RETSMØDERAPPORT
i sag C-237/91 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet (herefter benævnt »associeringsaftalen«) blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af, på den ene side, Republikken Tyrkiet og, på den anden side, EØF's medlemsstater og Fællesskabet og herefter indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541).

2. I henhold til aftalens artikel 12, der findes i afsnit II med overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, enes de kontraherende parter om, på grundlag af EØF-traktatens artikel 48, 49 og 50, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

3. Artikel 36 i tillægsprotokollen, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles med henblik på at fastsætte vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af associeringens overgangsfase, og som blev indgået, godkendt og bekræftet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581), bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gennemført gradvist i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper mellem afslutningen af det 12. og 22. år for aftalens ikrafttræden, og at Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

4. Den 19. september 1980 vedtog det ved associeringsaftalen oprettede Associeringsråd, som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen for Fællesskabet, dels af medlemmer af den tyrkiske regering, afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen (herefter benævnt »afgørelse nr. 1/80«), i hvis artikel 6 det bestemmes:

»1. Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at mod-

* Processprog: tysk.

tage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.

...

3. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 og 2 fastsættes ved nationale bestemmelser.«

5. Den 24. august 1980 indrejste den tyrkiske statsborger, Kazim Kus (sagsøgeren i hovedsagen, herefter benævnt »sagsøgeren«), der er født den 1. januar 1954, til Forbundsrepublikken Tyskland, hvor han den 16. april 1981 indgik ægteskab med en tysk statsborger. Den 21. april 1981 ansøgte han om udstedelse af en opholdstilladelse og angav som formål med opholdet »gift med en tysk statsborger«. Den 27. april 1981 meddelte Landeshauptstadt Wiesbadens borgmester ham en opholdstilladelse, der gjaldt indtil 16. august 1982 og senere blev forlænget til den 17. august 1983.

6. Siden den 1. april 1982 har sagsøgeren uafbrudt udøvet erhvervsvirksomhed som lønmodtager med gyldig arbejdstilladelse. Først var han i ca. syv år beskæftiget i den samme virksomhed, hvorefter han to gange skiftede arbejdsgiver.

7. Sagsøgerens ægteskab blev opløst ved dom afsagt den 18. oktober 1983 af Amtsgericht Wiesbaden; dommen blev retskraftig den 26. april 1984.

8. Ved ansøgning af 17. august 1983, som indgik til udlændingemyndighederne den 1. september, anmodede sagsøgeren om forlængelse af opholdstilladelsen »generelt« for yderligere to år. Ved afgørelse af 6. august 1984 meddelte Landeshauptstadt Wiesbadens borgmester afslag på sagsøgerens ansøgning, i det væsentlige med den begrundelse, at det oprindelige formål med opholdet som følge af skilsmissen var faldet bort. Efter forgæves at have klaget over denne afgørelse anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht Wiesbaden.

9. Ved kendelse af 23. maj 1985 tillagde Verwaltungsgericht Wiesbaden klagen over borgmesterens afgørelse af 6. august 1984 opsættende virkning, og ved dom af 30. oktober 1987 annullerede retten den anfægtede afgørelse og pålagde sagsøgte at forlænge sagsøgerens opholdstilladelse.

10. Verwaltungsgericht Wiesbaden's dom blev af sagsøgte påanket til Hessischer Verwaltungsgerichtshof, som ved kendelse af 12. august 1991 udsatte sagen på De Europæiske Fællesskabers Domstols besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Opfylder en tyrkisk arbejdstager betingelserne i artikel 6, stk. 1, tredje led, i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associe-

ringen, når hans ophold i henhold til national ret anses for lovligt, mens sagen om meddelelse af en opholdstilladelse behandles, og han på grundlag af denne opholdsret og med den fornødne arbejdstilladelse i mere end fire år har udøvet erhvervsvirksomhed som lønmodtager?

2) Finder artikel 6, stk. 1, første led, i den nævnte afgørelse anvendelse, når en tyrkisk statsborger, som er indrejst til Forbundsrepublikken Tyskland med det formål at indgå ægteskab med en tysk statsborger, og hvis ægteskab er opløst ved skilsmisse efter tre år, efter skilsmissen ansøger om opholdstilladelse med det formål at udøve erhvervsvirksomhed som lønmodtager, og han på tidspunktet for afslaget på denne ansøgning om opholdstilladelse allerede har været beskæftiget to og et halvt år hos samme arbejdsgiver med gyldig arbejdstilladelse?

