, at der foreligger udtrykkelige standstill-bestemmelser, som for eksempel protokollens artikel 41 vedrørende etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser og artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse 1/80 vedrørende tyrkiske arbejdstageres adgang til arbejdsmarkedet, godtgør, at det ikke har været de kontraherende parters hensigt, at der skulle være nogen tilsvarende regel, for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed. EØF-Traktatens ordning med graduerede standstill-forpligtelser, hvorefter der foruden absolutte forpligtelser af denne art består forpligtelser, hvorefter medlemsstaterne blot skal udfolde visse bestræbelser, samt områder, hvor der overhovedet ikke foreligger sådanne forpligtelser, ville kun få en relativ betydning, såfremt der af artikel 5 kunne udledes en generel standstill-forpligtelse. De samme overvejelser gør sig så meget mere gældende, hvad angår aftalen. Som følge af de menneskelige og politiske faktorer, der gør sig gældende, er spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed en vanskelig problemstilling, hvorfor der på dette område kan være behov for visse restriktioner eller tilpasninger, og såfremt der skulle gælde en standstill-forpligtelse, måtte denne være udtrykkeligt fastlagt.

En ret til familiesammenføring må forudsætte, at denne ret udgør en integrerende del af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, hvilket ikke alene gælder inden for Fællesskabet, men også i forbindelse med aftalen. I henhold til ordningen inden for Fællesskabet udspringer denne ret af den afledte fællesskabsret, jfr. navnlig forordning nr. 1612/68. Der gælder dog et princip om ret til familiesammenføring, som hviler på generelle retsgrundsætninger og på en forfatningsmæssig sædvane, der er fælles for medlemsstaterne. Ifølge Domstolens praksis vedrørende rettigheder set ud fra et menneskerettighedssynspunkt i forbindelse med Fællesmarkedet kan indholdet af begrebet fri bevægelighed i fællesskabsretten ikke være snævrere, end hvad der gælder i henhold til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at de kontraherende parter har vide skønsmæssige beføjelser med hensyn til fastlæggelsen af indholdet af begrebet respekt for privatliv og familieliv i artikel 8. Navnlig er der ingen forpligtelse til at indrømme ægtepar ret til at tage bopæl, hvor de vil, og til at give en ægtefælle, der ikke er statsborger i den pågældende stat, opholdsret på dennes territorium, medmindre ægtefællerne er forhindret i at kunne opretholde et familieliv i deres hjemland (sagen Abdulaziz, jfr. ovenfor). De i hovedsagen omhandlede administrative forskrifter i delstaten Baden-Württemberg strider ikke mod den i artikel 8 opstillede

standard. Selv om det antages, at den fællesskabsretlige standard med hensyn til ret til familiesammenføring er højere end standarden i artikel 8, idet der som udgangspunkt er tale om en ubetinget ret, vil der dog altid være mulighed for på grundlag af de omhandlede offentlige hensyn at ændre indholdet af denne ret.

Da reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed i forbindelse med aftalen skal fastlægges »på grundlag af« den ordning, der gælder inden for Fællesskabet, må der være en minimumsstandard med hensyn til ret til familiesammenføring. Den tyske ordning, hvorved der er sket en forlængelse af de frister, der gælder med hensyn til familiesammenføringer i henseende til anden-generations-udlændinge fra tredjelande, strider imidlertid ikke mod denne minimumsstandard. Der er ved ordningen lagt vægt på både ægtefællernes egne interesser, idet de får et incitament til at indrette deres familieliv i deres hjemland, og på de offentlige hensyn, der gør sig gældende, idet det er nødvendigt i en periode at imødegå en tilstrømning af familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere, som det ikke er muligt at optage i samfundet, og ordningen ligger inden for de beføjelser, som medlemsstaterne har til ud fra politiske betragtninger at tilpasse de gældende regler.

Disse betragtninger, der gælder associeringens endelige fase, må så meget mere gøre sig gældende, for så vidt angår overgangsperioden.

Da bestemmelserne i aftalens artikel 12 og protokollens artikel 36 ikke er tilstrækkeligt præcise og ubetingede, kan de kun have umiddelbare retsvirkninger, såfremt man ville kunne udlede en klar standstill-forpligtelse af dem. Forpligtelserne vedrørende familiesammenføringer er imidlertid for upræcise til, at der kan udledes et for Fællesskabet, og dermed medlemsstaterne, gældende forbud mod at indføre restriktioner inden overgangsperiodens udløb.

Kommissionen gør herefter gældende, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

»De samlede retsvirkninger af bestemmelserne i artikel 36 i tillægsprotokollen af 23. november 1970 og i artiklerne 7 og 12 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet af 12. september 1963 omfatter ikke noget umiddelbart anvendeligt fællesskabsretligt forbud mod at indføre nye restriktioner over for familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere med lovligt ophold i en af Fællesskabets medlemsstater, som ønsker at tage ophold hos disse«.

Der er ved dette svar taget hensyn til det for hovedsagen afgørende tidspunkt, hvilket er årsagen til, at ordene »allerede nu« i det første præjudicielle spørgsmål ikke er nævnt i svaret. Da svaret er tilstrækkeligt til, at der kan træffes afgørelse i hovedsagen, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

III — Mundtlig forhandling

Som svar på en opfordring til nærmere at præcisere deres stillingtagen til spørgsmålet om Domstolens kompetence til at fortolke den omhandlede aftale har *Forbundsrepublikken Tysklands regering* anført, at dens skriftlige indlæg skal forstås således, at man fra tysk side har villet udtrykke tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i associeringsaftalen, for så vidt de omhandler arbejdskraftens frie bevægelighed, udelukkende er blevet indgået af Fællesskabet, eller om de ikke snarere er blevet indgået af medlemsstaterne, idet Domstolens kompetence til at afgøre dette spørgsmål dog ikke kan drages i tvivl, uanset hvad svaret måtte være, mens Det *Forenede Kongeriges regering* har oplyst, at den ikke bestrider, at Domstolen er kompetent til at undersøge aftalen i dens helhed med henblik på at afgøre, om Fællesskabet — som Dom-

stolen har udtrykt det i dommen i Kupferberg-sagen (jfr. ovenfor) — har påtaget sig ansvaret for aftalens gennemførelse. I det omfang, Fællesskabet har påtaget sig et sådant ansvar, foreligger der en pligt for medlemsstaterne over for Fællesskabet til at overholde dettes forpligtelser på samme måde som deres egne forpligtelser. Endelig har Det Forenede Kongeriges regering anført, at det i denne forbindelse er uden betydning, at den omhandlede aftale er en blandet aftale.

F. Schockweiler
Refererende dommer