CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 15 mei 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij uitspraak van 1 juni 1989 heeft de Raad van State drie prejudiciële vragen gesteld over bepalingen van besluiten van de bij de associatieovereenkomst EEG-Turkije [1] in het leven geroepen associatieraad EEG-Turkije. Die vragen hebben betrekking op een geschil tussen S. Z. Sevince, van Turkse nationaliteit, en de Nederlandse staatssecretaris van Justitie.

2. Sevince verkreeg op 22 februari 1979 een vergunning tot verblijf in Nederland wegens zijn huwelijk met een aldaar woonachtige landgenote. Een verzoek om verlenging van de geldigheid van zijn vergunning werd op 11 september 1980 door de staatssecretaris van Justitie afgewezen. Die afwijzing berustte op het feit dat het echtpaar Sevince inmiddels niet meer samenwoonde. Het verzoek om herziening van Sevince alsmede het beroep bij de Raad van State tegen de stilzwijgende afwijzing van dat verzoek, hadden schorsende werking. In de Nederlandse wetgeving bestaat van rechtswege schorsende werking in geval van beroep. [2] Nadat zijn beroep bij uitspraak van de Raad van State van 12 juni 1986 was verworpen, verzocht Sevince de staatssecretaris van Justitie op 13 april 1987 om een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst, waarbij hij zich baseerde op een bepaling van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 van de associatieraad EEG-Turkije, volgens welke een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort, na een bepaalde periode van legale arbeid vrije toegang heeft tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze. Opmerking verdient, dat volgens Sevince de perioden van arbeid in loondienst krachtens de door de minister van Sociale Zaken afgegeven vergunning gedurende de tijd dat de gevolgen van het niet-verlengen van zijn verblijfsvergunning waren opgeschort tot de definitieve beslissing op zijn beroep, moeten worden meegeteld voor de duur van de legale arbeid in de zin van de vorenaangehaalde besluiten.

3. Sevince stelde bij de Raad van State beroep in tegen de beschikking van de staatssecretaris van Justitie tot weigering van zijn verzoek van 13 april 1987. De Raad van State zag aanleiding, het Hof vragen te stellen over de draagwijdte en de betekenis van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80. In hoofdzaak vraagt dit hoge rechtscollege het Hof allereerst, of de betrokken bepalingen van die besluiten normen zijn waarvan de uitlegging onder 's Hofs bevoegdheid valt krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, en zo ja, of die bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn in de Lid-Staten van de EEG, en voorts of het begrip legale arbeid daarin enkel betrekking heeft op een legale situatie in het licht van de wetgeving omtrent de tewerkstelling van vreemdelingen, dan wel tevens op het bezit van een verblijfstitel.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Overeenkomst houdende totstandbrenging van een associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, getekend te Ankara op 12 september 1963, namens de Gemeenschap gesloten bij besluit van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, blz. 3685).

2 — Artikel 38 van de vreemdelingenwet.

I — De eerste prejudiciële vraag

4. De eerste vraag levert naar het mij voorkomt, geen echte moeilijkheid op. Zoals ter terechtzitting door de Nederlandse regering en door de Commissie werd opgemerkt, heeft het arrest Griekenland/Commissie van 14 november 1989[3] de twijfel weggenomen die eventueel nog zou kunnen bestaan over de bevoegdheid van het Hof om uit hoofde van artikel 177 de betrokken besluiten van de associatieraad EEG-Turkije uit te leggen.

5. Wat valt er uit dat arrest te leren? Het Hof herinnerde allereerst aan het feit, dat naar vaste rechtspraak, laatstelijk in het arrest Demirel van 30 september 1987[4], dat ook de associatieovereenkomst EEG-Turkije betrof,

„de bepalingen van een door de Raad afgesloten akkoord conform de artikelen 228 en 238 EEG-Verdrag vanaf de inwerkingtreding van het akkoord een integrerend bestanddeel vormen van de communautaire rechtsorde".[5]

Vervolgens stelde het Hof vast, dat

„artikel 22 van de associatieovereenkomst EEG-Turkije voor de verwezenlijking van de daarin neergelegde doelstellingen en in de daarin voorziene gevallen, aan de associatieraad beslissingsbevoegdheid toekent".

Het Hof overwoog, dat besluit nr. 2/80 van de associatieraad tot vaststelling van de voorwaarden voor de inwerkingtreding van de steun aan Turkije, door de associatieraad in het institutionele kader van de associatie was geplaatst en dat dit besluit

„door zijn rechtstreeks verband met de associatieovereenkomst sinds zijn inwerkingtreding integrerend deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde".[6]

6. Mij dunkt, dat over de in de onderhavige zaak bedoelde besluiten van de associatieraad nrs. 2/76 en 1/80 evenzo moet worden geoordeeld en dat zij behoren tot de communautaire rechtsorde. De bepalingen van die besluiten die de situatie betreffen van de Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoren, houden immers verband met de in artikel 12 van de associatieovereenkomst vastgelegde doelstellingen, volgens welke de overeenkomstsluitende partijen zijn overeengekomen, zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 EEG-Verdrag ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen, en door artikel 36 van het aanvullend protocol[7], dat bepaalt dat het vrije verkeer geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst. Volgens de tweede considerans van besluit nr. 2/76 betekenen die bepalingen van de overeenkomst en het protocol, dat de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomen elkaar voorrang te geven voor de toelating van hun

3 — Zaak 30/88, Jurispr. 1989, blz. 3711.
4 — Zaak 12/86, Jurispr. 1987, blz. 3719.
5 — Zaak 30/88, reeds aangehaald, r. o. 12.
6 — Ibidem, rechtsoverweging 13.
7 — Aanvullend protocol ondertekend te Brussel op 23 november 1970, namens de Gemeenschap gesloten bij verordening nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1).

werknemers tot hun respectieve arbeidsmarkt. Volgens de derde considerans van besluit nr. 2/71 vormen de bepalingen van dat besluit de uitvoering van dat beginsel in het kader van een eerste etappe. De tweede etappe is geconcretiseerd door de sociale bepalingen van besluit nr. 1/80.

7. Men ziet dus, dat de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 rechtstreeks verband houden met de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol. Ik zie niet in, waarom daaruit niet dezelfde consequenties zouden moeten worden getrokken als voor besluit nr. 2/80, namelijk dat zij tot de communautaire rechtsorde behoren. In het bijzonder kan niet worden tegengeworpen, dat de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 voor het vrije verkeer van werknemers buiten de communautaire rechtsorde zouden blijven, omdat het aan de Lid-Staten zou staan, de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen. Het arrest Demirel heeft er immers aan herinnerd, onder verwijzing naar het arrest Kupferberg van 26 oktober 1982[8], dat

„door ervoor te zorgen dat de verplichtingen uit een door de gemeenschapsinstellingen gesloten overeenkomst worden nagekomen, de Lid-Staten in de communautaire rechtsorde een verplichting jegens de Gemeenschap vervullen, die de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van de overeenkomst op zich heeft genomen".[9]

Daaruit wordt de conclusie getrokken, dat het Hof wel degelijk bevoegd is tot uitlegging van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers in de associatieovereenkomst EEG-Turkije en het protocol. Ik meen dan ook, dat de materie waarop de besluiten nrs. 276 en 1/80 betrekking hebben, deze niet buiten de communautaire rechtsorde doet vallen en mitsdien ook niet buiten de uitleggingsbevoegdheid van het Hof.

8. Uit 's Hofs rechtspraak blijkt immers duidelijk, dat de bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van de bepalingen van een door de Raad gesloten overeenkomst, rechtstreeks voortvloeit uit het feit dat die bepalingen deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. In het arrest Demirel wordt voor de zojuist weergegeven conclusie op dit punt uitdrukkelijk verwezen naar het arrest van 30 april 1974 (Haegeman[10]). Evenzo vloeit de bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 voort uit het feit dat zij vanaf hun inwerkingtreding deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. Ik geef dan ook in overweging, de eerste vraag van de Raad van State bevestigend te beantwoorden.

II — De tweede prejudiciële vraag

9. Deze betreft de vraag of de betrokken bepalingen van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 rechtstreeks toepasselijk zijn op het grondgebied van de Lid-Staten. Deze vraag heeft geleid tot zeer belangrijke uiteenzettingen in het kader van de schriftelijke procedure en ter terechtzitting. Sevince en de Commissie menen, dat zij bevestigend moet worden beantwoord, terwijl de Nederlandse en de Duitse regering het tegendeel vinden.

10. Daar het hier bepalingen betreft die hun plaats niet hebben in een gemeenschapsverdrag noch in een „klassieke" akte van een gemeenschapsinstelling, maar die voort-

8 — Zaak 104/81, Jurispr. 1982, blz. 3641.

9 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 11.

10 — Zaak 181/73, Jurispr. 1974, blz. 449.

vloeien uit besluiten van een orgaan dat in het leven is geroepen door een overeenkomst van de Gemeenschap met een derde land, moet allereerst worden gepreciseerd, volgens welke beginselen moet worden bepaald of die bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn.

