YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
30 päivänä syyskuuta 1987 *

Asiassa 12/86,

jonka Verwaltungsgericht Stuttgart (hallintotuomioistuin) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Meryem Demirel, kotipaikka Schwäbisch Gmünd,

vastaan

Schwäbisch Gmündin kaupunki

ennakkoratkaisun ETY-Turkki-assosiointisopimuksen 7 ja 12 artiklan sekä sen lisäpöytäkirjan 36 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat Y. Galmot, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler sekä tuomarit G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias,

julkisasiamies: M. Darmon,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- pääasian vastaaja Schwäbisch Gmündin kaupunki, edustajanaan Dieter Schädel kaupungin oikeudelliselta osastolta kirjallisessa käsittelyssä,

- "Vertreter des öffentlichen Interesses" (yleisen edun edustaja), joka on tullut pääasian väliintulijaksi Schwäbisch Gmündin esittämien vaatimusten tueksi, edustajanaan "leitender Oberlandesanwalt" (vanhempi alueellinen syyttäjä), professori Harald Fliegauf kirjallisessa ja suullisessa käsittelyssä,

- Saksan liittotasavallan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Martin Seidel ja asianajaja Jochim Sedemund, Köln, kirjallisessa käsittelyssä sekä Martin Seidel suullisessa käsittelyssä,

- Ranskan tasavallan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston päällikkö Gilbert Guillaume kirjallisessa käsittelyssä ja ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiansihteeri Philippe Pouzoulet suullisessa käsittelyssä,

- Helleenien tasavallan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön sihteeri Iannos Kranidiotis, avustajanaan ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjen osaston lakimies Stelios Perrakis kirjallisessa käsittelyssä, sekä Stelios Perrakis suullisessa käsittelyssä,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, kirjallisessa käsittelyssä ja professori Davis Edward Skotlannin asianajajayhteisöstä suullisessa käsittelyssä,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Peter Gilsdorf kirjallisessa ja suullisessa käsittelyssä,

ottaen huomioon 10.2.1987 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen täydennetyn suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.5.1987 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgericht Stuttgart (hallintotuomioistuin) on 11.12.1985 tekemällään ja yhteisöjen tuomioistuimeen 17.1.1986 saapuneella päätöksellä esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EYVL 1964, s. 3685) vahvistetun Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiointisopimuksen (jäljempänä sopimus) 7 ja 12 artiklan tulkinnasta sekä Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1) vahvistetun lisäpöytäkirjan (jäljempänä pöytäkirja) 36 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille sellaista tarvittaessa pakkokeinoin toteutettavaa karkotuspäätöstä vastaan tehdyn valituksen yhteydessä, jonka Schwäbisch Gmündin kaupunki on tehnyt Turkin kansalaisen Meryem Demirelin osalta tämän viisumin voimassaoloajan umpeuduttua. Demirel on Saksan liittotasavaltaan perheen yhdistämisen yhteydessä 1979 tulleen ja siellä sen jälkeen työskennelleen ja asuneen Turkin kansalaisen vaimo. Hän on tullut maahan asuakseen miehensä kanssa varustettuna yksinomaan vierailutarkoitusta varten myönnetyllä viisumilla, jossa suljettiin pois perheen yhdistäminen.

3 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Saksan liittotasavaltaan itse perheenyhdistämistarkoituksessa saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten edellytyksiä perheen yhdistämiselle on vuosina 1982 ja 1984 tiukennettu Land Baden-Württembergin sisäasiainministerin *Ausländergesetz*in (ulkomaalaislaki) nojalla tekemän, kyseistä osavaltiota koskevan soveltamisohjeen muutoksilla siten, että aika, joka ulkomaalaisen on tullut keskeytyksettä ja lainmukaisesti asua liittovaltion alueella, on pidennetty kolmesta vuodesta kahdeksaan vuoteen. Demirelin aviomies ei pääasian kohteena olevan asian taustalla olevien tapahtumien aikaan ole täyttänyt tätä edellytystä.

