CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
L. A. GEELHOED
prezentate la 12 septembrie 2006 [1]

I — Introducere

1. Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional din 1970 anexat la Acordul de asociere între Comunitatea Economică Europeană și Turcia din 1963 (denumit în continuare „acordul de asociere") interzice introducerea de noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor între părțile contractante. Principala problemă care se ridică în prezenta cauză este dacă această dispoziție interzice totodată statelor membre să stabilească, în ceea ce privește admisia pe teritoriul propriu a resortisanților turci, condiții mai restrictive decât cele care existau anterior intrării în vigoare a acestei dispoziții pentru statul membru în cauză.

1 — Limba originală: engleza.

II — Dispozițiile relevante

A — *Dreptul comunitar*

2. Acordul de asociere a fost semnat la Ankara, la 12 septembrie 1963, de Republica Turcia, de statele membre ale CEE și de Comunitate. A fost încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 [2]. Protocolul adițional anexat la acordul de asociere a fost semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970 și a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 septembrie 1972 [3].

3. Articolul 13 din acordul de asociere conține următoarea dispoziție generală pri-

2 — JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10.
3 — JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37.

vind libertatea de stabilire între statele membre şi Republica Turcia:

„Părţile contractante convin să se inspire din articolele 52-56 şi 58 din Tratatul de instituire a Comunităţii pentru a elimina restricţiile privind libertatea de stabilire între acestea"[4]. [traducere neoficială]

4. Articolul 41 din protocolul adiţional prevede:

„(1) Părţile contractante se abţin să introducă în relaţiile dintre ele noi restricţii privind libertatea de stabilire şi libera prestare a serviciilor.

(2) Consiliul de asociere stabileşte, în conformitate cu principiile enunţate în articolele 13 şi 14 din acordul de asociere, ritmul şi modalităţile prin care părţile contractante elimină treptat în relaţiile dintre ele restricţiile privind libertatea de stabilire şi libera prestare a serviciilor.

Consiliul de asociere stabileşte ritmul şi modalităţile pentru diferitele categorii de activităţi, ţinând seama de dispoziţiile similare pe care Comunitatea le-a adoptat deja în aceste domenii, precum şi de situaţia specială a Turciei pe plan economic şi social. Se acordă prioritate activităţilor cu o contribuţie semnificativă la dezvoltarea producţiei şi a schimburilor." [traducere neoficială]

Până la această dată, Consiliul de asociere nu a adoptat măsuri în vederea aplicării articolului 41 alineatul (2) din protocolul adiţional.

B — *Dreptul naţional*

5. Articolul 11 alineatul 1 din Legea privind imigraţia din 1971 (Immigration Act din 1971) prevede:

„În sensul prezentei legi, o persoană care ajunge în Regatul Unit cu vaporul sau cu avionul nu va fi considerată intrată în Regatul Unit decât cu condiţia să debarce şi numai începând din acel moment, iar după debarcarea într-un port continuă să nu fie considerată intrată pe teritoriul Regatului Unit pentru perioada în care rămâne în acea zonă a portului desemnată în acest scop de un agent al serviciilor de imigraţie (dacă

4 — După noua numerotare a Tratatului CE, stabilită prin Tratatul de la Amsterdam, această prevedere va face trimitere la articolele 43 CE-46 CE şi la articolul 48 CE.

există o astfel de zonă). Nu este considerată intrată pe teritoriul Regatului Unit nici persoana care a intrat în Regatul Unit într-o altă modalitate atât timp cât este reținută, admisă temporar sau pusă în libertate dar riscă să fie reținută, în aplicarea puterilor conferite prin anexa 2 la prezenta lege sau prin partea a III-a din Immigration and Asylum Act din 1999."

6. La 1 ianuarie 1973, dată la care Regatul Unit a aderat la Comunitatea Europeană, normele privind imigrația aplicabile în acest stat membru în materie de constituire de întreprinderi și de prestare de servicii erau cuprinse în Statement of Immigration Rules for Control on Entry (HC 509), adoptate de Parlament la 23 octombrie 1972 (denumite în continuare „Normele din 1973 în domeniul imigrației"). În decizia de trimitere aceste norme au fost sintetizate astfel. Punctul 30 din normele din 1973 în domeniul imigrației (sub titlul „Comercianți") stabilește că pasagerii care nu pot prezenta o autorizație de intrare, dar care par să îndeplinească totuși condițiile cuprinse în oricare dintre cele două alineate care urmează, sunt admiși pentru o perioadă maximă de două luni, având interdicția de a lucra, și sunt invitați să se prezinte în fața Home Office. Punctul 31 impune obligația ca solicitantul să dețină fonduri suficiente pentru a investi în întreprindere, dacă aceasta este deja înființată, și pentru a suporta pierderile care îi revin. De asemenea, se prevede ca solicitantul să fie în măsură să își susțină material propriile necesități și pe cele ale persoanelor aflate în îngrijirea sa, că trebuie să se implice în mod activ în exploatarea întreprinderii și alte dispoziții de acest gen. Punctul 32 prevede că, dacă solicitantul intenționează să exercite o activitate în calitate de lucrător independent, acesta trebuie să demonstreze că va introduce în țară fonduri suficiente pentru exercitarea unei activități ale cărei beneficii, preconizate în mod realist, îi vor permite să își susțină traiul propriu și pe cel al persoanelor aflate în îngrijirea sa fără a fi necesar să recurgă la un loc de muncă pentru care este necesar un permis de muncă.

7. Normele actuale privind persoanele care solicită o autorizație de intrare în Regatul Unit pentru a înființa o întreprindere sunt stabilite în HC 395 (denumite în continuare „ normele actuale în domeniul imigrației"). Punctele 201-205 stabilesc următoarele condiții:

„201. Persoana care solicită permisiunea de intrare în Regatul Unit în vederea exercitării unei activități ca lucrător independent trebuie să îndeplinească următoarele condiții: (i) să întrunească fie cerințele de la punctul 202, fie pe cele de la punctul 203; (ii) să dețină cel puțin 200 000 GBP din fonduri proprii, de care poate dispune deplin în Regatului Unit; această sumă trebuie să îi aparțină personal, și nu unui organism sau oricărui alt instrument de investiție și să fie destinată a fi investită în afaceri în Regatul Unit; (iii) să dispună de fonduri suplimentare suficiente pentru a-și asigura traiul și locuința pentru sine și toate persoanele aflate în întreținerea sa, până când activitatea sa îi va asigura un venit, fără să recurgă la un loc de muncă (în afara muncii prestate pentru întreprindere) sau la fonduri publice; (iv) să

se angajeze activ, cu normă întreagă, în activitatea comercială sau în furnizarea de servicii, fie pe cont propriu, fie în calitate de asociat, ori în promovarea şi în conducerea societăţii în calitate de director; (v) aportul său financiar să fie proporţional cu cota de participare pe care o deţine în întreprindere; (vi) să deţină o cotă de participare majoritară sau echivalentă în întreprindere şi să nu simuleze un loc de muncă printr-o funcţie de conducere sau un parteneriat fictiv; (vii) să fie în măsură să suporte cota sa de participare la obligaţii; (viii) să propună o investiţie şi servicii care să răspundă unei necesităţi reale din Regatul Unit; (ix) să participe la beneficiile întreprinderii într-o măsură suficientă pentru a-şi asigura traiul şi locuinţa pentru sine şi persoanele aflate în întreţinerea sa fără a recurge la un loc de muncă (în afara muncii prestate pentru întreprindere) sau la fonduri publice; (x) să nu aibă intenţia să îşi completeze activităţile comerciale exercitând sau căutând un loc de muncă în Regatul Unit, în afara muncii prestate pentru întreprindere şi (xi) să fie titulara unei autorizaţii de intrare în Regatul Unit valabile, emisă cu acest titlu.

202. Persoana care are intenţia să preia o întreprindere deja existentă în Regatul Unit, să se asocieze cu aceasta sau să preia conducerea acesteia este obligată să furnizeze, în plus faţă de condiţiile vizate la punctul 201, următoarele documente: (i) o declaraţie scrisă care să cuprindă condiţiile de preluare sau de asociere; (ii) bilanţurile anuale contabile din ultimii ani privind activităţile comerciale; şi (iii) dovada că serviciile şi investiţia sa vor determina o creştere netă a ofertei de angajare în cadrul întreprinderii pentru persoanele rezidente în Regatul Unit de cel puţin două noi locuri de muncă cu normă întreagă.

