

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

MARCO DARMON

fremsat den 19. maj 1987*

Høje Domstol.

1. Den 17. marts 1983 indrejste Meryem Demirel, der er tyrkisk statsborger, i Forbundsrepublikken Tyskland sammen med sin søn for at være hos sin mand, der også er tyrkisk statsborger, og som hun havde indgået ægteskab med den 24. august 1981, idet indrejsen skete på grundlag af et visum, der var gyldigt indtil den 9. juni 1984. Hendes mand var selv indrejst i Forbundsrepublikken den 13. september 1979 i forbindelse med en familiesammenføring, og han udøver dér lovligt en lønnet beskæftigelse.

2. På trods af visumets begrænsede karakter — det var forsynet med påtegningen: »Ingen familiesammenføring; kun gyldigt til besøgsrejser; arbejdstilladelse ikke udstedt« — den omstændighed, at opholdstilladelsen var tidsmæssigt begrænset, samt et tilsagn afgivet den 8. juni 1984 om at ville forlade Forbundsrepublikken den 11. juni, rejste Demirel ikke tilbage til Tyrkiet, idet begrundelsen herfor var, at hun var gravid og i Tyrkiet hverken havde nogen bolig eller nogen økonomiske midler. Den 28. maj 1985 traf Stadt Schwäbisch Gmünd herefter beslutning om at udvise Demirel, idet hun ville kunne blive udsendt, såfremt hun ikke senest den 5. juni 1985 var udrejst fra Forbundsrepublikken. Idet hun henviste til, at hun på ny var gravid, indbragte hun den 12. juni 1985 en

klage over denne afgørelse, som den 9. juli 1985 blev afvist af regeringspræsidiat i Stuttgart. Demirel anlagde herefter sag ved Verwaltungsgericht Stuttgart, i det væsentlige med påstand om annullation af afgørelserne om hendes udvisning og om afvisning af hendes klage.

3. Den forelæggende retsinstans har oplyst, at de anfægtede administrative afgørelser i sagen er i overensstemmelse med de aktuelle nationale forskrifter på området, hvorefter de tyske betingelser for familiesammenføringer i Demirel's tilfælde til og med den 12. september 1987 ikke vil være opfyldt. I forelæggelseskendelsen redegøres der for udviklingen i de pågældende regler. I henhold til nogle cirkulærer af henholdsvis 25. juli 1966 og 31. januar 1975 fra delstaten Baden-Württemberg's indenrigsministerium kunne der ske familiesammenføring, såfremt den pågældende udenlandske arbejdstager havde haft lovligt ophold i Forbundsrepublikken i *tre år*, og såfremt der var en formodning for, at han på længere sigt ville være beskæftiget i Forbundsrepublikken. I henholdsvis 1982 og 1984 udstedte Indenrigsministeriet imidlertid to nye cirkulærer vedrørende gennemførelsen af forbundsudlændingeloven (Ausländergesetz), der blev ændret på disse tidspunkter, således at der nu kræves et længere ubrudt ophold i Forbundsrepublikken, nemlig på *otte år*. Der skete med andre ord en skærpelse af reglerne på dette område. Herefter har sagsøgerens familie efter de nationale regler først krav på en familiesammenføring fra og med den 13. september 1987, hvilket der er ble-

* Oversat fra fransk.

vet taget hensyn til ved den i hovedsagen omtvistede afgørelse om sagsøgerens udvisning, idet den kun gælder til og med den 12. september 1987.

4. Sagsøgerens tilfælde er ikke det eneste af sin art. Det er anden gang, den nationale retsinstans forelægger Domstolen problemet. Det var nemlig også Verwaltungsgericht Stuttgart, som gav anledning til en tilsvarende sag, 268/85, *Bozdog mod Stadt Backnang*, idet hovedsagen her dog er blevet hævet. Der var således i denne sag spørgsmål om de skærpede betingelser med hensyn til ægteskabets varighed, som en ægtefælle til en tyrkisk arbejdstager med lovligt ophold i Forbundsrepublikken Tyskland skal opfylde for at have ret til at blive boende hos ham. De samme spørgsmål blev forelagt, nemlig dels om den umiddelbare anvendelighed af artikel 12 i associeringsaftalen mellem EØF og Tyrkiet og artikel 36 i dennes tillægsprotokol, sammenholdt med aftalens artikel 7¹, dels om indholdet af begrebet arbejdskraftens frie bevægelighed i aftalen i henseende til rettigheder for ægtefæller og børn til tyrkiske arbejdstagere, der har ophold i en af Fællesskabets medlemsstater.