11. In het arrest Demirel heeft het Hof het in het algemeen geformuleerd als volgt:

„Een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is". [11]

Met die beginselen voor ogen heeft het Hof in hetzelfde arrest onderzocht of sommige bepalingen van de associatieovereenkomst EEG-Turkije rechtstreeks toepasselijk waren. Die beginselen lijken mij evenzeer relevant wanneer het gaat over het al dan niet rechtstreeks toepasselijk zijn van bepalingen in *besluiten* van de bij de associatieovereenkomst EEG-Turkije ingestelde associatieraad. Aangezien immers de besluiten van deze raad, zoals wij zagen, tot de communautaire rechtsorde behoren, zie ik geen reden waarom zij a priori geen rechtstreeks toepasselijke bepalingen zouden kunnen bevatten, terwijl dat voor de overeenkomst zelf juist wel is aangenomen. Integendeel, het feit dat een tekst tot de communautaire rechtsorde behoort, betekent volgens mij dat het uitgesloten is dat deze in beginsel geen rechtstreeks toepasselijke bepalingen zou kunnen bevatten. We moeten ons dan ook naar de criteria van het arrest Demirel richten, zoals trouwens ook de partijen in het hoofdgeding en de Commissie vinden, terwijl de Duitse regering harerzijds slechts daarom geconcludeerd heeft dat die criteria niet op de besluiten van de associatieraad zijn toe te passen, omdat zij van opvatting is, dat deze niet tot de communautaire rechtsorde behoren. Dat de in het arrest Demirel ontwikkelde criteria in de onderhavige zaak relevant zijn, staat dus wel vast.

12. Wij zullen de betrokken bepalingen thans dus in het licht van die criteria moeten onderzoeken, maar wel in het oog houdend dat het voorwerp en de aard van de besluiten van de associatieraad moeten worden gezien in het algemene kader van de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol.

13. Artikel 22 van de associatieovereenkomst verklaart voor de verwezenlijking van de daarin vermelde doelstellingen en in de daarin bedoelde gevallen de associatieraad „bevoegd tot het nemen van besluiten", en bepaalt voorts, dat elk van beide partijen „verplicht is de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten". De bepalingen van de besluiten van de associatieraad, waarvan de rechtstreekse toepasselijkheid hier aan de orde is, houden zoals gezegd verband met het vrije verkeer van werknemers. Dienaangaande bepaalt artikel 12 van de overeenkomst van Ankara, dat „de overeenkomstsluitende partijen overeenkomen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen". Artikel 36 van het aanvullend protocol bepaalt: „Het vrije verkeer van

11 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 14.

werknemers tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst. De hiertoe nodige regels worden door de associatieraad bepaald."

14. In besluit nr. 2/76 wordt blijkens artikel 1 „de wijze van toepassing voor de tenuitvoerlegging van artikel 36 van het aanvullend protocol voor een eerste etappe vastgelegd", en die eerste etappe is bepaald op vier jaar ingaande op 1 december 1976. Besluit nr. 1/80 beoogt volgens artikel 1 „het weer op gang brengen en de ontwikkeling van de associatie". Het bevat voor dat doel bepalingen betreffende de landbouw en de economische en technische samenwerking, die op 1 juli 1980 in werking treden, alsmede sociale bepalingen, die vanaf 1 december 1980 van toepassing zijn.

15. De vraag van de rechter a quo betreft met name enerzijds artikel 2, sub b, van besluit nr. 2/76 en/of artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, en anderzijds artikel 7 van besluit nr. 2/76 en/of artikel 13 van besluit nr. 1/80. Daar het erom gaat, de werking van die bepalingen af te bakenen, is het noodzakelijk ze woordelijk te citeren.

16. Artikel 2, sub b, van besluit nr. 2/76 luidt: „Na vijf jaar legale arbeid in een Lid-Staat van de Gemeenschap, heeft de Turkse werknemer aldaar vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze". Artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, één van de sociale bepalingen van dat besluit, bepaalt dat de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort, „na vier jaar legale arbeid, in die Lid-Staat vrije toegang heeft tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze". Zoals men ziet, verschilt de tweede bepaling hoofdzakelijk van de eerste doordat zij de voorwaarde van legale arbeid, die aanvankelijk op vijf jaar was gesteld, tot vier jaar vermindert.

17. Artikel 7 van besluit nr. 2/76 bepaalt: „De Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn." Aan die formulering voegt artikel 13 van besluit nr. 1/80 na het woord „werknemers" de woorden „en hun gezinsleden" toe.

18. Als men om te beginnen enkel afgaat op de letterlijke tekst, valt moeilijk te ontkennen, dat de zojuist aangehaalde bepalingen a priori een duidelijke indruk maken. De artikelen 2, sub b, van besluit nr. 2/76 en 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 lijken mij ondubbelzinnig voor te schrijven, dat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze wordt verleend aan de Turkse werknemer die gedurende een nauwkeurig bepaalde tijd legaal in een Lid-Staat heeft gewerkt. De artikelen 7 van besluit nr. 2/76 en 13 van besluit nr. 1/80 lijken duidelijk een tot de Lid-Staten en Turkije gerichte standstill-clausule te zijn met betrekking tot de voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers wier verblijfs- en arbeidssituatie legaal is.

19. Maar schijn kan bedriegen en wij zullen moeten nagaan, of het voorwerp en de aard van de associatieovereenkomst of de opzet

van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 niet belet, dat er sprake is van duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen. Die bepalingen moeten daarom weder in hun context worden geplaatst.

20. Vertoont het algemene karakter van de associatieovereenkomst, dat uit de voornaamste doelstelling ervan valt op te maken, aspecten die onverenigbaar zijn met de rechtstreekse toepasselijkheid van de bedoelde bepalingen? Gezien het arrest Demirel, lijkt een bevestigend antwoord op die vraag niet mogelijk. Indien immers de associatieovereenkomst EEG-Turkije, gezien haar voornaamste doelstellingen binnen het door de overeenkomst geschapen juridisch kader, het bestaan van enige rechtstreeks toepasselijke regel uitsloot, zou het Hof in dat arrest op grond van dergelijke overwegingen hebben verklaard, dat de artikelen 12 van de overeenkomst en 36 van het aanvullend protocol geen rechtstreeks toepasselijk karakter hebben. Dat is evenwel niet het geval. Het Hof heeft immers verklaard:

„Naar structuur en inhoud wordt de overeenkomst daardoor gekenmerkt, dat zij in het algemeen de doelstellingen van de associatie vermeldt en richtlijnen geeft voor de verwezenlijking van die doelstellingen, zonder zelf nauwkeurig te bepalen hoe dit moet worden bereikt." [12]

Vervolgens merkt het Hof op:

„Slechts voor enkele bijzondere vraagstukken stellen de aangehechte protocollen, die later vervangen zijn door het aanvullend protocol, gedetailleerde regels vast." [13]

Daarna onderzoekt het Hof de inhoud van artikel 12 van de overeenkomst en artikel 36 van het protocol en concludeert het

„dat deze bepalingen in wezen een programmatisch karakter hebben en niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om het vrije verkeer van werknemers rechtstreeks te kunnen regelen". [14]

21. Het Hof heeft dus het ontbreken van rechtstreekse toepasselijkheid afgeleid uit de wetgevingstechniek, uit de opzet zou men kunnen zeggen, van de overeenkomst en het protocol, in het bijzonder van artikel 12 respectievelijk artikel 36 daarvan. Het Hof heeft anderzijds geen enkele omstandigheid met betrekking tot de grondslagen van de overeenkomst genoemd, die zich tegen rechtstreekse toepasselijkheid zou verzetten. Ik meen dan ook, dat de hoofddoelstellingen die aan de overeenkomst ten grondslag liggen, in geen enkel opzicht aan rechtstreekse toepasselijkheid in de weg staan.

22. Aan die indruk wordt niet afgedaan wanneer men de associatieovereenkomst EEG-Turkije en haar aanvullend protocol vergelijkt met de associatieovereenkomst EEG-Griekenland. Bij die vergelijking komen immers belangrijke overeenkomsten aan het licht. Gewezen zij hier op de vrijwel volledige overeenstemming tussen de preambules van de twee overeenkomsten en op het feit dat de vierde alinea van de preambule van de associatieovereenkomst EEG-Turkije — „erkennende, dat de steun van de Europese Economische Gemeenschap bij het streven van het Turkse volk naar verbetering van zijn levensstandaard in een later stadium de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap zal vergemakkelijken" — precies hetzelfde is geformuleerd als de vierde alinea van de associatieovereenkomst EEG-

12 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 16.

13 — Ibidem.

14 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 23.

Griekenland, behalve dat de laatste uiteraard spreekt over het Griekse volk en de toetreding van Griekenland. Dit verklaart zeker, dat de inhoud van de associatieovereenkomst EEG-Turkije, aangevuld door het aanvullend protocol, vaak heel nauw aansluit bij de inhoud van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland.

23. Gezien de overeenkomst in hoofddoelstelling in die preambules, kan men dan ook moeilijk stellen, dat het karakter van de ene doelstelling rechtstreekse toepasselijkheid uitsluit en dat van de andere niet. Ik herinner eraan, dat het Hof in zijn arrest van 29 april 1982 (Pabst & Richarz) [15] heeft bevestigd, dat artikel 53, lid 1, van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland rechtstreeks toepasselijk is. Dat zou niet denkbaar zijn geweest indien de uit de preambule van die overeenkomst blijkende hoofddoelstellingen, die nagenoeg identiek zijn aan die van de preambule van de associatieovereenkomst EEG-Turkije, rechtstreekse toepasselijkheid uitsloot. Er is dan ook geen grond voor de veronderstelling, dat dat bij de hoofddoelstellingen van deze laatste overeenkomst wel het geval zou zijn.

24. Een zelfde conclusie valt te trekken uit de algemene doelstellingen in respectievelijk titel I van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland en titel I van de associatieovereenkomst EEG-Turkije. Artikel 2, lid 1, van die titel — „de overeenkomst heeft ten doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren" — is immers nagenoeg identiek met artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland, en uit het tweede lid van beide artikelen blijkt, dat beide overeenkomsten in beginsel zijn gewijd aan de verwezenlijking van de „doelstellingen" van lid 1. Vermeld zij nog, dat die „doelstellingen" in de overeenkomst EEG-Turkije worden verwezenlijkt middels „de geleidelijke totstandbrenging van een douane-unie" [16] en „het nader tot elkaar brengen van het economische beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap, ten einde de goede werking van de associatie en de ontwikkeling van de hiertoe benodigde gemeenschappelijke maatregelen te verzekeren" [17], terwijl in de overeenkomst EEG-Griekenland de verwezenlijking van die „doelstellingen" de „oprichting van een douane-unie" [18] impliceert alsook „de bevordering van gemeenschappelijk optreden door de partijen en de harmoniëring van hun beleid op de in de overeenkomst genoemde gebieden". [19] In wezen lijken de significante verschillen tussen de twee overeenkomsten op het punt van hun respectieve grondbeginselen vooral te liggen in het ritme van de verwezenlijking van de doelstellingen. De overeenkomst EEG-Turkije voorziet dienaangaande een voorbereidende fase voorafgaand aan de tweede, zogenoemde overgangsfase, terwijl de associatieovereenkomst EEG-Griekenland geen voorbereidende fase kent. Die specifieke ritmen verklaren de in de overeenkomst EEG-Turkije voorziene „geleidelijkheid" bij de totstandbrenging van de douane-unie. Ook vormen zij er de verklaring voor, dat de overeenkomst EEG-Turkije, die op vrij veel punten algemener is dan de overeenkomst EEG-Griekenland, aan het eind van de

15 — Zaak 17/81, Jurispr. 1982, blz. 1331.

16 — Artikel 2, lid 2, van de overeenkomst EEG-Turkije.

17 — Artikel 4, lid 1, tweede streepje, van de overeenkomst EEG-Turkije.

18 — Artikel 2, lid 2, van de overeenkomst EEG-Griekenland.

19 — Ibidem.

voorbereidende fase is aangevuld met een aanvullend protocol, waarin het merendeel van die punten nader wordt uitgewerkt.

25. Wat de in beide overeenkomsten in titel I — „De beginselen" — geformuleerde algemene doelstellingen betreft, lijken de overeenkomsten dan ook nog groter dan de verschillen, vooral bij de overgangsfase van de overeenkomst EEG-Turkije, waarover het in de onderhavige zaak gaat. Afgezien van de „ritmen" kan men vaststellen, dat het enige opmerkelijke verschil in de definitie van de algemene doelstellingen daarin ligt, dat in de overeenkomst EEG-Turkije vooral wordt gesproken over de noodzaak van „coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen" [20], terwijl zoals gezegd de overeenkomst EEG-Griekenland veeleer de „harmoniëring" [21] van het beleid vooropstelt. Een dergelijk verschil in de formulering van de beginselen is, dunkt mij, niet voldoende om de bepalingen voor de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de overeenkomst EEG-Turkije *principieel* rechtstreekse toepasselijkheid te ontzeggen.

26. Als ik thans van de hoofdlijnen en de algemene doelstellingen van de overeenkomst EEG-Turkije overga op de ontwikkeling van de bijzondere doelstellingen, stel ik vast, dat zich, gelet op het reeds aangehaalde arrest Pabst & Richarz, nóg een vergelijking met de associatieovereenkomst EEG-Griekenland opdringt. Zoals gezegd, overwoog het Hof na onderzoek van artikel 53, lid 1, van die overeenkomst, dat deze in soortgelijke bewoordingen als artikel 95 EEG-Verdrag gestelde bepaling in het kader van de associatie tussen de Gemeenschap en Griekenland een zelfde functie heeft als artikel 95. Voorts overwoog het Hof:

„Zij behoort immers tot de bepalingen ter voorbereiding van de toetreding van Griekenland tot de Gemeenschap door de oprichting van een douane-unie, de harmonisatie van het landbouwbeleid, de invoering van het vrije verkeer van werknemers en door andere maatregelen betreffende een geleidelijke aanpassing aan de eisen van het gemeenschapsrecht." [22]

En verder:

„Uit de bewoordingen van het hiervoor aangehaalde artikel 53, lid 1, alsmede uit het doel en de aard van de associatieovereenkomst waarvan het deel uitmaakt, volgt derhalve dat deze bepaling zich verzet tegen een nationale ontheffingsregeling die binnenlands gedistilleerd fiscaal gunstiger behandelt dan uit Griekenland ingevoerd gedistilleerd. Zij bevat een duidelijke en nauwkeurige verplichting voor welker uitvoering en werking generlei nadere handeling vereist is." [23]

Het Hof concludeerde, dat de betrokken bepaling „zo gezien" [24] moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn.

27. Zoals wij zagen, kan op grond van de preambule van de associatieovereenkomst EEG-Turkije niet bij voorbaat worden uitgesloten dat de bepalingen van die overeenkomst verband houden met de doelstelling,

20 — Artikel 5 van de overeenkomst EEG-Turkije.

21 — Artikel 2, lid 2, van de overeenkomst EEG-Griekenland.

22 — Zaak 17/81, reeds aangehaald, r. o. 26.

23 — Ibidem, rechtsoverweging 27.

24 — Ibidem.

de eventuele toetreding van Turkije tot de Gemeenschap voor te bereiden. Opgemerkt zij voorts, dat die bepalingen wat de voorwaarden voor het tot stand brengen van een douane-unie betreft, grotendeels overeenstemmen met die van de overeenkomst EEG-Griekenland. Daarentegen zien de bepalingen van de overeenkomst EEG-Turkije betreffende de landbouw niet op harmonisatie van de landbouwpolitiek, zoals in de overeenkomst EEG-Griekenland, maar op de overneming door Turkije van de maatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid „waarvan de toepassing ... volstrekt noodzakelijk is voor de totstandbrenging van het vrije verkeer van landbouwprodukten tussen de Gemeenschap en Turkije".[25] Wat het derde uitdrukkelijk in het arrest Pabst & Richarz genoemde terrein betreft, het vrije verkeer van werknemers, merke men op, dat volgens artikel 44 van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland „het vrije verkeer van werknemers *zoals dit voortvloeit* uit de artikelen 48 en 49 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap tussen de Lid-Staten en Griekenland tot stand wordt gebracht op de datum en op de wijze die zullen worden vastgesteld door de associatieraad".[26] Artikel 12 van de associatieovereenkomst EEG-Turkije bepaalt zoals gezegd slechts dat de overeenkomstsluitende partijen *zich laten leiden* door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap ten einde geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen. In deze materie alsmede die van de landbouw toont de formulering van de overeenkomst EEG-Turkije duidelijk een geringere zorg voor „een geleidelijke aanpassing aan de eisen van het gemeenschapsrecht", om de bewoordingen van het arrest Pabst & Richarz te gebruiken. Opgemerkt zij evenwel, dat die overeenkomst samen met het aanvullend protocol op het gebied van het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid, en met name wat de mededinging, het belastingwezen en de aanpassing van de wetgevingen betreft, bepalingen bevat die die van de associatieovereenkomst EEG-Griekenland benaderen dan wel daaraan gelijk zijn en die in zekere mate getuigen van de wens om tot de eerdergenoemde „geleidelijke aanpassing" te komen.

28. Ontegenzeglijk gaat de associatieovereenkomst EEG-Turkije minder ver in die richting dan de overeenkomst EEG-Griekenland, al bevat zij samen met het aanvullend protocol wel een aantal bepalingen waarin de doelstelling van geleidelijke aanpassing van Turkije aan de eisen van het gemeenschapsrecht tot uitdrukking komt. Dat wil evenwel nog niet zeggen, dat de bepalingen die in het kader van die overeenkomst die doelstelling betreffen, in beginsel niet rechtstreeks toepasselijk kunnen zijn. Blijkens 's Hofs rechtspraak hoeft een bepaling niet in een verreikende associatieovereenkomst te staan om rechtstreeks toepasselijk te kunnen zijn. Het Hof heeft immers de rechtstreekse toepasselijkheid erkend van een bepaling van de overeenkomst van Yaoundé van 1963[27] en van een bepaling van de in 1972 met Portugal gesloten vrijhandelsovereenkomst[28], terwijl in beide gevallen, overigens in onderling geheel verschillende contexten, de mate van aanpassing aan het gemeenschapsrecht duidelijk geringer was dan in de overeenkomst EEG-Turkije en uiteindelijke toetreding tot de EEG niet als doelstelling was genoemd, in tegenstelling tot hetgeen is vast te stellen in de preambule van deze laatste overeenkomst.

29. Ik meen dan ook, dat men bij beschouwing van de totale inhoud van de associatieovereenkomst EEG-Turkije inclusief het aanvullend protocol niet kan concluderen, dat rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen in beginsel is uitgesloten, ondanks

25 — Artikel 33, lid 1, van het aanvullend protocol.

26 — Cursivering van mij.

27 — Arrest van 5 februari 1976, zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129.

28 — Zaak 104/81, reeds aangehaald.

de geringere mate van aanpassing aan de eisen van het gemeenschapsrecht dan in de overeenkomst EEG-Griekenland. Mitsdien kan men evenmin concluderen, dat die rechtstreekse toepasselijkheid zou zijn uitgesloten voor de bepalingen van de besluiten van de in de overeenkomst voorziene associatieraad.

30. Kan men dan op grond van het volgens het Hof in wezen programmatische karakter van de artikelen 12 van de associatieovereenkomst en 36 van het aanvullend protocol tot de slotsom komen, dat de besluiten van de associatieraad die daaraan uitvoering geven, niet rechtstreeks toepasselijk zijn? Volgens mij rechtvaardigt het arrest Demirel een dergelijke conclusie niet. Daarin heeft het Hof immers uitdrukkelijk de zuiver programmatische strekking van die artikelen verklaard door de omstandigheid, dat het vaststellen van nadere regelen op het betrokken gebied bij besluiten aan de associatieraad moest gebeuren. Het Hof verklaarde in het bijzonder:

„Artikel 36 van het protocol verleent alleen de associatieraad de bevoegdheid om nauwkeurige regels vast te stellen voor de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, daarbij rekening houdend met politieke en economische overwegingen die met name verband houden met de geleidelijke tostandbrenging van de douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid der partijen, en volgens de modaliteiten die die raad eventueel voor noodzakelijk houdt." [29]

Daarna merkte het Hof op:

„Het enige besluit dat de associatieraad op dit gebied heeft genomen, is besluit nr. 1/80 van 19 september 1980. Dit verbiedt nieuwe beperkende voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse werknemers die reeds op regelmatige wijze in de arbeidsmarkt van de Lid-Staten geïntegreerd zijn."

Maar, zo voegde het Hof eraan toe, „met betrekking tot de gezinshereniging is echter geen dergelijk besluit genomen," [30] om vervolgens te concluderen, dat die artikelen van de overeenkomst en het protocol een „programmatisch karakter" hadden.

31. Verre van bij voorbaat de rechtstreekse toepasselijkheid uit te sluiten van de besluiten van de associatieraad betreffende het vrije verkeer van werknemers, verklaart het arrest Demirel dus integendeel ten aanzien van de bepalingen van de overeenkomst en het protocol, dat die besluiten als het ware de *functie* hebben, nadere regelen op dat gebied te geven. Men kan zich trouwens afvragen, of niet reeds thans uitdrukkelijk een „etiket" van nadere regelgeving op besluit nr. 1/80 is gedrukt, doordat daarin jegens de reeds tot de legale arbeidsmarkt van de Lid-Staten behorende Turkse werknemer elke nieuwe beperking met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid wordt verboden. Waar de besluiten van de associatieraad inzake het vrije verkeer van werknemers de bestemming van nadere regelgeving hebben, lijkt men in ieder geval de plank volledig mis te slaan wanneer men doet alsof het enkele feit dat het Hof heeft vastgesteld, dat de artikelen 12 van de overeenkomst en 36 van het protocol een programmatisch karakter hebben per definitie in de weg staat aan rechtstreekse toepasselijkheid

29 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 21.

30 — Ibidem, rechtsoverweging 22.

van de besluiten die een nadere uitwerking daarvan zijn.

32. Op dit punt aangekomen, meen ik dat buiten de besluiten nr. 2/76 en nr. 1/80 zelf geen enkel principieel beletsel te vinden is voor rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen ervan — voor zover zij althans duidelijk, nauwkeurig omschreven onvoorwaardelijk zijn — die uitvoering geven aan de artikelen 12 van de overeenkomst en 36 van het aanvullend protocol.

33. Bezien wij daarom thans de opzet van de betrokken bepalingen in hun eigen kader, dat wil zeggen in dat van genoemde besluiten van de associatieraad. Vooral bij deze benadering immers menen de Nederlandse en de Duitse regering, dat die bepalingen niet nauwkeurig omschreven noch onvoorwaardelijk zijn.

34. De bezwaren van de Nederlandse en de Duitse regering betreffen een eerste aspect van de draagwijdte van de betrokken bepalingen. De Duitse regering heeft er met name op gewezen, dat de overeenkomst weliswaar het nemen van besluiten die rechtstreeks individuele voordelen toekennen, niet geheel uitsluit, maar dat zij niettemin uitgaat van het beginsel, dat de besluiten van de associatieraad omzetting behoeven, en dat ingevolge de door de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten op 12 september 1963 gesloten overeenkomst — en met name artikel 2 daarvan — betreffende de maatregelen voor de uitvoering van de associatieovereenkomst, vaststaat dat wat de EEG betreft, alle besluiten van de associatieraad een omzettingshandeling vergen. Een dergelijke handeling, die verschilt al naar gelang het gaat om een materie die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap dan wel van de Lid-Staten valt, zou in elk geval nodig zijn om besluiten van de associatieraad werking in de Lid-Staten te verlenen, en er zou dus geen sprake zijn van rechtstreekse toepasselijkheid voor dit soort besluiten.

35. Die beweringen over de principiële noodzaak van omzetting van de besluiten van de associatieraad lijken te worden gelogenstraft door het eerder aangehaalde arrest van het Hof in de zaak Griekenland/Commissie. Na onderzoek van de bepalingen van besluit nr. 2/80 van de associatieraad verklaarde het Hof daarin immers, dat

„deze ... zonder voorafgaande aanvullende maatregelen kunnen worden uitgevoerd",

en dat

„artikel 2 van de intergouvernementele overeenkomst dan ook in elk geval niet van toepassing is".[31]

Er is dus, dunkt mij, geen *principiële noodzaak* van „omzettingshandelingen" voor de uitvoering van besluiten van de associatieraad. Zoals uit 's Hofs arrest blijkt, hangt het van de mate van nauwkeurigheid van de betrokken bepalingen af of er uitvoeringsmaatregelen moeten worden genomen door de Gemeenschap of door de Lid-Staten. Dergelijke maatregelen zijn evenwel geen conditio sine qua non.

31 — Zaak 30/88, reeds aangehaald, r. o. 16.

36. Hetzelfde arrest geeft ook het begin van een antwoord op het betoog van de beide regeringen, dat ingevolge de artikelen 12 van besluit nr. 2/76 en 29 van besluit nr. 1/80 de overeenkomstsluitende partijen, ieder voor hun eigen gebied, de voor de uitvoering van het besluit noodzakelijke maatregelen treffen, en op de opmerkingen van de Nederlandse regering in het bijzonder over de artikelen 2, lid 2, van besluit nr. 2/76 en 6, lid 3, van besluit nr. 1/80. Volgens die bepalingen wordt de wijze van toepassing daarvan geregeld in de nationale voorschriften. In het licht van 's Hofs arrest lijkt het mij zeer wel mogelijk, dat een bepaling in een besluit van de associatieraad aldus wordt geformuleerd, dat de toepassing ervan niet van uitvoeringsmaatregelen afhangt. De overeenkomstsluitende partijen moeten de besluiten van de associatieraad uitvoeren, maar geenszins staat vast, dat de toepassing van die bepalingen in ieder geval *afhankelijk* is van uitvoeringsmaatregelen. Dat hangt blijkens dat arrest af van de opzet van de betrokken bepalingen. Uitvoeringsmaatregelen zijn slechts voorwaarde voor de toepassing van die bepalingen *indien* dat noodzakelijk is, en niet *omdat* dat altijd, a priori, noodzakelijk zou zijn.

37. Wanneer ik mij nu bepaal tot de formulering van de in geding zijnde bepalingen, moet ik zeggen dat het voor mij niet evident is, dat de daarin geformuleerde verplichtingen te vaag of te weinig nauwkeurig zijn om zonder uitvoeringsmaatregelen te worden toegepast. De vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van zijn keuze voor de Turkse werknemer die sinds een bepaald tijdstip tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat behoort, lijkt een regel die voldoende nauwkeurig is om als zodanig te worden toegepast. De formulering van de artikelen 2, lid 1, sub b, van besluit nr. 2/76 en 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 lijkt in het bijzonder mogelijk te maken, vast te stellen of in een bepaalde situatie die bepalingen worden overtreden doordat de daarin bedoelde vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst wordt belemmerd. Ook de standstill-bepaling van de artikelen 7 van besluit nr. 2/76 en 13 van besluit nr. 1/80 komt mij wel degelijk voor als een nauwkeurig bepaald verbod, waarvan de toepassing op zichzelf niet vraagt om uitvoeringsmaatregelen. Ook hier kan, dunkt mij, uit de formulering van die bepalingen worden opgemaakt, of er sprake is van een overtreding. Opgemerkt zij overigens, dat deze laatste artikelen zelfs niet specifiek voorzien in de vaststelling van nationale uitvoeringsmaatregelen.

38. Dat betekent evenwel niet, dat er geen maatregelen nodig zijn om bepaalde details te regelen of om de toepassingsvoorwaarden in bijzondere gevallen nader te omschrijven. Maar dat een bepaling niet evenveel specifieke regels bevat als er te regelen situaties zijn, wil niet zeggen dat die bepaling onnauwkeurig of voorwaardelijk is en dat zij als zodanig niet rechtstreeks toepasselijk kan zijn. In de rechtspraak van het Hof zijn tal van voorbeelden te vinden van bepalingen die algemeen zijn geformuleerd, waardoor 's Hofs uitlegging nodig was over de vraag of zij op een bepaald geval van toepassing waren, maar waar die algemeenheid geenszins aan hun rechtstreekse toepasselijkheid in de weg stond. Als rechtstreekse toepasselijkheid zou moeten worden ontzegd aan elke bepaling van gemeenschapsrecht die geen uitputtende omschrijving bevat van de gevallen waarop zij van toepas-

sing is, zouden hele stukken van 's Hofs rechtspraak verdwijnen. Moet er voorts nog aan worden herinnerd, dat de onbetwistbare bevoegdheid van de Lid-Staten om de middelen te bepalen voor het bereiken van een door een richtlijn beoogd resultaat, het Hof niet heeft belet in tal van gevallen het rechtstreeks toepasselijke karakter van bepalingen van een richtlijn te erkennen, hoewel de voor een gedetailleerde toepassing vereiste nationale omzettingsmaatregelen ontbraken?

39. Dienaangaande kan een parallel worden getrokken met de redenering van het Hof in het arrest van 4 december 1986 (FNV).[32] Over de vraag naar de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid[33], verklaarde het Hof, dat

„uit de bewoordingen van artikel 5, dat de Lid-Staten verplicht, ‚de nodige maatregelen [te nemen] opdat alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die strijdig zijn met het beginsel van gelijke behandeling worden ingetrokken', niet kan worden afgeleid dat het discriminatieverbod van bepaalde voorwaarden afhankelijk is. Want ook al laat artikel 5 de Lid-Staten een zekere beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de middelen, het is wel verbindend ten aanzien van het resultaat dat met deze middelen moet worden bereikt." [34]

Het Hof concludeerde dan ook:

„Hieruit volgt dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn de Lid-Staten geenszins de bevoegdheid geeft om de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling binnen zijn eigen werkingssfeer aan voorwaarden of beperkingen te binden, en dat deze bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om, ook zonder uitvoeringsmaatregelen... door particulieren voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen." [35]

40. Die conclusie kan volgens mij mutatis mutandis op de onderhavige zaak worden toegepast, nu de omstandigheid dat in de betrokken bepalingen van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 wordt bepaald dat de overeenkomstsluitende partijen maatregelen treffen ter uitvoering daarvan en, zo nodig, dat de Lid-Staten de toepassingsregelen vaststellen, niet betekent dat de toepassing van de regel van toegang tot de werkgelegenheid of van de standstill-bepaling door de Lid-Staten kan worden beperkt of aan voorwaarden gebonden. De duidelijke inhoud van die regels geeft de Lid-Staten niet het recht, daarin wijzigingen aan te brengen of er voorwaarden aan toe te voegen.

32 — Zaak 71/85, Jurispr. 1986, blz. 3855.
33 — PB 1979, L 6, blz. 24.
34 — Zaak 71/85, reeds aangehaald, r. o. 20.
35 — Ibidem, rechtsoverweging 21.

41. De Nederlandse regering heeft, als argument tegen rechtstreekse toepasselijkheid, tevens gewezen op het bestaan van een vrijwaringsclausule in artikel 6 van besluit nr. 2/76 en artikel 12 van besluit nr. 1/80. Die eerste bepaling luidt: „Wanneer in een Lid-Staat van de Gemeenschap of in Turkije de arbeidsmarkt wordt verstoord of gevaar loopt te worden verstoord, waardoor de levensstandaard en de werkgelegenheid in een gebied, een bedrijfstak of een beroep ernstig in gevaar kunnen komen, is die staat gerechtigd artikel 2, lid 1, sub a en sub b, niet automatisch toe te passen. Die staat stelt de associatieraad in kennis van deze tijdelijke beperking." De tweede bepaling is identiek, op een wijziging na in de nummering van de niet automatisch toe te passen artikelen. Volgens de Nederlandse regering moet de aldus aan de overeenkomstsluitende partijen voorbehouden eenzijdige bevoegdheid, zonder voorafgaande toestemming of overleg, die enkel het in kennis stellen van de associatieraad vereist, tot de conclusie leiden, dat de regel van de toelating tot elke arbeid in loondienst, die behoort tot de regels waarvan de automatische toepassing buiten werking kan worden gesteld, niet rechtstreeks toepasselijk kan zijn.

42. Met betrekking tot de vrijwaringsclausules in de vrijhandelsovereenkomst EEG-Portugal moest — aldus het Hof in het arrest Kupferberg — worden opgemerkt, dat „deze slechts van toepassing zijn onder bepaalde omstandigheden en, in het algemeen, na een onderzoek binnen het gemengd comité, waaraan beide partijen deelnemen. Afgezien van de bijzondere situaties die tot de toepassing ervan kunnen leiden, kan het enkele bestaan van deze clausules... op zichzelf niet de rechtstreekse toepasselijkheid van een aantal bepalingen van de overeenkomst aantasten." [36]

De vrijwaringsclausules in de overeenkomst EEG-Turkije onderscheiden zich weliswaar van die van de in het arrest Kupferberg bedoelde vrijhandelsovereenkomst in die zin, dat die laatste „in het algemeen" slechts worden toegepast na een onderzoek binnen het gemengd comité waaraan beide partijen deelnemen, terwijl aan toepassing van de eerste geen enkel onderzoek behoeft vooraf te gaan, maar uit het arrest Kupferberg vloeit toch niet voort, dat die omstandigheid alléén voldoende is om de rechtstreekse toepasselijkheid van de betrokken bepalingen uit te sluiten. Volgens dat arrest was er „in het algemeen" een voorafgaand onderzoek binnen het gemengd comité waaraan beide partijen deelnamen, maar niet in alle gevallen. Het arrest legt, dunkt mij, vooral de nadruk op het specifieke karakter van de situaties die tot toepassing van de vrijwaringsclausules kunnen leiden. Dat specifieke karakter is ook te vinden in de clausules van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80. Er is sprake van, dat „de arbeidsmarkt wordt verstoord of gevaar loopt te worden verstoord, waardoor de levensstandaard en de werkgelegenheid in een gebied, een bedrijfstak of een beroep ernstig in gevaar kunnen komen", en voorts dat het enkel in die omstandigheden is geoorloofd, sommige bepalingen van die besluiten „niet automatisch toe te passen". Daarmee wordt, naar het mij voorkomt, benadrukt dat vrijwaringsclausules enkel mogen worden gebruikt in uitzonderlijke situaties en dat, afgezien van dergelijke uitzonderingen, *automatische toepassing* van die bepalingen door de Lid-Staten de regel is.

36 — Zaak 104/81, reeds aangehaald, r. o. 21.

43. Terzijde zij opgemerkt, dat die *automatische toepassing*, die a contrario uit die vrijwaringsclausules valt af te leiden, een punt in het nadeel lijkt van de opvatting, dat waar de Lid-Staten de uitvoeringsmaatregelen voor de besluiten van de associatieraad kunnen treffen of, indien nodig, de wijze van toepassing van sommige bepalingen daarvan kunnen vaststellen, zij ook de inhoud van de in de onderhavige zaak van belang zijnde bepalingen nader kunnen bepalen, en met name daaraan voorwaarden kunnen stellen, hetgeen betekent dat die bepalingen niet rechtstreeks toepasselijk zijn. De aanduiding „automatisch" suggereert mijns inziens veeleer dat de toepassingsvoorwaarden niet meer ter discussie staan.

44. Onderzoek van de vrijwaringsclausules in de besluiten van de associatieraad brengt het standpunt in herinnering dat het Hof heeft ingenomen in zijn arrest van 12 december 1972 (International Fruit Company) [37], betreffende de vraag of de bepalingen van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (Gatt) voor de justitiabelen in de Gemeenschap het recht meebrengen zich daarop in rechte te beroepen. Overwegende „dat daartoe zowel de geest, de opzet als de bewoordingen van de Gatt moeten worden beschouwd" [38], verklaarde het Hof, dat

„deze overeenkomst, die blijkens de preambule uitgaat van het beginsel van onderhandelingen ‚op grondslag van wederkerigheid en wederzijds voordeel', wordt gekenmerkt door een grote soepelheid van haar bepalingen, met name die betreffende de uitzonderingsmogelijkheden, de maatregelen die in geval van bijzondere moeilijkheden kunnen worden genomen, en de regeling van geschillen tussen de verdragsluitende partijen". [39]

Na enkele bepalingen van de overeenkomst nader te hebben onderzocht, concludeerde het Hof, dat het onderzochte artikel

„in deze context gesteld, niet geëigend is om voor de justitiabelen in de Gemeenschap het recht mee te brengen zich daarop in rechte te beroepen". [40]

Nadien heeft het Hof dat standpunt, dat op de algemene context van de Gatt berustte, herhaaldelijk bevestigd ten aanzien van andere bepalingen van de overeenkomst, met name in twee arresten van 16 maart 1983. [41]

45. Allereerst zij opgemerkt, dat de associatieovereenkomst EEG-Turkije niet dezelfde algemene *soepelheid* vertoont als uitdrukkelijk aan de Gatt is toegekend. Zonder weer op de context als geheel van de associatieovereenkomst terug te komen, moet terzijde toch worden gezegd, dat die laatste duidelijk een aanzienlijk strakker kader vormt. In de rechtsoverwegingen 22 tot en met 26 van het arrest International Fruit Company worden met name beoordeeld artikel XXII, lid 1, van de Gatt, luidend „elke verdragsluitende partij neemt de door een andere verdragsluitende partij eventueel te berde gebrachte bezwaren betreffende enige zaak welke de uitvoering van deze overeenkomst raakt, in welwillende overweging en dient voldoende gelegenheid te bieden tot overleg", artikel XXV, lid 1, volgens hetwelk de verdragsluitende partijen „in overleg kunnen treden met een of meer verdragsluitende partijen betreffende enigerlei kwestie waarvoor een bevredigende oplossing door middel van het overleg bedoeld in lid 1, nietkon worden gevonden", alsook de

37 — Gevoegde zaken 21/72 tot en met 24/72, Jurispr. 1972, blz. 1219.

38 — Ibidem, rechtsoverweging 20.

39 — Ibidem, rechtsoverweging 21.

40 — Ibidem, rechtsoverweging 27.

41 — Zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983, blz. 731, en gevoegde zaken 267/81 tot en met 269/81, SPI en SAMI, Jurispr. 1983, blz. 801.

maatregelen voor de oplossing van geschillen, die in de woorden van het Hof omvatten

„schriftelijke bezwaren of voorstellen, waaraan ‚welwillende aandacht' moet worden geschonken, onderzoeken, eventueel gevolgd door aanbevelingen, raadplegingen of uitspraken van de verdragsluitende partijen, waaronder die tot machtiging van bepaalde verdragsluitende partijen om uit de Gatt voortvloeiende concessies of andere verplichtingen jegens andere verdragsluitende partijen op te schorten, en uiteindelijk in geval van een dergelijke opschorting de mogelijkheid voor de betrokken partij om de overeenkomst op te zeggen". [42]

Uit lezing van die rechtsoverwegingen blijkt in tegenstelling daarmee het aanzienlijk strakkere karakter van de associatieovereenkomst.

46. Wanneer het evenwel meer in het bijzonder om vrijwaringsclausules gaat, moet vooral worden benadrukt, dat de in de besluiten van de associatieraad vervatte clausules niet van dezelfde mate van soepelheid getuigen als die van de Gatt, en dat het dus niet juist zou zijn, analoog aan die laatste redenerend, te concluderen dat die bepalingen niet rechtstreeks toepasselijk zouden zijn. Het Hof overwoog in het arrest International Fruit Company

„dat ten slotte, ingeval op grond van krachtens de Gatt aangegane verplichtingen of van een concessie inzake een preferentiële behandeling bepaalde producenten nadeel wordt of dreigt te worden toegebracht, artikel XIX de mogelijkheid voor een verdragsluitende partij openstelt om de verplichting eenzijdig op te schorten of de concessie in te trekken of te wijzigen, hetzij na overleg met de gezamenlijke verdragsluitende partijen en bij gebreke aan overeenstemming tussen de betrokken verdragsluitende partijen, hetzij zelfs, in spoedeisende gevallen en voorlopig, zonder voorafgaand overleg". [43]

Een vergelijking met de vrijwaringsclausules in de besluiten van de associatieraad laat in de eerste plaats zien dat deze deel uitmaken van een strakker geheel dan de clausules van de Gatt, en in de tweede plaats dat de eerste uitdrukkelijk worden omschreven als uitzonderingen op een regel van *automatische toepassing* van de betrokken bepalingen, terwijl die van de Gatt, die in overeenstemming lijken met het algehele „soepele" systeem waarin zij hun plaats hebben, moeilijk zouden kunnen worden aangemerkt als afwijkingen van een automatische toepassing die in werkelijkheid geen deel uitmaakt van dat systeem.

47. Op grond van een en ander meen ik, dat de vrijwaringsclausules van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80, die enkel mogen worden toegepast in nauwomschreven noodsituaties en niet volkomen discretionair mogen worden gebruikt, geen afbreuk doen aan de rechtstreekse toepasselijkheid van sommige bepalingen.

48. Ten slotte moet nog een laatste bezwaar worden besproken, namelijk dat de besluiten van de associatieraad EEG-Turkije niet worden gepubliceerd. Inderdaad gelden voor die besluiten geen publikatieregels en worden zij niet in het Publikatieblad bekendgemaakt. Men kan zich zeer wel afvragen, of het feit dat die besluiten tot de communautaire rechtsorde behoren, publikatie niet zou rechtvaardigen. Maar ten aanzien van de vraag die ons thans bezighoudt, zij opgemerkt dat het Hof bij mijn weten de rechtstreekse toepasselijkheid van een bepa-

42 — Gevoegde zaken 21/72 tot en met 24/72, reeds aangehaald, r. o. 25.

43 — Ibidem, rechtsoverweging 26.

ling nooit formeel heeft laten afhangen van de publikatie van de tekst ervan. Aangezien de partijen bij de associatieovereenkomst, waaronder de Lid-Staten, met de besluiten van de associatieraad bekend zijn, aangezien zij krachtens artikel 23 van de overeenkomst in die raad zijn vertegenwoordigd, kan dan ook moeilijk aan een Turks onderdaan het enkele ontbreken van publikatie van een besluit van de associatieraad worden tegengeworpen, waarmee hem de mogelijkheid wordt ontnomen zich in rechte tegenover een Lid-Staat op een van de bepalingen daarvan te beroepen, terwijl die bepaling wel voldoet aan de vereisten van duidelijkheid, nauwkeurigheid en onvoorwaardelijkheid die in 's Hofs rechtspraak in die materie worden gesteld, en hij van die bepaling kennis heeft genomen. Ik geef dan ook voor het antwoord op de tweede vraag in overweging geen beslissende betekenis toe te kennen aan het ontbreken van publikatie.

49. Als slotsom van het besprokene naar aanleiding van de tweede vraag van de Raad van State, kom ik tot de vaststelling dat, gezien de duidelijke en precieze bewoordingen van de in geding zijnde bepalingen van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80, geen enkele overweging aangaande de hoofddoelstellingen van de associatieovereenkomst, de algehele opzet of de opzet van die bepalingen binnen die besluiten, tot de conclusie noopt, dat die bepalingen als onvoldoende nauwkeurig of voorwaardelijk zijn te beschouwen. Ik zie dus geen reden, de rechtstreekse toepasselijkheid van de in de vraag van de verwijzende rechter bedoelde bepalingen niet te erkennen. Opgemerkt zij trouwens, dat in het arrest Demirel, naar blijkt uit de opmerking dat besluit nr. 1/80 „nieuwe beperkende voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt (verbiedt)", geen twijfel wordt uitgesproken over de precieze betekenis van die bepaling. De rechtstreekse toepasselijkheid van de aan het Hof voorgelegde bepalingen ligt mijns inziens in de lijn van dat arrest, waarin, zoals reeds gezegd, werd verklaard dat alleen de associatieraad „de bevoegdheid heeft om nauwkeurige regels vast te stellen voor de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers". [44]

Uit het in dat arrest gemaakte onderscheid tussen de bepalingen van de overeenkomst, die een programmatisch karakter hadden, en die van de besluiten van de raad, die juist ten doel hadden nauwkeurig te zijn, kan aldus worden opgemaakt dat deze laatste rechtstreeks toepasselijk zijn.

50. Ik geef dan ook in overweging, de tweede vraag van de verwijzende rechter bevestigend te beantwoorden.

III — De derde prejudiciële vraag

51. Zo kom ik aan het onderzoek van de derde prejudiciële vraag. Die strekt ertoe, te vernemen of het begrip „legale arbeid" in artikel 2, lid 1, sub b, van besluit nr. 2/76 en/of artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, in wezen ziet op de arbeid van een Turkse werknemer terwijl deze in het bezit is van een op de vreemdelingenwetgeving berustende verblijfstitel, of enkel op arbeid die rechtens geoorloofd is krachtens hetgeen omtrent de tewerkstelling van vreemdelingen is voorgeschreven. Waar het bij die vraag om gaat, blijkt duidelijk uit de situatie die tot het hoofdgeding aanleiding heeft gegeven. Sevince heeft immers officieel vergunning gekregen voor het verrichten

44 — Zaak 12/86, reeds aangehaald, r. o. 21.

van arbeid — en hij heeft die kennelijk benut — gedurende de periode dat hij, zonder in het bezit van een eigenlijke verblijfstitel te zijn, profiteerde van de schorsende werking van zijn beroep tegen de administratieve beschikking waarbij hem verlenging van zijn verblijfsvergunning was geweigerd. Sevince verrichtte dan ook legale arbeid in de zin van de wet arbeid buitenlandse werknemers, uit hoofde waarvan hij een „verklaring" had gekregen dat hij niet meer als buitenlands werknemer in de zin van die wet was te beschouwen en mitsdien toegang had tot elke arbeid in loondienst[45], maar hij was tegelijkertijd niet legaal wat de vreemdelingenwet betreft, aangezien hij niet over een verblijfstitel beschikte.

52. Ten gunste van de stelling, dat de in geding zijnde legale arbeid enkel betrekking heeft op een legale situatie in de zin van de wet arbeid buitenlandse werknemers, ongeacht overwegingen omtrent legaal verblijf, hechten verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie met name belang aan een vergelijking van de bewoordingen van verschillende bepalingen in de betrokken besluiten van de associatieraad. In het bijzonder betogen zij, dat in besluit nr. 1/80 bij voorbeeld bepaalde artikelen een uitdrukkelijke verwijzing naar het verblijfsrecht bevatten. Zo halen zij artikel 13 aan, dat ziet op „werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid ... legaal zijn", en artikel 8, lid 2, betreffende „Turkse werknemers die legaal werkloos zijn en die op legale wijze op het grondgebied van de betreffende Lid-Staat wonen". Zij menen dan ook, dat het feit dat in andere bepalingen, waaronder die waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, enkel sprake is van *legale arbeid*, zonder dat *verblijf* wordt genoemd, de bedoeling van de auteurs van de besluiten nrs. 2/76 en 1/80 weergeeft om rechten te verlenen aan personen die alleen vanuit het gezichtspunt van de wetgeving inzake arbeid in een legale situatie verkeren, zonder dat hun positie ten aanzien van de wetgeving betreffende verblijf op enigerlei wijze aan de orde komt.