203. Persoana care are intenţia să constituie o întreprindere nouă în Regatul Unit este obligată, în afara condiţiilor prevăzute la punctul 201 de mai sus, să aducă dovada: (i) că va aduce suficiente fonduri proprii în ţară pentru a constitui o întreprindere şi (ii) că întreprinderea va crea locuri noi de muncă, cu normă întreagă, pentru cel puţin două persoane stabilite deja în Regatul Unit.

Permisiunea de intrare în Regatul Unit pentru o persoană care intenţionează să exercite o activitate ca lucrător independent

204. Persoana care solicită permisiunea de intrare în Regatul Unit pentru a exercita o activitate ca lucrător independent poate fi admisă pentru o perioadă care să nu depăşească 12 luni, cu condiţia că nu se va încadra în muncă şi dacă prezintă, la sosirea sa, agentului de la serviciul de imigraţie, o autorizaţie de intrare în Regatul Unit valabilă, emisă cu acest titlu.

Interdicţia de intrare în Regatul Unit pentru o persoană care intenţionează să exercite o activitate ca lucrător independent

205. Permisiunea de intrare în Regatul Unit trebuie să fie refuzată oricărei persoane care intenţionează să exercite o activitate ca lucrător independent dacă aceasta nu

prezintă, la sosirea sa, agentului de la serviciul de imigrație, o autorizație de intrare în Regatul Unit valabilă, emisă cu acest titlu".

III — Situația de fapt și procedura

8. Având în vedere că faptele în cauzele Tum și Dari sunt în mare parte similare, se impune să fie expuse împreună.

9. Domnul Veli Tum și domnul Mehmet Dari, ambii resortisanți turci, au sosit în Regatul Unit la 29 noiembrie 2001 și, respectiv, la 1 octombrie 1998. Ambii au obținut o admisie temporară, în baza articolului 11 din Immigration Act din 1971, sub rezerva unei restricții (în cazul domnului Tum) sau a unei interdicții (în cazul domnului Dari) de a se încadra în muncă. Amândoi au formulat cereri de azil în Regatul Unit. Totuși, aceste cereri au fost respinse de către Secretary of State, care a dispus, în aplicarea Convenției de la Dublin [5], expulzarea lor către statele membre în care au solicitat inițial azil, și anume Germania (în cazul domnului Tum) și, respectiv, Franța (în cazul domnului Dari). Tentativele lor ulterioare de modificare a acestor decizii pe cale judecătorească s-au dovedit nefructuoase.

10. În timpul șederii în Regatul Unit, domnul Dari a înființat propria sa pizzerie la Herne Bay, în Kent. La 30 septembrie 2002, domnul Dari a solicitat serviciului de imigrație autorizația de a intra în Regatul Unit pentru a continua exploatarea întreprinderii sale. În mod similar, domnul Tum a solicitat autorizația de intrare în Regatul Unit pentru a înființa o curățătorie la North London. Având în vedere că se aflau în Regatul Unit în urma unei admisii temporare în temeiul articolului 11 din Regulamentul de aplicare a Immigration Act din 1971 și astfel, în sensul imigrației, nu se putea considera că au intrat în mod formal în Regatul Unit, aceștia și-au întemeiat cererile pe acordul de asociere și pe protocolul adițional și au solicitat ca cererile lor să fie examinate potrivit Normelor din 1973 în domeniul imigrației.

11. La 12 mai 2003, Secretary of State, analizând cauza în lumina normelor actuale în domeniul imigrației, și nu a Normelor din 1973 în domeniul imigrației, i-a refuzat domnului Tum autorizația de a intra în Regatul Unit în scopul exercitării unei activități ca lucrător independent și a menționat că au fost luate măsuri pentru a-l retrimite în Germania imediat ce va fi posibil. Solicitarea domnului Dari a fost respinsă pentru aceleași motive. Domnul Tum a obținut suspendarea măsurilor de retrimitere.

5 — Convenția de determinare a statului responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre ale Comunității Europene, semnată la Dublin, la 15 iunie 1990 (JO 1997, C 254, p. 1, denumită în continuare „Convenția de la Dublin"). Această convenție a fost înlocuită prin Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe. (JO L 50, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 56).

12. În continuare, domnul Tum şi domnul Dari au introdus fiecare acţiune în anulare. Cauzele au fost examinate împreună de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, care s-a pronunţat prin Decizia din 19 noiembrie 2003. În esenţă, această instanţă a stabilit că domnul Tum şi domnul Dari erau îndreptăţiţi să invoce aşanumita clauză „standstill" prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional şi, în consecinţă, puteau solicita ca cererile lor de admisie în Regatul Unit în scopul exercitării unei activităţi economice independente să fie analizate potrivit normelor în domeniul imigraţiei în vigoare la data la care Regatul Unit a aderat la Comunitate, şi anume la 1 ianuarie 1973.

13. Această decizie a fost confirmată de Court of Appeal (England & Wales) printr-o decizie pronunţată la 24 mai 2004.

14. La 9 iulie 2004, Secretary of State a solicitat House of Lords să îi acorde autorizarea de a introduce recurs împotriva deciziilor pronunţate de Court of Appeal în cauzele conexate. În urma unei şedinţe din 27 octombrie 2004, Appellate Committee al House of Lords a dispus sesizarea Curţii de Justiţie, în conformitate cu articolul 234 CE, cu o cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare cu privire la următoarea întrebare:

„Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional la Acordul de asociere semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970 trebuie interpretat în sensul că interzice unui stat membru ca, începând cu data de la care acest protocol a intrat în vigoare în statul membru în cauză, să introducă noi restricţii privind condiţiile şi procedura de intrare pe teritoriul său a unui resortisant turc care intenţionează să exercite o activitate în acest stat membru?"

15. Domnul Tum şi domnul Dari, guvernul slovac şi cel al Regatului Unit şi, respectiv, Comisia Comunităţilor Europene au depus observaţii scrise. În timpul şedinţei din 18 mai 2006, domnul Tum şi domnul Dari, guvernul Regatului Unit şi cel olandez şi Comisia au depus şi alte observaţii.

16. Domnul Tum şi domnul Dari, guvernul slovac şi Comisia apreciază că trebuie dat un răspuns afirmativ la întrebarea formulată de House of Lords. Guvernul Regatului Unit şi cel olandez apără poziţia adversă şi solicită Curţii să răspundă negativ la întrebarea menţionată.

IV — Rezumatul observaţiilor

17. Domnul Tum şi domnul Dari susţin, în primul rând, că domeniul de aplicare al clauzei „standstill" menţionate, prevăzută la

articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, include nu numai condițiile de stabilire, ci și condițiile de ședere și de intrare. În dreptul comunitar, aceste ultime condiții sunt considerate corolarul necesar al libertății de stabilire [6]. Domnul Tum și domnul Dari recunosc că resortisanții turci nu dobândesc în mod direct din aceste norme un drept de stabilire sau de intrare într-un stat membru. Totuși, aceștia afirmă că, în temeiul acestei dispoziții, cererea lor de intrare în Regatul Unit, cu scopul de a înființa o întreprindere, ar trebui analizată în temeiul dreptului național, astfel cum acesta se prezenta la data la care Regatul Unit a devenit parte contractantă la protocolul adițional, și anume la 1 ianuarie 1973.

18. Domnul Tum și domnul Dari afirmă că, în cauza Savas [7], Curtea s-a pronunțat deja în sensul că orice resortisant turc, chiar și acela care se află ilegal pe teritoriul Regatului Unit, are întotdeauna posibilitatea să invoce clauza „standstill", aplicabilă în mod direct, astfel cum aceasta este prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Aceștia arată că, în cauza menționată, Curtea nu a fost nevoită să examineze aspectul intrării domnului Savas în Regatul Unit, având în vedere că acesta intrase legal în țară, dar prelungirea șederii sale pe teritoriul Regatului Unit a fost ilegală. În consecință, Curtea nu s-a preocupat decât de condițiile în baza cărora domnul Savas ar fi fost autorizat să își prelungească șederea și să se stabilească în Regatul Unit.