4 Verwaltungsgericht Stuttgart, jonka käsiteltäväksi on saatettu karkotuspäätöstä koskeva kumoamiskanne, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Asetetaanko jo ETY–Turkki-assosiointisopimuksen 12 artiklassa ja lisäpöytäkirjan 36 artiklassa luettuina yhdessä mainitun assosiointisopimuksen 7 artiklan kanssa yhteisön oikeuteen kuuluva, valtioiden sisäisissä oikeusjärjestyksissä välittömästi sovellettava kielto luoda olemassa olevaa hallintokäytäntöä muuttamalla uusia rajoituksia yhteisöön kuuluvaan maahan laillisesti sijoittautunutta turkkilaista työntekijää vastaan?

2) Onko vapaan liikkuvuuden käsite assosiointisopimuksen tarkoituksessa ymmärrettävä siten, että se koskee myös sellaista perheiden yhdistämistä, jonka puitteissa yhteisön jäsenvaltioon sijoittautuneiden turkkilaisten työntekijöiden puolisot ja alaikäiset lapset voivat tulla mainittujen työntekijöiden luokse asumaan?"

5 Pääasiaa koskevia tosiseikkoja, saksalaisen lainsäädännön säännöksiä, assosiointisopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan määräyksiä, menettelyn kulkua sekä ETY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan nojalla esitettyjä huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

6 Koska Saksan liittotasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat kirjallisissa huomautuksissaan kyseenalaistaneet yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan sopimuksen ja pöytäkirjan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten osalta, on ennen ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamista ensiksi tutkittava kysymys yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta.

7 Tässä suhteessa on ensiksi muistettava, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on 30.4.1974 antamassaan tuomiossa (asia 181/73, Haegeman, Kok. 1974, s. 449) todennut, sopimus, jonka neuvosto on tehnyt ETY:n perustamissopimuksen 228 ja 238 artiklan mukaisesti, on yhteisön osalta 177 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettu yhteisön toimielimen toimenpide. Sopimuksen tultua voimaan sen määräykset ovat erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä, ja yhteisöjen tuomioistuin on tämän oikeusjärjestyksen osalta toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun tällaisen sopimuksen tulkinnasta.

8 Saksan liittotasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset esittävät kuitenkin näkemyksenään, että silloin kun kyse on jaetun toimivallan sopimuksista, kuten kyseisistä sopimuksesta ja lisäpöytäkirjasta, yhteisöjen tuomioistuimen tulkintatoimivalta ei ulotu määräyksiin, joilla jäsenvaltiot ovat omien toimivaltuuksiensa rajoissa sitoutuneet velvoitteisiin Turkkia kohtaan, niin kuin on tilanne työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten osalta.

9 Tältä osin on riittävää todeta, että tilanne käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole tarkalleen tällainen. Kun kyse on assosiointisopimuksesta, jolla luodaan erityisiä etuoikeutettuja yhteyksiä kolmanteen valtioon, jonka on ainakin tiettyyn määrään saakka osallistuttava yhteisön järjestelmään, 238 artiklalla on välttämättä myönnettävä yhteisölle toimivalta varmistaa kolmansia valtioita kohtaan olevien velvoitteiden noudattaminen kaikilla perustamissopimuksen kattamilla aloilla. Koska työntekijöiden vapaa liikkuvuus on ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla yksi perustamissopimuksen kattamista aloista, tällä alalla olevat velvoitteet kuuluvat yhteisön toimivaltaan 238 artiklan perusteella. Näin ollen kysymys siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimella toimivalta antaa tulkintaratkaisu sellaisesta jaetun toimivallan sopimuksen määräyksestä, joka sisältää velvoitteen, johon vain jäsenvaltiot omien toimivaltuuksiensa rajoissa ovat voineet sitoutua, ei nouse esille.