5. Der er i sagen blevet rejst et forudgående spørgsmål angående følgerne af, at der er tale om en blandet aftale. Den endelige konklusion på den forelæggende retsinstans' gennemgang af dette spørgsmål er, at det må antages at fremgå af såvel Domstolens praksis som af traktatens regler, at denne omstændighed ikke bevirker, at aftalen ikke

har en fællesskabsretlig karakter. Den forelæggende retsinstans har derfor ikke forelagt noget spørgsmål herom. Uden at ville bestride, at Domstolen kan forelægges fortolkningsspørgsmål vedrørende enhver aftale udadtil, som Fællesskabet er deltager i, har den tyske og den britiske regering derimod i deres skriftlige indlæg anfægtet rigtigheden af denne opfattelse. De har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af bestemmelser inden for et område, nemlig her spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed, som det anføres udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence. Nærmere bestemt anføres det, at når der er tale om folkeretlige forpligtelser og ikke om »retsakter fra Fællesskabets institutioner« i den i dommen i Haegemann-sagen² forudsatte betydning, kan artikel 177 ikke finde anvendelse. Denne fortolkning strider ifølge den tyske regering ikke mod målsætningerne med aftalen og er ikke til hinder for, at denne kan fungere tilfredsstillende, når henses til, at den nærmere gennemførelse af aftalen påhviler det i henhold til artikel 6 oprettede Associeringsråd. Den britiske regering tilføjer i denne forbindelse, at det er muligt at sikre en ensartet fortolkning af aftalen ved hjælp af bestemmelserne i artikel 25, hvorefter Associeringsrådet på anmodning fra en af de kontraherende parter kan afgøre uoverensstemmelser vedrørende aftalens fortolkning eller anvendelse eller selv forelægge sådanne problemer for Domstolen. Over for det af de to regeringer anførte har Kommissionen — der dog erkender, at det ville være »ulogisk«, såfremt Domstolen kunne efterprøve spørgsmål vedrørende bestemmelser, der udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence — gjort gældende, at det her omhandlede problem imidlertid netop henhører under et område, hvor Fællesskabet i henhold til Traktatens artikel 238 har en selvstændig kompetence til at indgå aftaler udadtil.

1 — Den såkaldte »Ankara-aftale« af 12. september 1963, der trådte i kraft den 1. december 1964 (Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, EFT 1973 C 113, s. 3), samt den supplerende tillægsprotokol af 23. november 1970, der trådte i kraft den 1. januar 1973 (EFT 1973 C 113, s. 17).

2 — Dom af 30. april 1974, 181/73, Sml. s. 449, præmisserne 3-6.

6. Under den mundtlige forhandling har repræsentanterne for de medlemsstater, der havde rejst dette forudgående spørgsmål, givet udtryk for, at dets betydning er minimal. Da der imidlertid er tale om en så grundlæggende problemstilling som Domstolens kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål, kan jeg ikke nøjes med at notere mig denne udvikling, og jeg har derfor fundet det rigtigst i det følgende indledningsvis at beskæftige mig med dette problem.

praksis på et område, hvor der endnu ikke foreligger en sådan.

9. Dommen i sagen Haegemann mod den belgiske stat, der angik import af græske vine, og hvori Domstolen afgjorde nogle fortolkningsspørgsmål vedrørende Athen-aftalen³, indeholder følgende præmisser:

I — Domstolens kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af aftalen

7. Når der opstår et spørgsmål om Domstolens kompetence, skyldes det ikke, at de omtvistede bestemmelser er indeholdt i en aftale indgået med et tredjeland, men den omstændighed, at der er tale om en blandet aftale, som ikke alene skaber bestemte forbindelser mellem dette tredjeland og Fællesskabet, men også mellem tredjelandet og medlemsstaterne, idet Fællesskabet og medlemsstaterne handler i forening ved udøvelsen af deres respektive beføjelser.