19. În argumentarea afirmației principale referitoare la domeniul de aplicare al prevederilor articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, domnul Tum și domnul Dari menționează că, spre deosebire de clauzele „standstill" similare [8], textul în cauză nu sugerează nicidecum faptul că aplicarea sa este limitată la condițiile de ședere și de stabilire, cu excluderea condițiilor de intrare. Astfel, clauza „standstill" ar deveni lipsită de conținut dacă s-ar permite statelor membre, contrar obiectivelor acordului de asociere, să impună condiții de intrare pe teritoriul lor mai dificile sau chiar imposibile. Ei subliniază faptul că această interpretare a articolului 41 alineatul (1) nu afectează competența statelor membre în ceea ce privește imigrația resortisanților turci. Aceasta nu face decât să îi plaseze pe resortisanții turci în situația în care se aflau la data la care statul membru a devenit parte la protocolul adițional, astfel cum impune clauza „standstill".

20. În sfârșit, ca răspuns la afirmația Regatului Unit conform căreia protecția prevăzută la articolul 41 alineatul (1) nu ar trebui

6 — Aceștia fac trimitere la Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer (48/75, Rec., p. 497, punctul 50), la Hotărârea din 12 decembrie 1990, Kaefer și Procacci (C-100/89 și C-101/89, Rec., p. I-4647, punctul 15), la Hotărârea din 20 mai 1992, Ramrath (C-106/91, Rec., p. I-3351, punctul 17), și la Hotărârea din 27 septembrie 2001, Barkoci și Malik (C-257/99, Rec., p. I-6557, punctul 44).

7 — Hotărârea din 11 mai 2000 (C-37/98, Rec., p. I-2927).

8 — Aceștia se referă la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii, care prevede: „Statele membre ale Comunității și Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor lor de familie care se găsesc pe teritoriul lor *în situație legală de ședere și de acces pe piața muncii*" (sublinierea noastră).

să fie extinsă şi la solicitanţii de azil ale căror cereri au fost respinse (a se vedea punctul 25 de mai jos), domnul Tum şi domnul Dari subliniază că, deşi sunt prezenţi fizic în Regatul Unit, ei nu pot fi consideraţi în mod formal intraţi pe teritoriul Regatului Unit în baza articolului 11 din Immigration Act din 1971. Problema dacă pot sau nu pot fi retrimişi spre un alt stat membru, în aplicarea Convenţiei de la Dublin, nu este pertinentă pentru a răspunde la întrebarea preliminară formulată de House of Lords. Această întrebare se limitează la determinarea normelor aplicabile în cazul cererilor de autorizare a intrării cu scopul de a înfiinţa o întreprindere introduse de domnul Tum şi de domnul Dari.

21. Guvernul slovac şi Comisia susţin, în mare parte, opiniile exprimate de domnul Tum şi de domnul Dari. Aceştia afirmă că, din moment ce articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional interzice statelor membre să impună condiţii privind stabilirea resortisanţilor turci în scopuri profesionale mai dificile faţă de cele existente la data intrării în vigoare a acestei norme în statul membru respectiv, ca o consecinţă a acestui fapt, statele nu pot face inaplicabil dreptul de stabilire prin introducerea de noi restricţii în privinţa dreptului de şedere şi a dreptului de intrare, în măsura în care aceste drepturi sunt asociate dreptului de stabilire.

22. Ţinând cont că în cauza Savas, menţionată mai sus, Curtea a acordat beneficiul clauzei „standstill", prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, unei persoane care a fost legal admisă într-un stat membru, dar care nu îndeplinea condiţiile legale de şedere, Comisia subliniază că s-ar crea o situaţie paradoxală dacă această clauză nu s-ar aplica şi unei persoane care a introdus în condiţii legale, în timp ce se afla în Turcia, o cerere de intrare pe teritoriul Regatului Unit. Comisia adaugă că o persoană care a solicitat autorizaţia de intrare în calitate de turist, deşi avea intenţia să exercite o activitate ca lucrător independent o dată admis în statul membru, nu ar putea beneficia de protecţia garantată de acordul menţionat. Cu toate acestea, o astfel de intenţie frauduloasă ar fi dificil, dacă nu chiar imposibil, de dovedit.

23. Potrivit Comisiei, deşi Curtea a confirmat că Decizia nr. 1/80 nu afectează competenţa statelor membre de a reglementa condiţia de primă intrare a lucrătorilor turci pe teritoriul lor, aceasta nu înseamnă că nici acordul de asociere, nici protocolul adiţional nu pot avea vreodată un efect asupra competenţei statelor membre de a reglementa intrarea resortisanţilor turci pe teritoriul lor. În fapt, competenţa statelor membre de a controla prima admisie a resortisanţilor turci a fost limitată. Deşi acest rezultat trebuie considerat inevitabil, Comisia sugerează că, pe viitor, Curtea ar trebui să limiteze sfera răspunsului său la restricţiile care sunt indisolubil legate de dreptul de stabilire, astfel încât să se evite ca exercitarea dreptului statelor membre de a reglementa prima admisie a resortisanţilor turci pe teritoriul lor să fie îngreunată.

24. Guvernul Regatului Unit afirmă în primul rând că, în conformitate cu jurisprudența bine stabilită a Curții, statele membre păstrează posibilitatea de a stabili propriile condiții privind prima admisie a resortisanților turci pe teritoriul lor. Acordul de asociere și protocolul adițional nu au ca obiectiv să acorde resortisanților turci drepturi de stabilire comparabile cu cele acordate resortisanților Uniunii Europene. În exercitarea acestei competențe, este legitimă măsura Regatului Unit de a modifica condițiile în care admite resortisanților turci intrarea pe teritoriul său cu scopul constituirii unei întreprinderi, chiar dacă o asemenea modificare a înăsprit condițiile de intrare în Regatul Unit față de cele existente la 1 ianuarie 1973. Acest argument își are temeiul în Hotărârea Savas, citată anterior, în care Curtea a declarat, pe de o parte, că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu vizează decât condițiile pe care statele membre le aplică celor care, legal intrați într-un stat membru, urmează să se stabilească în scopuri profesionale și că această dispoziție nu aduce atingere libertății statului membru de a stabili condițiile de primă admisie.

25. În subsidiar, Regatul Unit susține că, în cazul în care Curtea ar declara că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional interzice într-adevăr statelor membre să introducă noi restricții la intrarea pe teritoriul lor a resortisanților turci care intenționează să se stabilească în vederea exercitării unei activități ca lucrător independent, această interdicție nu se aplică persoanelor care au intenționat să rămână și să exercite o activitate ca lucrător independent după ce le-a fost respinsă cererea de azil și care ar putea fi retrimise spre un alt stat membru, conform dispozițiilor Convenției de la Dublin sau unei reglementări ulterioare. În privința acestui aspect, Regatul Unit arată că domnul Tum și domnul Dari au invocat dreptul lor în temeiul articolului 41 alineatul (1) numai atunci când au fost amenințați să fie retrimiși spre Franța sau Germania. A permite unor persoane, în astfel de circumstanțe, să invoce protecția împotriva unei retrimiteri în aplicarea Convenției de la Dublin, ar însemna să se permită solicitantului de azil să împiedice funcționarea sistemului european comun de azil. Aceasta ar echivala cu un abuz de drept, întrucât solicitantul de azil ar putea să beneficieze, în temeiul intrării și ședерii sale ilegale într-un stat membru, de drepturi izvorâte din dreptul comunitar.