3) Kan en tyrkisk arbejdstager under de i spørgsmål 1 eller 2 nævnte forudsætninger umiddelbart i henhold til artikel 6, stk. 1, første eller tredje led, i den nævnte afgørelse ud over forlængelsen af arbejdstilladelsen også gøre krav på forlængelse af opholdstilladelsen, eller skal de opholdsretlige følger af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets beskæftigelsesretlige afgørelser reguleres i de gennemførelsesbestemmelser, som medlemsstaterne i henhold til den nævnte afgørelses artikel 6, stk. 3, skal fastsætte på eget ansvar uden at være bundet af fællesskabsretten?«

11. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret finder, at Verwaltungsgericht Wiesbaden's dom af 30. oktober 1987 på grundlag af tysk ret bør ophæves og sagsøgerens klage afvises. Men den nationale ret er i tvivl om, hvorvidt der af fællesskabsretten kan udledes en for sagsøgeren gunstigere løsning på grundlag af Domstolens dom af 20. september 1990 (sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, herefter benævnt »Sevincedommen«).

12. Hessischer Verwaltungsgerichtshof's kendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. september 1991.

13. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen er der den 16. december 1991 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jörn Pipkorn og Pieter Jan Kuyper, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, den 6. januar 1992 af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsdirektor Joachim Karl, begge Forbundsøkonomiministeriet, og den 10. januar 1992 af sagsøgeren og indstævnte i hovedsagen ved advokat Reinhold Wendl, Wiesbaden.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — *Domstolens kompetence*

15. *Den tyske regering* har anført, at Sevince-dommen, som fastslår Domstolens kompetence til at udtale sig om fortolkningen af afgørelser truffet af det organ, der er oprettet ved associeringsaftalen, og som har til opgave at gennemføre denne, bør efterprøves på ny. Denne kompetence kan ikke være baseret på traktatens artikel 177, da Associeringsrådets afgørelser ikke er retsakter fra Fællesskabets institutioner, men retsakter fra et associeringsorgan, hvis fortolkning Domstolen i henhold til aftalens artikel 25 kun kan tage stilling til på grundlag af en enstemmig beslutning truffet af Associeringsrådet.

Sevince-dommen er ligeledes uforenelig med aftalen af 12. september 1963 om de foranstaltninger, der skal træffes, og om de fremgangsmåder, der skal følges, ved gennemførelsen af aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet — 64/737/EØF (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 571), i hvis artikel 2, stk. 2, det hedder:

»Når afgørelser eller henstillinger fra Associeringsrådet vedrører et område, som i henhold til traktaten om oprettelse af Fællesskabet ikke henhører under dettes kompetence, træffer medlemsstaterne de nødvendige gennemførelsesbestemmelser.«

Ifølge den tyske regering er afgørelse nr. 1/80, for så vidt den angår arbejdskraftens frie bevægelighed, altid blevet betragtet som omfattet af denne bestemmelse, således at den henhører under medlemsstaternes kompetence og ikke udgør en fællesskabsretsakt i henhold til traktatens artikel 177.

2. *Kommissionen* har anført, at Domstolen i Sevince-dommen i en præjudiciel sag om fortolkning af den samme artikel i afgørelse nr. 1/80 og under henvisning til fast praksis fastslog, at Associeringsrådets afgørelser ligesom selve associeringsaftalen fra deres ikrafttrædelse udgør en integrerende del af fællesskabsretten, og at den har kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse ikke alene vedrørende aftalen betragtet som en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner, men også vedrørende fortolkningen af de afgørelser, der træffes af det ved aftalen oprettede organ, der har til opgave at gennemføre aftalen.

B — *Første præjudicielle spørgsmål*

1. *Kus* har gjort gældende, at det fremgår af de indlæg, han har afgivet i hovedsagen, samt af Sevince-dommen, at han fortsat har ret til at få udstedt opholdstilladelse.

2. *Den tyske regering* har foreslået, at det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, da sagsøgeren i hovedsagen dels ikke er omfattet af artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, dels heller ikke opfylder betingelsen

om i fire år at have haft »lovlig beskæftigelse« efter afgørelsens artikel 6, stk. 1, tredje led.