8. Ankara-aftalen er en aftale »om Oprettelse af en Associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet«, som er indgået »i henhold til artikel 238 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab«. Artikel 228, der omhandler enhver aftale udadtil, som Fællesskabet indgår, finder derfor anvendelse. Der kan af flere af Domstolens domme, hvoraf visse har angået blandede aftaler, uledes nogle principper, som der bør erindres om. Det her foreliggende problem kan imidlertid vise sig at rejse andre spørgsmål, og det må nærmere undersøges, om løsningen kan findes i Domstolens tidligere domme, eller om der vil blive tale om at fastlægge

»Athen-aftalen blev... indgået af Rådet i henhold til artiklerne 228 og 238 i Traktaten; denne aftale er herefter, for så vidt angår Fællesskabet, en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner i den betydning, der er forudsat i artikel 177, stk. 1, litra b); aftalens bestemmelser udgør fra dens ikrafttræden en integreret del af fællesskabsretten; inden for rammerne af denne retsorden har Domstolen herefter kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af denne aftale.«

10. I sit forslag til afgørelse i Bresciani-sagen⁴, som angik Yaoundé-konventionen af 1963, der også var en blandet aftale, omtalte generaladvokat Trabucchi visse »forbehold«, som dommen i Haegeman-sagen havde givet anledning til, »i det omfang Domstolens præjudicielle fortolkning af aftalen går ud over rammerne for en fortolkning eller gyl-dighedskontrol af en fællesskabsakt«, men gav udtryk for den opfattelse, at det i forbindelse med folkeretlige aftaler som den i sagen omhandlede, som Fællesskabet har indgået i henhold til Traktatens artikel 228, og som også binder hver enkelt medlemsstat, er nødvendigt »præliminært at tage stilling til aftalen af hensyn til en præcisering af den pågældende stats fællesskabsforpligtelse, der har Traktaten som grundlag og mate-

3 — Aftale om Oprettelse af en Associering mellem EØF og Grækenland, indgået den 9. juli 1961, EFT Anden Serie I (maj 1975), s. 4.

4 — Dom i sag 87/75, ovenfor nævnt.

rielt er fastsat i den aftale, som binder Fællesskabet«. Han tilføjede, at »afgrænsningen af rækkevidden af en stats *fællesskabsforpligtelse* [altid er] et spørgsmål om fortolkning af *fællesskabsretten*«⁵. I den herefter afsagte dom fortolkede Domstolen nogle bestemmelser i Yaoundé-konventionen, idet det i en af præmisserne hedder:

»Konventionen blev indgået ikke blot i medlemsstaternes navn, men også i Fællesskabets, hvorfor disse er forpligtet i henhold til artikel 228.«

11. Domstolens dom i Kupferberg-sagen vedrørte ikke en blandet aftale, men der er flere gange blevet henvist til den under retsforhandlingerne. Domstolen bemærkede heri, at institutionerne ved EØF-Traktaten er tillagt kompetence til at indgå aftaler med tredjelande og internationale organisationer, og at medlemsstaterne i henhold til artikel 228, stk. 2, er bundet af sådanne aftaler på samme måde som institutionerne, hvorefter det i dommen hedder,

— at de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre sådanne aftaler, »skal træffes enten af Fællesskabets institutioner eller af medlemsstaterne, *alt efter fællesskabsrettens udvikling på de af aftalen berørte områder*«⁶,

— at »ved at sikre overholdelsen af de forpligtelser, som følger af en aftale, der er indgået af Fællesskabets institutioner, opfylder medlemsstaterne en forpligtelse, ikke blot over for det berørte tredjeland, *men ligeledes og især over for Fællesskabet*, som har påtaget sig ansvaret for aftalens rette gennemførelse«⁷,

— at det følger af sådanne bestemmelsers fællesskabsretlige karakter, at de ikke kan have forskellige retsvirkninger inden for Fællesskabet, »alt efter, om gennemførelsen af dem... påhviler Fællesskabets institutioner eller medlemsstaterne, og, i sidste tilfælde«, alt efter indholdet af de nationale bestemmelser i de enkelte medlemsstater, samt at »det [derfor tilkommer] Domstolen inden for rammerne af dens kompetence til at fortolke aftalernes bestemmelser at sikre, at de *gennemføres ensartet* inden for hele Fællesskabet«⁸.

12. Domstolens praksis er meget klar med hensyn til spørgsmålet om den fællesskabsretlige karakter af medlemsstaternes forpligtelser til at overholde aftaler udadtil, som Fællesskabet har indgået, og hvad angår den opgave, Domstolen *som led i sin kompetence* har til at afgøre fortolkningsspørgsmål vedrørende bestemmelser i sådanne aftaler med henblik på disses ensartede anvendelse. Der fremgår dog ikke af Domstolens praksis noget kriterium for, hvornår Domstolen har en sådan kompetence, ligesom det heller ikke udtrykkeligt fremgår, at der aldrig kan være tilfælde, hvor en bestemmelse i en blandet aftale allerede som følge af sin art eller et udtrykkeligt forbehold i aftalen kan være undtaget fra Domstolens kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål.

13. For at afgøre, om Domstolen i denne sag har en sådan kompetence, er det imidlertid efter min opfattelse ikke nødvendigt at udvikle nogen generel teori om emnet. Jeg må dog erkende, at en sådan ville være nyttig. Retsakter som de her omhandlede har karakter af aftaler. De kontraherende parter ville således i dem kunne indsætte rent bilaterale bestemmelser om spørgsmål, som i henseende til en medlemsstats forbindelser med det pågældende tredjeland ikke

5 — Mine understregninger.

6 — Jfr. præmis 12, min understregning.

7 — Jfr. præmis 13, min understregning.

8 — Jfr. præmis 14, min understregning.

ville være omfattet af fællesskabsretten. I øvrigt bemærker jeg, at den udvikling, der sker med hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, er et forhold, der yderligere er med til at komplicere problemstillingen, for så vidt angår den blandede aftaleform. Denne kritiseres ind imellem, men det må erkendes, at den har gjort det muligt at indgå internationale overenskomster, som uden denne aftaleform ville have haft vanskeligt ved at se dagens lys.

14. Om den konkrete sag bemærker jeg, at de omtvistede bestemmelser er indeholdt i en associeringsaftale, hvis grundlag er parternes vilje til at »oprette stadig snævrere bånd mellem det tyrkiske folk og de folkeslag, der er forenet i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« med henblik på den mulighed, at Tyrkiet senere vil kunne tiltræde Fællesskabet. Det fremgår allerede heraf, at aftalen, der er indgået i henhold til artikel 238, er en retsakt fra en institution som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 177. Når der indgås en sådan overenskomst med henblik på en tiltrædelse, må Fællesskabet i denne forbindelse nødvendigvis have den størst mulige grad af kompetence med hensyn til aftaler udadtil, således at alle spørgsmål henhørende under Traktaten kan være omfattet heraf. Der er i så henseende intet behov for at henvise til den indirekte kompetence for Fællesskabet, som fremgår af Domstolens dom i AETR-sagen og af udtalelse 1/76⁹, idet der af artikel 238 udspringer en udtrykkelig og særlig kompetence udadtil, som skal udøves *under hensyntagen til* det tilsigtede formål og Fællesskabets interesser. Det er ikke muligt at opfatte denne kompetence som værende be-

grænset. Det må antages at fremgå, både af »Den Fortolkende Erklæring vedrørende Definitionen af Begrebet 'Kontraherende Parter' ...« i bilag I til Rådets afgørelse af 23. december 1963 om indgåelse af aftalen EØF-Tyrkiet¹⁰, som henviser til Traktatens bestemmelser og udviklingen med hensyn til kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og af Domstolens praksis vedrørende kompetencen til at indgå aftaler udadtil, at Fællesskabets internationale kompetence er et begreb, som må forstås bredt og således, at der tages hensyn til udviklingen på dette område. Jeg understreger dog, at disse betragtninger kun er møntet på aftaler, der indgås med henblik på en senere tiltrædelse. Som bekendt har der selv i forbindelse med visse aftaler indgået i henhold til artikel 238 således været diskussion om disses egentlige karakter, idet selv de kontraherende tredjelande har bestridt associeringsforholdet¹¹, hvilket bør give anledning til den største forsigtighed, for så vidt angår disse aftalers fortolkning. Da det imidlertid her drejer sig om en aftale, der er indgået med henblik på en mulig tiltrædelse, og hvorefter der skal ske en tilnærmelse af parternes økonomier og retsordener med det formål — hvis det bliver ført ud i livet — at det pågældende associerede tredjeland »fuldstændigt overtager« de forpligtelser, der følger af Traktaten om oprettelse af Fællesskabet¹², er det en nødvendig forudsætning, at alle de spørgsmål, som principielt vil være genstand for denne »overtagelse«, omfattes af aftalen som vedrørende Fællesskabet, og at de pågældende bestemmelser kan gøres til genstand for en fortolkning med henblik på en ensartet anvendelse. I centrum for den kompetence for Fællesskabet, som udspringer heraf, befinder sig selvsagt de grundlæggende »friheder«, der er nødvendige for at gennemføre et fælles marked, herunder arbejdskraftens frie

10 — Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 567.

11 — Jfr. afhandlingen »Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie«, s. 67, C. Flaesch-Mouglin, 1979.

12 — Jfr. Ankara-aftalens artikel 28.

9 — Dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, Sml. s. 41, udtalelse 1/76 af 26. april 1977, Sml. s. 741.

bevægelighed. De i sagen omtvistede bestemmelser indeholder de samme forpligtelser for alle medlemsstaterne på dette område. De må så meget mere henhøre under Fællesskabets kompetenceområde, når henses til, at de kan få en indvirkning på den frie bevægelighed inden for Fællesskabet for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne.

15. Jeg må herefter konkludere, at da aftalen ikke indeholder noget forbehold om eksklusiv kompetence, og uanset hvad der måtte gælde med hensyn til kompetencefordelingen i forbindelse med gennemførelsen af de pågældende bestemmelser, må disse både som følge af deres art og deres indhold — i henhold til de principper, som fremgår af Domstolens praksis — antages at være omfattet af Domstolens kompetence til at afgøre fortolkningsspørgsmål, idet dette navnlig er forudsætning for deres ensartede anvendelse. Rigtigheden af denne konklusion kan efter min opfattelse ikke drages i tvivl under henvisning til bestemmelsen i aftalens artikel 25, som kun tillægger Associeringsrådet en kompetence i tilfælde af uoverensstemmelser mellem de kontraherende parter, efter en procedure, som det var nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse om for at tage højde for eventuelle uoverensstemmelser, som ikke kunne indbringes for Domstolen af det pågældende tredjeland.

II — De præjudicielle spørgsmål

16. Hvad angår spørgsmålet om Domstolens kompetence, har der således under skriftvekslingen været uenighed herom, hvorimod der har hersket en fuldstændig enighed med hensyn til principperne i det svar, der bør gives den forelæggende retsinstans, hvilket er blevet bekræftet under den mundtlige forhandling. Essensen heri har været, at Domstolen bør fastslå, at der ikke

udspringer nogen umiddelbare retsvirkninger af de omtvistede bestemmelser. Lad mig med det samme sige, at dette også er min opfattelse.

17. Siden Domstolens dom i Pabst og Richarz-sagen¹³ har der ikke været nogen tvivl om, at der af en associeringsaftale kan udspringe umiddelbare retsvirkninger. I den nævnte præjudicielle sag, der angik en bestemmelse i Athen-aftalen af 1961, fastslog Domstolen, navnlig under henvisning til formålet med og arten af aftalen, at den pågældende bestemmelse indeholdt »en klar og præcis forpligtelse, der hverken med hensyn til sin gennemførelse eller i sine virkninger er betinget af senere retsakter«.

18. Mere generelt kan man sige, at det fremgår af Domstolens praksis¹⁴, at Domstolen ved vurderingen af, hvorvidt en aftale udadtil kan have umiddelbare retsvirkninger, ligesom det er tilfældet med fællesskabsretlige regler i snæver forstand, undersøger, hvad der kendetegner den pågældende bestemmelse. Mens det imidlertid inden for fællesskabsretten nu betragtes som en given sag, at de kontraherende parter ved Traktaterne har villet skabe subjektive rettigheeder, således at umiddelbar anvendelighed kun kræver, at den pågældende regel er præcis og i sig selv tilstrækkelig, kan der ikke i forbindelse med anvendelsen af en international aftale opstilles en tilsvarende formodningsregel om, at der har foreligget en sådan hensigt¹⁵. I sådanne tilfælde undersøger Domstolen indledningsvis, om »arten« og »opbygningen af overenskomsten« er til hinder for, at en bestemmelse i den kan påberåbes umiddelbart. Det undersøges herefter, »om en sådan bestemmelse er ubetinget og tilstrækkelig klar til at have direkte virkning«, hvilket i første række må vurderes »på baggrund af såvel overenskomstens hen-

13 — Dom af 29. april 1982 i sag 17/81, Sml. s. 1331.