26. Guvernul olandez susține aceeași opinie, conform căreia drepturile izvorâte din articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional pot fi invocate de către resortisanții turci numai în măsura în care aceștia au respectat normele naționale în domeniul imigrației care guvernează condițiile de intrare și de ședere pe teritoriul țării. Acordarea beneficiului protecției articolului 41 alineatul (1) persoanelor care au intrat într-un stat membru în mod ilegal și care ulterior au înființat o întreprindere ar pune în pericol eficacitatea reglementării naționale în materie de imigrație, care rămâne în competența statelor membre. În aceeași măsură, aceasta ar lipsi de eficacitate și sistemul comun de azil. Potrivit guvernul olandez, și în cazul în care domnul Tum și domnul Dari s-ar fi întors, în fapt, în Turcia și ar fi formulat o nouă cerere de autorizare în vederea intrării în Regatul Unit în temeiul activităților economice desfășurate în cursul ședерii lor

ilegale, aceştia tot nu ar fi putut invoca articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional. Admiterea unei astfel de solicitări ar constitui un pericol la adresa credibilităţii şi a eficacităţii reglementării naţionale în materie de imigraţie.

V — Apreciere

27. Astfel cum deja am indicat în introducerea prezentelor concluzii, problema fundamentală în prezenta cauză este dacă articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, care interzice, după data intrării în vigoare a protocolului adiţional în statul membru în cauză, introducerea de noi restricţii în privinţa libertăţii de stabilire şi a liberei prestări a serviciilor, interzice totodată statelor membre să impună condiţii de intrare mai restrictive pentru resortisanţii turci.

28. În diferitele lor observaţii, toate părţile se întemeiază pe hotărârea pronunţată de Curte în cauza Savas [9] pentru a-şi susţine argumentele lor diametral opuse, în sensul că la această întrebare preliminară trebuie dat fie un răspuns pozitiv, fie unul negativ. În consecinţă, este necesar să se sintetizeze faptele esenţiale din această cauză, precum şi din hotărârea Curţii.

A — *Cauza Savas*

29. Domnul Savas [10], un resortisant turc, a obţinut o autorizaţie de intrare în Regatul Unit pentru o lună, în calitate de turist. Viza sa de intrare conţinea o condiţie expresă care îi interzicea să se încadreze în muncă sau să exercite o activitate profesională. Totuşi, după expirarea vizei, domnul Savas a rămas în Regatul Unit, încălcând reglementarea naţională în materie de imigraţie. Câţiva ani mai târziu, el a început să exploateze o întreprindere de confecţii de cămăşi, fără să solicite un permis de muncă sau pentru exercitarea unei activităţi profesionale independente. După ce a exploatat întreprinderea un anumit timp, acesta s-a adresat, în vederea regularizării situaţiei, serviciilor naţionale de imigraţie. Cererea sa de autorizare a şederii a fost respinsă şi i-a fost comunicat un ordin de expulzare. Domnul Savas a contestat această decizie, dar această contestaţie a fost respinsă.

30. Întemeindu-şi cererea iniţială numai pe dreptul naţional, domnul Savas a invocat ulterior articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, susţinând că situaţia sa ar trebui analizată în temeiul Normelor din 1973 în domeniul imigraţiei. Acest argument a fost respins de serviciile de imigraţie pe considerentul că, la data cererii sale de regularizare a şederii în Regatul Unit, nu avea dreptul să îşi continue şederea pe

9 — Citată la nota de subsol 7.

10 — În fapt, domnul Savas a intrat pe teritoriul Regatului Unit însoţit de soţia sa. Pentru a simplifica prezenta expunere, se vor prezenta faptele la singular.

teritoriul țării și astfel nu mai putea beneficia de Normele din 1973 în domeniul imigrației. Ulterior, domnul Savas a sesizat Queen's Bench Division al High Court of Justice. Instanța s-a întrebat dacă acordul de asociere are ca efect acordarea de drepturi străinilor care, precum domnul Savas, se află ilegal pe teritoriul unui stat membru. În consecință, aceasta a decis să sesizeze Curtea în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare privind efectul direct al articolului 41 din protocolul adițional și sfera protecției garantate prin această dispoziție.

31. În prezenta cauză, este suficient să se facă referire numai la considerațiile Curții privitoare la aplicarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional. Cu toate acestea, pentru a fi exhaustivi, observăm că, în acest sens, Curtea nu a avut nicio dificultate în a stabili că această dispoziție poate fi invocată într-o procedură în fata instanțelor naționale [11].

32. În ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, domnul Savas a susținut inițial în observațiile sale scrise că a dobândit în mod direct un drept de stabilire și de ședere în conformitate cu această dispoziție, în ciuda faptului că acesta înființase o întreprindere în Regatul Unit prin încălcarea reglementării britanice în domeniul imigrației. Totuși, în timpul ședinței a abandonat argumentul menționat, afirmând că această dispoziție îi dădea dreptul să solicite unei instanțe naționale să aprecieze dacă reglementările în materia libertății de stabilire și a dreptului de ședere care îi erau aplicabile erau mai stricte decât cele aplicabile până la data intrării în vigoare a protocolului adițional în Regatul Unit. Curtea a examinat cele două argumente în hotărârea pe care a pronunțat-o.

33. Primul argument invocat de domnul Savas a determinat Curtea să amintească principiile de bază pe care aceasta le stabilise în jurisprudența sa în privința lucrătorilor turci. Aceste principii de bază sunt următoarele:

— „în stadiul actual al dreptului comunitar, dispozițiile privind asocierea CEE-Turcia nu aduc atingere competenței statelor membre de a reglementa atât intrarea pe teritoriul țării a resortisanților turci, cât și condițiile referitoare la primul loc de muncă, ci reglementează exclusiv situația lucrătorilor turci care s-au integrat deja în mod legal pe piața muncii din statele membre" [12];

— „lucrătorii turcii, spre deosebire de resortisanții statelor membre, nu au dreptul să circule liber în interiorul

11 — Punctele 46-54 din hotărâre.

12 — Punctul 58 din hotărâre.

Comunității, ci beneficiază numai de anumite drepturi în statul membru gazdă pe teritoriul căruia au intrat în condiții legale și în care au ocupat legal un loc de muncă pe o durată determinată" [13];

— „drepturile [...] conferite resortisanților turci [...] implică în mod necesar, sub sancțiunea lipsirii de efect a dreptului de a accede pe piața muncii și de a se încadra în muncă, existența unui drept corelativ de ședere" [14];

— „legalitatea locului de muncă ocupat de un resortisant turc în statul membru gazdă presupune o situație stabilă și sigură pe piața muncii din statul membru în cauză și implică, sub acest aspect, un drept de ședere necontestat" [15];

— „perioadele în care un resortisant turc a ocupat un loc de muncă fiind în posesia unei autorizații de ședere, care a fost emisă numai în urma unui comportament fraudulos al acestuia, cu consecința condamnării sale, nu se fundamentează pe o situație stabilă și trebuie considerat că aceste perioade sunt împlinite numai provizoriu, deoarece în decursul acestora persoana interesată nu a beneficiat în mod legal de un drept de ședere [...]; este exclus ca ocuparea unui loc de muncă de către un resortisant turc care deține o autorizare de ședere obținută în astfel de condiții de fraudă să poată da naștere unor drepturi în favoarea acestuia" [16].

34. Curtea a mai declarat că „aceste principii, stabilite în cadrul interpretării dispozițiilor de asociere CEE-Turcia, care au drept scop realizarea progresivă a libertății de circulație a lucrătorilor turci în Comunitate, ar trebui să se aplice, prin analogie, și în contextul dispozițiilor din acordul de asociere referitoare la dreptul de stabilire" [17].

35. Curtea a concluzionat, sub acest aspect, că „această clauză «standstill» prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocol nu este, în sine, de natură să confere unui resortisant turc beneficiul dreptului de stabilire și nici al dreptului de ședere, care constituie un corolar al acestuia" [18].

36. Curtea a stabilit apoi că „prima admisie a unui resortisant turc pe teritoriul unui stat

13 — Punctul 59 din hotărâre.
14 — Punctul 60 din hotărâre.
15 — Punctul 60 din hotărâre.
16 — Punctele 61 și 62 din hotărâre.
17 — Punctul 63 din hotărâre.
18 — Punctul 64 din hotărâre.

membru este guvernată exclusiv de dreptul național al statului în cauză, iar persoana interesată nu poate să invoce, în temeiul dreptului comunitar, anumite drepturi privind încadrarea în muncă sau exercitarea unei activități independente și, corelativ, privind ședera decât în măsura în care se află în situație legală pe teritoriul statului membru vizat" [19].

37. În privința statutului său în materie de imigrație, domnul Savas nu putea să invoce un drept direct de stabilire sau de ședere în temeiul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

38. Ca răspuns la cel de al doilea argument invocat de domnul Savas, Curtea a amintit că se pronunțase deja în sensul că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional conferă particularilor drepturi care ar trebui garantate de către instanțele naționale și că această dispoziție „interzice adoptarea de către un stat membru a oricărei noi măsuri care ar avea ca obiect sau ar produce ca efect impunerea unor condiții mai restrictive referitoare la stabilirea și, corelativ, la ședera unui resortisant turc pe teritoriul său decât cele aplicabile la data la care protocolul adițional a intrat în vigoare în statul membru în cauză" [20]. Este de competența instanțelor naționale să determine dacă aceasta este situația în speță.

39. Curtea a rezumat concluziile sale cu privire la domeniul de aplicare al articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional în următorii termeni:

— „Articolul 41 alineatul (1) nu este, în sine, de natură să confere unui resortisant turc un drept de stabilire și nici, corelativ, un drept de ședere în statul membru pe teritoriul căruia acesta a rămas și a exercitat activități profesionale în calitate de lucrător independent, cu încălcarea legislației naționale în materie de imigrație."

— „În schimb, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional interzice introducerea oricărei noi restricții naționale privind libertatea de stabilire și dreptul de ședere al resortisanților turci începând cu data la care protocolul amintit a intrat în vigoare în statul membru gazdă. Este de competența instanței naționale să interpreteze dreptul intern pentru a stabili dacă reglementarea aplicată reclamantului din acțiunea principală este mai puțin favorabilă decât cea care era aplicabilă înainte de intrarea în vigoare a protocolului adițional" [21].

19 — Punctul 65 din hotărâre.

20 — Punctul 69 din hotărâre.

21 — Punctul 71 a treia și a patra liniuță din hotărâre.

B — *Analiză*

1. Aspecte rămase neelucidate în Hotărârea Savas

40. După cum s-a arătat mai sus, domnul Tum şi domnul Dari, susţinuţi de Comisie şi de guvernul slovac, au interpretat hotărârea pronunţată de Curte în cauza Savas în sensul că un resortisant turc poate invoca articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional pentru a se asigura că normele privind dreptul de stabilire aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului adiţional în Regatul Unit sunt aplicate şi în situaţia sa, indiferent dacă prezenţa sa pe teritoriul acestui stat membru era sau nu era legală. În argumentarea lor, normele privind dreptul de stabilire cuprind în mod necesar şi condiţiile de intrare în acest stat membru. Faptul că, în hotărârea sa, Curtea nu a menţionat condiţiile de intrare poate fi explicat prin împrejurarea că domnul Savas intrase în Regatul Unit în mod legal. Aceştia susţin că aprecierile Curţii referitoare la competenţa statelor membre privind prima admisie a resortisanţilor turci trebuie să fie considerate ca fiind răspunsul Curţii la primul argument invocat de domnul Savas în observaţiile sale scrise şi că aceste aprecieri nu au legătură răspunsul Curţii la cel de al doilea argument invocat de domnul Savas.

41. Guvernul Regatului Unit, susţinut de guvernul olandez, se concentrează, în schimb, asupra importanţei acordate de Curte în privinţa competenţei exclusive a statelor membre de a reglementa prima admisie a unui resortisant turc pe teritoriul lor. Un resortisant turc poate invoca protecţia articolului 41 alineatul (1) din protocolul adiţional numai dacă a fost admis în conformitate cu normele în materie de imigraţie care erau în vigoare la data cererii sale de admisie. Acesta precizează că, la punctul 69 din Hotărârea Savas (citat la punctul 38 de mai sus), Curtea a menţionat exclusiv dreptul de stabilire şi, ca un corolar al acestuia, dreptul de şedere ca făcând parte din domeniul de aplicare al articolul 41 alineatul (1) şi că, în acest context, Curtea nu s-a referit la condiţiile de intrare.

42. Împrejurarea că Hotărârea Savas este invocată de către toate părţile interveniente în susţinerea unor puncte de vedere aparent ireconciliabile nu este surprinzătoare, având în vedere că în această hotărâre constatările Curţii sunt ele însele contradictorii. Pe de o parte, Curtea subliniază competenţa exclusivă a statelor membre de a reglementa prima admisie a resortisanţilor turci pe teritoriul lor şi confirmă că resortisanţii turci pot invoca drepturi la încadrarea în muncă sau drepturi de stabilire pentru a înfiinţa o întreprindere numai dacă situaţia lor în acest stat membru este legală. Pe de altă parte, Curtea admite că un resortisant turc poate invoca articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional pentru a se asigura că nu i se poate aplica nicio condiţie de stabilire şi de şedere mai strică decât cele aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului în statul membru gazdă, chiar dacă prezenţa

resortisantului turc în cauză era ilegală în acest stat membru. Dacă un resortisant turc poate invoca un drept de stabilire pentru a exercita o activitate ca lucrător independent în temeiul legislației naționale numai dacă situația sa în acest stat membru este legală, putem să ne întrebăm de ce are dreptul ca solicitarea sa să fie examinată în lumina dispozițiilor mai vechi și mai favorabile, chiar dacă prezența sa în acest stat membru încalcă reglementările naționale în materie de imigrație?

43. În orice caz, este fără echivoc că, în Hotărârea Savas, Curtea nu a examinat expres aspectul precis dacă resortisanții turci pot invoca articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional pentru a obține *permisiunea de a intra* în statul membru în scopul stabilirii și înființării unei întreprinderi. Problema în această cauză a fost că, după intrarea legală în Regatul Unit, în baza unei vize turistice, domnul Savas *nu a părăsit* teritoriul, încălcând reglementarea națională în materie de imigrație. În schimb, domnul Tum și domnul Dari, deși erau fizic prezenți în Regatul Unit, în sens juridic nu erau considerați intrați în acest stat membru și nu beneficiau decât de un statut de admisie temporară.

44. Cele două puncte de vedere prezentate de părțile intervenient se raportează la două întrebări diferite, dar corelate, referitoare la interpretarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, pe care hotărârea Curții în cauza Savas le-a lăsat neelucidate:

1) Faptul că resortisantul turc în cauză a fost legal admis pe teritoriul statului membru gazdă constituie o precondiție pentru invocarea protecției prevăzute de reglementarea menționată?

2) Noțiunea „libertate de stabilire" din această reglementare include condițiile de intrare într-un stat membru?

2. Ședera legală — o precondiție pentru invocarea articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional?

45. În general, reglementarea imigrației resortisanților din țările terțe, inclusiv a resortisanților turci, rămâne în competența statelor membre, în măsura în care această legislație națională în domeniul imigrației nu a făcut obiectul unor măsuri de armonizare

în aplicarea articolului 63 punctul 3 CE [22], iar astfel de măsuri sunt aplicabile statului membru în cauză [23]. Aceasta înseamnă că statele membre pot să stabilească condiţiile care reglementează admisia resortisanţilor din ţările terţe pe teritoriul lor şi, mai precis, să nu îi admită decât după o examinare a situaţiei fiecărei persoane în cauză şi a motivelor invocate de aceasta pentru a solicita intrarea pe teritoriul lor.

46. Faptul că statele membre rămân competente în privinţa imigraţiei resortisanţilor turci a fost recunoscut categoric de Curte într-o serie constantă de hotărâri care vizau atât lucrătorii turci, cât şi resortisanţii turci care exercitau o profesie independentă. Se poate face trimitere la consideraţiile menţionate în cauza Savas, citate anterior la punctul 33, care au fost confirmate prin Hotărârea Abatay şi alţii [24]. În consecinţă, statele membre sunt competente să decidă admisia resortisanţilor turci pe teritoriul lor în temeiul criteriilor stabilite prin legislaţia naţională în materie de imigraţie.

47. Acest punct nu a fost contestat de părţile din acţiunea principală. Ceea ce le separă este întrebarea dacă invocarea protecţiei prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional este posibilă numai dacă resortisantul turc în cauză a fost admis legal în statul membru gazdă şi dacă acesta are reşedinţa legală pe teritoriul acestui stat. Cu alte cuvinte, este necesar ca resortisanţii turci, înainte să acceadă la pieţele naţionale din acest stat membru pentru a exercita o activitate economică în calitate de angajaţi sau de lucrători independenţi, să obţină dreptul de acces pe teritoriul statului membru gazdă în conformitate cu reglementarea naţională în materie de imigraţie?

48. Asupra acestui aspect, Curtea a declarat, fără echivoc, în aceeaşi Hotărâre Savas, că resortisanţii turci nu pot invoca drepturi economice într-un stat membru gazdă decât în măsura în care situaţia lor în acest stat membru este legală [25]. Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional nu acordă, în sine, în mod direct, resortisanţilor turci drepturi economice, ci prevede exclusiv că drepturile care pot fi invocate de aceşti resortisanţi în statul membru gazdă trebuie să fie stabilite în raport cu legislaţia naţională, astfel cum se prezenta aceasta la data intrării în vigoare a protocolului adiţional în respectivul stat membru. Cu toate acestea, ţinând cont de faptul că există un element material clar în stabilirea normelor de drept aplicabile cererii de desfăşurare a unei

22 — Numeroase măsuri comunitare privind admisia resortisanţilor din ţările terţe în scopuri specifice au fost adoptate în aplicarea acestei dispoziţii. A se vedea, de exemplu, Directiva 2004/114/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condiţiile de admisie a resortisanţilor ţărilor terţe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat (JO L 375, p. 12) şi Directiva 2005/71/CE a Consiliului din 12 octombrie 2005 privind o procedură specială de admisie a resortisanţilor ţărilor terţe în scopul desfăşurării unei activităţi de cercetare ştiinţifică (JO L 289, p. 15).

23 — În temeiul articolelor 1 şi 2 din Protocolul privind poziţia Regatului Unit şi a Irlandei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană şi la Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, niciuna dintre aceste directive nu se aplică Regatului Unit.

24 — Hotărârea din 21 octombrie 2003 (C-317/01 şi C-369/01, Rec., p. I-12301, punctul 65).

25 — Punctul 65 din hotărâre, citat la punctul 36 în prezentele concluzii.

activități economice într-un stat membru, dat fiind că în baza acestuia se determină sfera drepturilor potențiale prevăzute de dreptul național, nu există niciun motiv pentru care regula, stabilită prin Hotărârea Savas, privind admisia legală anterioară și legalitatea ședерii unui resortisant turc să nu se aplice articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

49. Într-adevăr, aceasta ar reprezenta singura modalitate logică de interpretare a Hotărârii Savas. Trebuie să se presupună că, atunci când Curtea a declarat că este de competența instanțelor naționale să stabilească dacă normele naționale aplicate domnului Savas de către serviciile de imigrație competente ar fi avut ca rezultat impunerea unei situații mai dificile în comparație cu aplicarea Normelor din 1973 în domeniul imigrației [26], aceasta se putea referi numai la situația ulterioară datei la care domnul Savas a obținut autorizația formală de intrare în Regatul Unit în scopul stabilirii și înființării unei întreprinderi. Faptul că domnul Savas a obținut permisiunea de intrare în Regatul Unit în baza unei vize turistice nu ar putea fi considerat suficient din acest punct de vedere, dat fiind că stabilirea presupune prin definiție și o ședere pe o perioadă mai îndelungată. Dacă, în schimb, ar trebui să admitem că, în speță, Curtea nu ar fi avut intenția să aplice această cerință domnului Savas, acest lucru l-ar plasa atât pe el, cât și pe ceilalți resortisanți turci care sunt prezenți pe teritoriul Regatului Unit cu încălcarea reglementării în materie de imigrație a acestui stat membru într-o situație mai favorabilă comparativ cu resortisanții turci care solicită o autorizație de intrare în scopul stabilirii, în conformitate cu normele naționale actuale în vigoare în materie de imigrație. Nu aceasta a fost intenția Curții. Dreptul comunitar nu ar trebui interpretat și aplicat astfel încât să ușureze și chiar să impulsioneze încălcarea normelor naționale, care, în plus, intră în competența exclusivă a statelor membre.

50. S-a susținut totodată că, în comparație cu alte dispoziții de „standstill", precum articolul 13 din Decizia nr. 1/80, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu conține nicio restricție sau condiție de limitare a aplicării sale. Vom aminti că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 interzice introducerea de noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor turci și a membrilor familiei acestora care se găsesc pe teritoriul statelor membre „în situația legală de ședere și de acces pe piața muncii".

51. Nu considerăm că acest argument este convingător. Articolul 13 din Decizia nr. 1/80 este una dintre dispozițiile detaliate adoptate de Consiliul de asociere în aplicarea articolului 36 din protocolul adițional, care prevede adoptarea de măsuri de către Consiliul de asociere în vederea realizării, prin etape progresive, a liberei circulații a lucrătorilor între statele membre și Turcia. Nicio

26 — Punctul 70 din hotărâre.

dispoziţie de acest gen nu a fost încă adoptată pentru resortisanţii turci care intenţionează să se stabilească într-un stat membru pentru a exercita o activitate ca lucrători independenţi. Drepturile lor sunt în întregime definite prin dispoziţia „standstill" prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional. În opinia noastră, în această situaţie, în care lipsesc dispoziţii detaliate comparabile care să reglementeze libertatea de stabilire, nu se poate deduce că resortisanţii turci ar beneficia, în vederea desfăşurării unei activităţi economice în statul membru, de drepturi de stabilire mai extinse decât de resortisanţii turci care solicită accesul pe piaţa muncii în calitate de angajaţi, în vederea desfăşurării unei activităţi economice care ar putea fi de acelaşi tip. Este necesar să se ajungă la o interpretare convergentă a acestor dispoziţii, mai degrabă decât să se facă distincţia în acest mod între dispoziţiile privind lucrătorii angajaţi şi cele privind persoanele care desfăşoară o activitate independentă. Aceasta este cu atât mai necesar cu cât interesele statelor membre privind admisia celor două categorii de resortisanţi turci sunt similare, dacă nu identice.

52. Pentru toate aceste motive, considerăm că, pentru a putea invoca protecţia articolului 41 alineatul (1) din protocolul adiţional cu scopul de a se asigura că cererea lor de stabilire într-un stat membru va fi examinată potrivit reglementării aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului adiţional în statul membru gazdă, este necesar ca resortisanţii turci să fi fost anterior legal admişi pe teritoriul statului membru în cauză şi să fi avut reşedinţa legală în acest stat, conform reglementării naţionale în materie de imigraţie.

3. În cadrul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, libertatea de stabilire include şi un drept de intrare în statul membru?

53. Părţile care au intervenit în sprijinul răspunsului afirmativ la întrebarea preliminară adresată de House of Lords menţionează articolul 13 din acordul de asociere, care prevede că părţile contractante trebuie să se inspire din articolul 43 CE pentru a elimina restricţiile dintre ele privind libertatea de stabilire. În conformitate cu jurisprudenţa sa întemeiată pe articolul 43 CE, Curtea a declarat constant că exercitarea libertăţii de stabilire între statele membre implică în mod necesar dreptul de intrare în statul membru gazdă [27]. Părţile susţin că această interpretare ar trebui să se aplice şi în cadrul acordului de asociere.

54. Părţile au subliniat că în Hotărârea Barkoci şi Malik [28], cauză ce a avut ca obiect libertatea de stabilire în cadrul acordului de asociere cu Republica Cehă, Curtea, făcând referire la jurisprudenţa sa privind tratatul şi

27 — A se vedea jurisprudenţa citată la nota de subsol 6.

28 — Citată la nota de subsol 6.

acordul de asociere cu Republica Turcia, a declarat că „dreptul la tratament național privind stabilirea [...] implică în mod necesar ca resortisanților cehi care intenționează să exercite activități cu caracter industrial, comercial, artizanal sau profesii liberale într-un stat membru să le fie conferite un drept de intrare și un drept de ședere, ca drepturi corelative ale dreptului de stabilire" [29].

