ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 12/86 *

I — Περιστατικά και διαδικασία

1. Η συμφωνία συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας (εφεξής: η συμφωνία) υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα, αφενός από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, αφετέρου από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε επ' ονόματι της Κοινότητας με απόφαση του Συμβουλίου της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48).

2. Κατά την ερμηνευτική δήλωση σχετικά με τον ορισμό της έννοιας «συμβαλλόμενα μέρη» που περιέχεται στη συμφωνία, και στην οποία αναφέρεται το σημείο 3 του παραρτήματος I της Τελικής Πράξεως της συμφωνίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 62), η έννοια που πρέπει να δίδεται σε κάθε περίπτωση σ' αυτή την έκφραση, δηλαδή, αφενός, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ή μόνο είτε τα κράτη μέλη είτε η Κοινότητα και, αφετέρου, η Δημοκρατία της Τουρκίας, συνάγεται από τις σχετικές διατάξεις της συμφωνίας, καθώς και από τις ανάλογες διατάξεις της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Κοινότητας.

3. Η συμφωνία έχει ως αντικείμενο, κατά το άρθρο 2 που περιέχεται στον τίτλο I σχετικά με τις αρχές, την προαγωγή της συνεχούς και ισόρροπης ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των μερών. Η συμφωνία προβλέπει μια προπαρασκευαστική φάση για να διευκολυνθεί η Τουρκία, κατά το άρθρο 3, να ενισχύσει την οικονομία της, με τη βοήθεια της Κοινότητας, μια μεταβατική φάση που, κατά το άρθρο 4, αφορά τη βαθμιαία προσέγγιση των οικονομικών πολιτικών, και μια οριστική φάση που, κατά το άρθρο 5, βασίζεται στην τελωνειακή ένωση και συνεπάγεται την ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των συμβαλλομένων μερών· κατά το άρθρο 28, η συμφωνία πρέπει να επιτρέψει εν ευθέτω χρόνω την εξέταση της δυνατότητας προσχωρήσεως της Τουρκίας στην Κοινότητα.

4. Τα συμβαλλόμενα μέρη λαμβάνουν, κατά το άρθρο 7, όλα τα κατάλληλα γενικά ή ειδικά μέτρα για να εξασφαλίσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμφωνία και απέχουν από κάθε μέτρο που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της συμφωνίας.

5. Ο τίτλος II της συμφωνίας σχετικά με την εφαρμογή της μεταβατικής φάσεως περιέχει το κεφάλαιο 1 που αφορά την εφαρμογή της τελωνειακής ενώσεως, το κεφάλαιο 2 σχετικά με τη γεωργία και το κεφάλαιο 3 σχετικά με τις άλλες διατάξεις οικονομικού χαρακτήρα. Κατά το άρθρο 12 που περιλαμβάνεται στο τελευταίο αυτό κεφάλαιο, τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν να εμπνέονται από τα άρθρα 48, 49 και 50 της Συνθήκης ΕΟΚ για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ τους.

6. Τα άρθρα 22 και 23, που περιέχονται στο τίτλο III που αφορά τις γενικές και τελικές διατάξεις, προβλέπουν τη σύσταση Συμβουλίου Συνδέσεως που αποτελείται, αφενός, από μέλη των κυβερνήσεων των κρατών μελών, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της Κοινότητας, αφετέρου, από μέλη της τουρκικής κυβερνήσεως, το οποίο, αποφασίζοντας με ομοφωνία, διαθέτει, για την πραγματοποίηση των στόχων που καθορίζει η συμφωνία, εξουσία λήψεως αποφάσεων. Το άρθρο 25 παρέχει στο εν λόγω Συμβούλιο, αν προσφύγει

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική

σ' αυτό ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, αρμοδιότητα επιλύσεως κάθε διαφοράς σχετικά με την εφαρμογή ή την ερμηνεία της συμφωνίας ή υποβολής της διαφοράς στο Δικαστήριο.

7. Η συμφωνία περί των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και περί των διαδικασιών για την εφαρμογή της συμφωνίας συνδέσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 65) ορίζει στο άρθρο 1 τις λεπτομέρειες κατά τις οποίες λαμβάνεται η κοινή θέση των αντιπροσώπων της Κοινότητας και των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου συνδέσεως.

8. Προκειμένου να θεσπιστούν οι όροι, ο τρόπος και ο ρυθμός εφαρμογής της μεταβατικής φάσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη υπέγραψαν, στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες ένα πρόσθετο πρωτόκολλο (εφεξής: το πρωτόκολλο), που συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε με τον κανονισμό 2760/72 του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 149).

9. Το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου, που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 1 — σχετικά με τους εργαζομένους — του τίτλου ΙΙ που αφορά την κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας και της Τουρκίας θα πραγματοποιηθεί σταδιακά, σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 12 της συμφωνίας, μεταξύ της λήξεως του δωδεκάτου και του εικοστού δεύτερου έτους μετά την έναρξη ισχύος της εν λόγω συμφωνίας και ότι το Συμβούλιο Συνδέσεως θα αποφασίσει περί των αναγκαίων για το σκοπό αυτό διαδικασιών.

10. Το άρθρο 38 παρέχει αρμοδιότητα στο Συμβούλιο Συνδέσεως να εξετάζει όλα τα θέματα που ανακύπτουν από τη γεωγραφική και επαγγελματική κινητικότητα των τουρκικής ιθαγένειας εργαζομένων και για να απευθύνει, προς το σκοπό αυτό, συστάσεις στα κράτη μέλη. Το άρθρο 41, που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 2, σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως, τις υπηρεσίες και τις μεταφορές, περιέχει μια ρήτρα standstill, όσον αφορά τη θέσπιση νέων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

11. Οι διαπραγματεύσεις για την πραγματοποίηση της πρώτης φάσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατέληξαν στην απόφαση του Συμβουλίου Συνδέσεως 2/76, της 20ής Δεκεμβρίου 1976, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 12 της συμφωνίας, με την οποία τα κράτη μέλη της Κοινότητας και η Τουρκία παρέχουν αμοιβαίως προτεραιότητα στην πρόσβαση των εργαζομένων τους στις αντίστοιχες αγορές εργασίας. Η απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την εξέλιξη της συνδέσεως, επιδιώκει κυρίως, στον τομέα της απασχολήσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, την παγίωση της νομικής καταστάσεως των τούρκων εργαζομένων που έχουν ήδη ενταχθεί στην αγορά εργασίας των κρατών μελών. Το άρθρο 13 αυτής της απόφασης περιέχει μια σαφή ρήτρα stand-still, όσον αφορά τη θέσπιση νέων περιορισμών σχετικά με την πρόσβαση των τούρκων εργαζομένων στην απασχόληση.

12. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ο «Ausländergesetz» (νόμος περί αλλοδαπών), της 28ης Απριλίου 1965 (BGBl. I, σ. 353), όπως τροποποιήθηκε, προβλέπει, στο άρθρο 10, παράγραφος 1, σημείο 6, ότι ο αλλοδαπός μπορεί να απελαθεί αν παραβιάζει τις διατάξεις του δικαίου αλλοδαπών σχετικά με την άδεια παραμονής.

13. Σύμφωνα με το σημείο 2.5.8 της «Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes» (εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης για την εφαρμογή του νόμου περί αλλοδαπών), όπως ίσχυε με την «Erste Änderung» (πρώτη τροποποίηση) αυτής της εγκυκλίου, της 30ής Μαρτίου 1982 (*Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg*, GAbl. 1982, σ. 383) και με το σημείο 2.6.2.2 αυτής της εγκυκλίου, όπως

ίσχυε με την « Zweite Änderung » (δεύτερη τροποποίηση) αυτής της εγκυκλίου, της 1ης Αυγούστου 1984 (GAbl. 1984, σ. 725), η έλευση της οικογένειας, όσον αφορά τους αλλοδαπούς που εισήλθαν στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στο πλαίσιο της ελεύσεως της οικογένειας ή που έχουν γεννηθεί εκεί, επιτρέπεται μόνο αν, μεταξύ άλλων προϋποθέσεων, ο αλλοδαπός έχει κατοικήσει συνεχώς και αδιαλείπτως στο ομοσπονδιακό έδαφος επί οκτώ έτη. Οι δύο προηγούμενες αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, της 25ης Ιουλίου 1966 και της 31ης Ιανουαρίου 1975, απαιτούσαν περίοδο μόνο τριών ετών. Κατά το γερμανικό δίκαιο, οι υπουργικές εγκύκλιοι δεν συνιστούν νομικούς κανόνες, αλλά διοικητικές οδηγίες εσωτερικής φύσεως.

14. Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, η Meryem Demirel, τουρκικής ιθαγένειας, παντρεύτηκε στις 24 Αυγούστου 1981 έναν τούρκο υπήκοο που κατοικεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας από της αφίξεώς του, στο πλαίσιο της ελεύσεως της οικογένειας, το Σεπτέμβριο 1979.

15. Στις 17 Μαρτίου 1984, η Demirel έφθασε με το γιο της στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εφοδιασμένη με θεώρηση που της χορηγήθηκε στις 5 Μαρτίου από τη γερμανική πρεσβεία στην Άγκυρα, με διάρκεια ισχύος μέχρι την 9η Ιουνίου 1984, και η οποία έφερε τους ακόλουθους περιοριστικούς όρους: « δεν επιτρέπεται η έλευση της οικογένειας· ισχύει μόνο για επίσκεψη· δεν επιτρέπεται η άσκηση βιοποριστικής δραστηριότητας ».

16. Η Demirel, παρά τη δήλωση που έκανε προς το Δήμο Schwäbisch Gmünd στις 8 Ιουνίου 1984 ότι θα επιστρέψει στην Τουρκία, εξακολούθησε, μετά τη λήξη ισχύος της θεωρήσεώς της, να παραμένει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπου γέννησε ένα δεύτερο παιδί.

17. Στις 28 Μαΐου 1985, ο Δήμος Schwäbisch Gmünd εξέδωσε κατά της Demirel απόφαση απελάσεως με επαπειλή εκδιώξεως, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, σημείο 6, του « Ausländergesetz », με την αιτιολογία ότι είχε παραβεί τους όρους διαμονής· ότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις της ελεύσεως της οικογένειας, δεδομένου ότι ο σύζυγός της δεν είχε κατοικήσει στο ομοσπονδιακό έδαφος επί οκτώ έτη· ότι οι προσωπικοί λόγοι που προέβαλε, και που συνίσταντο στο γεγονός ότι ήταν εκ νέου έγκυος και στις δυσκολίες επανεγκαταστάσεώς της στην Τουρκία, δεν προείχαν του δημοσίου συμφέροντος που υπαγορεύει την απέλαση.

18. Η ένσταση της Demirel κατά αυτής της αποφάσεως απορρίφθηκε στις 9 Ιουλίου 1985 από το « Regierungspräsidium » της Στουτγάρδης.

19. Την 1η Αυγούστου 1985, η Demirel άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht της Στουτγάρδης προσφυγή ακυρώσεως των αποφάσεων της 28ης Μαΐου και 9ης Ιουλίου 1985.

20. Θεωρώντας ότι η διαφορά θέτει ζήτημα ερμηνείας της συμφωνίας συνδέσεως μεταξύ της ΕΟΚ και της Τουρκίας, το Verwaltungsgericht της Στουτγάρδης αποφάσισε, με Διάταξη της 11ης Δεκεμβρίου 1985, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αναστείλει τη διαδικασία, μέχρις ότου το Δικαστήριο αποφανθεί κατά τη προδικαστική διαδικασία επί των ακολούθων ερωτημάτων:

1) Το άρθρο 12 της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας και το άρθρο 3 του προσθέτου πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 7 της συμφωνίας συνδέσεως, περιέχουν ήδη απευθείας εφαρμοζόμενη στην έννομη τάξη των κρατών μελών απαγόρευση, επιβαλλόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, ως προς την εισαγωγή εντός των κρατών μελών νέων περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας, έναντι τούρκων εργαζομένων που ζουν νόμιμα σε κοινοτική χώρα, μέσω μεταβολής της ισχύουσας διοικητικής πρακτικής;

2) Στην έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας, κατά τη συμφωνία συνδέσεως, περιλαμβάνεται επίσης η έλευση του συζύγου και των ανήλικων τέκνων τούρκων εργαζομένων που ζουν σε κοινοτική χώρα;

21. Στο μακροσκελές σκεπτικό της Διατάξεώς του το Verwaltungsgericht εκθέτει τους λόγους για τους οποίους θα έπρεπε να δοθεί στα ερωτήματα καταφατική απάντηση.

22. Η Διάταξη του Verwaltungsgericht της Στουτγάρδης περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Ιανουαρίου 1986.

23. Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, στις 25 Φεβρουαρίου 1986 ο Δήμος Schwäbisch Gmünd, καθού στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενος από τον Dieter Schädel, της νομικής υπηρεσίας του Δήμου, και ο « Vertreter des öffentlichen Interesses », που άσκησε παρέμβαση στην υπόθεση στην κύρια δίκη προς στήριξη των αιτημάτων του Δήμου Schwäbisch Gmünd, εκπροσωπούμενος από τον « leitender Oberlandesanwalt », καθηγητή Harald Fliegauf· στις 21 Απριλίου 1986 η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον Martin Seidel, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και τον Jochim Sedemund, δικηγόρο Κολωνίας, και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμβουλο Peter Gilsdorf· στις 22 Απριλίου 1986 η κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από τον Gilbert Guillaume, διευθυντή του νομικού τμήματος στο Υπουργείο Εξωτερικών· στις 7 Μαΐου 1986 η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον B. E. McHenry, του Treasury Solicitors Department, και στις 12 Μαΐου 1986 η κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από τον Γιάννο Κρανιδιώτη, γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Στέλιο Περράκη, νομικό σύμβουλο της Υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών.

24. Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

1. Ο *Δήμος Schwäbisch Gmünd*, καθού στην κύρια δίκη, υιοθετεί τις παρατηρήσεις του « *Vertreter des öffentlichen Interesses* ». Ο τελευταίος αναφέρεται στη θέση που έλαβε η Επιτροπή στην υπόθεση 268/85 (Bozdag κατά Δήμου Backnang, διαγραφείσα) ότι το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7 και 12 της συμφωνίας, δεν περιέχει καμία απαγόρευση, απευθείας εφαρμοστέα στην κοινοτική έννομη τάξη, θεσπίσεως νέων περιορισμών στην άφιξη μελών της οικογενείας τούρκων εργαζομένων που κατοικούν νομίμως σε κράτος μέλος. Οι διατάξεις της συμφωνίας σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία συνιστούν το πολύ υποχρέωση διεθνούς δικαίου για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεν παρέχουν όμως δικαιώματα ατομικώς σε τούρκους υπηκόους. Κατά το άρθρο 12 της συμφωνίας, τα συμβαλλόμενα μέρη απλώς εμπνέονται από τα άρθρα 48 έως 50 της Συνθήκης ΕΟΚ για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, πράγμα που συνεπάγεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν υποχρεούται να εφαρμόσει ως προς τους τούρκους υπηκόους τις ευεργετικές διατάξεις του συστήματος της ελεύθερης κυκλοφορίας που ισχύει στο εσωτερικό της Κοινότητας. Το άρθρο 12 διακρίνεται έτσι από το άρθρο 44 της συμφωνίας συνδέσεως με την Ελλάδα, της 9ης Ιουλίου 1961, κατά το οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως προκύπτει από τα άρθρα 48 και 49 της Συνθήκης, μεταξύ των κρατών μελών και της Ελλάδας. Η έλευση της οικογένειας δεν καλύπτεται από την έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά τη Συνθήκη ΕΟΚ· αυτό θα μπορούσε το πολύ να συναχθεί από την οικονομία αυτής της Συνθήκης ή από το άρθρο 8 της

Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ακόμη λιγότερο μπορεί να θεμελιωθεί δικαίωμα ελεύσεως της οικογενείας βάσει της συμφωνίας.

2. Η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* εκθέτει ότι η συμφωνία και το πρωτόκολλο είναι συμφωνίες του τύπου των αποκαλούμενων μικτών συμφωνιών που συνήφθησαν από τα κράτη μέλη και την Κοινότητα, αφενός, και την Τουρκία αφετέρου, το δε κύριο αντικείμενό τους είναι η πραγματοποίηση της τελωνειακής ενώσεως. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί το αντικείμενο λιγότερο συγκεκριμένων διατάξεων και πρέπει να πραγματοποιηθεί σταδιακώς από το Συμβούλιο Συνδέσεως. Από το τέλος της δεκαετίας του "70, η πραγματοποίηση των στόχων της συμφωνίας σημείωσε ορισμένες καθυστερήσεις. Η απόφαση 1/80, με την οποία το Συμβούλιο Συνδέσεως προσπάθησε να δώσει νέα ώθηση στη σύνδεση, περιέχει ορισμένες διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που αφορούν εντούτοις κυρίως τη νομική κατάσταση των τούρκων εργαζομένων που είναι ήδη ενσωματωμένοι στη συνήθη αγορά εργασίας των κρατών μελών. Κάθε πρόοδος σταμάτησε μετά το στρατιωτικό πραξικόπημα στην Τουρκία το 1980.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος αν οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν μέρος του κοινοτικού δικαίου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκθέτει ότι το γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει κατατάξει στο κοινοτικό δίκαιο τις συμφωνίες διεθνούς δικαίου που συνάπτει η Κοινότητα με τρίτο κράτος δεν σημαίνει ότι οι συμφωνίες αυτές γεννούν δικαιώματα για τους ιδιώτες ούτε ότι οι τελευταίοι μπορούν να τα επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Δεδομένου ότι η υπό κρίση συμφωνία είναι μικτή συμφωνία, το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει αν οι δεσμεύσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ανελήφθησαν από την Κοινότητα ή μόνο από τα κράτη μέλη· στην τελευταία αυτή περίπτωση η αρμοδιότητά του ερμηνείας θα πρέπει να περιοριστεί σ' αυτή τη διαπίστωση. Όμως, ορισμένοι λόγοι συνηγορούν υπέρ αυτής της ερμηνείας. Ο μικτός χαρακτήρας της συμφωνίας αποδεικνύει ότι ορισμένες δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί έναντι της Τουρκίας δεν μπορούν και δεν πρέπει να θεωρηθούν ότι έχουν αναληφθεί από την Κοινότητα. Η ρύθμιση περί της ελεύθερης κυκλοφορίας έχει διαφορετική σημασία για καθένα από τα κράτη μέλη που, σύμφωνα με τη βούληση των συμβαλλομένων μερών, έχουν αναλάβει ευθύνες έναντι της Τουρκίας. Η εφαρμογή της συμφωνίας εναπόκειται, εξάλλου, στο Συμβούλιο Συνδέσεως που δεν μπορεί να λάβει απόφαση παρά μόνο με την έγκριση όλων των κρατών μελών.

Η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να γίνει σε τρεις φάσεις. Αφού εκτεθούν οι προϋποθέσεις της απευθείας εφαρμογής, θα πρέπει να αναλυθούν το εύρος και η έκταση εφαρμογής των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου, ιδίως κατά το πέρας της μεταβατικής φάσεως, για να εξεταστεί τέλος η ύπαρξη υποχρεώσεως standstill.

α) Σύμφωνα με τις αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1982 (Kupferberg, 104/81, Συλλογή 1982, σ. 3641) και της 29ης Απριλίου 1982 (Pabst, 17/81, Συλλογή 1982, σ. 1331), οι διατάξεις συμφωνίας συνδέσεως μπορούν να έχουν απευθείας εφαρμογή υπό την προϋπόθεση ότι περιέχουν σαφείς και συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Για να εξεταστεί αν υπάρχουν τέτοιες υποχρεώσεις, πρέπει να γίνει ερμηνεία της συμφωνίας, η οποία, σύμφωνα με τους κανόνες ερμηνείας της συμβάσεως της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών, πρέπει να είναι πρώτα γραμματική, κατόπιν δε τελολογική. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι η Συνθήκη ΕΟΚ και οι συνθήκες του δημοσίου διεθνούς δικαίου που συνάπτονται με τρίτα κράτη επιδιώκουν διαφορετικούς μεταξύ τους στόχους,

έτσι ώστε μια πανομοιότυπη διάταξη να μπορεί να έχει διαφορετική σημασία ανάλογα με τη φύση της συνθήκης.

β) Όσον αφορά την έκταση εφαρμογής των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου, πρέπει να τονιστεί ότι οι διατάξεις αυτές περιέχουν ορισμένους περιορισμούς στους κανόνες της ελεύθερης κυκλοφορίας που ισχύουν δυνάμει της Συνθήκης ΕΟΚ. Έτσι, το άρθρο 12 απαιτεί απλώς να «εμπνέονται» από τους κανόνες της Συνθήκης ΕΟΚ για τη «σταδιακή» πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας· το άρθρο 36 αναφέρει ότι «η ελεύθερη κυκλοφορία... θα πραγματοποιηθεί σταδιακά», σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 12 και σύμφωνα με τις αναγκαίες διαδικασίες που θα αποφασίσει το Συμβούλιο Συνδέσεως.

αα) Από τη γραμματική ερμηνεία αυτών των άρθρων καταφαίνεται ότι η δέσμευση πραγματοποιήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν συνιστά παρά μια αρχή-πλαίσιο. Το άρθρο 48 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ αποτελεί απλώς κατευθυντήρια πηγή εμπνεύσεως, τα δε συμβαλλόμενα μέρη διατηρούν σημαντική εξουσία στην εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας. Το άρθρο 12 δεν έχει την αναγκαία επαρκή σαφήνεια για να έχει απευθείας εφαρμογή.

Εξάλλου, οι κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία της Συνθήκης ΕΟΚ, από τους οποίους οφείλουν να εμπνέονται τα συμβαλλόμενα μέρη, δεν καθορίζουν παρά βασικές παραμέτρους. Το άρθρο 49, στοιχείο δ), επιτρέπει ρητώς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία για να αποτραπούν ή εξαφανιστούν σοβαροί κίνδυνοι για το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο απασχολήσεως στα κράτη μέλη. Η ελεύθερη κυκλοφορία πήρε την ήδη ισχύουσα μορφή της μόλις με τον κανονισμό 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ.2).

Το τέλος της μεταβατικής περιόδου δεν συνιστά δήλη ημέρα, από την οποία οι κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία αποκτούν άμεσο αποτέλεσμα, όπως αυτό που δέχτηκε το Δικαστήριο ως προς τα άρθρα 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου δεν έχουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ· κάνουν απλώς λόγο για σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας σε ορισμένο επίπεδο που δεν διευκρινίζεται περαιτέρω. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την κρίση του στην κρίση του Συμβουλίου Συνδέσεως, αρμόδιου πολιτικού οργάνου για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει της αρχής της ομοφωνίας και αφού ληφθούν υπόψη στοιχεία αμοιβαιότητας.

ββ) Η τελολογική ερμηνεία της συμφωνίας επιβεβαιώνει αυτή τη γραμματική ανάλυση. Η έλλειψη συγκεκριμένων υποχρεώσεων στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας εξηγείται από τη θέληση των μερών να διατηρηθεί η αναγκαία ευελιξία στο γενικό πλαίσιο της εξελίξεως της συνδέσεως, της οποίας η ελεύθερη κυκλοφορία δεν αποτελεί παρά μια μερική όψη. Από το προοίμιο και από το άρθρο 2 της συμφωνίας προκύπτει ότι η σύνδεση πρέπει να πραγματοποιηθεί ανάλογα με τις δυνατότητες των μερών και λαμβάνοντας υπόψη το στοιχείο της αμοιβαιότητας. Καθορισμός των συμβατικών υποχρεώσεων μέσω της δικαστικής οδού θα υπερέβαινε τα πλαίσια αυτής της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως.

Διατάξεις άλλων συμφωνιών συνδέσεως, όπως το άρθρο 44 της συμφωνίας με την Ελλάδα, περιέχουν συγκεκριμένους κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία. Εξάλλου, θα ήταν απαράδεκτο το να βρίσκεται η Τουρκία, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία, σε ευνοϊκότερη θέση από ό,τι τα νέα κράτη μέλη, τα οποία υπόκεινται σε μεταβατικούς κανόνες.

γ) Καμία υποχρέωση standstill δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου ούτε από το άρθρο 7 της συμφωνίας.

αα) Το να στηριχθεί μια τέτοια υποχρέωση στα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου θα παρέβλεπε το γεγονός ότι η φύση της ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτεί να διασφαλίζεται μεγάλη ευελιξία και να λαμβάνονται υπόψη τα κοινωνικά και πολιτικά δεδομένα.

Η οικονομία της συμφωνίας και του πρωτοκόλλου αντιτίθενται επίσης σ' αυτό. Η ύπαρξη ρητών υποχρεώσεων standstill στο άρθρο 41 του πρωτοκόλλου σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή στο άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας των αλλοδαπών εργαζομένων που διαμένουν νομίμως στο έδαφος ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη αποδεικνύει ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιθυμούσαν να αναλάβουν υποχρεώσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Καμία υποχρέωση standstill δεν μπορεί να συναχθεί από την υποτιθέμενη δυναμικού χαρακτήρα επιταγή προς ρύθμιση για την εκτέλεση της οποίας τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου δεν περιέχουν κανένα συγκεκριμένο κανόνα. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να συναγάγει υποχρέωση standstill παρά μόνο από πολύ συγκεκριμένες διατάξεις, όπως το άρθρο 45, παράγραφος 1, της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας (απόφαση της 23ης Μαρτίου 1983, Πεσκέλογλου, 77/82, Συλλογή 1983, σ. 1085).

ββ) Το άρθρο 7 της συμφωνίας, που απαγορεύει στα μέρη να θέτουν σε κίνδυνο τους στόχους που αναγράφονται στο άρθρο 2, δεν συνιστά αυτοτελή υποχρέωση με συγκεκριμένο ουσιαστικό περιεχόμενο κανονιστικού χαρακτήρα, αλλά αποτελεί ρητή έκφραση της αρχής της εκτελέσεως των συνθηκών δημοσίου διεθνούς δικαίου σύμφωνα με την καλή πίστη· μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα μπορούσε η υποχρέωση αυτή να αντιστοιχεί σε υποχρέωση standstill.

Κατά τη νομολογία, το άρθρο 5, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ δεν περιέχει κανέναν κανόνα standstill, αλλά μια γενική υποχρέωση που πρέπει να συγκεκριμενοποιείται, σε κάθε περίπτωση, από τις αντίστοιχες διατάξεις της Συνθήκης ή τους κανόνες που συνάγονται από την όλη της οικονομία. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για το άρθρο 7, παράγραφος 2, της συμφωνίας που υπάγεται στο παραδοσιακό δημόσιο διεθνές δίκαιο.

Πρέπει, επομένως, στο πρώτο ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι

« το άρθρο 12 της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, της 12ης Σεπτεμβρίου 1963, και το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, σε συνδυασμό με το άρθρο 7 της εν λόγω συμφωνίας, δεν συνιστούν απαγόρευση, πηγάζουσα από το κοινοτικό δίκαιο και απευθείας εφαρμοστέα, θεσπίσεως νέων περιορισμών ως προς την έλευση της οικογένειας τούρκων εργαζομένων που διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος της Κοινότητας ».

Ενόψει της αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

3. Η *κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας* εκθέτει ότι, κατά τη νομολογία (απόφαση της 30ής Απριλίου 1974, Haegeman, 181/73, Συλλογή 1974, σ. 449), οι διατάξεις συμφωνίας που έχει συναφθεί από την Κοινότητα με τρίτο κράτος αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται, εντούτοις, απευθείας παρά μόνο αν το Δικαστήριο έχει συναγάγει αυτή την ιδιότητα από το στόχο και το σκοπό της συμφωνίας και από την οικονομία των σχετικών διατάξεων. Η ανάλυση αυτή, εφαρμοζό-

μενη στα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου, καταδεικνύει ότι τα άρθρα αυτά δεν έχουν άμεσες έννομες συνέπειες. Οι κανόνες περί της ελεύθερης κυκλοφορίας έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με τους κανόνες περί της τελωνειακής ενώσεως, η πραγματοποίηση της οποίας είναι το ουσιώδες αντικείμενο της συμφωνίας. Το Συμβούλιο Συνδέσεως είναι αποκλειστικά αρμόδιο να θεσπίζει τους τρόπους εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ακόμη και μετά το τέλος της μεταβατικής φάσεως το άρθρο 12 δεν μπορεί να έχει απευθείας εφαρμογή, δεδομένου ότι δεν περιέχει διάταξη απαλλαγμένη αιρέσεων που να μπορεί να προβληθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Το άρθρο 12 απαιτεί απλώς τα μέρη να εμπνέονται από το άρθρο 48 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ προκειμένου να θεσπιστεί μια οριστική ρύθμιση σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων με την προοπτική ενδεχόμενης προσχωρήσεως της Τουρκίας στην Κοινότητα. Στο μεταξύ, η κυκλοφορία των τούρκων εργαζομένων στα κράτη μέλη διέπεται από τις εθνικές ρυθμίσεις και από τις διμερείς συμφωνίες. Η απέλαση τούρκου υπηκόου, που στηρίζεται σε νόμιμους λόγους κατά το εσωτερικό δίκαιο, δεν μπορεί, επομένως, να θεωρηθεί ως νέος περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας. Εξάλλου, το άρθρο 48 της Συνθήκης προβλέπει, στην παράγραφό του 3, ρητούς περιορισμούς που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας. Το Δικαστήριο δέχτηκε, με τις αποφάσεις του της 4ης Δεκεμβρίου 1974 (Van Duijn, 41/74, Συλλογή 1974, σ. 1337) και της 28ης Οκτωβρίου 1975 (Rutili, 36/75, Συλλογή 1975, σ. 1219), ότι ο καθορισμός των απαιτήσεων δημοσίας τάξεως εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών. Ακόμα και στην απίθανη περίπτωση που το Δικαστήριο δεχόταν ότι το άρθρο 12 έχει άμεσο αποτέλεσμα, τα κράτη θα μπορούν, οπωσδήποτε, να επικαλούνται εύλογες απαιτήσεις δημοσίας τάξεως για να απαγορεύουν τη μετακίνηση ή τη διαμονή τούρκων υπηκόων στο έδαφός τους. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, της συμφωνίας δεν μπορεί να προσδώσει στο άρθρο 12, σε συνδυασμό με το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου, το χαρακτήρα επαρκώς σαφούς και απαλλαγμένης αιρέσεων υποχρεώσεως, ώστε να μπορεί να προβάλλεται ευθέως.

Το δικαίωμα της ελεύσεως της οικογένειας, δεν μπορεί να στηρίζεται στο άρθρο 12 της συμφωνίας, αλλά μόνο στην εθνική ρύθμιση. Εξάλλου, η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν καλύπτει το δικαίωμα της ελεύσεως της οικογένειας, το οποίο ρυθμίζεται με τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού 1612/68. Ένα τέτοιο δικαίωμα δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από την ύπαρξη γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου, εμπνεόμενης από το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου· πράγματι, κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το άρθρο 8 αυτής της Συμβάσεως δεν συνεπάγεται για τους συμβαλλομένους τη γενική υποχρέωση σεβασμού της επιλογής, από τα παντρεμένα ζευγάρια, της κοινής τους κατοικίας και την αποδοχή, άνευ όρων, της εγκατάστασης αλλοδαπών συζύγων στη χώρα (απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 28ης Μαΐου 1985, υπόθεση Abdulaziz).

Επομένως, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι

« 1) ούτε το άρθρο 12 της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας ούτε το άρθρο 6 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 7 της εν λόγω συμφωνίας, παράγουν άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, ούτε παρέχουν στους ιδιώτες δικαιώματα που μπορούν να προβάλλονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων·

2) ενόψει των προηγουμένων, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο υποβληθέν ερώτημα ».

4. Κατά την *κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας*, το πρώτο ερώτημα θέτει το πρόβλημα της νομικής φύσεως της συμφωνίας και του πρωτοκόλλου και του χαρακτήρα των υπό κρίση άρθρων ως άμεσα εφαρμοστέων.

α) Η νομική φύση της συμφωνίας και του πρωτοκόλλου είναι αυτή των μικτών συμφωνιών, στις οποίες η Κοινότητα είναι αρμόδια για ορισμένους τομείς και τα κράτη μέλη για άλλους. Οι πράξεις του Συμβουλίου που επικυρώνουν αυτές τις συμφωνίες επ' ονόματι της Κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και η ερμηνευτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, κατά το άρθρο 177, περιορίζονται στις διατάξεις που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Κοινότητας. Η Συνθήκη ΕΟΚ δεν παρέχει στην Κοινότητα καμία αρμοδιότητα να νομοθετεί ή να συνάπτει εξωτερικές συμφωνίες ως προς τη μετανάστευση των εργαζομένων τρίτων κρατών. Η αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα αυτό επιβεβαιώνεται από το άρθρο 38 του πρωτοκόλλου, το οποίο επιτρέπει στο Συμβούλιο Συνδέσεως να απευθύνει στα κράτη μέλη συστάσεις, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των τούρκων εργαζομένων. Το άρθρο 238 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν παρέχει στην Κοινότητα εξουσία συνάψεως συμφωνίας συνδέσεως ως προς τα θέματα που δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Κοινότητας, αλλά απαιτεί ρητώς να εφαρμόζεται στις περιπτώσεις αυτές η διαδικασία του άρθρου 236. Γι' αυτό το λόγο, οι συμφωνίες συνδέσεως που περιέχουν διατάξεις που υπερβαίνουν τις εξουσίες της Κοινότητας συνάπτονται με τη μορφή της μικτής συμφωνίας. Η ενιαία και συστηματική ερμηνεία των υπό κρίση διατάξεων της συμφωνίας σε όλα τα κράτη μέλη μπορεί να διασφαλιστεί βάσει των άρθρων 25 της συμφωνίας και 62 του πρωτοκόλλου, τα οποία επιτρέπουν στο Συμβούλιο Συνδέσεως να υποβάλει στην κρίση του Δικαστηρίου κάθε διαφορά σχετικά με την ερμηνεία αυτών των κειμένων.

β) Τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου, επειδή δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Κοινότητας, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι παράγουν άμεσο αποτέλεσμα. Εν πάση περιπτώσει, οι διατάξεις αυτές δεν ανταποκρίνονται στα αναγκαία κριτήρια της ανυπαρξίας αιρέσεων, της σαφήνειας και της ακρίβειας. Κατά το άρθρο 12 της συμφωνίας, οι συμβαλλόμενοι πρέπει να εμπνέονται από το άρθρο 48 και επόμενα της Συνθήκης για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας· ομοίως, το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου δίνει στο Συμβούλιο Συνδέσεως την εξουσία να αποφασίζει τις αναγκαίες διαδικασίες για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Οι σκοποί της συμφωνίας, μεταξύ των οποίων η πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας, που το άρθρο 7 απαγορεύει να τίθενται σε κίνδυνο, δεν καθορίζονται με επαρκή ακρίβεια, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 7 παράγει άμεσο αποτέλεσμα. Εξάλλου, η ρητή ρήτρα standstill που περιέχεται στο άρθρο 41 του πρωτοκόλλου δεν αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία.

γ) Όσον αφορά το ζήτημα της ελεύσεως της οικογένειας, πρέπει να τονιστεί ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να αναγνωρίσει στους ιδιώτες, βάσει της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, χωριστά δικαιώματα από αυτά που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο· το Δικαστήριο πρέπει απλώς να προσπαθεί να ερμηνεύει το κοινοτικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο με τη Σύμβαση. Εν πάση περιπτώσει, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν συνάγει από το άρθρο 8 της Συμβάσεως τη γενική υποχρέωση των κρατών να σέβονται την επιλογή από τα παντρεμένα ζευγάρια της κοινής τους κατοικίας ή να αποδέχεται την εγκατάσταση αλλοδαπών συζύγων στη χώρα.

Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προτείνει να δοθεί η απάντηση ότι

« το άρθρο 12 της συμφωνίας και το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα κατά το κοινοτικό δίκαιο ».

Ενόψει της απαντήσεως που προτείνεται στο πρώτο ερώτημα, το δεύτερο ερώτημα δεν έχει αντικείμενο.

5. Η *κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας* εκθέτει ότι στο Δικαστήριο δεν υποβλήθηκε ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία και τα έννομα αποτελέσματα, εντός της εσωτερικής τάξεως των κρατών, των άρθρων 7 και 12 της συμφωνίας και του άρθρου 36 του πρωτοκόλλου, αλλά ένα ερώτημα σχετικά με τον κανόνα standstill που συνάγεται από αυτά τα κείμενα. Κατά τη νομολογία, μια διάταξη είναι απευθείας εφαρμοστέα μόνο αν περιέχει σαφή και ρητή υποχρέωση, η εκτέλεση και τα αποτελέσματα της οποίας δεν εξαρτώνται από τη θέσπιση άλλης πράξεως. Όμως, η διατύπωση του άρθρου 12 είναι ευρεία και ασαφής και δεν καθορίζεται η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο πλαίσιο της συμφωνίας· ομοίως, το άρθρο 36 έχει ατελή διατύπωση και αφήνει στο Συμβούλιο Συνδέσεως τη φροντίδα της πραγματοποιήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας. Το να αναγνωριστεί ότι το άρθρο αυτό παράγει άμεσα αποτελέσματα θα ισοδυναμούσε με το ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως προδικάζονται και ότι ανατρέπεται η ισορροπία κατά την εκτέλεση της συμφωνίας που στηρίζεται στην αμοιβαιότητα. Κατά τη νομολογία, το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να προσδίδεται σε διατάξεις με παρόμοια διατύπωση που περιέχονται σε διεθνείς συμφωνίες. Το πνεύμα, η οικονομία και η διατύπωση της υπό κρίση συμφωνίας χαρακτηρίζονται από μεγάλη ευκαμψία και από ιδιαίτερα σημαντική ελευθερία κινήσεως εκ μέρους των κρατών μελών, πράγμα που αντιτίθεται στο να της αναγνωριστεί άμεσο αποτέλεσμα.

Επομένως, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι

« το άρθρο 12 της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας και το άρθρο 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με το άρθρο 7 της συμφωνίας συνδέσεως, δεν εφαρμόζονται απευθείας στην κοινοτική έννομη τάξη και δεν θεμελιώνουν δικαιώματα ιδιωτών που να μπορούν αυτοί να τα επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων των κρατών μελών ».

6. Η *Επιτροπή* εξετάζει λεπτομερώς τη συμφωνία, η οποία εμφανίζεται ως ένας συνδυασμός συνδέσεως με σκοπό την ανάπτυξη και συνδέσεως που προηγείται της εντάξεως, καθώς και τους στόχους και διαδικασίες της προπαρασκευαστικής, της μεταβατικής, και της οριστικής φάσεως της συνδέσεως. Παρά την αναζωογόνηση της συμφωνίας με την απόφαση 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, η πραγματοποίηση των στόχων, και ιδίως η εγκαθίδρυση της τελωνειακής ενώσεως, σημείωσε αισθητές καθυστερήσεις.

α) Δεδομένου ότι η συμφωνία και το πρωτόκολλο συνιστούν μικτές συμφωνίες, πρέπει καταρχάς να εξεταστεί το προκαταρκτικό ζήτημα της κοινοτικής φύσεως των εν λόγω διατάξεων· πράγματι, το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να ερμηνεύσει αυτές τις διατάξεις βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ παρά μόνο αν εμπίπτουν στη διεθνή συμβατική αρμοδιότητα της Κοινότητας και όχι σε αρμοδιότητες που έχουν τα κράτη μέλη.

Το άρθρο 238 της Συνθήκης ΕΟΚ συνιστά έγκυρη και επαρκή νομική βάση για να συνομολογεί η Κοινότητα κανόνες σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο πλαίσιο συμφωνίας συνδέσεως με τρίτο κράτος. Η έννοια της συνδέσεως είναι ευρύτατη και καλύπτει διάφορες μορφές συνδέσεως· όμως, η συμφωνία για την οποία πρόκειται εδώ υπάγεται στην κατηγορία των συμφωνιών που προετοιμάζουν μελλοντική ένταξη. Για να εμφανίζει ειδικό χαρακτήρα σε σχέση με τις απλές εμπορικές συμφωνίες ή με

τις συμφωνίες που περιορίζονται σε ορισμένους τομείς, η συμφωνία συνδέσεως πρέπει να καλύπτει τομείς, όπως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, που εμπίπτουν στην εσωτερική ενιαία αγορά, αλλά για τους οποίους η Κοινότητα δεν έχει ακόμη, εν πάση περιπτώσει, ρητώς διεθνή αρμοδιότητα, π. χ. βάσει του άρθρου 113, ή σιωπηρώς. Η συμφωνία που προετοιμάζει την προσχώρηση πρέπει να αναφέρεται σε όλους τους τομείς που θα καλύπτονται από τη μελλοντική συνθήκη προσχωρήσεως. Από τη θέση που κατέχει το άρθρο 238 της Συνθήκης, μετά από τα άρθρα 235, 236 και 237 που αναφέρονται στην προσχώρηση, καταφαίνεται ότι το άρθρο αυτό παρέχει στην Κοινότητα γενική αρμοδιότητα συνάψεως συμβάσεων. Αυτό εξηγεί, εξάλλου, τη δυσκαμψία της διαδικασίας — λήψη αποφάσεων ομοφώνως από το Συμβούλιο μετά από γνώμη της Συνελεύσεως —, σε αντίθεση με τις πιο εύκαμπτες διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, όπως η διαδικασία του άρθρου 113 της Συνθήκης.