53. De Nederlandse en de Duitse regering onderschrijven deze opvatting niet. Met name ten aanzien van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 stelt de Nederlandse regering, dat „behoren tot de legale arbeidsmarkt en verrichten van legale arbeid wil zeggen, dat arbeid in loondienst wordt verricht op basis van een verblijfstitel (mede) voor arbeid in loondienst".[46] Voorts dient volgens haar onder legaal verblijf in artikel 13 van dat besluit te worden verstaan het in aanmerking komen voor een verblijfstitel (mede) voor arbeid in loondienst. De norm „legaal verblijf" ziet derhalve niet op een verblijf dat geoorloofd was in verband met een door betrokkene gevoerde rechterlijke procedure, waarin juist moet worden vastgesteld óf betrokkene aan de voorwaarden voor een verblijfstitel (mede) voor arbeid in loondienst voldoet, aldus de Nederlandse regering.

54. Met betrekking tot deze tegenstrijdige argumenten merk ik om te beginnen op, dat een redenering die berust op analogie met het communautaire recht van vrij verkeer van werknemers, mij niet bij voorbaat relevant voorkomt. Ik herinner er nog eens aan, dat artikel 12 van de associatieovereenkomst, waarnaar artikel 36 van het aanvullend protocol verwijst, bepaalt dat de overeenkomstsluitende partijen overeenkomen *zich te laten leiden* door de artikelen 48, 49 en 50 EEG-Verdrag ten einde onderling

45 — Artikel 3 van de wet arbeid buitenlandse werknemers.

46 — Opmerkingen van de Nederlandse regering, blz. 9, paragraaf 24.

geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen. De door die artikelen en de daarop berustende regels erkende beginselen zijn dan ook niet zonder meer toepasselijk op het vrije verkeer van werknemers in de zin van de associatieovereenkomst. Het recht op dat vrije verkeer vloeit hoofdzakelijk voort uit de nauwkeurige regels die de associatieraad bevoegd is vast te stellen. *Die* regels moeten worden onderzocht en slechts voor zover deze *rechtstreeks* geïnspireerd zijn door het communautaire recht van het vrij verkeer van werknemers, is er eventueel plaats voor de analogische redenering.

55. Het lijkt mij echter duidelijk, dat de associatieraad zich bij de vaststelling van die regels heeft laten leiden door ideeën die nog te ver van de EEG-regels afstaan om een analogische redenering toe te staan. Zij beogen immers niet, de voorwaarden te scheppen voor het vrije verkeer van werknemers tussen Turkije en de Lid-Staten, met name ten behoeve van Turkse onderdanen, maar eenvoudig de situatie van Turkse werknemers die *nu al* legaal deel uitmaken van de arbeidsmarkt van een van de Lid-Staten, te versterken. Het gaat hier, in het betrokken stadium van het functioneren van de associatieovereenkomst, dus om veel bescheidener doelstellingen dan in het kader van het EEG-Verdrag, en dit laatste lijkt dan ook niet een in dat stadium bruikbare referentie voor de uitlegging van de besluiten van de associatieraad.

56. Moet het onderzoek van de betrokken bepalingen van de besluiten van de associatieraad leiden tot de — met name op de a contrario-redenering berustende — opvatting van Sevince en de Commissie? Behoeft een situatie enkel maar legaal te zijn ten aanzien van het verblijfsrecht wanneer uitdrukkelijk over legaal verblijf wordt gesproken, hetgeen in bedoelde bepalingen niet het geval is, of impliceert het begrip legale arbeid mede legaal verblijf ? Onbetwistbaar is, dat terwijl de artikelen 2, lid 1, sub b, van besluit nr. 2/76 en 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 slechts legale arbeid noemen, artikel 7 respectievelijk 13 van die besluiten de begrippen verblijf en arbeid lijken te onderscheiden. Een letterlijke uitlegging zou dus tot de gedachte kunnen leiden, dat wanneer enkel legale arbeid wordt genoemd, de vraag naar de legaliteit niet het legale verblijf omvat.

57. Het komt mij evenwel voor, dat men voor een dergelijke redenering moet oppassen, gezien sommige consequenties ervan. Een zuiver „autonome" opvatting van legale arbeid lijkt mij in werkelijkheid tot een zekere ongerijmdheid of zelfs verdraaiing van het toepasselijke recht te leiden. Bezien wij de gang van zaken in een geval als dat van Sevince. Een Turkse werknemer wordt verlenging van zijn vergunning tot verblijf geweigerd. Tegen die beschikking stelt hij beroep in. In afwachting van de uitspraak wordt uitzetting als gevolg van de weigering tot verlenging, opgeschort. Hangende die schorsende werking, krijgt de belanghebbende de mogelijkheid, arbeid te verrichten onder de in de wet arbeid buitenlandse werknemers voorziene voorwaarden, dus legaal in de zin van die wet. De schorsing eindigt door de einduitspraak. Bij een eventuele vernietiging van de weigering tot verlenging is verder commentaar overbodig, aangezien dat erkenning van het recht op verblijf zou inhouden en aan elk geschil een eind zou maken. Maar bevestiging door de rechter van die weigering, zoals in het geval van het hoofdgeding, kan een slag in de lucht blijken indien de tijd van de gedurende de schorsing verrichte arbeid de duur van de „legale arbeid" in de zin van de in geding zijnde bepalingen bereikt, als die „autonoom" worden uitgelegd. In die situatie zou immers de bevestiging door de rech-

ter van de weigering tot verlenging van het verblijf op niets uitlopen, aangezien de belanghebbende het in de besluiten van de associatieraad bedoelde recht heeft verworven tot het verrichten van iedere arbeid in loondienst te zijner keuze, zodat hem het recht op verblijf niet langer kan worden geweigerd.

58. De tijd die een procedure over het recht op verblijf in beslag neemt, zou dus geen „neutrale" tijd zijn, aangezien door het tijdsverloop, wanneer dat lang genoeg is, een ander recht op verblijf ontstaat, waardoor de rechterlijke uitspraak waarin dat eerste recht op verblijf werd ontzegd, elke betekenis verliest. Anders gezegd, de opschorting van de uitzetting, die een *conservatoir* doel heeft, te weten een niet al te grote inbreuk maken op de situatie van de belanghebbende voordat de rechter zich erover heeft uitgesproken, zou *rechten in het leven roepen* en aan de administratie kunnen worden tegengeworpen. Enerzijds *neutraliseert* de schorsing tijdelijk de maatregel van uitzetting, om de situatie van de belanghebbende veilig te stellen, anderzijds blijkt de schorsing *actief* te zijn, aangezien de gedurende die tijd door de belanghebbende verrichte arbeid uiteindelijk een recht op verblijf doet ontstaan. Ik kan mij niet voorstellen, dat de associatieraad een dergelijk resultaat heeft gewenst.

59. Zou men daartegen in kunnen brengen, dat de nationale rechters voor wie een beroep met schorsende werking van de bestreden beslissing wordt gebracht, dan maar uitspraak moeten doen binnen een zo korte termijn, dat de duur van de tijdens de schorsing legaal verrichte arbeid niet voldoende is voor het verwerven van het recht op iedere arbeid in loondienst en daaraanvolgend het recht op verblijf? Neen. Een dergelijke „omkering van de bewijslast" is hier niet denkbaar, want de essentie van de schorsing is, een situatie tot de uitspraak te „bevriezen". Die „bevriezing" moet in twee richtingen werken. De situatie van de Turkse werknemer wordt beschermd door het besluit de afloop van de procedure niet te beïnvloeden door onmiddellijke uitzetting, maar dat kan niet tegelijkertijd vertaald worden in het scheppen van rechten die de betrokken Lid-Staat, ongeacht de afloop van het geding, verplichten die werknemer blijvend op zijn grondgebied toe te laten.

60. Een uitlegging die met dat begrip bevriezing van een situatie rekening houdt, eerbiedigt overigens, naar het mij voorkomt, volkomen het gerechtvaardigd vertrouwen, daar de per definitie conservatoire aard van de schorsende werking van de weigering van een verblijfsvergunning moet worden geacht *zonder meer* uit te sluiten dat de belanghebbende gedurende die schorsing een recht op verblijf verkrijgt op grond van het verrichten van beroepsarbeid.

61. Voorts zou uitlegging van het begrip legale arbeid in zuiver „autonome" zin zeker ertoe leiden, dat de Lid-Staten, behoudens inachtneming van de standstill-bepaling, zouden ophouden schorsende werking te verlenen, hetzij in hun wet- of regelgeving, hetzij in de uitvoeringspraktijk, wanneer dat hun zo „duur" zou kosten te staan. Schorsende werking, vóór een rechterlijke uitspraak, van een zo zwaarwegende beslissing als uitzetting, komt mij buitengewoon prijzenswaardig voor, want zij geeft het recht dat door de rechter zal worden gesproken, voorrang boven de oorspronkelijke wilsuiting van de administratie. Men dient aan de betrokken bepalingen geen betekenis te geven die een voor de Lid-Staten dissuasieve werking heeft.

62. Hoe moet in dergelijke omstandigheden bij de uitlegging van die bepalingen rekening worden gehouden met het conservatoire of „bevriezende" karakter van de schorsing van een uitzettingsmaatregel? De meest voor de hand liggende oplossing is die welke uit de formulering van de vraag van de verwijzende rechter naar voren komt. In dat perspectief moet in hoofdzaak worden gesteld, dat voor legale arbeid in de zin van de betrokken bepalingen legaal verblijf vereist is, en dat iemand die recht heeft op schorsing van de gevolgen van de weigering om zijn vergunning tot verblijf te verlengen totdat op zijn beroep tegen die beschikking onherroepelijk is beslist, niet op die titel legaal verblijf houdt.

