OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 12 września 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego z 1970 r. do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją z 1963 r. (zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym") zabrania wprowadzania nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług pomiędzy stronami tego układu. Kwestia, którą należy rozwiązać w niniejszym postępowaniu, polega na tym, czy postanowienie to zabrania również państwom członkowskim ustanawiania surowszych wymogów odnośnie do wjazdu obywateli Turcji na ich terytoria niż te, które obowiązywały w danym państwie członkowskim w chwili wejścia w życie tego postanowienia.

II — Przepisy znajdujące zastosowanie w sprawie

A — *Prawo wspólnotowe*

2. Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją został podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze z jednej strony przez Republikę Turcji i z drugiej strony przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę. Został on zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. [2] Protokół dodatkowy załączony do układu stowarzyszeniowego został podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. [3]

3. Artykuł 13 układu stowarzyszeniowego zawiera następujący przepis ogólny

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dz.U. 1964, 217, str. 3685.

3 — Dz.U. L 293, str. 1.

dotyczący swobody przedsiębiorczości pomiędzy państwami członkowskimi a Republiką Turcji:

„Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią art. 52–56 i art. 58 traktatu ustanawiającego Wspólnotę, aby eliminować ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości” [4] [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe cytaty z tego układu poniżej].

4. Artykuł 41 protokołu dodatkowego stanowi:

„1. Umawiające się Strony nie będą wprowadzać nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodnym świadczeniu usług.

2. Rada Stowarzyszenia ustala, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 13 i 14 układu stowarzyszeniowego etapy i sposoby stopniowego uchylania między Umawiającymi się Stronami ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i swobodnym świadczeniu usług.

Rada Stowarzyszenia określa te etapy i sposoby w odniesieniu do różnych działalności, uwzględniając analogiczne przepisy już przyjęte przez Wspólnotę w tych obszarach, jak również szczególną sytuację społeczno-gospodarczą w Turcji. Pierwszeństwo będą miały działania mające szczególny udział w rozwoju produkcji i wymiany handlowej” [tłumaczenie nieoficjalne].

Rada Stowarzyszenia nie przyjęła dotychczas żadnych postanowień na podstawie art. 41 ust. 2 protokołu dodatkowego.

B — *Prawo krajowe*

5. Artykuł 11 ust. 1 Immigration Act (ustawy o imigracji) z 1971 r. stanowi:

„Dla celów niniejszej ustawy uważa się, że osoba przybywająca do Zjednoczonego Królestwa statkiem morskim lub powietrznym nie wjechała na jego terytorium do chwili zejścia z pokładu statku, a po zejściu z pokładu w porcie nadal uznaje się, że osoba taka nie wjechała na terytorium Zjednoczonego Królestwa tak długo, jak pozostaje ona w specjalnie wyznaczonym do tego celu przez urzędnika imigracyjnego obszarze (jeśli taki istnieje) w porcie; natomiast jeśli dana osoba nie wjechała w inny sposób do

4 — Po zmianie numeracji wynikającej z traktatu amsterdamskiego przepis ten obecnie odsyła do art. 43 WE–46 WE i art. 48 WE.

Zjednoczonego Królestwa, to uważa się, że nie wjechała na jego terytorium tak długo, jak jest zatrzymana, zezwolono jej jedynie na tymczasowy pobyt w Zjednoczonym Królestwie lub jest tymczasowo zwolniona z aresztu, zgodnie z załącznikiem 2 do niniejszej ustawy lub z częścią III Immigration and Asylum Act (ustawy o imigracji i udzielaniu azylu) z 1999 r.".

6. W dniu 1 stycznia 1973 r., czyli w dniu przystąpienia przez Zjednoczone Królestwo do Wspólnoty Europejskiej, właściwe przepisy imigracyjne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług zawarte były w Statement of Immigration Rules for Control on Entry (zbiorze przepisów imigracyjnych dla kontroli granicznej), (HC 509), przedłożonym Parlamentowi w dniu 23 października 1972 r. (zwanym dalej „przepisami imigracyjnymi z 1973 r."). Przepisy te zostały przedstawione w postanowieniu odsyłającym w następującym porządku. Punkt 30 przepisów imigracyjnych z 1973 r. (pod nagłówkiem „Przedsiębiorcy") stanowi, że pasażerowie, którzy nie mogą przedstawić zezwolenia na wjazd, lecz pomimo to jest prawdopodobne, że będą w stanie spełnić wymogi jednego z dwóch następnych punktów, powinni zostać wpuszczeni na terytorium Zjednoczonego Królestwa na okres nieprzekraczający dwóch miesięcy, z zakazem podejmowania zatrudnienia oraz wezwani do przedstawienia swojej sprawy przed Home Office. Punkt 31 wymaga, by wnioskodawca dysponował funduszami wystarczającymi na poczynienie inwestycji w spółkę, jeśli została już założona, i na poniesienie udziału w jej stratach, był w stanie zapewnić środki do życia sobie i osobom pozostającym na jego utrzymaniu, był aktywnie zaangażowany w prowadzenie przedsiębiorstwa oraz spełniał szereg innych podobnych wymagań. Punkt 32 stanowi, że jeśli wnioskodawca zamierza rozpocząć działalność gospodarczą na własny rachunek, będzie musiał wykazać, że wwozi do państwa wystarczające fundusze, aby rozpocząć działalność gospodarczą, co do której można zasadnie przypuszczać, że zapewni wnioskodawcy i osobom będącym na jego utrzymaniu środki do życia bez potrzeby uciekania się do podejmowania zatrudnienia wymagającego otrzymania pozwolenia na pracę.

7. Obecnie obowiązujące przepisy odnoszące się do osób wnioskujących o wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa z zamiarem rozpoczęcia tam działalności gospodarczej zamieszczone są w HC 395 (dalej zwane „obecnymi przepisami imigracyjnymi"). Punkty 201–205 ustanawiają następujące wymogi:

„201. O zezwolenie na wjazd w celu założenia przedsiębiorstwa może ubiegać się osoba, która spełnia następujące warunki: (i) spełnia wymogi ustanowione w pkt 202 lub pkt 203, oraz (ii) posiada co najmniej 200 000 GBP we własnej dyspozycji, rozporządzalnych w Zjednoczonym Królestwie, zarządzanych do własnym imieniu, nie poprzez fundusz powierniczy lub inwestycyjny, i przeznaczonych do zainwestowania w spółkę w Zjednoczonym Królestwie, oraz (iii) do czasu, gdy przedsiębiorstwo nie będzie przynosić dochodu, będzie dysponowała dodatkowo wystarczającymi funduszami dla zapewnienia środków do życia dla siebie i osób pozostających na jej utrzymaniu bez konieczności podjęcia zatrudnienia (innego niż praca we własnym przedsiębiorstwie) lub korzystania z pomocy ze środków publicznych, oraz (iv) będzie aktywnie zaangażowana w pełnym

wymiarze czasu w wymianę handlową lub świadczenie usług, na własny rachunek lub jako wspólnik albo w zarządzanie i promocję spółki jako jej zarządca, oraz (v) poziom jej inwestycji finansowych będzie proporcjonalny do udziału w spółce, oraz (vi) przysługiwać jej będzie w spółce pakiet kontrolny lub równy udział, a stanowisko wspólnika lub zarządcy nie stanowi ukrytego zatrudnienia, oraz (vii) jest w stanie ponieść zobowiązania wynikające z działalności przedsiębiorstwa, oraz (viii) w Zjednoczonym Królestwie istnieje rzeczywista potrzeba tego rodzaju inwestycji lub świadczenia tego rodzaju usług, oraz (ix) jej udział w zyskach przedsiębiorstwa będzie wystarczający dla zapewnienia środków do życia jej samej oraz osobom pozostającym na jej utrzymaniu bez konieczności podjęcia zatrudnienia (innego niż praca we własnym przedsiębiorstwie) lub korzystania z pomocy ze środków publicznych, oraz (x) nie zamierza podejmować ani poszukiwać zatrudnienia w Zjednoczonym Królestwie innego niż praca we własnym przedsiębiorstwie w uzupełnieniu prowadzonej działalności gospodarczej, oraz (xi) posiada zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa wydane z tego tytułu.

202. Osoba zamierzająca przejąć lub przystąpić jako wspólnik do działającej w Zjednoczonym Królestwie spółki, oprócz spełnienia wymogów wymienionych w pkt 201, zobowiązana jest przedstawić: (i) warunki przejęcia lub przystąpienia do spółki na piśmie, oraz (ii) skontrolowane sprawozdanie finansowe z poprzednich lat obrotowych, oraz (iii) dowód, że świadczone usługi i inwestycje spowodują wzrost zatrudnienia netto w sektorze przedsiębiorstw dla osób zamieszkałych na danym terenie polegający na powstaniu co najmniej dwóch nowych miejsc pracy w wymiarze pełnego etatu każde.

203. Osoba zamierzająca założyć nową spółkę w Zjednoczonym Królestwie oprócz spełnienia wymogów wymienionych w pkt 201 powyżej, zobowiązana jest udowodnić, że: (i) sprowadza do kraju własne fundusze dostatecznie wysokie, aby utworzyć spółkę, oraz (ii) spółka stworzy pełnoetatowe stanowiska pracy dla co najmniej dwóch osób już zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie.

Zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w charakterze osoby zamierzającej podjąć działalność gospodarczą

204. Osobie ubiegającej się o zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w celu podjęcia działalności gospodarczej można zezwolić na wjazd na nie więcej niż 12 miesięcy, pod warunkiem że nie będzie podejmowała zatrudnienia, i że przy wjeździe przedstawi urzędnikowi imigracyjnemu ważne zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa wydane z tego tytułu.

Odmowa zezwolenia na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w charakterze osoby zamierzającej podjąć działalność gospodarczą

205. Zezwolenia na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w charakterze osoby zamierzającej podjąć działalność gospodarczą odmawia się, gdy osoba ubiegająca się o zezwolenie przy

wjeździe nie przedstawi urzędnikowi imigracyjnemu ważnego zezwolenia na wjazd do Zjednoczonego Królestwa wydanego z tego tytułu".

III — Stan faktyczny i przebieg postępowania

8. Ze względu na to, że stany faktyczne w sprawach V. Tum i M. Dari są podobne, dla ułatwienia przedstawię je razem.

9. V. Tum i M. Dari, obaj będący obywatelami tureckimi, przyjechali do Zjednoczonego Królestwa odpowiednio w dniu 29 listopada 2001 r. i 1 października 1998 r. Obaj uzyskali tymczasowe zezwolenie na wjazd na podstawie art. 11 przepisów imigracyjnych z 1971 r., obwarowane ograniczeniem (w przypadku V. Tuma) i zakazem (w przypadku M. Dariego) podejmowania zatrudnienia. Obaj złożyli wnioski o udzielenie azylu w Zjednoczonym Królestwie. Wnioski te jednak zostały oddalone przez Secretary of State, wnioskodawcy natomiast mieli zostać zgodnie z konwencją dublińską [5] wydaleni do tych państw członkowskich, na których terytoriach przebywali w chwili składania wniosku o azyl, czyli Niemiec (V. Tum) i Francji (M. Dari). Późniejsze odwołania od tych decyzji były bezowocne.

10. Podczas swego pobytu w Zjednoczonym Królestwie M. Dari rozpoczął własną działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu pizzerii w Herne Bay w hrabstwie Kent. W dniu 30 września 2002 r. M. Dari skierował do władz imigracyjnych wniosek o zezwolenie na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w celu dalszego prowadzenia działalności gospodarczej. Podobnie V. Tum złożył wniosek o zezwolenie na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w celu założenia spółki świadczącej usługi sprzątania w Północnym Londynie. Ze względu na to, że obaj przebywali w Zjednoczonym Królestwie na podstawie tymczasowego zezwolenia na wjazd zgodnie z art. 11 ustawy o imigracji z 1971 r., a więc że formalnie nie wjechali na terytorium Zjednoczonego Królestwa w rozumieniu przepisów imigracyjnych, we wnioskach swoich powołali się na układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy, żądając, aby wnioski były rozpatrywane w odniesieniu do przepisów imigracyjnych z 1973 r.

11. W dniu 12 maja 2003 r. Secretary of State, po rozpatrzeniu sprawy w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy imigracyjne, a nie przepisy imigracyjne z 1973 r., odmówił V. Tumowi udzielenia zezwolenia na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w celu prowadzenia działalności gospodarczej i wskazał, że zostaną podjęte niezbędne środki, aby jak najszybciej został on wydalony ze Zjednoczonego Królestwa do Niemiec. Na tej samej podstawie oddalony został wniosek M. Dariego. Wobec V. Tuma zawieszono nakaz wydalenia z terytorium.

5 — Konwencja określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu wniesionych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, podpisana w Dublinie w dniu 15 czerwca 1990 r. (zwana dalej „konwencją dublińską"), Dz.U.1997 C 254, str. 1. Konwencja ta została zastąpiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającym kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego Dz.U. L 50, str. 1.

12. V. Tum i M. Dari złożyli odwołania od tych decyzji do sądu. Ich sprawy zostały rozpatrzone razem przez High Court of Justice, Queen's Bench Division, który w dniu 19 listopada 2003 r. wydał wyrok uwzględniający ich żądania. Z tez wyroku wynika, że V. Tum i M. Dari są uprawnieni do powołania się na tak zwaną klauzulę „standstill" z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, a wobec tego do żądania, aby ich wnioski o zezwolenie na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w charakterze przedsiębiorców rozpatrywane były w oparciu o przepisy imigracyjne obowiązujące w chwili przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do Wspólnoty, a więc w dniu 1 stycznia 1973 r.

13. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem Court of Appeal z dnia 24 maja 2004 r.

14. W dniu 9 lipca 2004 r. Secretary of State zwrócił się do House of Lords o zezwolenie na wniesienie apelacji od wyroków Court of Appeal w tych połączonych sprawach. Po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 października 2004 r. Appellate Committee of the House of Lords postanowił na podstawie art. 234 WE zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego do układu stowarzyszeniowego podpisanego w Brukseli w dniu 23 listopada 1970 r. należy interpretować w ten sposób, iż od dnia jego wejścia w życie w państwie członkowskim zabrania on temu państwu członkowskiemu wprowadzania nowych ograniczeń w odniesieniu do warunków i procedury wjazdu na jego terytorium obywatela tureckiego, który zamierza podjąć działalność gospodarczą w tym państwie członkowskim?".

15. Uwagi na piśmie przedstawili V. Tum i M. Dari, rząd słowacki i rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja Wspólnot Europejskich. Podczas rozprawy przeprowadzonej w dniu 18 maja 2006 r. dalsze uwagi przedstawili V. Tum i M. Dari, rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd niderlandzki oraz Komisja.

16. V. Tum i M. Dari, rząd słowacki i Komisja uważają, że na pytanie przedłożone przez House of Lords należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przeciwnego zdania są rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd niderlandzki, które uważają, że Trybunał powinien na to pytanie odpowiedzieć przecząco.

IV — Streszczenie uwag uczestników postępowania

17. V. Tum i M. Dari twierdzą przede wszystkim, że klauzula „standstill" zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego

stosuje się nie tylko do wymogów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej jako takiej, ale również do wymogów dotyczących pobytu i wjazdu. W prawie wspólnotowym są one bowiem uznawane za nierozerwalnie związane ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej [6]. V. Tum i M. Dari zgadzają się co do tego, że przepis ten nie przyznaje obywatelom tureckim żadnych bezpośrednich uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej ani do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. Jednakże twierdzą oni, że zgodnie z tym przepisem ich wnioski o zezwolenie na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa w celu założenia tam spółki powinny być rozpatrywane na podstawie prawa krajowego obowiązującego w dniu, w którym Zjednoczone Królestwo stało się stroną protokołu dodatkowego, a więc w dniu 1 stycznia 1973 r.

18. V. Tum i M. Dari twierdzą, że w wyroku w sprawie Savas [7], Trybunał ustalił już, że każdy obywatel turecki, nawet taki, którego pobyt w Zjednoczonym Królestwie jest niezgodny z prawem, może powołać się na bezpośrednio stosowalną klauzulę „standstill" z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Zwracają uwagę, że w tej sprawie Trybunał nie musiał rozpatrywać kwestii wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa, bowiem A. Savas wjechał tam zgodnie z prawem, chociaż przedłużający się pobyt nie był już zgodny z prawem. Trybunał zajmował się zatem wyłącznie kwestią, pod jakimi warunkami A. Savas mógłby pozostać i prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

19. Na poparcie swojego podstawowego twierdzenia dotyczącego zakresu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego V. Tum i M. Dari argumentują, że w przeciwieństwie do podobnych klauzul „standstill" [8], w brzmieniu tego przepisu nie ma niczego, co sugerowałoby, że jego stosowanie jest ograniczone do warunków pobytu i prowadzenia działalności gospodarczej, z wyłączeniem warunków dotyczących wjazdu. Klauzula „standstill" byłaby pozbawiona znaczenia, gdyby państwa członkowskie mogły w sposób sprzeczny z protokołem dodatkowym utrudniać wjazd na swoje terytorium lub nawet go uniemożliwiać. V. Tum i M. Dari podkreślają, że taka wykładnia art. 41 ust. 1 nie podważa kompetencji państwa członkowskiego dotyczących imigracji obywateli tureckich. Ona jedynie umiejscawia — tak jak wymaga tego klauzula „standstill" — tych obywateli w sytuacji, w jakiej byli oni w chwili, gdy państwo członkowskie stało się stroną protokołu dodatkowego.

20. Wreszcie w odpowiedzi na twierdzenie rządu Zjednoczonego Królestwa, że ochrona wynikająca z art. 41 ust. 1 nie powinna

6 — Przywołują oni wyroki z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. str. 497, pkt 50, z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawach połączonych C-100/89 i C-101/89 Kaefer i Procacci, Rec. str. I-4647, pkt 15, z dnia 20 maja 1992 r. w sprawie C-106/91 Ramrath, Rec. str. I-3351, pkt 17, i z dnia 27 września 2001 r. w sprawie C-257/99 Barkoci i Malik, Rec. str. I-6557, pkt 44.

7 — Wyrok z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98, Rec. str. I-2927.

8 — Przywołują oni art. 13 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej„decyzją nr 1/80"), który stanowi, że: „Państwa członkowskie Wspólnoty i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń dotyczących warunków dostępu do zatrudnienia w odniesieniu do pracowników i członków ich rodzin, przebywających zgodnie z prawem na ich terytoriach odnośnie do pobytu i zatrudnienia" [podkreślenie dodane] [tłumaczenie nieoficjalne].

być rozciągana na osoby, którym odmówiono udzielenia azylu (zob. pkt 25 poniżej), V. Tum i M. Dari wskazują, że chociaż są fizycznie obecni na terytorium Zjednoczonego Królestwa, to jednak zgodnie z art. 11 ustawy o imigracji z 1971 r. formalnie nie przekroczyli jego granic. Kwestia, czy podlegają oni wydaleniu do innego państwa członkowskiego zgodnie z konwencją dublińską, nie ma znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, z którym zwróciła się House of Lords. Pytanie to jest bowiem ograniczone do ustalenia, jakie zasady należy stosować przy rozpatrywaniu wniosków o zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego królestwa w celu prowadzenia działalności gospodarczej, które złożyli V. Tum i M. Dari.

21. Rząd słowacki i Komisja w ogólności popierają powyższe stanowisko. Twierdzą oni, że skoro art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zakazuje państwom członkowskim wprowadzania większych utrudnień dla obywateli tureckich w prowadzeniu działalności gospodarczej niż istniejące w dniu wejścia w życie tego protokołu w danym państwie członkowskim, naturalne jest, że nie mogą one udaremniać tego prawa poprzez wprowadzanie ograniczeń dotyczących prawa pobytu i prawa wjazdu w takim zakresie, w jakim prawa te nierozerwalnie związane są z prawem przedsiębiorczości.

22. Komisja zwraca uwagę, że skoro Trybunał przyznał w wyroku w sprawie Savas możliwość korzystania z dobrodziejstwa klauzuli „standstill" zawartej w art. 41 ust. 1 osobie, która została zgodnie z prawem wpuszczona na terytorium państwa członkowskiego, lecz sprzecznie z prawem tam następnie przebywała, byłoby paradoksem odmówić go osobie, która w sposób przewidziany prawem wystąpiła o zezwolenie na wjazd, będąc jeszcze w Turcji. Komisja dodaje, że osoba, która wystąpiła z wnioskiem o wizę turystyczną, w rzeczywistości zamierzając rozpocząć działalność gospodarczą na terytorium państwa członkowskiego, powinna zostać wyłączona z ochrony gwarantowanej przez układ stowarzyszeniowy. Jednak taki podstępny zamiar byłby bardzo trudny, jeśli nie niemożliwy do udowodnienia.

23. Komisja wskazuje, że chociaż Trybunał potwierdził, że decyzja nr 1/80 nie wpływa na uprawnienie państw członkowskich do regulowania pierwszego wjazdu pracowników tureckich na ich terytoria, nie oznacza to, że układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy nie będą miały wpływu na uprawnienie państw członkowskich do regulowania wjazdu obywateli tureckich na ich terytoria. W istocie uprawnienie państw członkowskich do regulowania pierwszego wjazdu obywateli tureckich na ich terytoria zostało ograniczone. Chociaż należy uznać, że skutek taki jest nieunikniony, Komisja uważa, że Trybunał powinien zawęzić swą odpowiedź do ograniczeń nierozerwalnie związanych z prawem przedsiębiorczości, aby uniknąć nadmiernego umniejszania uprawnienia państw członkowskich do regulowania pierwszego zezwolenia na wjazd obywateli tureckich na ich terytoria.

24. Rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi przede wszystkim, że zgodnie z od dawna utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie zachowały możliwość określania własnych warunków pierwszego wjazdu obywateli tureckich na ich terytoria. Układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy nie mają w zamierzeniu przyznać obywatelom tureckim uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej równych tym, jakie przysługują obywatelom unijnym. Zjednoczone Królestwo postąpiło zgodnie z prawem, korzystając z tego uprawnienia i modyfikując warunki wjazdu obywateli tureckich na jego terytorium w celu prowadzenia działalności gospodarczej, nawet jeśli w wyniku tej modyfikacji warunki takiego wjazdu stały się surowsze niż były w dniu 1 stycznia 1973 r. Stanowisko to jest oparte na wyroku w sprawie Savas, w którym Trybunał stwierdził, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego reguluje tylko warunki, które państwa członkowskie stosują wobec osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą po tym, jak zgodnie z prawem wjechały na terytorium państwa członkowskiego, oraz że przepis ten nie narusza uprawnienia państw członkowskich do określenia warunków pierwszego wjazdu na ich terytoria.

25. Alternatywnie rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi, że nawet gdyby Trybunał stwierdził, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zabrania państwom członkowskim nakładania nowych ograniczeń dotyczących przyjmowania na swoje terytorium obywateli tureckich zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, nie odnosi się to do osób, które zamierzają pozostać na terytorium państwa członkowskiego i rozpocząć działalność gospodarczą po odrzuceniu ich wniosku o udzielenie azylu i zgodnie z konwencją dublińską lub późniejszymi zastępującymi ją przepisami podlegają wydaleniu do innego państwa członkowskiego. W tym względzie Zjednoczone Królestwo przypomina, że V. Tum i M. Dari powołali się na prawa wynikające z art. 41 ust. 1 dopiero po tym, jak okazało się, że grozi im wydalenie do Francji i Niemiec. Zezwolenie osobom w takiej sytuacji na powoływanie się na ochronę przed wydaleniem zgodnie konwencją dublińską umożliwiłoby osobom wnioskującym o azyl zablokowanie działania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Prowadziłoby to do nadużycia prawa, bowiem osoba wnioskująca o azyl mogłaby korzystać z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego dzięki temu, że w sposób sprzeczny z prawem dostała się i przebywa na terytorium państwa członkowskiego.