For så vidt angår det første punkt har den tyske regering henvist til de indlæg, der er afgivet vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål. For så vidt angår det andet punkt har den henvist til præmis 32 i Sevince-dommen, ifølge hvilken udtrykket »lovlig beskæftigelse« i artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 »ikke [kan] omfatte en tyrkisk arbejdstager, som kun har kunnet opretholde sin lovlige beskæftigelse på grund af den opsættende virkning af en af ham anlagt sag, indtil den nationale ret har truffet endelig afgørelse i sagen, herved dog forudsat, at han taber sagen«.

I den foreliggende sag er den opholdstilladelse, der oprindelig blev meddelt sagsøgeren i hovedsagen på grund af hans ægteskab med en tysk statsborger, og som derefter blev forlænget til den 17. august 1983, udløbet senest den 6. august 1984 med den afgørelse, hvorved sagsøgte i hovedsagen nægtede at forlænge tilladelsen på ny. Fra denne dato var der således ikke længere tale om »lovlig beskæftigelse«, da dette udtryk i henhold til præmis 30 i Sevince-dommen forudsætter, »[at den pågældende arbejdstagers] situation på arbejdsmarkedet er permanent og ikke kun foreløbig«.

3. *Kommissionen* finder ikke, at den nationale rets spørgsmål tager tilstrækkeligt hensyn til den faktiske situation, sagsøgeren befandt sig i. Af sagsfremstillingen fremgår det nemlig, at der er væsentlige forskelle i forhold til Sevince-sagen. Sagsøgeren havde allerede før retssagens begyndelse arbejdet i to og et halvt år hos den samme arbejdsgiver med en gyldig opholds- og arbejdstilladelse, dvs. at han havde haft lovlig beskæftigelse.

Selv om man kan tale om en vis usikkerhed fra den 6. august 1984, nemlig datoen for afslaget på hans ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen, bør der tages hensyn til sagsøgerens situation efter den dom, der blev afsagt i første instans den 30. oktober 1987. I Sevince-sagen kunne klagens opsættende virkning udledes af selve loven. I den foreliggende sag har Verwaltungsgericht Wiesbaden, der ved kendelse af 23. maj 1985 har tillagt sagsøgerens klage opsættende virkning med tilbagevirkende gyldighed, og ved dom af 30. oktober 1987 tilpligtet sagsøgte ikke alene til at annullere den afgørelse, den havde truffet i forhold til sagsøgeren, men også til at forlænge hans opholdstilladelse, først »prima facie«, derefter endeligt bekræftet sagsøgerens ret til at få udstedt en opholdstilladelse. Endvidere havde sagsøgeren en gyldig arbejdstilladelse, selv i den periode, hvor han på grundlag af den af ham anlagte sag kun havde en fiktiv lovbestemt opholdsret. Derfor havde sagsøgerens situation siden den 30. oktober 1987, datoen for Verwaltungsgericht Wiesbaden's dom, været sikker og ikke kun foreløbig, for så vidt angår såvel hans arbejds-som hans opholdstilladelse.

Kommissionen har endvidere anført, at afgørelse nr. 1/80 bygger på princippet om de tyrkiske arbejdstageres gradvise integration, hvilket betyder, at de, såfremt de i en vis periode har boet på medlemsstaternes

område og fundet beskæftigelse på arbejdsmarkedet dér, skal have visse rettigheder, som dog ikke går så vidt som til at sikre dem fri bevægelighed i henhold til traktatens artikel 48, 49 og 50. I den foreliggende sag har sagsøgeren udøvet lovlig beskæftigelse som lønmodtager fra den 1. april 1982 til den 6. august 1984 og fra den 23. maj 1985, eller dog senest fra den 30. oktober 1987 til dags dato. Han havde allerede før den 6. august 1984 haft ret til forlængelse af sin opholdstilladelse i henhold til artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80. Den afbrydelse, der var mellem den 6. august 1984 og den 23. maj 1985, eller dog senest den 30. oktober 1987, i hans permanente situation, afbrød ikke hans integration i Forbundsrepublikken Tyskland, men fremmede hans integration som følge af den tid, der gik, og den stabilisering af hans situation, der derved indtraf.

Kommissionen har derfor foreslået, at det første præjudicielle spørgsmål besvares således:

»En tyrkisk arbejdstager opfylder betingelserne i artikel 6, stk. 1, tredje led, i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 vedrørende udvikling af associeringen, når han har været permanent og ikke midlertidigt beskæftiget på arbejdsmarkedet i mindst fire år i en medlemsstat, og når lovligheden af hans opholdstilladelse er bekræftet ved en førsteinstansdom, der giver ham medhold.«

C — *Andet præjudicielle spørgsmål*

1. *Den tyske regering* er af den opfattelse, at en vid fortolkning af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, hvorefter en »tyrkisk arbejdstager« efter denne bestemmelse er enhver tyrkisk statsborger, der udøver beskæftigelse som lønmodtager, uanset af hvilken grund han har taget ophold i en medlemsstat, og som medlemsstaten har meddelt opholdstilladelse, hverken svarer til denne afgørelses genstand eller formål.

Afgørelse nr. 1/80 er blot en etape i den i artikel 36 i tillægsprotokollen fastsatte gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til principperne i associeringsaftalens artikel 12; afgørelsen giver endnu ikke tyrkiske statsborgere fuldstændig fri bevægelighed som fastsat i traktatens artikel 48 for fællesskabsstatsborgere. Det afgørende kriterium for, om man tilhører den gruppe personer, der er omfattet af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, er ikke, om man har arbejde og den hertil nødvendige tilladelse, eller om man, hvis man er tyrkisk statsborger, træffer individuel beslutning om at udøve beskæftigelse som lønmodtager i en medlemsstat, men hvad formålet har været med udstedelsen af opholdstilladelsen. Derfor regulerer afgørelse nr. 1/80 alene den arbejdsretlige stilling og adgangen til beskæftigelse for tyrkiske statsborgere og medlemmer af deres familier, der som arbejdstagere har fået opholdstilladelse fra medlemsstaterne.

Efter den tyske regerings opfattelse er der intet holdepunkt for at hævde, at man har ønsket at give denne afgørelse en større rækkevidde til fordel for personer, som har fået opholdstilladelse og tilladelse til at arbejde under opholdet af andre grunde, f.eks. asylansøgere, studerende, personer, der er under uddannelse eller videreuddannelse som led i et arbejdsforhold, udenlandske medlemmer af nationale statsborgeres familie eller personer, som i medfør af loven eller en retsafgørelse har fået tildelt midlertidig opholdsret under behandlingen af en klage over afslag på en ansøgning om opholdstilladelse. Associeringsrådet kan ikke, allerede på grund af manglende kompetence, regulere denne persongruppes arbejdsmarkedsretlige stilling gennem afgørelse nr. 1/80.

Denne afgrænsning af persongruppen fremgår ligeledes umiddelbart af, at Fællesskabets kompetence til at udstede regler på området også er begrænset, idet medlemsstaterne har kompetencen med hensyn til tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Da associeringsaftalen i artikel 12, 13 og 14 alene fastsætter mulighed for at vedtage bestemmelser vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie etableringsret og frie udveksling af tjenesteydelser, kan Fællesskabet inden for rammerne af associeringen ikke have en mere vidtrækkende kompetence end den kompetence, det efter fællesskabsretten har til at regulere tredjelandsstatsborgeres ophold. Der kan ikke være tale om en overførsel af kompetence til Fællesskabet, selv ikke når medlemsstaterne giver andre tyrkiske statsborgere end dem, der får opholdstilladelse som arbejdstagere, adgang til arbejdsmarkedet.

Den tyske regering har af disse betragtninger udledt, at artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ikke gælder for sagsøgeren, som alene havde fået opholds- og senere arbejdstilladelse, fordi han var gift med en tysk statsborger, og har derfor foreslået, at også det andet præjudicielle spørgsmål besvares benægtende.

2. *Kommissionen* har for det første anført, at sagsøgeren i hovedsagen, som indrejste lovligt til Forbundsrepublikken Tyskland og arbejdede i to år med gyldig opholdstilladelse for samme arbejdsgiver, opfylder betingelserne for i medfør af artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 at få fornyet sin arbejdstilladelse.

Den har derefter henvist til, at Domstolen i Sevince-dommens præmis 29 fastslog, at der er snæver forbindelse mellem arbejdsret og opholdsret. Selv om Sevince-sagen vedrørte situationen for en tyrkisk arbejdstager efter fire års beskæftigelse, dvs. at den vedrørte fortolkningen af artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, kan man ikke heraf udlede, at denne forbindelse ikke allerede består i den i artikel 6, stk. 1, første led, omhandlede situation, såfremt betingelserne heri er opfyldt — således som tilfældet er i den foreliggende sag.

Kommissionen har endelig påpeget, at den nationale ret i forelæggelseskendelsen selv

har fastslået, at den omstændighed, at sagsøgeren oprindelig var rejst ind i Tyskland med et andet formål end at udøve beskæftigelse som lønmodtager, ikke ændrede noget ved hans rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, første led. Havde de tyske myndigheder forlænget opholdstilladelsen i medfør af bestemmelserne i denne artikel, ville sagsøgeren siden 1986 have haft fordel af den retlige situation, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, tredje led.

Følgelig har Kommissionen foreslået følgende besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål:

»Bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse, når en tyrkisk statsborger, der er indrejst til Forbundsrepublikken Tyskland for dér at indgå ægteskab med en tysk statsborger, fra hvem han er blevet skilt efter tre års ægteskab, efter skilsmissen ansøger om opholdstilladelse for at udøve beskæftigelse som lønmodtager og på tidspunktet på afslaget på denne ansøgning i to og et halvt år har arbejdet for den samme arbejdsgiver med gyldig arbejdstilladelse.«

Den tyske regering har erklæret ikke at kunne tilslutte sig Domstolens betragtninger i Sevince-dommen, ifølge hvilke artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 ved at give en tyrkisk arbejdstager, der i en vis periode har haft lovlig beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg, uundgåeligt indebærer, at arbejdstageren i det mindste på dette tidspunkt har opholdsret, også selv om den ikke udtrykkeligt regulerer hans opholdsretlige situation, da den ret, bestemmelsen tillægger tyrkiske arbejdstagere, ellers ville være helt illusorisk (dommens præmis 28 og 29). En ret til adgang til arbejdsmarkedet indebærer ikke nødvendigvis en generel opholdsret og er ikke nødvendigvis illusorisk uden sidstnævnte. På den ene side er det selv i fællesskabsretten muligt at sondre mellem ret til adgang til arbejdsmarkedet og opholdsret. Allerede i traktatens artikel 48 er det fastsat, at den frie bevægelighed består af to elementer, nemlig dels den ubegrænsede ret til arbejdsmarkedet, dels opholdsretten. På den anden side regulerer afgørelse nr. 1/80 med bindende virkning for medlemsstaterne den arbejdsmarkedsretlige stilling for de tyrkiske arbejdstagere, der får opholdsret. Dvs. at medlemsstaterne i de tilfælde, hvor denne afgørelse giver ret til adgang til arbejdsmarkedet, ikke kan sætte en stopper for de tyrkiske arbejdstageres ophold for at beskytte dette arbejdsmarked.

D — *Tredje præjudicielle spørgsmål*

1. *Den tyske regering* finder ikke, at afgørelse nr. 1/80 regulerer de opholdsretlige konsekvenser for en tyrkisk arbejdstager, der opfylder betingelserne i afgørelsens artikel 6, stk. 1.

I øvrigt er retten til adgang til arbejdsmarkedet endnu ikke sikret inden for rammerne af associeringen ved en opholdsret eller en pligt for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse. Afgørelse nr. 1/80 indebærer ikke en samlet regulering af den situation, der skal opnås ved associeringen, men en delvis og

midlertidig overgangsforanstaltning, som i henhold til artikel 36 i tillægsprotokollen til associeringen højst skal gælde i seks år. En ændring af den nuværende retsstilling, hvor medlemsstaterne skal tage stilling til de tyrkiske arbejdstageres opholdsret, kan kun gennemføres af Associeringsrådet selv og ikke ved en fortolkning af afgørelse nr. 1/80.

Endvidere kan der ved en fortolkning af afgørelse nr. 1/80 kun udledes en opholdsret inden for grænserne af Fællesskabets kompetence til at regulere opholdet for statsborgere fra tredjelande. Da bestemmelserne vedrørende associeringen ikke udstrækker Fællesskabets kompetence til de personkategorier, som har fået opholdsret af andre grunde end den, at de har lønnet arbejde, kan sagsøgeren i hovedsagen under ingen omstændigheder påberåbe sig en opholdsret i medfør af disse bestemmelser, heller ikke selv om der kan udledes en sådan ret af afgørelse nr. 1/80.