14 — Se bl. a. 87/75, Bresciani, og 104/81, Kupferberg, jfr. ovenfor.

15 — Se Tagaras, H. N.: »L'effet direct des accords internationaux de la Communauté«, *Cahiers de droit européen* 1984, nr. 1 og 2, s. 15 og noterne s. 24 ff.

sigt og formål som den sammenhæng, hvori den indgår»¹⁶.

19. Det fremgår af den førnævnte dom i Pabst og Richarz-sagen, at det først må undersøges, om der af de samlede retsvirkninger af de i det første præjudicielle spørgsmål nævnte bestemmelser efter de ovennævnte kriterier kan udledes en umiddelbar anvendelig standstill-forpligtelse. I bekræftende fald må det — for at benytte formuleringen i det andet spørgsmål fra den forelæggende retsinstans — undersøges, om »begrebet fri bevægelighed i associeringsaftalen også [omfatter] en ret til familiesammenføring«.

20. Lad mig her minde om ordlyden af de omtvistede bestemmelser. Aftalens artikel 12, der er indeholdt i Kapitel 3 i Afsnit II, som omhandler »Iværksættelse af Overgangsperioden«, lyder således:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artiklerne 48, 49 og 50 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

Artikel 36 i tillægsprotokollen (herefter benævnt »artikel 36 P«) indeholder følgende bestemmelser:

»Arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper mellem afslutningen af det tolvte og toogtyvende år for aftalens ikrafttræden.

Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinier med henblik herpå.«

Hvad angår aftalens artikel 7, der er indeholdt i Afsnit I, som omhandler »Princip-

perne«, indeholder denne følgende bestemmelser:

»De kontraherende parter træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af aftalen.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af aftalens målsætning i fare.«

21. Lad mig først undersøge artikel 12 og artikel 36 P. Artikel 12 udtrykker de kontraherende parter vilje til etapevis i løbet af overgangsperioden at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed med udgangspunkt i principperne i EØF-Traktatens artikler 48-50, hvis ordlyd ikke er gentaget. Det fremgår allerede heraf, at de regler, der skal gælde på dette område, ikke nødvendigvis skal være identiske med dem, der er indeholdt i disse bestemmelser. Henvisningen til Traktatens artikler 48-50 er kun udtryk for, at disse bestemmelser skal tjene som retningslinier. Der kan følgelig ikke af artikel 12 udledes nogen klar, præcis og ubetinget forpligtelse. Bestemmelsen, der blot har karakter af en programerklæring, kan derfor ikke have umiddelbare retsvirkninger.

22. Artikel 36 P kan kun støtte rigtigheden af denne opfattelse. I henhold til stk. 2 er Associeringsrådet således enekompetent til at træffe beslutning om de »nødvendige retningslinier« med henblik på den gradvise gennemførelse af principperne i artikel 12. Associeringsrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed¹⁷, har imidlertid ikke udstedt nogen bestemmelser i så henseende, bortset fra de beslutninger, der er truffet vedrørende tyrkiske arbejdstagere »med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en... medlemsstat« og »statsborgere i medlemsstaterne, der har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i Tyrkiet«¹⁸. Kun foranstalt-

17 — Jfr. aftalens artikel 23.

18 — Associeringsrådets afgørelse 1/80 af 19. september 1980, artikel 6.

ninger truffet i medfør af artikel 36 P, stk. 2, ville have kunnet give bestemmelsen i artikel 12 et konkret indhold.

23. Da artikel 12 således ikke i sig selv kan skabe nogen rettigheder med et præcist indhold, er der — selv efter det tidspunkt, hvor overgangsperioden skulle have været udløbet, dvs. den 30. november 1986 — intet grundlag for at antage, at der i mangel af en nødvendig beslutning om spørgsmålet fra Associeringsrådet af aftalen kan udspringe nogen forpligtelser med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed. »At tiden er gået« — for at benytte Kommissionens udtryk — har ikke her nogen retlig betydning. Den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed afhænger af de aftaler af politisk karakter, der indgås i Associeringsrådet. Så længe der ikke er truffet beslutninger af denne art på området, hvilket skyldes de kontraherende parterers vanskeligheder med at blive enige, kan der ikke udspringe nogen konkrete retsvirkninger af de pågældende bestemmelser, som dermed ikke har noget klart defineret indhold. Enhver anden konklusion ville i øvrigt stride mod den omstændighed, at retsvirkningerne af den her omhandlede overenskomst — ligesom retsvirkningerne af andre folkeretlige overenskomster — må afspejle de kontraherende parterers vilje, og mod den omstændighed, at gennemførelsen af den aftale, overenskomsten er udtryk for, må afhænge af udviklingen. Det må herefter lægges til grund, at artikel 12 og artikel 36 P ikke skaber nogen rettigheder, idet bestemmelserne blot fastlægger målsætningerne og de særlige procedurer, hvorefter disse skal virkeliggøres. Rettigheder kan kun udspringe af konkrete foranstaltninger, som der træffes beslutning om efter »særlige procedureregler«, jfr. EØF-Traktatens artikel 238. Følgelig kan der ikke udspringe nogen umiddelbare retsvirkninger af de omhandlede bestemmelser i aftalen vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed.

24. Der kan herudover drages en yderligere konklusion af det anførte. Såfremt man antog, at aftalens artikel 7 var en standstill-bestemmelse, er det vanskeligt at se, hvorledes

denne skulle kunne skabe umiddelbare retsvirkninger med hensyn til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, hvis indhold på et givet tidspunkt ikke er klart fastlagt. Den betydning, som den forelæggende retsinstans har tillagt dette princip, skyldes, at retten har antaget, at gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed er det væsentligste formål med aftalen. De bestemmelser, der omhandler dette spørgsmål, udgør imidlertid en del af »Andre Bestemmelser af Økonomisk Art«, hvis formål er at bidrage til virkeliggørelsen af de generelle målsætninger, der er fastlagt i aftalens artikel 2 og, for så vidt angår overgangsperioden, i artikel 4. Princippet i artikel 7 har ikke nogen konkret fastlagt rækkevidde, men er udtryk for en generel forpligtelse for de kontraherende parter, som kun kan have konkrete retsvirkninger i forbindelse med andre bestemmelser.

25. De lighedspunkter, som artikel 7 har med Traktatens artikel 5, stk. 2, og som Kommissionen og den tyske regering har peget på, indebærer, at der bør drages nogle paralleller til de principper, som Domstolen har udledt med hensyn til retsvirkningerne af sidstnævnte bestemmelse. Det fremgår af Domstolens praksis, at artikel 5, stk. 2, kun har bestemte retsvirkninger, når der i øvrigt foreligger konkrete elementer, som gør det muligt at fastlægge de foranstaltninger, for hvis gennemførelse der ikke må opstilles hindringer, selv om der ganske vist i visse tilfælde blot kan være tale om »ufuldstændige... retlige bestanddele« eller om blotte forslag eller foreløbige foranstaltninger, såfremt disse dog repræsenterer »et udgangspunkt for en samlet optræden fra Fællesskabets side«¹⁹. I det her foreliggende tilfælde ses der ikke at foreligge sådanne elementer, idet indholdet af Ankara-aftalens ordning vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed fortsat ikke er fastlagt.

26. En sammenligning af de bestemmelser, der er udstedt vedrørende på den ene side arbejdskraftens frie bevægelighed og på den

¹⁹ — Dom af 5. maj 1981, 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmisserne 23 og 28.

anden side etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser, jfr. for så vidt angår de to sidstnævnte spørgsmål henholdsvis aftalens artikler 13 og 14, støtter rigtigheden af denne opfattelse. Også i henhold til disse to bestemmelser »enes« de kontraherende parter om indbyrdes at opheve de restriktioner, som begrænser disse »friheder« »på grundlag af« de tilsvarende bestemmelser i Traktaten. Mens artikel 36 P imidlertid er affattet som ovenfor anført, indeholder protokollens artikel 41, stk. 1, derimod følgende udtrykkelige standstill-bestemmelse:

»De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.«

Det er rigtigt, at man bør udvise forsigtighed med hensyn til modsætningsslutninger. Men det må være en forudsætning for, at artikel 7, stk. 2, kan være udtryk for en standstill-bestemmelse, at denne kan finde anvendelse på en klart afgrænset forpligtelse, hvilket som nævnt ikke er tilfældet med bestemmelserne i artikel 12 og artikel 36 P.