55. Totuși, în opinia noastră, este discutabil dacă principiile care se aplică libertății de stabilire în interiorul Comunității ar putea fi transpuse, fără nicio altă rezervă, exercitării acestei libertăți de către resortisanții țărilor terțe în cadrul relațiilor dintre Comunitate și țările terțe. Normele și principiile care se aplică libertății de stabilire în interiorul Comunității își au izvorul în obiectivul fundamental al Comunității, care constă în stabilirea unei piețe interne, care, putem aminti, este descrisă la articolul 14 CE ca fiind „un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat". Ținând cont de acest obiectiv, dreptul de a intra în statele membre în scopul exercitării libertăților garantate prin tratat este esențial. Piața internă ar deveni iluzorie dacă statele membre ar fi în măsură să impună anumite condiții la intrarea pe teritoriul lor a resortisanților din celelalte state membre.

56. Obiectivul asocierii cu Republica Turcia este cu totul diferit. În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din acordul de asociere, acest obiectiv este să „promoveze consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice între părțile contractante, ținând cont pe deplin de necesitatea dezvoltării accelerate a economiei Turciei și de ameliorare a condițiilor de muncă și a nivelului de trai al poporului turc". În cele din urmă, acordul are drept scop să contribuie la ameliorarea nivelului de trai al poporului turc, ceea ce va facilita aderarea ulterioară a Republicii Turcia la Comunitate [30].

57. Până la această dată, cooperarea între Comunitate și Republica Turcia s-a concretizat în stabilirea unei uniuni vamale, dar nu a unei piețe comune sau interne, caracterizată prin absența frontierelor interne. Spre deosebire de uniunile vamale, care sunt limitate la liberalizarea comerțului cu mărfuri între statele în cauză, piețele comune vizează stabilirea liberei circulații a bunurilor, serviciilor și a factorilor de producție. În consecință, acestea ar trebui să garanteze libera circulație a lucrătorilor și a capitalului, precum și libertatea de stabilire. Dispozițiile prevăzute în acordul de asociere și în protocolul adițional în aceste materii sunt esențial programatice și nu prevăd decât un punct de plecare pentru o liberalizare viitoare. Chiar și în domeniile în care au fost

29 — Punctul 50 din hotărâre.

30 — A se vedea al patrulea considerent și, de asemenea, articolul 28 din acordul de asociere.

încheiate acorduri mai detaliate, precum în cazul liberei circulații a lucrătorilor (articolul 6 și următoarele din Decizia nr. 1/80), aceste dispoziții nu pot fi comparate cu drepturile paralele garantate prin tratat [articolul 39 CE și Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11)]. În absența dispozițiilor similare destinate să stimuleze libertatea de stabilire, *a fortiori* este evident că dispozițiile privind stabilirea prevăzute în acordul de asociere nu ar putea fi interpretate prin analogie cu dispozițiile articolului 43 CE. Cu titlu special, dat fiind că frontierele între statele membre și Turcia nu au fost suprimate în scopul garantării liberei circulații, astfel cum este cazul în cadrul pieței interne a Comunității, dreptul de intrare nu ar putea fi considerat o precondiție necesară exercitării drepturilor de stabilire în cadrul asocierii cu Republica Turcia.

58. O a doua diferență între dispozițiile privind libertatea de ședere prevăzute în tratat și cele din acordul de asociere și din protocolul adițional este aceea că, în timp ce primul conferă un drept de stabilire care poate fi pus în executare în mod direct de instanțele naționale, în temeiul articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, resortisanții turci nu dobândesc un drept direct de stabilire, astfel cum s-a stabilit și prin Hotărârea Savas. Resortisanții turci pot invoca această dispoziție exclusiv pentru a se asigura că le sunt aplicabile normele naționale privind șederea astfel cum acestea existau la data intrării în vigoare a protocolului adițional în statele membre gazdă. Rezultă că statele membre puteau să aplice astfel de norme naționale privind stabilirea resortisanților turci, indiferent dacă aplicarea acestor norme în contextul Tratatului CE putea fi justificată. Diferența majoră în privința naturii dreptului de stabilire, din perspectiva tratatului și, respectiv, a acordului de asociere, este al doilea motiv pentru care o interpretare convergentă cu articolul 43 CE a articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional și a articolului 13 din acordul de asociere nu este evidentă.

59. Ținând cont de faptul că, spre deosebire de resortisanții statelor membre, resortisanții turci nu beneficiază de un drept direct și automat de stabilire în statele membre, rezultă că, în mod necesar, nu beneficiază de un drept implicit și derivat de intrare pe teritoriul statelor membre în scopul înființării unei întreprinderi. În afara contextului circulației intracomunitare, problema accesului pe teritoriul statelor membre trebuie să fie distinctă de cea a accesului pe piețe în respectivul stat membru. Dreptul de intrare într-un stat membru nu ar putea fi considerat un corolar necesar al libertății de stabilire în cadrul acordului de asociere cu Republica Turcia. Aceasta înseamnă că normele care reglementează intrarea resortisanților turci pe teritoriul statelor membre nu se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al articolului 41 alineatul

(1) din protocolul adițional și, în consecință, ele pot fi adaptate sau înăsprite de către statele membre potrivit intereselor lor socio-economice și demografice.

60. Este adevărat că, în Hotărârea Barkoci și Malik, citată anterior, Curtea a arătat că, în conformitate cu jurisprudența sa privind libertatea de stabilire prin prisma dispozițiilor din tratat și din acordul de asociere cu Republica Turcia, libertatea de stabilire implică în mod corelativ un drept de intrare și un drept de ședere. În acest context, Curtea a citat, în ceea ce privește resortisanții turci, hotărârea sa în cauza Savas. Totuși, punctele citate de Curte în hotărârea sa [31] nu menționează decât dreptul de ședere ca un corolar al libertății de stabilire și nu fac nicio referire cu privire la dreptul de intrare. Într-adevăr, astfel cum s-a observat mai sus, Hotărârea Savas nu examinează explicit problema intrării, dat fiind că aceasta nu făcea obiectul cauzei. Dreptul de intrare a resortisanților din țările terțe într-un stat membru este total diferit de dreptul de ședere în raport cu libertatea de stabilire și nu se poate considera pur și simplu, fără o altă explicație din partea Curții, că decurge din această libertate. Așadar, referirea, în Hotărârea Barkoci și Malik, la dreptul de intrare în raport cu libertatea de stabilire pentru resortisanții turci nu este susținută de jurisprudența Curții.

31 — Punctele 60 și 63, citate la punctele 33 și 34 din prezentele concluzii.

61. În consecință, concluzionăm că libertatea de stabilire prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu include și condițiile care reglementează intrarea resortisanților turci în statele membre. Rezultă că această dispoziție nu poate fi invocată pentru a evita aplicarea, în cazul unui resortisant turc, a unor condiții de intrare mai restrictive decât cele care erau aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului adițional în statul membru în cauză.

4. Problema legată de faptul că normele în materie de imigrație impun condiții privind stabilirea

62. Dacă articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu poate fi invocat de resortisanții turci pentru a contesta aplicarea normelor mai stricte în materie de imigrație, ci se limitează să îi protejeze împotriva aplicării de criterii mai stricte în materie de stabilire, se pune întrebarea cum ar trebui aplicate aceste principii unor dispoziții precum cele în cauză în materie de imigrație din Regatul Unit, ținând cont de faptul că, potrivit acestor norme, decizia de intrare în Regatul Unit a resortisanților turci care intenționează să înființeze o întreprindere depinde de respectarea condițiilor privind stabilirea economică în această țară.

63. Pentru a răspunde la această întrebare, se cuvine să reiterăm că, în stadiul actual al dreptului comunitar, statele membre rămân competente în materie de imigraţie şi, în consecinţă, pot să reglementeze prima admisie pe teritoriul lor a resortisanţilor din ţările terţe. În plus, astfel cum am concluzionat mai sus, resortisanţii turci pot revendica drepturi economice în cadrul acordului de asociere cu Republica Turcia numai după ce au fost admişi şi au reşedinţa legală pe teritoriul statului membru, în conformitate cu criteriile şi cu procedurile în materie de imigraţie ale acestui stat. În schimb, drepturile economice care ar putea fi acordate resortisanţilor turci în acest cadru nu pot fi invocate pentru a reclama un drept de intrare într-un stat membru.