2. Ifølge *Kommissionen* fremgår det af punkt 2 i konklusionen til Sevince-dommen, at samtlige led i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 har direkte virkning. At det af artikel 6, stk. 3, fremgår, at medlemsstaterne skal fastsætte gennemførelsesbestemmelserne, ændrer ikke ved dette forhold. Ifølge præmis 22 i Sevince-dommen fastslår artikel 6, stk. 3, kun, at medlemsstaterne skal træffe de administrative foranstaltninger, som gennemførelsen af reglerne eventuelt måtte indebære, uden at medlemsstaterne kan fastsætte betingelser for eller begrænse den præcise og ubetingede ret, som reglerne tillægger de tyrkiske arbejdstagere. Uagtet at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har vedtaget særlige gennemførelsesbestemmelser vedrørende dette punkt i afgørelse nr. 1/80, kan man ikke betragte udstedelsen af en opholdstilladelse som en administrativ foranstaltning, såfremt udstedelsen er betinget af andre forhold end dem, der er fastsat i afgørelse nr. 1/80, eller er underkastet et forvaltningsorgans vidtgående skøn. Ganske vist kan medlemsstaterne i henhold til associeringsaftalen regulere såvel indrejse til landet som den første arbejdsaftale og adgangen til visse erhverv, men de kan ikke gå så vidt som til ved opholdsretlige foranstaltninger at forhindre fuld opnåelse af de i artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 fastsatte rettigheder.

I betragtning af det ovenfor anførte har Kommissionen foreslået følgende besvarelse af det tredje præjudicielle spørgsmål:

»En tyrkisk arbejdstager kan umiddelbart støtte ret på artikel 6, stk. 1, første eller tredje led, i afgørelse nr. 1/80 for ud over forlængelse af arbejdstilladelsen at opnå forlængelse af opholdstilladelsen.«

III — Mundtlige indlæg afgivet i retsmødet

1. *Kus* har i retsmødet gjort gældende, at der ved »lovligt arbejdsmarked« efter artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal forstås et lands almindelige arbejdsmarked, dvs. det arbejdsmarked, hvor der frit indgås arbejdsaftaler mellem parterne, i modsætning til de særlige arbejdsmarkeder, hvortil adgangen er underkastet særlige betingelser. For så vidt angår beregningen af de beskæftigelsesperioder, der er nævnt i de forskellige led i artikel 6, stk. 1, vil manglende hensyntagen til en førsteinstansdom, der bekræfter sagsøgerens opholdsret, indebære, at en nægtelse, selv en ulovlig nægtelse, af at forlænge en opholdstilladelse vil kunne fratage sagsøgeren de rettigheder, han kan udlede af denne bestemmelse.

For så vidt angår anvendelsen af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, er begrundelsen for opholdet irrelevant. Ved »tyrkisk arbejdstager« efter denne bestemmelse skal forstås en tyrkisk statsborger, som udfører lønnet arbejde i et EF-land, uanset hvorledes han har fået dette arbejde. Sondringen mellem en opholdstilladelse udstedt med henblik på indgåelse af ægteskab og en opholdstilladelse udstedt med henblik på udøvelse af lønnet virksomhed er i øvrigt helt kunstig, idet det kun er naturligt, at en person, der har opnået opholdsret for at indgå ægteskab, før eller siden vil søge at bidrage til husstandsindkomsten. Da de rettigheder, en arbejdstager har i medfør af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, kun afhænger af, om han har lønnet arbejde, og ikke forudsætter ægteskab, kan de ikke bortfalde ved skilsmisse.

Kus har endelig henvist til Sevince-dommen og påpeget, at retten til adgang til arbejdsmarkedet og opholdsretten er snævert forbundne.

Derfor har han foreslået Domstolen at besvare de tre præjudicielle spørgsmål, der er stillet af den forelæggende ret, således:

»— En tyrkisk arbejdstager opfylder betingelserne i artikel 6, stk. 1, tredje led, i Associeringsrådet EØF-Tyrkiets afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen, når han i mindst fire år har haft tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, og lovligheden af hans ophold er bekræftet mindst ved en dom afsagt af en ret i første instans.

— Bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse, når en tyrkisk statsborger, som er indrejst til Forbundsrepublikken Tyskland med det formål at indgå ægteskab med en tysk statsborger, og hvis ægteskab er opløst ved skilsmisse efter tre år, efter skilsmissen ansøger om opholdstilladelse med det formål at udøve erhvervsvirksomhed som lønmodtager, og han på det tidspunkt, hvor der tages stilling til denne ansøgning, allerede har været beskæftiget i mere end ét år hos samme arbejdsgiver med gyldig arbejdstilladelse.

— En tyrkisk arbejdstager kan umiddelbart støtte ret på artikel 6, stk. 1, første og tredje led, i afgørelse nr. 1/80 for ud over forlængelse af arbejdstilladelsen at opnå forlængelse af opholdstilladelsen.«

2. *Den nederlandske regering* har erklæret sig enig med den tyske regering i, at tyrkiske statsborgere i medfør af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 kun får adgang til arbejdsmarkedet, for så vidt de opfylder betingelserne for at opnå opholdstilladelse i henhold til national ret. Uden lovligt ophold kan man ikke tale om lovlig beskæftigelse.

Den nederlandske regering har ligeledes støttet den tyske regerings synspunkt, hvorefter man ved anvendelsen af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal tage hensyn til formålet med den tyrkiske statsborgers indrejse til en medlemsstat. I Nederlandene sondres der i denne forbindelse mellem, om arbejdstagerne personligt har opnået opholdsret for at udøve beskæftigelse som lønmodtagere, eller om deres opholdsret er afhængig af deres familiemæssige situation. Mens de førstnævnte selv kan opnå arbejdstilladelse, ændrer de sidstnævntes situation sig efter deres familiemæssige og allerede deres opholdsretlige situation. Derfor skal en tyrkisk arbejdstager, som ikke allerede har fået udstedt en permanent opholdstilladelse i Nederlandene, ved skilsmisse fra en nederlandsk statsborger ansøge om en ny arbejdstilladelse.

Endelig har den nederlandske regering erklæret det ganske irrelevant, at sagsøgeren har fået medhold i første instans, da der endnu ikke var taget endelig stilling til, om hans ophold i Forbundsrepublikken Tyskland er retmæssigt og lovligt.

3. *Det Forenede Kongerige* har foreslået Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål således, at udtrykket »tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat«, som anvendes i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, betegner tyrkiske statsborgere, som er lovligt indrejst til en medlemsstat for dér at udøve lovlig virksomhed, og at udtrykket »lovlig beskæftigelse«, som anvendes i denne bestemmelses første og tredje led, skal fortolkes i overensstemmelse hermed. Heraf følger, at den situation, hvori en tyrkisk statsborger befinder sig, når han får adgang til en medlemsstats område for dér at indgå ægteskab med en af denne medlemsstats statsborgere, og hvis ophold betragtes som lovligt, indtil han får udstedt opholdstilladelse i henhold til denne stats lovgivning efter tre eller fire års samliv, ikke er dækket. Dette gælder, også selv om den tyrkiske statsborger i henhold til national ret havde ret til at udøve beskæftigelse i denne medlemsstat i den i første og tredje led i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fastsatte periode, før han blev nægtet opholdstilladelse efter skilsmissen.

Ifølge Det Forenede Kongerige er denne fortolkning i overensstemmelse med ordlyden af og formålet med artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80. Ifølge denne bestemmelse er det ikke enhver tyrkisk arbejdstager, der er

omfattet af de rettigheder, der kan udledes af bestemmelsen, men alene dem »med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked« eller ifølge den engelske version dem, der er »duly registered as belonging to the labour force«. Endvidere vil det være i overensstemmelse med associeringsaftalens udtrykkelige formål, nemlig at styrke de handelsmæssige og økonomiske bånd mellem de kontraherende parter og inden for aftalens rammer afskaffe enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvis man betragter afgørelse nr. 1/80 som en foranstaltning, der fastlægger fælles regler for fornyelse af arbejdstilladelser, der gives tyrkiske statsborgere, som er indrejst til medlemsstaterne for at udøve beskæftigelse som lønmodtagere. Såfremt afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den tillægger enhver tyrkisk arbejdstager, der har ret til at udøve beskæftigelse i en medlemsstat i henhold til denne medlemsstats særlige lovgivning, de i artikel 6, stk. 1, fastsatte rettigheder, ville det på grund af forskellene mellem de nationale lovgivninger føre til vidt forskellige resultater i de forskellige medlemsstater.

F.A. Schockweiler
Refererende dommer