27. Det må herefter anses for ufornuddent særligt at besvare det andet spørgsmål, som vedrører familiesammenføringer. Jeg vil dog kortfattet behandle dette spørgsmål, for det tilfælde at Domstolen finder det nødvendigt at klarlægge denne problemstilling for den forelæggende ret. Det må fremhæves, at der ikke her er tale om arbejdskraftens frie bevægelighed i egentlig forstand, idet formålet med familiesammenføringer er at lette denne bevægelighed. Som det er blevet anført under retsforhandlingerne, var det nødvendigt med en udtrykkelig bestemmelse om

ret til familiesammenføring, for så vidt angår arbejdstagere med statsborgerskab i Fællesskabets medlemsstater, nemlig artikel 10 i Rådets forordning nr. 1612/68 af 16. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet²⁰. Aftalen indeholder ingen tilsvarende bestemmelse, ligesom Associeringsrådet heller ikke har udstedt en sådan til gennemførelse af aftalen, og en ret til familiesammenføring kan ikke antages at fremgå forudsætningsvis. Selv hvad angår kravene i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, fremgår det af retsforhandlingerne, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg i en sag, den såkaldte Abdulaziz-sag²¹, har fastslået, at der ikke påhviler de kontraherende parter nogen generel forpligtelse efter artikel 8 til at give opholdsret til ægtefæller, der ikke er statsborgere i den pågældende stat. Selv om det må erkendes, at en ret til familiesammenføring er et nødvendigt led i virkeliggørelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, opstår denne ret dog først efter gennemførelsen af dette princip, som den er betinget af, og efter udstedelsen af en særlig bestemmelse om spørgsmålet. I forbindelse med en aftale, hvor enhver udvikling på dette område er gradvis og sker progressivt, tilkommer det det kompetente organ at afgøre, hvornår og på hvilke vilkår denne målsætning skal føres ud i livet.

28. Den forelæggende ret har åbenbart lagt vægt på, hvilke følger det kan have, at sagsøgeren i hovedsagen er gift med en tyrkisk arbejdstager, der har »lovligt ophold« i en af Fællesskabets medlemsstater. Jeg må her vende tilbage Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80. Afgørelsens artikel 7 omhandler familiemedlemmer til tyrkiske arbejdstagere i lovlig beskæftigelse i en medlemsstat, som »har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat«. Afgørelsens artikel 13

20 — EFT 1968 II, s. 467.

21 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28. maj 1985, serie A, nr. 95.

indeholder en standstill-forpligtelse, der har følgende ordlyd:

»Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger, for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

Denne bestemmelse vedrører adgang til beskæftigelse og ikke familiesammenføring. Efter bestemmelsen er det en forudsætning for familiemedlemmers opholdsret, at der er udstedt en tilladelse af vedkommende myndigheder i de stater, der er deltagere i aftalen. Bestemmelsen kan derfor ikke fortolkes således, at der består en ret til familiesammenføring i lighed med, hvad der gælder i henhold til forordning nr. 1612/68.

III — Sammenfatning

29. Jeg skal herefter foreslå følgende domskonklusion:

»Når henses til de foranstaltninger, som indtil nu er vedtaget til gennemførelse af disse bestemmelser, udspringer der ikke af artikel 12 i Aftalen af 12. september 1963 om Oprettelse af en Associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet og artikel 36 i tillægsprotokollen af 23. november 1970, sammenholdt med aftalens artikel 7, noget forbud for medlemsstaterne, der har umiddelbare retsvirkninger i deres nationale retsordener, mod at indføre nye restriktioner, for så vidt angår familiesammenføringer i henseende til tyrkiske arbejdstagere, der lovligt udøver en beskæftigelse i medlemsstaterne.«