26. Rząd niderlandzki również wyraził pogląd, że na uprawnienia wynikające z art. 41 ust. 1 mogą powoływać się jedynie obywatele tureccy, którzy spełniają wymogi krajowego prawa imigracyjnego w zakresie wjazdu i pobytu. Zezwolenie osobom, które nielegalnie wjechały do państwa członkowskiego, a następnie rozpoczęły tam działalność gospodarczą, na korzystanie z ochrony przyznanej przez art. 41 ust. 1, podważyłoby skuteczność krajowego prawa imigracyjnego, które pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Pozbawiłoby to również europejski system azylowy efektywności. Rząd niderlandzki jest zdania, że nawet gdyby V. Tum i M. Dari w rzeczywistości powrócili do Turcji i złożyli nowe wnioski o zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa, powołując się na działalność gospodarczą

prowadzoną w czasie, gdy tam nielegalnie przebywali, nadal nie mogliby skorzystać z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Dopuszczenie takiego żądania spowodowałoby zagrożenie dla skuteczności i wiarygodności krajowego prawa imigracyjnego.

V — Ocena

27. Jak już wskazałem powyżej we wprowadzeniu do niniejszej opinii, podstawowa kwestia, którą należy rozwiązać w niniejszej sprawie, polega na tym, czy art. 41 ust 1 protokołu dodatkowego, który zabrania wprowadzania nowych ograniczeń dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług od dnia wejścia w życie w danym państwie członkowskim, zabrania również nakładania ograniczeń dotyczących wjazdu na terytoria państw członkowskich przez obywateli tureckich.

28. W swoich uwagach wszystkie strony niniejszego postępowania powołują się na wyrok Trybunału w sprawie Savas [9] na poparcie swych sprzecznych twierdzeń, że odpowiedź na zadane pytanie powinna być twierdząca albo przecząca. Należy zatem przede wszystkim przedstawić w skrócie najważniejsze okoliczności tej sprawy i tezy wyroku Trybunału.

9 — Przywołanym w przypisie 7.

A — *Wyrok w sprawie Savas*

29. A. Savas [10], obywatel turecki, otrzymał zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa jako turysta na okres jednego miesiąca. Jego wiza wjazdowa zawierała wyraźny warunek zakazujący mu podejmowania pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania wolnego zawodu. Pomimo upływu ważności wizy A. Savas pozostał w Zjednoczonym Królestwie niezgodnie z krajowym prawem imigracyjnym. Kilka lat później rozpoczął prowadzenie przedsiębiorstwa produkującego koszule, nie starając się o pozwolenie na pracę lub prowadzenie działalności na własny rachunek. Po pewnym czasie A. Savas zwrócił się do krajowych władz imigracyjnych celem uregulowania swojej sytuacji prawnej. Jednak jego wniosek o zezwolenie na pobyt nie został uwzględniony i wydano nakaz jego deportacji. A. Savas wniósł skargę na tę decyzję, lecz skarga została oddalona.

30. Początkowo A. Savas opierał swój wniosek wyłącznie na prawie krajowym, następnie jednak powołał się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, twierdząc, że jego sytuacja prawna powinna być oceniana w świetle przepisów imigracyjnych z 1973 r. Władze imigracyjne odrzuciły ten argument na tej podstawie, że w dniu składania wniosku mającego na celu regulację pobytu

10 — W rzeczywistości podczas przekraczania granicy Zjednoczonego Królestwa towarzyszyła mu żona, jednak dla ułatwienia niniejszego wywodu ograniczam go do jednej osoby.

w Zjednoczonym Królestwie A. Savas nie miał już ważnego pozwolenia na pobyt, a zatem nie mógł skorzystać z przepisów imigracyjnych z 1973 r. A. Savas wniósł skargę do High Court of Justice (Queen's Bench Division). Sąd ten powziął wątpliwość, czy układ stowarzyszeniowy przyznaje uprawnienia obcokrajowcom, którzy przebywają na terytorium państwa członkowskiego nielegalnie. Postanowił zatem zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi skutku bezpośredniego art. 41 protokołu dodatkowego i zakresu ochrony gwarantowanej przez ten przepis.

31. Dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczy odnieść się do argumentacji Trybunału dotyczącej zakresu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Jednak dla zachowania pełnego obrazu sprawy nadmienię, że Trybunał bez żadnych wątpliwości wyjaśnił, iż przepis ten może zostać powołany w postępowaniu przed sądami krajowymi [11].

32. Natomiast w odniesieniu do zakresu art. 41 ust 1 protokołu dodatkowego, A. Savas początkowo twierdził w swoich uwagach na piśmie, że prawo przedsiębiorczości i związane z nim prawo pobytu wywodzi bezpośrednio z tego przepisu, bez względu na fakt, że rozpoczął działalność gospodarczą w Zjednoczonym Królestwie niezgodnie z prawem imigracyjnym tego kraju. Jednak podczas rozprawy wycofał się z tego argumentu, twierdząc, że na podstawie tego przepisu zwrócił się do sądu krajowego z pytaniem, czy zastosowane wobec niego zasady były surowsze w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i prawa pobytu niż reguły obowiązujące w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w Zjednoczonym Królestwie. Trybunał w swoim wyroku odniósł się do obu tych argumentów.

33. W odpowiedzi na pierwszy argument przywołany przez A. Savasa Trybunał przypomniał podstawowe zasady, które sformułował w swoim orzecznictwie w odniesieniu do pracowników tureckich. Zasady te są następujące:

— „na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego przepisy dotyczące stowarzyszenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Republiki Turcji nie wkraczają w kompetencje państw członkowskich do regulowania w drodze przepisów krajowych wjazdu na ich terytorium obywateli tureckich, a także warunków ich pierwszego zatrudnienia, a jedynie dotyczą sytuacji prawnej pracowników tureckich, którzy stali się już legalnie częścią siły roboczej w państwach członkowskich" [12],

— „w odróżnieniu od obywateli państw członkowskich pracownicy tureccy nie korzystają ze swobody przepływu

11 — W pkt 46–54 wyroku.

12 — W pkt 58 wyroku.

w obrębie Wspólnoty, lecz mogą powoływać się jedynie na pewne prawa tylko i wyłącznie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, na którego terytorium wjechali legalnie i w którym przez określony czas pozostawali legalnie zatrudnieni" [13],

— „prawa w zakresie zatrudnienia […] przyznane pracownikom będącym obywatelami tureckimi muszą wiązać się z odpowiadającym im prawem pobytu dla zainteresowanych osób, bowiem w przeciwnym wypadku prawo dostępu do rynku pracy i prawo do pracy w charakterze pracownika najemnego stałoby się całkowicie nieefektywne" [14],

— „legalność zatrudnienia obywatela tureckiego w przyjmującym państwie członkowskim zakłada jego stabilną i pewną sytuację jako członka siły roboczej tego państwa członkowskiego, a poprzez to obejmuje również bezspornie prawo pobytu" [15],

— „okresy zatrudnienia obywatela tureckiego, podczas których posiadał on zezwolenie na pobyt uzyskane przez niego w wyniku oszustwa, co stało się podstawą wydania wyroku skazującego, nie są oparte na stabilnej sytuacji i takie zatrudnienie nie może zostać uznane za pewne ze względu na fakt, że w tych okresach zainteresowana osoba nie była uprawniona do uzyskania zezwolenia na pobyt […]. Zatrudnienie obywatela tureckiego posiadającego zezwolenie na pobyt uzyskane w wyniku popełnienia przez niego oszustwa nie może stanowić podstawy powstania po jego stronie jakichkolwiek uprawnień" [16].

34. Trybunał stwierdził następnie, że „te zasady, ustalone w kontekście wykładni Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, zmierzające do stopniowego osiągnięcia swobody przepływu pracowników tureckich w obrębie Wspólnoty, muszą również analogicznie znajdować zastosowanie w kontekście przepisów tego układu stowarzyszeniowego dotyczących prawa przedsiębiorczości" [17].

35. W tym zakresie Trybunał podsumował, że „klauzula »standstill« zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego sama w sobie nie może przyznawać obywatelom tureckim uprawnień wynikających z prawa przedsiębiorczości ani prawa pobytu, które jest z nim związane" [18].

36. Dalej Trybunał stwierdził, że „pierwsze zezwolenie na wjazd obywatela tureckiego na

13 — W pkt 59 wyroku.
14 — W pkt 60 wyroku.
15 — W pkt 60 wyroku.
16 — W pkt 61 i 62 wyroku.
17 — W pkt 63 wyroku.
18 — W pkt 64 wyroku.

terytorium państwa członkowskiego podlega wyłącznie prawu krajowemu tego państwa członkowskiego, a zainteresowana osoba może powołać się na pewne uprawnienia przysługujące jej na podstawie prawa wspólnotowego, dotyczące zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek oraz na odpowiadające im uprawnienia dotyczące pobytu jedynie w takim zakresie, w jakim jej sytuacja prawna w danym państwie członkowskim zgodna jest z przepisami prawnymi tego państwa" [19].

37. Ze względu na swoją sytuację w świetle prawa imigracyjnego A. Savas nie mógł powołać się bezpośrednio na prawo przedsiębiorczości lub pobytu na podstawie art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

38. Odpowiadając na drugi argument A. Savasa, Trybunał przypomniał, że orzekł wcześniej, iż art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego przyznaje prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe, i że przepis ten „zabrania państwom członkowskim przyjmowania nowych środków, których celem lub skutkiem byłoby poddanie prawa przedsiębiorczości oraz towarzyszącego mu prawa pobytu obywateli tureckich surowszym warunkom niż te, które obowiązywały w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w danym państwie członkowskim" [20]. Do sądów krajowych należy stwierdzenie, czy z takim właśnie przypadkiem mają do czynienia.

39. Trybunał podsumował swoje rozważania dotyczące zakresu art. 41 ust. 1 następująco:

— „Artykuł 41 ust. 1 sam w sobie nie może przyznać obywatelowi tureckiemu prawa przedsiębiorczości oraz towarzyszącego mu prawa pobytu w państwie członkowskim, na którego terytorium przebywał on i prowadził działalność gospodarczą na własny rachunek w sposób sprzeczny z prawem imigracyjnym tego państwa.

— Jednakże art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zabrania państwom członkowskim wprowadzania nowych ograniczeń dotyczących swobody przedsiębiorczości i prawa pobytu obywateli tureckich od dnia wejścia w życie protokołu w przyjmującym państwie członkowskim. Do sądu krajowego należy wykładnia prawa krajowego w celu stwierdzenia, czy przepisy zastosowane wobec wnioskodawcy w postępowaniu przed sądem krajowym były surowsze niż te obowiązujące w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie" [21].

19 — W pkt 65 wyroku.

20 — W pkt 69 wyroku.

21 — W pkt 71, tiret trzecie i czwarte wyroku.

B — *Analiza*

1. Pytania, na które wyrok w sprawie Savas nie udziela odpowiedzi

40. Jak wskazałem powyżej, V. Tum i M. Dari, popierani przez Komisję i rząd słowacki, odczytują wyrok Trybunału w sprawie Savas w ten sposób, że zgodnie z nim obywatel turecki może powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, żądając, aby w jego sprawie stosowano zasady dotyczące przedsiębiorczości obowiązujące w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w Zjednoczonym Królestwie, niezależnie od tego, czy przebywa on na terytorium tego państwa członkowskiego zgodnie z prawem. Według nich zasady dotyczące przedsiębiorczości są nieodłącznie związane z warunkami wjazdu na terytorium danego państwa członkowskiego. Okoliczność, że Trybunał w swoim wyroku nie odniósł się do warunków wjazdu, można wyjaśnić w ten sposób, że A. Savas wjechał do Zjednoczonego Królestwa legalnie. Są oni zdania, że tezy Trybunału odnośnie do pierwszego zezwolenia na wjazd obywateli tureckich muszą być rozumiane jako odpowiedź na pierwszy argument A. Savasa zawarty w jego pisemnych uwagach i że nie mają one znaczenia dla odpowiedzi na jego drugi argument.

41. Natomiast rząd Zjednoczonego Królestwa, popierany przez rząd niderlandzki, koncentruje się na podkreśleniu przez Trybunał wyłącznej kompetencji państw członkowskich do określania warunków pierwszego wjazdu obywateli tureckich na ich terytorium. Obywatel turecki może powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego tylko wtedy, gdy zezwolono mu na wjazd zgodnie z przepisami imigracyjnymi obowiązującymi w chwili składania wniosku o zezwolenie na wjazd. Rząd Zjednoczonego Królestwa wskazuje, że w pkt 69 wyroku w sprawie Savas (przywołanym w pkt 38 powyżej) Trybunał odniósł się jedynie do prawa przedsiębiorczości i związanego z nim prawa pobytu jako wchodzących w zakres art. 41 ust. 1, natomiast w tym kontekście nie wspomniał o warunkach wjazdu.

42. Okoliczność, że wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania powołują się na wyrok w sprawie Savas dla poparcia swych pozornie sprzecznych punktów widzenia, nie jest zaskakująca, jeśli wziąć pod uwagę, iż same ustalenia Trybunału zawarte w wyroku wydają się wzajemnie sprzeczne. Z jednej strony Trybunał podkreśla wyłączną kompetencję państw członkowskich do określania warunków pierwszego wjazdu obywateli tureckich na ich terytorium i potwierdza, że obywatele tureccy mogą powołać się na prawa do zatrudnienia i do prowadzenia działalności gospodarczej tylko wtedy, gdy ich sytuacja prawna w przyjmującym państwie członkowskim jest zgodna z prawem. Z drugiej strony Trybunał dopuszcza możliwość, że obywatel turecki powołuje się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, aby nie stosowano wobec niego przepisów surowszych niż te obowiązujące w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w przyjmującym państwie członkowskim, nawet w przypadku gdy zainteresowany obywatel turecki przebywa na terenie tego państwa nielegalnie.

Jeśli obywatel turecki może powołać się na prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w prawie krajowym jedynie wtedy, gdy jego sytuacja prawna w państwie członkowskim jest zgodna z prawem, można się zastanawiać, dlaczego przysługuje mu uprawnienie do tego, aby jego wniosek rozpatrywany był w oparciu o starsze, bardziej liberalne przepisy, nawet w przypadku gdy przebywa na terenie danego państwa członkowskiego sprzecznie z krajowym prawem imigracyjnym?

43. W każdym razie jest jasne, że w wyroku w sprawie Savas Trybunał nie zajmował się bezpośrednio kwestią, czy obywatele tureccy mogą powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, aby uzyskać zezwolenie na *wjazd* do państwa członkowskiego w celu rozpoczęcia tam działalności gospodarczej. Problem w tamtej sprawie polegał na tym, że A. Savas wjechał do Zjednoczonego Królestwa na podstawie wizy turystycznej, a następnie *przebywał* tam sprzecznie z krajowym prawem imigracyjnym. W przeciwieństwie do niego V. Tum i M. Dari, choć byli fizycznie obecni na terytorium Zjednoczonego Królestwa, nie wjechali tam w rozumieniu przepisów prawnych, przebywali tam jedynie na podstawie tymczasowego zezwolenia na wjazd.

44. Dwie różne interpretacje przedstawione przez strony w niniejszym postępowaniu odpowiadają dwóm różnym, lecz powiązanym ze sobą pytaniom dotyczącym wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, na które wyrok w sprawie Savas nie udziela odpowiedzi:

1) Czy warunkiem powołania się na ochronę wynikającą z tego przepisu jest, aby zainteresowany obywatel turecki zgodnie z prawem wjechał na terytorium danego państwa członkowskiego?

2) Czy pojęcie swobody przedsiębiorczości w tym przepisie obejmuje również warunki wjazdu na terytorium państwa członkowskiego?

2. Legalny pobyt jako warunek wstępny powołania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego?

45. W znaczeniu ogólnym regulacja imigracji obywateli państw trzecich, w tym również obywateli tureckich, nadal pozostaje w kompetencji państw członkowskich w takim zakresie, w jakim krajowe ustawodawstwo nie zostało poddane przepisom harmonizującym wydanym na podstawie

art. 63 pkt 3 WE [22], które miałyby zastosowanie dla danego państwa członkowskiego [23]. Oznacza to, że państwa członkowskie mogą określić warunki zezwolenia na wjazd obywateli państw trzecich na swoje terytoria, oraz bardziej szczegółowo, zezwolić im na wjazd dopiero po dokonaniu oceny indywidualnego przypadku zainteresowanej osoby i powodów, dla których ubiega się ona o zezwolenie na wjazd.

46. Fakt zachowania przez państwa członkowskie kompetencji w odniesieniu do imigracji obywateli tureckich wyraźnie podkreślił Trybunał w spójnej serii wyroków dotyczących zarówno tureckich pracowników, jak i obywateli tureckich prowadzących działalność na własny rachunek. Przykładowo można wskazać na rozważania w sprawie Savas, przywołane powyżej w pkt 33, które potwierdzone zostały w wyroku w sprawie Abatay i in [24]. Państwom członkowskim przysługuje zatem uprawnienie do decydowania o wjeździe na ich terytoria obywateli tureckich zgodnie z kryteriami określonymi przez nie w ich krajowych przepisach imigracyjnych.