Η κριτική που ασκείται κατ' αυτής της αντιλήψεως δεν ευσταθεί. Το επιχείρημα ότι η Συνθήκη ΕΟΚ αφορά μόνο την ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ των κρατών μελών και ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να διεκδικεί αρμοδιότητες στο διεθνή τομέα ευρύτερες από τις αρμοδιότητες στον εσωτερικό τομέα δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι το άρθρο 238 δεν έχει ως στόχο τη συναγωγή αρμοδιότητας στο διεθνή τομέα από υφιστάμενη αρμοδιότητα στον εσωτερικό τομέα, αλλά τη θεμελίωση ειδικής αρμοδιότητας στο διεθνή τομέα. Το επιχείρημα ότι οι αρμοδιότητες στο διεθνή και τον εσωτερικό τομέα είναι παράλληλες και ότι το άρθρο 48 δεν παρέχει στην Κοινότητα αρμοδιότητα στον τομέα της πολιτικής μεταναστεύσεως έναντι των τρίτων χωρών δεν ευσταθεί. Αφενός, η κοινοτική νομική φύση της δεσμεύσεως δεν θίγεται από το γεγονός ότι η εκτέλεση των δεσμεύσεων που έχει αναλάβει συμβατικώς η Κοινότητα έναντι του τρίτου κράτους εναπόκειται στα κράτη μέλη. Αφετέρου, η Κοινότητα διαθέτει στον τομέα αυτό εσωτερική αρμοδιότητα που στηρίζεται, εφόσον παραστεί ανάγκη, στο άρθρο 235. Έτσι, παρόλο που η αρμοδιότητα της Κοινότητας στο διεθνή τομέα στηρίζεται στο άρθρο 238, είναι δυνατό επίσης, θεωρητικά, να προστεθεί ως έρεισμα η αρμοδιότητα στον εσωτερικό τομέα βάσει του άρθρου 235. Η καταρχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα του δικαίου αλλοδαπών δεν αποκλείει την άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας που δικαιολογείται από τις απαιτήσεις και τους στόχους της Κοινότητας. Τα κράτη μπορούν, εξάλλου, πάντοτε να αποδεσμευθούν από τις διεθνείς τους υποχρεώσεις που υπερβαίνουν την έκταση εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων.

Όπως ακριβώς το άρθρο 235, το άρθρο 238 παρέχει στην Κοινότητα αρμοδιότητα δυνητικής φύσεως υπό την έννοια ότι σ' αυτήν εναπόκειται να αποφασίσει αν ένας τομέας της αρμοδιότητάς της πρέπει να περιληφθεί σε μια συμφωνία συνδέσεως. Αφού αποφασιστεί ότι αυτό πρέπει να γίνει, τίθεται το ζήτημα αν υπάρχει, παράλληλα με ένα σκληρό πυρήνα αρμοδιότητας που δεν μπορεί να ασκηθεί παρά μόνο από την Κοινότητα, μια δεύτερη ζώνη στην οποία η Κοινότητα μπορεί να παραιτηθεί από την άσκηση της αρμοδιότητάς της υπέρ των κρατών μελών τα οποία αναλαμβάνουν τη δέσμευση ως αυτοτελώς συμβαλλόμενα μέρη της μικτής συμφωνίας. Ένας τέτοιος διαμοιρασμός των τομέων αρμοδιότητας είναι θεωρητικά δυνατός σε μικτή συμφωνία, όπου τα κράτη αναλαμβάνουν δεσμεύσεις διαφορετικής φύσεως και σημασίας, αλλά ελάχιστα συμβιβάζεται με την οικονομία και τους στόχους μιας σφαιρικής συμφωνίας. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα δεν τίθεται στην προκειμένη περίπτωση, στην οποία οι δεσμεύσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας είναι ομοιογενείς όσον αφορά την Κοινότητα, και δεν αφήνουν στα κράτη μέλη κανένα πεδίο εκτιμήσεως ως προς την εφαρμογή.

Δεν υφίσταται καμία σαφής επιφύλαξη αρμοδιότητας υπέρ των κρατών μελών στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας. Η επιλογή του τύπου της μικτής συμφωνίας εξηγείται από τις αποκλίνουσες γνώμες που είχαν διατυπωθεί ήδη με την ίδρυση της Κοινότητας, όσον αφορά την έκταση της αρμοδιότητάς της συνάψεως συμβάσεων βάσει του άρθρου 238. Χωρίς να χρειάζεται να οριοθετηθούν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες, μπορεί να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι, κατά τα συμβαλλόμενα μέρη, ορισμένοι τομείς εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Κοινότητας, άλλοι στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, άλλοι, τέλος, και στη μια και στην άλλη, πράγμα που επιβεβαιώνεται από την ερμηνευτική δήλωση σχετικά με τον καθορισμό της έννοιας του συμβαλλόμενου μέρους. Ο διαμοιρασμός αυτός θα πρέπει, εξάλλου, να θεωρηθεί εξελικτικού χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι η κοινοτική αρμοδιότητα συνεχώς διευρύνεται. Το γεγονός ότι το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ της Τουρκίας και των κρατών μελών και ότι εναπόκειται στα τελευταία να θεσπίζουν μέτρα εφαρμογής δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την κοινοτική φύση της διεθνούς δεσμεύσεως. Η εσωτερική συμφωνία σχετικά με την εφαρμογή της συμφωνίας συνδέσεως επιβεβαιώνει απλώς ότι τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν προ οφθαλμών, για την Κοινότητα και για τα κράτη μέλη, διαφορετικές αρμοδιότητες, χωρίς να προβούν σε συγκεκριμένο διαμοιρασμό. Στην απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1977 (Razanatsimba, 65/77, Συλλογή 1977, σ. 2229), το Δικαστήριο δεν δίστασε να ερηνεύσει διατάξεις σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που περιέχονταν σε συμφωνία συνδέσεως, αναγνωρίζοντας έτσι εμμέσως την κοινοτική τους φύση. Δεδομένου ότι οι δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί έναντι της Τουρκίας είναι κοινοτικής φύσεως, δεν χρειάζεται να εξεταστεί κατά πόσο τα κράτη μέλη έχουν επίσης συνομολογήσει « συμπληρωματική« υποχρέωση υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου.

Ο μικτός χαρακτήρας της συμφωνίας εξηγείται από το στάδιο εξελίξεως της Κοινότητας, κατά το χρόνο συνάψεώς της, και από την εξελικτική φύση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Το 1964 δεν υπήρχε, ελλείψει νομολογίας, απόλυτη ασφάλεια δικαίου, όσον αφορά την κοινοτική αρμοδιότητα. Η συμμετοχή των κρατών μελών στη συμφωνία ήταν από πολιτική άποψη ενδεδειγμένη. Τέλος, οι κοινοτικές αρμοδιότητες ήταν περιορισμένες, καθόσον η μεταφορά των αρμοδιοτήτων, στο πλαίσιο της GATT, από τα κράτη μέλη στην Κοινότητα επήλθε μόλις με την έναρξη ισχύος του κοινού δασμολογίου. Η υιοθέτηση του μικτού χαρακτήρα για το πρωτόκολλο εξηγείται από λόγους πολιτικής φύσεως και παγιωμένης πρακτικής. Ορισμένα στοιχεία που ήδη υπάρχουν μπορούν επίσης να προβληθούν υπέρ της συμμετοχής των κρατών μελών στη συμφωνία. Τα δύο πρώτα χρηματοδοτικά πρωτόκολλα προβλέπουν τη χρηματοδότηση προγραμμάτων στην Τουρκία από τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών· ορισμένες όψεις της οικονομικής και τεχνικής συνεργασίας αναφέρονται σε έναν τομέα που εξαρτάται κατά παράδοση από τα κράτη· οι στόχοι της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής είναι γενικοί και δεν οφείλουν κατ' ανάγκη να πραγματοποιηθούν με τον ίδιο τρόπο από όλα τα κράτη μέλη· τέλος, το Συμβούλιο Συνδέσεως έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων που μπορεί, ενδεχομένως, να υπερβεί το συνηθισμένο πλαίσιο αρμοδιοτήτων της Κοινότητας.