64. Este un fapt necontestat că, începând cu perioada de stagnare economică din Europa de Vest din anii '70, politicile în materie de imigraţie ale statelor membre în ceea ce priveşte resortisanţii statelor terţe, inclusiv resortisanţii turci, au devenit mai restrictive. Din punctul de vedere al dreptului comunitar, această orientare a rămas relativ necontroversată, ţinând cont de faptul că politica în materie de imigraţie face parte din atribuţiile exclusive ale statelor membre. În cadrul politicilor în materie de imigraţie, pe lângă impunerea unor criterii privind ordinea publică, statele membre pot să stabilească criterii privind obiectivele pentru care este solicitată o autorizare de intrare pe teritoriu, de exemplu, pentru studii, pentru încadrarea în muncă sau pentru stabilire, şi să verifice îndeplinirea acestor criterii înainte de a acorda o autorizaţie de intrare. În acest fel, statele pot garanta nu numai protecţia intereselor politice naţionale, dar, în acelaşi timp, şi faptul că solicitantul resortisant dintr-o ţară terţă va reuşi probabil să atingă aceste obiective şi că solicitarea sa este serioasă. În acest context, este evident că cererea pentru acordarea autorizaţiei de intrare în scopul stabilirii pe teritoriul unui stat membru trebuie să fie examinată cu mai multă atenţie decât solicitarea de autorizare de intrare în calitate de turist şi că această din urmă solicitare nu va fi utilizată ca temei pentru activităţile care nu erau vizate. Competenţa exclusivă de care beneficiază statele membre în a reglementa imigraţia resortisanţilor din ţările terţe antrenează dreptul acestora de a adapta criteriile pe care le aplică pentru acordarea autorizaţiilor de intrare pe teritoriul lor la imperativele privind ordinea publică şi la interesele lor socio-economice şi demografice în evoluţie şi de asemenea, atunci când este necesar, să impună criterii mai stricte.

65. În lumina acestor principii, trebuie recunoscut că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional nu ar putea fi invocat de un resortisant turc pentru a se asigura că cererea sa de admisie pe teritoriul unui stat membru în scopul înfiinţării unei întreprinderi va fi examinată în temeiul criteriilor aplicabile la data intrării în vigoare a protocolului adiţional în acest stat membru. Competenţa exclusivă a statelor membre, recunoscută în Hotărârea Savas, de a stabili condiţiile privind prima admisie a

resortisanților turci ar fi subminată dacă ar trebui recunoscut un astfel de drept. Această competență include nu numai puterea de apreciere a solicitărilor de admisie, ci și, totodată, puterea de a adapta criteriile de evaluare. Într-un domeniu precum politica în materie de imigrație, dreptul comunitar ar trebui să fie interpretat și aplicat în așa fel încât să garanteze că aceste competențe care continuă să aparțină statelor membre pot fi efectiv exercitate [32].

66. Se poate adăuga că, întrucât, din punct de vedere economic, este puțin important dacă resortisanții turci desfășoară activități economice în calitate de angajați sau ca lucrători independenți, este absolut ilogic să considerăm că statele membre sunt supuse unei clauze „standstill" în ceea ce privește admisia celor din urmă, dar nu și în ceea ce privește admisia celor din prima categorie.

67. Suntem conștienți că această abordare are, *de facto*, ca efect faptul că resortisanții turci trebuie să respecte criterii mai stricte pentru înființarea unei întreprinderi într-un stat membru decât cele existente la data intrării în vigoare a protocolului adițional în statul membru gazdă. Totuși, acesta este rezultatul inevitabil al repartizării competențelor în materie de imigrație între statele membre și Comunitate. Odată ce un resortisant turc a fost admis pe teritoriul statului membru gazdă, acesta poate invoca protecția articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional pentru a contesta aplicarea oricărei alte condiții de stabilire care a fost înăsprită ulterior. Acest drept este în mod particular pertinent pentru resortisanții turci care au fost admiși într-un stat membru în calitate de lucrători și care hotărăsc, după un anumit timp, să înființeze o întreprindere pe cont propriu și care au posibilitatea ulterior să beneficieze de condiții de stabilire mai puțin restrictive. Acesta ni se pare a fi obiectivul principal al articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional.

68. În temeiul acestor considerații, concluzionăm că articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional nu se aplică normelor în materie de imigrație astfel cum acestea erau menționate în acțiunea principală.

5. Solicitanții de azil ale căror cereri au fost respinse

69. În ipoteza în care Curtea nu împărtășește această opinie, este necesar să se examineze argumentul invocat în subsidiar de Regatul Unit, și anume acela că solicitanții de azil ale căror cereri au fost respinse nu ar

32 — A se vedea în acest sens Concluziile prezentate la 27 aprilie 2006 în cauza Jia (C-1/05, pendinte în fața Curții), la punctul 63.

fi îndreptăţiţi să invoce protecţia articolului 41 alineatul (1) din protocolul adiţional, întrucât aceasta ar echivala cu un abuz de drept.

70. Cu privire la acest aspect, este important de observat că atât o decizie a unui stat membru prin care se refuză dreptul de azil al unui resortisant turc şi, în consecinţă, prin care se dispune, în aplicarea sistemului comunitar de azil, retrimiterea sa într-un alt stat membru, cât şi o decizie prin care se refuză admisia în scopul stabilirii pe teritoriul său a unui resortisant turc sunt întemeiate exclusiv pe dreptul naţional. Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional se limitează să precizeze care este legea *ratione temporis* în temeiul căreia trebuie să fie adoptată această decizie. Articolul menţionat nu conferă un drept independent de stabilire.

71. Fără a fi necesar să se examineze dacă tentativa domnului Tum şi a domnului Dari de a invoca articolul 41 alineatul (1) din protocolul adiţional ar trebui considerată un abuz de drept, în situaţia în care Curtea ar declara că aceştia erau îndreptăţiţi să invoce dispoziţia menţionată pentru ca cererile lor să fie examinate în conformitate cu Normele din 1973 în domeniul imigraţiei, acest lucru nu ar afecta în niciun mod – cel puţin din punctul de vedere al dreptului comunitar – validitatea deciziei iniţiale privind cererea lor de azil, adoptată de serviciile de imigraţie din Regatul Unit.

72. Chiar dacă solicitanţii respectă criteriile stabilite prin Normele din 1973 în domeniul imigraţiei, nu trebuie neglijat faptul că ei nu erau îndreptăţiţi să solicite acest lucru decât în urma activităţilor exercitate pe teritoriul Regatului Unit în perioada în care nu erau admişi în mod formal, iar statutul lor juridic era ilegal. O situaţie de fapt creată în aceste împrejurări de şedere ilegală nu ar putea constitui, în opinia noastră, un fundament adecvat pentru crearea de drepturi economice de stabilire sau, potrivit dispoziţiilor naţionale mai favorabile care au fost între timp modificate, pentru dreptul de a solicita accesul pe pieţele naţionale. Cererile de admisie într-un stat membru în scopul înfiinţării unei întreprinderi pe cont propriu introduse de resortisanţii turci care anterior au intrat sau au avut reşedinţa în acest stat cu încălcarea reglementării naţionale în materie de imigraţie trebuie tratate în aceeaşi modalitate ca şi cererile similare introduse de alţi resortisanţi turci care solicită intrarea conform normelor naţionale în materie de imigraţie. În ceea ce priveşte compatibilitatea acestei abordări cu Hotărârea Savas, facem trimitere la observaţiile dezvoltate la punctul 49 de mai sus.

VI — Concluzie

73. Ținând cont de observațiile precedente, considerăm că trebuie să se răspundă la întrebarea adresată de House of Lords, după cum urmează:

„Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970, anexat la Acordul de asociere între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, nu interzice unui stat membru introducerea, cu începere de la data la care acest protocol a intrat în vigoare în statul membru în cauză, a oricărei noi restrângeri privind condițiile și procedura de intrare pe teritoriul său a unui resortisant turc care intenționează să exercite pe acest teritoriu o activitate profesională în calitate de lucrător independent."