47. Nie jest to kwestia sporna pomiędzy stronami postępowania przed sądem krajowym. Różnią się one jednak poglądami co do tego, czy niezbędnym warunkiem dla skutecznego powołania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego jest, aby zainteresowany obywatel turecki legalnie wjechał i legalnie przebywał w przyjmującym państwie członkowskim. Innymi słowy, czy obywatele tureccy muszą dostać się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób zgodny z krajowymi przepisami imigracyjnymi, aby wykonywać działalność zarobkową w charakterze pracownika najemnego lub na własny rachunek?

48. Co do tego Trybunał, ponownie w sprawie Savas, jednoznacznie rozstrzygnął, że obywatele tureccy mogą powoływać się na prawa ekonomiczne jedynie wtedy, gdy ich sytuacja prawna w przyjmującym państwie członkowskim jest zgodna z prawem [25]. Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego sam w sobie nie przyznaje bezpośrednio praw ekonomicznych obywatelom tureckim, a jedynie stanowi, że uprawnienia, na jakie mogą powołać się ci obywatele w przyjmującym państwie członkowskim, powinny być określane poprzez odniesienie do przepisów prawa krajowego w takim brzmieniu, jakie miały one w dniu wejścia w życie protokołu dodatkowego w danym państwie członkowskim. Niemniej jednak wobec faktu, że istnieje stały istotny element rozstrzygania, jakie prawo należy stosować przy rozpatrywaniu wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w państwie

22 — Na podstawie tego przepisu przyjęto wiele wspólnotowych aktów prawnych dotyczących zezwolenia na wjazd obywateli państw trzecich, np. dyrektywę Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375, str. 12) i dyrektywę Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. L 289, str. 15).

23 — Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej oraz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Zjednoczone Królestwo nie jest związane ani nie podlega stosowaniu żadnej z tych dyrektyw.

24 — Wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01, Rec. str. I-12301, pkt 65.

25 — W pkt 65 wyroku, przywołanym w pkt 36 niniejszej opinii.

członkowskim, co określa zakres ewentualnie przysługujących na podstawie prawa krajowego uprawnień, nie ma powodu, dla którego zasada wyrażona w wyroku w sprawie Savas dotycząca uprzedniego legalnego wjazdu i zgodnego z prawem pobytu obywatela tureckiego, nie miała być stosowana do art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

49. W istocie wydaje się, że jest to jedyna spójna interpretacja wyroku w sprawie Savas. Należy założyć, że gdy Trybunał stwierdził, iż do sądu krajowego należy określenie, czy przepisy prawa krajowego zastosowane wobec A. Savasa przez właściwe władze imigracyjne skutkują pogorszeniem jego sytuacji prawnej w porównaniu z sytuacją, gdyby zastosowano przepisy imigracyjne z 1973 r. [26], mogło to odnosić się jedynie do sytuacji, gdy A. Savas uprzednio uzyskał formalne zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w celu podjęcia działalności gospodarczej. Okoliczność, że A. Savas otrzymał zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa na podstawie wizy turystycznej, nie może zostać uznana za wystarczającą w tym względzie, bowiem podjęcie działalności gospodarczej z natury rzeczy wymaga pobytu przez dłuższy czas. Gdyby przyjąć założenie przeciwne, to znaczy że Trybunał uważał, że wymóg ten nie ma mieć zastosowania w przypadku A. Savasa, oznaczałoby to, że on i inni obywatele tureccy, którzy przebywają w Zjednoczonym Królestwie niezgodnie z prawem imigracyjnym tego państwa członkowskiego, znaleźliby się w sytuacji korzystniejszej niż obywatele tureccy, którzy składają wnioski o zezwolenie na wjazd w celu podjęcia działalności gospodarczej zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami krajowymi. Z pewnością nie taki był zamiar Trybunału. Prawo wspólnotowe nie powinno być interpretowane i stosowane w sposób, który ułatwia obchodzenie przepisów krajowych, czy nawet zachęca do tego, tym bardziej że przepisy te regulują obszar podlegający wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

50. Podniesiono następnie, że w porównaniu z innymi klauzulami „standstill", na przykład z zawartą w art. 13 decyzji nr 1/80, art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie zawiera ograniczeń czy też warunków zawężających zakres jego stosowania. Należy przypomnieć, że art. 13 decyzji nr 1/80 zabrania wprowadzania nowych ograniczeń dotyczących warunków dostępu do zatrudnienia, co odnosi się do pracowników tureckich i członków ich rodzin „przebywających zgodnie z prawem na […] odnośnie do pobytu i zatrudnienia" na terytoriach państw członkowskich.

51. Nie przekonuje mnie ten argument. Artykuł 13 decyzji nr 1/80 jest jednym ze szczegółowych przepisów przyjętych przez Radę Stowarzyszenia na podstawie art. 36 protokołu dodatkowego, zgodnie z którym Rada Stowarzyszenia ma przyjąć środki zmierzające do stopniowej realizacji swobodnego przepływu pracowników między państwami

26 — W pkt 70 wyroku.

członkowskim Wspólnoty i Turcją. Dotychczas nie przyjęto żadnych przepisów dotyczących obywateli tureckich zamierzających podjąć działalność gospodarczą w państwie członkowskim. Ich prawa są w pełni regulowane przez art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Moim zdaniem brak podobnych szczegółowych przepisów regulujących swobodę przedsiębiorczości nie może oznaczać, że obywatelom tureckim przysługuje większy zakres praw dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek w państwach członkowskich, niż przyznano obywatelom tureckim, którzy zamierzają podjąć pracę, przy czym może ona polegać na wykonywaniu tych samych czynności w ramach stosunku pracy. Zamiast wprowadzać w ten sposób rozróżnienie pomiędzy przepisami dotyczącymi pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek, należałoby raczej interpretować te przepisy w sposób zbliżający, tym bardziej że interesy państw członkowskich w zezwoleniu na wjazd obu tych kategorii obywateli tureckich są zbliżone, jeśli nie identyczne.

52. Z powodów przytoczonych wyżej, aby obywatel turecki mógł powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i żądać rozpatrzenia swojego wniosku mającego na celu skorzystanie z prawa przedsiębiorczości w oparciu o przepisy obowiązujące w chwili wejścia protokołu dodatkowego w życie w przyjmującym państwie członkowskim, niezbędnym warunkiem wstępnym jest, aby obywatel ten legalnie wjechał i zgodnie z krajowym prawem imigracyjnym przebywał na terytorium tego państwa członkowskiego.

3. Czy swoboda przedsiębiorczości w kontekście art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego obejmuje prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego?

53. Uczestnicy postępowania, którzy w niniejszej sprawie popierają pogląd, że odpowiedź na pytanie prejudycjalne przedłożone przez House of Lords, powinna być twierdząca, powołują się na art. 13 układu stowarzyszeniowego, który stanowi, że przy stopniowym znoszeniu ograniczeń swobody przedsiębiorczości pomiędzy umawiającymi się stronami wiodącą zasadą będzie art. 43 WE. W swoim orzecznictwie dotyczącym art. 43 Trybunał konsekwentnie orzekał, że korzystanie ze swobody przedsiębiorczości pomiędzy państwami członkowskimi w sposób oczywisty wiąże się z prawem wjazdu na terytorium państwa członkowskiego [27]. Ich zdaniem orzecznictwo to powinno mieć zastosowanie również w odniesieniu do układu stowarzyszeniowego.

54. Wskazują one również, że w wyroku w sprawie Barkoci i Malik [28], mającej za przedmiot swobodę przedsiębiorczości w kontekście układu stowarzyszeniowego z Republiką Czeską, Trybunał, odnosząc się

27 — Zobacz orzecznictwo przywołane w przypisie 6.

28 — Przywołanym w przypisie 6.

do orzecznictwa dotyczącego traktatu WE i układu stowarzyszeniowego z Turcją, stwierdził, że „prawo do traktowania krajowego w odniesieniu do przedsiębiorczości […] oznacza w istocie również przyznanie obywatelom czeskim zamierzającym prowadzić działalność w dziedzinie przemysłu, handlu, rzemiosła lub wolnych zawodów na terytorium państwa członkowskiego prawa wjazdu i pobytu, jako nierozerwalnie związanych z prawem przedsiębiorczości” [29].