β) Τα προδικαστικά ερωτήματα, αυτά καθεαυτά, αναφέρονται στο αν τα άρθρα 7 και 12 της συμφωνίας και το άρθρο 36 του πρωτοκόλλου περιέχουν σαφή και απευθείας ισχύουσα απαγόρευση προς τα κράτη μέλη να επιβάλλουν νέους περιορισμούς στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως επιμήκυνση της προθεσμίας αναμονής. Το ζήτημα αν

υπάρχει υποχρέωση standstill συνδέεται στενά με το ζήτημα της απευθείας ισχύος, υπό την έννοια ότι μια γνήσια υποχρέωση standstill θα πρέπει κατ' ανάγκη να είναι απαλλαγμένη αιρέσεων και σαφής. Πέρα από αυτά τα κριτήρια η νομολογία στο θέμα της απευθείας ισχύος δίνει σημασία στην ερμηνεία των διατάξεων για τις οποίες πρόκειται σύμφωνα με το πνεύμα, το περιεχόμενο, το στόχο, την οικονομία και το γράμμα της συμβάσεως· πρέπει, σχετικώς, να τονιστεί ότι η συμφωνία οφείλει να προετοιμάσει την προσχώρηση της Τουρκίας στην Κοινότητα και επιτελεί σε μεγάλη έκταση λειτουργίες παράλληλες με αυτές της Συνθήκης ΕΟΚ.

αα) Πρέπει καταρχάς να διευκρινιστεί το περιεχόμενο της υποχρεώσεως για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας με τη λήξη της μεταβατικής φάσεως. Το άρθρο 48 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο αποτελεί πηγή εμπνεύσεως κατά το άρθρο 12 της συμφωνίας, καθορίζει απλώς τις βάσεις της ελεύθερης ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας· τα μέτρα εφαρμογής αποτελούν το αντικείμενο διατάξεων του παραγώγου δικαίου, ιδίως του κανονισμού 1612/68, το περιεχόμενο του οποίου δεν καθορίζεται δεσμευτικώς από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Το άρθρο 49, στοιχείο δ), αναγνωρίζει, εξάλλου, ρητώς ότι η ύπαρξη σοβαρών κινδύνων για το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο απασχολήσεως σε διάφορες περιφέρειες αποτελεί πρόβλημα συμφυές με την ελεύθερη κυκλοφορία. Επειδή η κατά λέξη ερμηνεία της εκφράσεως « εμπνέονται » δεν είναι σαφής, πρέπει να ληφθεί υπόψη η έννοια και ο σκοπός της, όπως συνάγονται από τους γενικούς στόχους της συμφωνίας. Προκειμένου να διασφαλιστεί η ικανοποιητική λειτουργία της συμφωνίας, σύμφωνα με το στόχο της, πρέπει τα μέρη να έχουν ορισμένη ελευθερία ρυθμίσεως του συστήματος της ελεύθερης κυκλοφορίας ενόψει της γενικής εξελίξεως και της προόδου της συμφωνίας στο σύνολό της, χωρίς αυτό να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία απαιτήσεως αμοιβαιότητας. Το σύστημα της ελεύθερης κυκλοφορίας που πρέπει να πραγματοποιηθεί, εξαρτάται από τη σχέση συνδέσεως, η οποία, ακόμη και στην οριστική φάση, δεν ισοδυναμεί με προσχώρηση. Η κάπως γενική διατύπωση του άρθρου 12 παρέχει τη δυνατότητα στα μέρη να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες εκτιμήσεις πολιτικού χαρακτήρα· η διατύπωση αυτή διαφέρει από τη διατύπωση του άρθρου 44 της συμφωνίας συνδέσεως με την Ελλάδα, το οποίο αφήνει στα συμβαλλόμενα μέρη πολύ στενότερο πεδίο εκτιμήσεως. Τέλος, δεν μπορεί να υφίσταται για την Τουρκία, κατά το τέλος της μεταβατικής φάσεως, σύστημα ελεύθερης κυκλοφορίας ευνοϊκότερο από ό,τι για τα νέα κράτη μέλη που υπόκεινται σε μεταβατικούς κανόνες.

Το Συμβούλιο Συνδέσεως αποφασίζει τα αναγκαία μέτρα για τη σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει μιας διαδικασίας πολιτικού χαρακτήρα που στηρίζεται στην ομοφωνία. Το τέλος της μεταβατικής φάσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά αποκλειστική προθεσμία που συνεπάγεται αυτόματη πραγματοποίηση της ελευθερίας κυκλοφορίας και παρέχει δικαιώματα στους ιδιώτες.

Δεδομένου ότι η επιδιωκόμενη ελεύθερη κυκλοφορία πρέπει, πάντως, να βρίσκεται σε αναλογία με την ελεύθερη κυκλοφορία που προβλέπεται στο άρθρο 48 και επόμενα, δεν αποκλείεται να υπάρχει ένας σκληρός πυρήνας, ο οποίος οπωσδήποτε είναι πολύ δύσκολο να καθοριστεί. Επειδή η διαφορά ενώπιον του Verwaltungsgericht αφορά τις προϋποθέσεις της ελεύσεως της οικογένειας, η εξέταση αυτού του ζητήματος είναι, εν πάση περιπτώσει, τελείως υποθετική.

ββ) Γενική υποχρέωση standstill δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 7 της συμφωνίας, κατά το οποίο απαγορεύεται να τεθούν σε κίνδυνο οι στόχοι της συμφωνίας, όχι όμως και τα μέτρα που λαμβάνονται για την πραγματοποίησή τους. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η επιβαλλόμενη υποχρέωση σε ένα μέρος να παύσει ενέργειες που θέτουν σε κίνδυνο αυτούς τους στόχους θα μπορούσε να ισοδυναμεί με υποχρέωση standstill· εν πάση περιπτώσει, η ρύθμιση των προϋποθέσεων της ελεύσεως της οικογένειας δεν θέτει σε κίνδυνο

τους στόχους του άρθρου 2. Ακόμα και στην κοινοτική έννομη τάξη που χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό ολοκληρώσεως το Δικαστήριο δεν δέχτηκε ότι το άρθρο 5, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, το κείμενο του οποίου αντιστοιχεί προς το άρθρο 7, δεύτερη παράγραφος, έχει αυτοτελές άμεσο αποτέλεσμα, αλλά αναφέρθηκε σ' αυτό μόνο για να απαγορεύσει στα κράτη μέλη να θέσουν εκποδών τα μέτρα που θεσπίζονται από τα κοινοτικά όργανα ή τα πρώτα στοιχεία μιας κοινής πολιτικής. Οι κανόνες της Συνθήκης ή της συμφωνίας σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία αποτελούν leges speciales σε σχέση με τα άρθρα 5 της Συνθήκης ή 7 της συμφωνίας, κάθε δε παράβαση αυτών των κανόνων πρέπει να είναι επαρκώς σαφής, αυτή καθεαυτή, χωρίς να χρειάζεται να εφαρμοστούν οι γενικές διατάξεις. Στην απόφασή του της 23ης Μαρτίου 1983 (77/82, προαναφερθείσα), το Δικαστήριο συνήγαγε απαγόρευση επιβολής νέων περιορισμών στην έλευση της οικογένειας από το ίδιο το κείμενο της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας, χωρίς να στηριχθεί στο άρθρο 5 της Συνθήκης.

Περίπτωση υποχρεώσεως standstill δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στη δυναμικού χαρακτήρα επιταγή προς ρύθμιση που συνάγεται από τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου. Η ύπαρξη ρητών ρητρών standstill, όπως τα άρθρα 41 του πρωτοκόλλου, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, και 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, σχετικά με την πρόσβαση των τούρκων εργαζομένων στην αγορά εργασίας, καθιστά σαφές ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν θέλησαν να συνομολογήσουν μια ρήτρα αυτού του είδους στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας. Το σύστημα των προοδευτικών ρητρών standstill της Συνθήκης ΕΟΚ που περιέχει, παράλληλα με ρήτρες απόλυτου χαρακτήρα, ρήτρες που συνεπάγονται απλώς μη δεσμευτική υποχρέωση, καθώς και τομείς στους οποίους δεν υπάρχουν ρήτρες αυτού του είδους, θα έχανε πολύ από τη σημασία του αν συνήγετο από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ γενική υποχρέωση standstill. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν ακόμη περισσότερο για τη συμφωνία. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνιστά έναν ευαίσθητο τομέα λόγω των αποτελεσμάτων που συνεπάγεται από ανθρωπιστικής και πολιτικής απόψεως, πράγμα που μπορεί να καθιστά αναγκαίους ορισμένους περιορισμούς ή ορισμένες προσαρμογές, υποχρέωση δε standstill θα έπρεπε να έχει συνομολογηθεί ρητώς.

Το δικαίωμα της ελεύσεως της οικογένειας, για να γίνει δεκτό,πρέπει να συνιστά άμεσο στοιχείο της ελεύθερης κυκλοφορίας όχι μόνο στο πλαίσιο του συστήματος ΕΟΚ, αλλά επίσης στο πλαίσιο της συμφωνίας. Στο πλαίσιο του συστήματος ΕΟΚ το δικαίωμα αυτό στηρίζεται στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, ιδίως δε στον κανονισμό 1612/68. Υπάρχει, εντούτοις, μια αρχή περί ελεύσεως της οικογένειας που στηρίζεται στις γενικές αρχές του δικαίου και στην κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών μελών. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις ελευθερίες της κοινής αγοράς υπό το πρίσμα των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η έννοια της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να καθορίζεται σε χαμηλότερο επίπεδο από αυτό της ρυθμίσεως του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αναγνωρίσει στα κράτη ευρύ πεδίο εκτιμήσεως ως προς τον καθορισμό της έννοιας του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής που αναφέρεται στο άρθρο 8· τα κράτη δεν υποχρεούνται ιδίως να σέβονται την επιλογή του τόπου κατοικίας των παντρεμένων ζευγαριών και να αποδέχονται την εγκατάσταση στο έδαφός τους συζύγων που δεν είναι υπήκοοί τους, εκτός αν οι σύζυγοι εμποδίζονται να διάγουν οικογενειακό βίο στη χώρα τους προελεύσεως (υπόθεση Abdulaziz, προαναφερθείσα). Οι διοικητικές διατάξεις του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, για τις οποίες πρόκειται στην κύρια δίκη, δεν συνιστούν παράβαση της ρυθμίσεως του άρθρου 8. Ακόμα και αν μπορούσε να γίνει δεκτό ότι το επίπεδο ρυθμίσεως του κοινοτικού δικαίου ως προς την έλευση της οικογέ-

νειας είναι υψηλότερο από αυτό του άρθρου 8, υπό την έννοια ότι το δικαίωμα αυτό καταρχήν διασφαλίζεται, παραμένει πάντοτε δυνατό να ρυθμίζεται συγκεκριμένα ενόψει των δημοσίας φύσεως επιταγών για τις οποίες πρόκειται.

Δεδομένου ότι η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο πλαίσιο της συμφωνίας εμπνέεται από το σύστημα της ΕΟΚ, πρέπει να διασφαλιστεί ένα ελάχιστο όριο ρυθμίσεως στον τομέα της ελεύσεως της οικογένειας. Η γερμανική ρύθμιση παρατείνοντας την περίοδο αναμονής στον τομέα της ελεύσεως της οικογένειας για τους αλλοδαπούς της δεύτερης γενεάς που προέρχονται από τρίτες χώρες δεν θέτει, εντούτοις, σε κίνδυνο το ελάχιστο αυτό όριο. Η εν λόγω ρύθμιση λαμβάνει υπόψη τόσο το συμφέρον αυτών των ίδιων των συζύγων, που αποτελούν συζυγικό ζεύγος στη χώρα τους προελεύσεως, όσο και το δημόσιο συμφέρον υπό την έννοια ότι πρέπει να τεθεί προσωρινός φραγμός σε μια μη απορροφήσιμη πλημμυρίδα από μέλη οικογενειών μεταναστών και παραμένει εντός των ορίων του πεδίου χαράξεως της κρατικής πολιτικής που έχει αφεθεί στα κράτη μέλη.

Οι σκέψεις αυτές, που ισχύουν για την τελική φάση της συνδέσεως, ισχύουν ακόμη περισσότερο για τη μεταβατική φάση.

Δεδομένου ότι τα άρθρα 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου δε είναι επαρκώς σαφή και απαλλαγμένα αιρέσεων, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα παρά μόνο αν ήταν δυνατό να συναχθεί από αυτές τις διατάξεις σαφής υποχρέωση standstill. Όμως, οι διατάξεις σχετικά με τη συγκέντρωση της οικογένειας είναι εξαιρετικά ασαφείς για να μπορεί να συναχθεί απαγόρευση για την Κοινότητα και, επομένως, για τα κράτη μέλη να θεσπίζουν, πριν από το τέλος της μεταβατικής φάσεως, περιορισμούς.

Η Επιτροπή προτείνει, επομένως, να δοθεί η απάντηση ότι

« οι διατάξεις του άρθρου 36 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, της 23ης Νοεμβρίου 1970, σε συνδυασμό με τα άρθρα 7 και 12 της συμφωνίας συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, της 12ης Σεπτεμβρίου 1963, δεν περιέχουν απαγόρευση, ισχύουσα απευθείας στην κοινοτική έννομη τάξη, θεσπίσεως νέων περιορισμών έναντι των μελών των οικογενειών τούρκων εργαζομένων που ζουν νομίμως σε κράτος μέλος της Κοινότητας, τα οποία επιθυμούν να έλθουν να κατοικήσουν με αυτούς ».

Δεδομένου ότι η απάντηση αναφέρεται στην καθοριστική ημερομηνία για τη διαφορά στην κύρια δίκη, η λέξη « ήδη » που περιέχεται στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα δεν επανελήφθη στην απάντηση. Δεδομένου ότι η απάντηση είναι επαρκής για τη λύση της διαφοράς, δεν επιβάλλεται χωριστή απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

III — Προφορική διαδικασία

Κληθείσες να διευκρινίσουν τις απόψεις τους ως προς το πρόβλημα της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου για να ερμηνεύσει την υπό κρίση συμφωνία, η *κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας* εξέθεσε ότι οι γραπτές της παρατηρήσεις πρέπει να εκληφθούν υπό την έννοια ότι διατύπωσε αμφιβολίες ως προς το ζήτημα αν οι διατάξεις της συμφωνίας συνδέσεως, καθόσον αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία, υιοθετήθηκαν αποκλειστικά από την Κοινότητα ή αν, αντιθέτως, δεν υιοθετήθηκαν παρ' όλα ταύτα από τα κράτη μέλη. Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να απαντήσει σ' αυτό το ερώτημα δεν αμφισβητείται, ανεξάρτητα, εξάλλου, από την απάντηση που θα δοθεί. Η *κυβέρνηση του*

Ηνωμένου Βασιλείου τόνισε ότι δεν αμφισβητεί ότι το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να προβεί σε καθολική εξέταση της συμφωνίας προκειμένου να διευκρινίσει, για να χρησιμοποιηθούν οι λέξεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Kupferberg (προαναφερθείσα), αν η Κοινότητα έχει αναλάβει την ευθύνη για την εκτέλεση της συμφωνίας. Καθόσον η Κοινότητα έχει αναλάβει αυτή την ευθύνη, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση έναντι της Κοινότητας να τηρούν τις δεσμεύσεις της, όπως και τις δικές τους δεσμεύσεις. Τέλος, ελάχιστη σημασία έχει σχετικώς ότι η υπό κρίση συμφωνία είναι μικτή συμφωνία.

F. Schockweiler
εισηγητής δικαστής