10 Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ei toisaalta voida asettaa kyseenalaiseksi silläkään perusteella, että yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa jäsenvaltioiden asiana on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta säätää tarvittavat säännökset sopimuksen määräysten ja assosiointineuvoston tekemien päätösten täytäntöönpanemiseksi alueillaan.

11 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 26.10.1982 antamassaan tuomiossa (asia 104/81, Kupferberg, Kok. 1982, s. 3641) todennut, varmistaessaan yhteisön toimielinten tekemistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden noudattamisen jäsenvaltiot täyttävät yhteisön oikeusjärjestyksessä velvoitetta yhteisöä kohtaan, joka on vastuussa sopimuksen asianmukaisesta täyttämisestä.

12 Yhteisöjen tuomioistuimella on näin ollen toimivalta tulkita työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä sopimuksen ja lisäpöytäkirjan määräyksiä.

Ennakkoratkaisukysymykset

13 Verwaltungsgerichtin ensimmäisellä kysymyksellä pyritään pääasiallisesti selvittämään, ovatko sopimuksen 12 artiklan ja lisäpöytäkirjan 36 artiklan määräykset luettuina yhdessä lisäpöytäkirjan 7 artiklan kanssa jäsenvaltioiden sisäisissä oikeusjärjestyksissä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä.

14 Yhteisön ja kolmansien maiden välisessä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa silloin, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tavoitteiden ja luonteen huomioon ottaen sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, joka ei täyttämisensä ja vaikutustensa syntymisen osalta edellytä myöhempien toimenpiteiden toteuttamista.

15 Kyseinen sopimus sisältää sen 2 ja 5 artiklan mukaan valmistavan vaiheen, joka sallii Turkin vahvistaa talouttaan yhteisön tuella, siirtymävaiheen, joka on tarkoitettu asteittaisen tulliliiton toteuttamiseksi ja talouspolitiikan lähentämiseksi, sekä lopullisen vaiheen, joka perustuu tulliliitolle ja edellyttää talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamista.

16 Sopimukselle on sen rakenteen ja sisällön osalta luonteenomaista se, että siinä yleisellä tavalla asetetaan assosioinnin tavoitteet ja määritellään suuntaviivat näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ilman, että siinä itsessään säädetään täsmällisiä sääntöjä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksityiskohtaisista säännöistä määrätään ainoastaan tiettyjen erityisten kysymysten osalta sopimuksen liitteenä olevat pöytäkirjat korvanneessa lisäpöytäkirjassa.

17 Sopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sen 22 artiklassa myönnetään päätösvalta assosiointineuvostolle, joka muodostuu toisaalta jäsenvaltioiden hallitusten, Euroopan yhteisöjen neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission jäsenistä ja toisaalta Turkin hallituksen jäsenistä.

18 Sopimuksen II osasto, joka on tarkoitettu siirtymävaiheen täytäntöönpanemiseksi, koostuu paitsi kahdesta tulliliittoa ja maataloutta koskevasta luvusta, myös kolmannesta luvusta, joka sisältää muita luonteeltaan taloudellisia määräyksiä, joihin myös työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva 12 artikla sisältyy.

19 Sopimuksen 12 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet sitoutuvat pitämään lähtökohtanaan yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisessa toteuttamisessa niiden välillä.

20 Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa puolestaan määrätään, että vapaa liikkuvuus toteutetaan asteittain sopimuksen 12 artiklan periaatteiden mukaisesti kahdennentoista vuoden lopun ja kahdennenkymmenennentoisen vuoden lopun välisenä aikana sopimuksen voimaantulosta alkaen ja että assosiointineuvosto päättää tätä varten tarpeellisista yksityiskohtaisista säännöistä.