55. Jednakże moim zdaniem dyskusyjne jest, czy zasady dotyczące swobody przedsiębiorczości wewnątrz Wspólnoty mogą być odnoszone bez zastrzeżeń do korzystania z tej swobody przez obywateli państw trzecich w stosunkach pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi. Reguły i zasady stosowane w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości stanowią pochodną podstawowego celu Wspólnoty, jakim jest ustanowienie rynku wewnętrznego, który został w art. 14 WE opisany następująco: „rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu [WE]”. Przy tak określonym celu prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego jest nieodzowne dla skorzystania ze swobód gwarantowanych przez traktat WE. Gdyby państwa członkowskie uprawnione były do ograniczania wjazdu obywateli innych państw członkowskich na swoje terytoria, rynek wewnętrzny byłby niemożliwy do osiągnięcia.

56. Cel stowarzyszenia z Turcją jest zupełnie inny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jest nim „promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między Stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego”. Jako dalszy cel układ stowarzyszeniowy stawia sobie „polepszenie poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienie przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty” [30].

57. Współpraca pomiędzy Wspólnotą a Turcją doprowadziła na razie do powstania unii celnej, lecz nie do powstania wspólnego czy też wewnętrznego rynku charakteryzującego się brakiem wewnętrznych granic. W przeciwieństwie do unii celnych, które ograniczają się do liberalizacji handlu pomiędzy zainteresowanymi krajami, wspólne rynki charakteryzują się swobodnym przepływem towarów, usług i środków produkcji. Muszą zatem zapewniać swobodny przepływ pracowników i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości. Przepisy dotyczące tych spraw zawarte w układzie stowarzyszeniowym i protokole dodatkowym mają jedynie charakter programowy i stanowią punkt wyjścia dla liberalizacji w późniejszym czasie. Nawet jeśli ustanowione zostały bardziej szczegółowe przepisy, jak na przykład w przypadku

29 — W pkt 50 wyroku.

30 — Zobacz motyw czwarty preambuły i art. 28 układu stowarzyszeniowego.

swobodnego przepływu pracowników (art. 6 i nast. decyzji nr 1/80), przepisów tych nie można porównać z równoległymi uprawnieniami, jakie zapewnia traktat WE (art. 39 WE i rozporządzenie nr 1612/68). W braku podobnych przepisów, mających na celu zapewnienie swobody przedsiębiorczości, tym bardziej jasne jest, że przepisy dotyczące przedsiębiorczości w kontekście układu stowarzyszeniowego nie mogą być interpretowane analogicznie do art. 43 WE. W szczególności skoro granice pomiędzy państwami członkowskimi a Turcją nie zostały zniesione w celu zapewnienia swobodnego przepływu, tak jak ma to miejsce na wewnętrznym rynku Wspólnoty, prawo wjazdu nie może być uznawane za niezbędny warunek wstępny dla korzystania z praw dotyczących swobody przedsiębiorczości w ramach stowarzyszenia pomiędzy Wspólnotą a Turcją.

58. Druga różnica pomiędzy przepisami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości w traktacie WE i układzie stowarzyszeniowym oraz protokole dodatkowym polega na tym, że podczas gdy pierwszy przyznaje prawo swobody przedsiębiorczości, którego można dochodzić bezpośrednio przed sądami krajowymi, z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie wynika dla obywateli tureckich bezpośrednie prawo przedsiębiorczości, jak orzekł Trybunał w sprawie Savas. Mogą oni jedynie powołać się na ten przepis, żądając, aby stosowano wobec nich krajowe przepisy dotyczące przedsiębiorczości w brzmieniu takim, jakie miały one w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w przyjmującym państwie członkowskim. Oznacza to, że państwa członkowskie mają prawo stosować te przepisy krajowe dotyczące przedsiębiorczości wobec obywateli tureckich, niezależnie od tego, czy ich stosowanie byłoby dopuszczalne w kontekście traktatu WE. Ta poważna różnica w naturze prawa przedsiębiorczości w traktacie WE i w układzie stowarzyszeniowym stanowi drugi powód, dla którego zbieżna interpretacja art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 układu stowarzyszeniowego oraz art. 43 WE nie jest oczywista.

59. Ze względu na to, że w przeciwieństwie do obywateli państw członkowskich obywatelom tureckim nie przysługuje bezpośrednie i automatyczne prawo przedsiębiorczości w państwach członkowskich, jest jasne, że nie mają oni bezpośredniego ani pochodnego prawa wjazdu na terytorium państw członkowskich w celu rozpoczęcia tam działalności gospodarczej. Poza kontekstem ruchu wewnątrz Wspólnoty należy odróżnić uzyskanie prawa wstępu na terytorium państwa członkowskiego od uzyskania prawa dostępu do rynków tego państwa członkowskiego. Prawo wstępu na terytorium państwa członkowskiego nie może być uważane za nierozerwalnie związane ze swobodą przedsiębiorczości w ramach układu stowarzyszeniowego z Turcją. Oznacza to, że zasady regulujące wjazd obywateli tureckich na terytorium państw członkowskich ratione materiae nie wchodzą w zakres normowania art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego,

a zatem mogą zostać dostosowane lub zaostrzone przez państwa członkowskie ze względu na ich socjoekonomiczne i demograficzne potrzeby.

60. Prawdą jest, że Trybunał w sprawie Barkoci i Malik wskazał, iż zgodnie z jego orzecznictwem dotyczącym swobody przedsiębiorczości w rozumieniu traktatu WE i układu stowarzyszeniowego z Turcją swoboda przedsiębiorczości w sposób konieczny implikuje prawo wjazdu i pobytu, które są z nią nierozerwalnie związane. Trybunał odwołał się w tym kontekście, jeśli chodzi o obywateli tureckich, do wyroku w sprawie Savas. Jednakże punkty zacytowane przez Trybunał [31] w wyroku odnoszą się tylko do prawa pobytu jako nierozerwalnie związanego ze swobodą przedsiębiorczości, natomiast wcale nie wspominają o prawie wjazdu. W rzeczy samej, jak wskazałem wcześniej, w wyroku w sprawie Savas brak bezpośrednich rozważań dotyczących prawa wjazdu, ponieważ nie było ono przedmiotem rozstrzygania w tamtej sprawie. Prawo wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium państwa członkowskiego różni się w sposób zasadniczy od prawa pobytu w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i nie można uznać, że wynika ono po prostu z tej swobody bez dalszych wyjaśnień ze strony Trybunału. Odwołanie do prawa wjazdu w kontekście swobody przedsiębiorczości przysługującej obywatelom tureckim w wyroku w sprawie Barkoci i Malik nie ma zatem oparcia w orzecznictwie Trybunału.

31 — Punkty 60 i 63, przywołane w pkt 33 i 34 niniejszej opinii.

61. Stwierdzam zatem, że swoboda przedsiębiorczości, o której mowa w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, nie obejmuje warunków wjazdu obywateli tureckich na terytorium państwa członkowskiego. Oznacza to, że nie można powołać się na ten artykuł, aby zapobiec rozpatrywaniu wniosku obywatela tureckiego w świetle przepisów surowszych niż te, które obowiązywały w chwili wejścia protokołu dodatkowego w życie w danym państwie członkowskim.

4. Kwestia nakładania warunków na swobodę przedsiębiorczości przez przepisy imigracyjne

62. Jeśli obywatel turecki nie może powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego celem podważenia zastosowania surowszych przepisów imigracyjnych ze względu na to, że przepis ten zapewnia jedynie ochronę przed stosowaniem surowszych przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości, powstaje pytanie, jak należy stosować te zasady do takich przepisów, jak przepisy imigracyjne Zjednoczonego Królestwa będące przedmiotem niniejszej sprawy, biorąc pod uwagę okoliczność, że przepisy te uzależniają decyzję o zezwoleniu na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa obywateli tureckich zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą od spełnienia warunków dotyczących swobody przedsiębiorczości.

63. Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy jeszcze raz podkreślić, że w obecnym stanie prawnym państwom członkowskim przysługuje kompetencja w zakresie imigracji, a zatem mają one prawo regulować pierwszy wjazd obywateli państw trzecich na swoje terytoria. Ponadto jak stwierdziłem powyżej, obywatele tureccy mogą domagać się ochrony praw ekonomicznych w kontekście układu stowarzyszeniowego z Turcją jedynie wtedy, gdy legalnie wjechali i zgodnie z prawem przebywają na terytorium państwa członkowskiego w zgodzie z jego kryteriami imigracyjnymi i właściwymi procedurami. I odwrotnie, domagając się prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego nie można powołać się na prawa ekonomiczne, które potencjalnie mogą zostać przyznane obywatelom tureckim w tym kontekście.

64. Rzeczywiście od czasu stagnacji gospodarczej w Europie Zachodniej w latach 70. polityka imigracyjna państw członkowskich wobec obywateli państw trzecich, w tym obywateli tureckich, stała się bardziej restrykcyjna. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego ta zmiana jest relatywnie neutralna, bowiem polityka imigracyjna należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. W zakresie swojej polityki imigracyjnej, oprócz stosowania kryteriów związanych z porządkiem publicznym, państwa członkowskie mogą ustalać kryteria odnoszące się do powodów, dla których ma zostać udzielone zezwolenie na wjazd, np. nauka, zatrudnienie lub prowadzenie działalności gospodarczej, oraz weryfikować spełnienie tych kryteriów przed udzieleniem zezwolenia. Dzięki temu mają większą możliwość zapewnić nie tylko realizację celów swojej polityki wewnętrznej, ale również upewnić się, że istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że wnioskodawca zrealizuje swoje cele i że wniosek należy uznać za poważny. W tym kontekście jasne jest, że wniosek o zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu prowadzenia działalności gospodarczej musi zostać rozpatrzony znacznie bardziej wnikliwie niż wniosek o wjazd w celach turystycznych oraz że wiza turystyczna nie może być wykorzystywana jako podstawa do pobytu innego niż ten, na jaki została udzielona. Wyłączna kompetencja przysługująca państwom członkowskim w odniesieniu do regulacji imigracji obywateli państw trzecich oznacza, że państwa te mogą modyfikować kryteria, jakie stosują wobec wniosków o zezwolenie na wjazd na swoje terytorium zgodnie z wymogami porządku publicznego i ze zmiennymi interesami socjoekonomicznymi i demograficznymi, w tym także mogą te kryteria zaostrzyć.

65. W świetle powyższych zasad należy uznać, że obywatel turecki nie może powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, żądając rozpatrzenia swego wniosku o zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu prowadzenia tam działalności gospodarczej na podstawie kryteriów, które obowiązywały w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w tym państwie członkowskim. Gdyby takie uprawnienie zostało przyznane, podważyłoby to wyłączną kompetencję państw członkowskich do regulowania pierwszego wjazdu obywateli tureckich na swoje terytorium, uznaną przez Trybunał

w sprawie Savas. Kompetencja ta obejmuje nie tylko uprawnienie do oceny wniosków o zezwolenie na wjazd, ale również uprawnienie do modyfikacji kryteriów takiej oceny. W obszarze takim jak polityka imigracyjna prawo wspólnotowe powinno być interpretowane i stosowane w taki sposób, aby kompetencje należące nadal do państw członkowskich mogły być skutecznie wykonywane [32].

66. Można jeszcze dodać, że jeśli z ekonomicznego punktu widzenia obojętne jest, czy działalność wykonywana jest przez obywateli tureckich w formie stosunku pracy czy też w formie działalności gospodarczej na własny rachunek, nielogiczne byłoby utrzymywać, że państwa członkowskie związane są klauzulą „standstill" w odniesieniu do zezwolenia na wjazd tej drugiej grupy, natomiast w odniesieniu do grupy pierwszej — nie.

67. Jestem świadomy faktu, że przedstawione powyżej stanowisko oznacza de facto, iż obywatele tureccy, aby rozpocząć działalność gospodarczą w państwie członkowskim, będą musieli spełnić surowsze kryteria niż obowiązywały w dniu wejścia protokołu dodatkowego w życie w przyjmującym państwie członkowskim. Jest to jednak nieunikniony skutek podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Wspólnotę w dziedzinie imigracji. Kiedy obywatel turecki znajdzie się już legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może powołać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, aby kwestionować zastosowanie wobec niego wszelkich innych warunków dotyczących swobody przedsiębiorczości, które od czasu wejścia w życie protokołu dodatkowego zostały zaostrzone. Ma to szczególne znaczenie dla obywateli tureckich, którzy wjechali na terytorium państwa członkowskiego jako pracownicy, a którzy po pewnym czasie postanawiają podjąć działalność na własny rachunek i mogą skorzystać z dobrodziejstwa łagodniejszych warunków. Moim zdaniem taki jest podstawowy cel art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

68. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie znajduje zastosowania do przepisów imigracyjnych takich jak przepisy będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

5. Osoby, którym odmówiono udzielenia azylu

69. Na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił tego poglądu, należy rozważyć alternatywną opinię Zjednoczonego Królestwa, że osoby, którym odmówiono udzielenia azylu, nie powinny być uprawnione do

32 — Zobacz podobnie moja opinia z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-1/05 Jia, sprawa w toku, w pkt 63.

powoływania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, gdyż mogłoby to prowadzić do nadużycia prawa.

70. W tym względzie należy wskazać, że zarówno decyzja odmawiająca przyznania azylu obywatelowi tureckiemu i w konsekwencji nakazująca jego wydalenie do innego państwa członkowskiego zgodnie ze wspólnotowym systemem azylowym, jak i decyzja odmawiająca obywatelowi tureckiemu zezwolenia na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej oparte są wyłącznie na prawie krajowym. Artykuł 41 ust. 1 określa jedynie stan prawny, na jakim ratione temporis ta druga decyzja powinna być oparta. Nie przyznaje on niezależnego prawa swobody przedsiębiorczości.

71. Nie wdając się w rozważania, czy próba powołania się przez V. Tuma i M. Dariego na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego powinna zostać uznana za nadużycie prawa, gdyby Trybunał orzekł, że są oni uprawnieni do powołania się na ten przepis, aby ich wnioski zostały rozpatrzone w oparciu o przepisy imigracyjne z 1973 r., nie miałoby to żadnego wpływu — przynajmniej z punktu widzenia prawa wspólnotowego — na ważność początkowej decyzji władz imigracyjnych Zjednoczonego Królestwa w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu.

72. Nawet jeśli spełniają oni kryteria określone w przepisach imigracyjnych z 1973 r., należy mieć na uwadze, że jest to możliwe wyłącznie w wyniku działań, jakie podjęli w okresie, gdy formalnie nie wjechali jeszcze na terytorium Zjednoczonego Królestwa, a ich sytuacja prawna była niezgodna z prawem. Sytuacja faktyczna powstała w okolicznościach nielegalnego pobytu, moim zdaniem, nie może stanowić podstawy dla powstania praw ekonomicznych związanych ze swobodą przedsiębiorczości ani uprawnienia do oceny żądania dostępu do rynków na podstawie korzystniejszych przepisów, które w późniejszym czasie zostały zmienione. Wnioski o zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej złożone przez obywateli tureckich, którzy wjechali lub wcześniej przebywali w tym państwie członkowskim sprzecznie z jego prawem imigracyjnym, muszą być traktowane na równi z podobnymi wnioskami złożonymi przez innych obywateli tureckich pragnących przekroczyć granicę zgodnie z tymi przepisami krajowymi. W kwestii zgodności powyższego poglądu z wyrokiem w sprawie Savas odsyłam do moich uwag poczynionych w pkt 49 powyżej.

VI — Wnioski

73. W świetle powyższych rozważań wyrażam opinię, że odpowiedź na pytanie przedłożone przez House of Lords powinna brzmieć:

Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego do układu stowarzyszeniowego, podpisanego w Brukseli w dniu 23 listopada 1970 r. nie zakazuje państwu członkowskiemu, od dnia jego wejścia w życie w tym państwie członkowskim, wprowadzania nowych ograniczeń w odniesieniu do warunków i procedury wjazdu na jego terytorium obywatela tureckiego, który zamierza podjąć działalność gospodarczą w tym państwie członkowskim.