63. Voor het geval het Hof deze oplossing zou kiezen, dienen zij een ogenblik stil te staan bij de argumenten van Sevince, die met een beroep op bepaalde internationale instrumenten van mening is, dat, indien legaal verblijf een voorwaarde is voor legale arbeid, onder legaal verblijf toch niet enkel verblijf krachtens een verblijfstitel is te verstaan. In werkelijkheid blijkt uit het onderzoek van de teksten waarop Sevince zich beroept, en van beschikkingen van de Europese Commissie voor de Rechten van de mens, dat deze, zoals wij zullen zien, aan zijn standpunt slechts zeer ten dele steun bieden.

64. Artikel 11 van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand van 11 december 1953 luidt als volgt:

„a) Het verblijf van een vreemdeling op het grondgebied van een der verdragsluitende partijen wordt als rechtmatig in de zin van dit verdrag beschouwd zolang te zijnen aanzien een verblijfs- of andere soortgelijke vergunning van kracht is, welke op grond van de wetten en regelingen van het betrokken land vereist is voor het verblijf in dat land. Verzuim om een dergelijke vergunning te doen verlengen brengt voor de betrokken persoon geen verval van het recht op bijstand teweeg, indien het verzuim uitsluitend aan zijn achteloosheid te wijten is.

b) Rechtmatig verblijf wordt onrechtmatig op het ogenblik, waarop een bevel tot verwijdering tegen de betrokken persoon is uitgevaardigd, tenzij schorsing van de uitvoering wordt verleend."

Uit punt b van die bepaling blijkt, dat het verblijf niet onrechtmatig wordt indien schorsing van de uitvoering wordt verleend. Opgemerkt zij evenwel, dat juist de doelstelling van het betrokken verdrag wellicht die oplossing rechtvaardigt, zonder dat dat betekent dat die oplossing de bijzondere toepassing vormt van een algemeen beginsel. De andere internationale instrumenten waarop verzoeker in het hoofdgeding zich beroept, bevestigen die indruk. Zo bepaalt artikel 12, lid 1, van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 16 december 1966: „Een ieder die wettig op het grondgebied van een staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen." In artikel 13 wordt bepaald, dat „een vreemdeling die wettig op het grondgebied verblijft van een staat die partij is bij dit verdrag, slechts uit die staat kan worden gezet krachtens een overeenkomstig de wet genomen beslissing, terwijl het hem, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid een tegengestelde beslissing rechtvaardigen, is toegestaan zijn bezwaren tegen zijn uitzetting kenbaar te maken". In die formulering zie ik niet de gedachte bevestigd van een onderscheid tussen legaal verblijf en verblijf krachtens een titel.

65. Artikel 19 van het Europees Sociaal Handvest, waarop Sevince zich eveneens beroept, bevestigt dat onderscheid evenmin. Volgens de leden 4, 5 en 6 van dat artikel,

verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich voor „werknemers die wettig binnen hun grondgebied verblijven", en lid 8 verplicht de partijen „genoemde werknemers die wettig binnen hun grondgebied verblijven", waarborgen te bieden ten aanzien van de voorwaarden voor uitgeleiding. Lid 6 beoogt, de hereniging van het gezin van een migrerend werknemer „die toestemming heeft verkregen om zich op het grondgebied te vestigen", zoveel mogelijk te vergemakkelijken. Ik zie niet in, waarom het een overeenkomstsluitende partij niet zou zijn toegestaan, de vorenstaande verschillende omschrijvingen te zien als betrekking hebbend op verblijf krachtens een verblijfstitel.

66. Tot een andere conclusie leidt ten slotte evenmin artikel 2, lid 1, van het vierde protocol bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat bepaalt dat „een ieder die zich wettig op het grondgebied van een staat bevindt, het recht (heeft) zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid plaats van verblijf te kiezen". De rechtspraak van de Europese Commissie voor de rechten van de mens bevat voorts niet de aanwijzingen die verzoeker erin meent te vinden. De Commissie concludeerde tot niet-ontvankelijkheid van klacht nr. 11825/85, waarin twee onderdanen van Sri Lanka klaagden over schending van artikel 2 van het vierde protocol door de autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland, die hun in afwachting van een definitieve beslissing op hun verzoek om als vluchteling te worden toegelaten, een voorlopige verblijfsvergunning hadden verleend die beperkt was tot het gebied van de stad Neuss, en die niet-inachtneming van die geografische beperking strafbaar hadden gesteld. De Commissie overwoog onder meer:

„Article 2 para. 1 of Protocol No. 4 secures the freedom of movement to persons ‚lawfully within the territory of a State'. This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered ‚lawful'. The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see No. 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as ‚lawfully' in the territory as long as they comply with the conditions to which their admission and stay are subjected."

Verre van de uitlegging te bevestigen, dat op grond van artikel 2 van het vierde protocol kan worden gesteld dat iemand legaal verblijf kan houden zonder in het bezit te zijn van de door de nationale wetgeving vereiste verblijfstitel, heeft de Commissie in die uitdrukkelijk door verzoeker in het hoofdgeding ingeroepen beslissing duidelijk gesteld, dat het aan de nationale wetgeving en instanties staat, te bepalen aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, wil de aanwezigheid van een persoon als rechtmatig in de zin van de betrokken bepalingen worden beschouwd. Verblijf dat niet aan het in de nationale wetgeving gestelde vereiste van een verblijfstitel voldoet, kan dus niet met een beroep op artikel 2 van het vierde protocol als legaal verblijf worden beschouwd.

67. De internationale instrumenten waarop Sevince zich beroept, maken volgens mij dan ook niet de gedachte aannemelijk, dat legaal verblijf kan worden onderscheiden

van verblijf krachtens een door een nationale wetgeving vereiste titel, ingeval het Hof zou menen, dat legale arbeid in de zin van de bepalingen van de besluiten van de associatieraad legaal verblijf veronderstelt. Een particulier kan op basis van die instrumenten zeker niet stellen, dat een weliswaar *geoorloofd* verblijf, zoals dat ontstaat door de voorlopige opschorting van een maatregel van uitzetting, dezelfde gevolgen heeft als een *rechtmatig* verblijf wanneer de betrokken Lid-Staat de *rechtmatigheid* afhankelijk stelt van de verlening van een verblijfstitel.

68. Toch kan men aarzelen om een principieel standpunt in te nemen over een zo nauw verband tussen de begrippen legaal verblijf en legale arbeid, zelfs enkel in het specifieke kader van de in geding zijnde bepalingen. Het is immers nauwelijks mogelijk, alle mogelijkheden, alle niet in abstracto te overziene consequenties in andere dan de thans bedoelde situaties te meten. Een alternatieve oplossing zou dan ook kunnen zijn, eenvoudig te verklaren dat onder het begrip legale arbeid niet valt arbeid verricht uit hoofde van toestemming die is verleend met het oog op de schorsing van de gevolgen van de weigering van een verblijfsvergunning wegens het tegen die weigering ingestelde beroep, welke toestemming dus noodzakelijkerwijs onzeker is. In dat geval zou de nationale rechter moeten beoordelen of de vergunning de betrokken arbeid te verrichten, hetzij objectief geregeld in de wetgeving, hetzij het gevolg van een individuele toestemming door de administratie, verbonden is aan de tijdelijke opschorting van de gevolgen van het weigeren van de verblijfsvergunning als gevolg van een beroep op de rechter, en in zekere zin een daarbij behorende, „bewuste" verlichting van die situatie vormt, dan wel of die vergunning daarvan onafhankelijk is. In dit laatste geval, zo lijkt het, zou het niet bij voorbaat uitgesloten zijn dat die arbeid onder het begrip legale arbeid in de zin van de in geding zijnde bepalingen valt. Uit de verwarde gegevens van het hoofdgeding valt op te maken, dat de Nederlandse administratie ten behoeve van Sevince mogelijk per vergissing een verklaring heeft afgegeven die kennelijk verder reikt dan de tewerkstellingsvergunning die in Nederland normaal aan vreemdelingen wordt verleend gedurende een periode van schorsing zoals in dit geval bedoeld. Het antwoord dat het Hof op de derde vraag moet geven, behoeft mijns inziens geen rekening met die omstandigheid te houden. Het is aan de Lid-Staten, te waken over hun eigen legaliteit door zo nodig over te gaan tot binnenlandse procedures voor het teniet doen van onjuiste en dus onwettige beslissingen. Als zij dat niet hebben gedaan, behoeft de uitlegging van het gemeenschapsrecht daar niet in te voorzien.

69. Ik geef het Hof in overweging, de laatste vraag van de Raad van State op deze iets omstandiger wijze te beantwoorden.

70. Aan het einde van deze uiteenzetting concludeer ik dat het Hof voor recht verklare:

„1) Een vraag over de uitlegging van besluit nr. 2/76 of van besluit nr. 1/80 van de associatieraad EEG-Turkije, die voor een rechterlijke instantie van een der Lid-Staten wordt opgeworpen, valt onder de aan het Hof van Justitie van de

Europese Gemeenschappen ingevolge artikel 177 EEG-Verdrag toegekende bevoegdheid tot het geven van prejudiciële beslissingen.

2) Artikel 2, lid 1, sub b, van besluit nr. 2/76 en artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80, alsook artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80 zijn rechtstreeks toepasselijk en kunnen aan particulieren rechten verlenen die door de rechterlijke instanties moeten worden gewaarborgd.

3) Het begrip legale arbeid in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van besluit nr. 2/76 of van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 omvat niet de situatie waarin de autoriteiten van een Lid-Staat aan een Turks onderdaan enkel een tewerkstellingsvergunning hebben verleend vanwege de schorsende werking die tot aan de einduitspraak verbonden is aan het door hem ingestelde beroep tegen een beslissing waarbij verlenging van zijn vergunning tot verblijf werd geweigerd."