21 Edellä mainitussa lisäpöytäkirjan 36 artiklassa annetaan yksin assosiointineuvostolle toimivalta säätää täsmälliset säännöt työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi niiden poliittisten ja taloudellisten näkökohtien mukaisesti, jotka liittyvät erityisesti tulliliiton asteittaiseen toteuttamiseen, ja talouspolitiikan lähentämiseen neuvoston tarpeellisiksi arvioimien muodollisuuksien mukaisesti.

22 Ainoa assosiointineuvoston tässä asiassa tekemä päätös on 19.9.1980 tehty päätös 1/80, jolla on kielletty uudet työhönpääsyä koskevien ehtojen rajoitukset niiden turkkilaisten työntekijöiden osalta, jotka jo ovat laillisesti tulleet osaksi jäsenvaltioiden työmarkkinoita. Perheiden yhdistämisen osalta ei yhtäkään tällaista päätöstä toisaalta ole tehty.

23 Sopimuksen 12 artiklan ja lisäpöytäkirjan 36 artiklan tarkastelu paljastaa näin ollen, että ne ovat sisällöltään olennaisesti ohjelmaluonteisia eivätkä ne sisällä riittävän täsmällisiä ja ehdottomia määräyksiä voidakseen suoraan säännellä työntekijöiden liikkuvuutta.

24 Näissä olosuhteissa ei sopimuksen 7 artiklasta voida johtaa kieltoa ottaa käyttöön uusia rajoituksia perheiden yhdistämisen osalta. Tässä artiklassa, joka on assosioinnin periaatteita koskevassa sopimuksen I osastossa, todetaan erittäin yleistä sanamuotoa käyttäen, että sopimuspuolet ryhtyvät kaikkiin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon varmistamisen kannalta tarpeellisiin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin ja pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka saattaisivat vaarantaa sopimuksen tavoitteiden toteuttamisen. Tällä määräyksellä, jolla rajoitutaan asettamaan sopimuspuolille yleinen velvoite yhteistyöhön sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, ei anneta välittömästi yksityisille oikeussubjekteille sellaisia oikeuksia, joita niille ei myönnetä jo sopimuksen muissa määräyksissä.

25 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että sopimuksen 12 artikla ja lisäpöytäkirjan 36 artikla luettuina yhdessä sopimuksen 7 artiklan kanssa eivät ole jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä.

26 Toisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyrkii selvittämään, kuuluvatko ne edellytykset, joiden vallitessa yhteisöön sijoittautuneen turkkilaisen työntekijän puoliso ja alaikäiset lapset voivat saapua asettumaan tämän luokse, vapaan liikkuvuuden käsitteeseen sopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

27 Ottaen huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus ei ole aihetta vastata toiseen kysymykseen.

28 Sen osalta, onko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalla mahdollisesti vaikutusta tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen, on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen, kuten se on 11.7.1985 antamassaan tuomiossa (yhdistetyt asiat 60/84 ja 61/84, Cinéthèque, Kok. 1985, s. 2605, 2618) todennut, on valvottava perusoikeuksien kunnioittamista yhteisön oikeuden soveltamisalalla, mutta se ei voi tutkia, onko sellainen kansallinen sääntely, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kuitenkin ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen perusteella ilmeistä, että tällä hetkellä ei ole olemassa sellaista yhteisön oikeuden normia, jolla määriteltäisiin ne edellytykset, joiden vallitessa jäsenvaltioiden on sallittava laillisesti yhteisöön asettautuneiden turkkilaisten työntekijöiden perheiden yhdistäminen. Pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä ei näin ollen ole annettu yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi. Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännöstön yhteensopivuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistettujen periaatteiden kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan liittotasavallan hallitukselle, Ranskan tasavallan hallitukselle, Helleenien tasavallan hallitukselle, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomio-

istuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgericht Stuttgartin 11.12.1985 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä vahvistetun Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiointisopimuksen 12 artikla ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 vahvistetun lisäpöytäkirjan 36 artikla yhdessä sopimuksen 7 artiklan kanssa eivät ole jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 1987.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti