JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
14 päivänä syyskuuta 2000 [1]

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy riita-asiaan, jossa on kysymys puolalaisen avioparin maahantulosta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskelusta siellä; aviopari oli saapunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan alun perin turistiviisumeilla (joiden voimassaolo on sittemmin lakannut). Viisumien voimassaoloajan pidentämistä koskevat hakemukset hylättiin, minkä jälkeen pääasian valittajat tekivät Secretary of State for the Home Departmentille (jäljempänä valituksen vastapuoli) oleskelulupahakemuksen vedoten Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen 44 artiklaan, [2] mutta tätäkään hakemusta ei hyväksytty. Valituksessaan valittajat vetoavat nyt siihen, että niillä on tästä artiklasta johtuva oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja sijoittautua sinne sen perusteella, että puolisoista mies toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisen Eurooppa-sopimuksen tekemisestä 13 päivänä joulukuuta 1993 tehty neuvoston ja komission päätös 93/743/Euratom, EHTY, EY (EYVL L 348, s. 1).

II Tosiseikat

2. Seuraavat tosiseikat ilmenevät High Court of Justicen (England & Wales) ennakkoratkaisupyynnöstä:

Valittaja Wieslaw Gloszczuk, joka on Puolan kansalainen, pääsi 15.10.1989 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kuudeksi kuukaudeksi Yhdistyneen kuningaskunnan Varsovan-lähetystön myöntämällä kertaviisumilla sillä ehdolla, että hän ei ota vastaan palkallista työtä tai työtä, josta ei makseta korvausta, eikä harjoita liike- tai ammattitoimintaa.

3. W. Gloszczuk haki 14.4.1990 Immigration and Nationality Directoratelta (jäljempänä IND) pidennystä turistiviisuminsa voimassaoloaikaan. Hänen hakemuksensa hylättiin 16.7.1990 sillä perusteella, että turistiviisumia ei voitu myöntää yhteensä kuutta kuukautta pidemmäksi ajaksi. Päätöksestä ei valitettu.

4. W. Gloszczuk jäi tämän jälkeen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ilman lupaa, ja hänestä tuli siten "oleskeluoikeuden ylittäjä" (overstayer) eli henkilö, joka kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti jää Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lupansa voimassaoloajan päätyttyä.

5. Valittaja Elzbieta Gloszczuk, joka on Wieslaw Gloszczukin puoliso ja tämän tavoin Puolan kansalainen, pääsi 19.1.1991 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan samoin kertaviisumilla. Koska hänen passissaan olevasta maahantuloleimasta ei saatu selvää, kansallisen lain perusteella katsottiin, että hänelle oli myönnetty maahantulolupa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kuudeksi kuukaudeksi sillä ehdolla, että hän ei ota vastaan palkallista työtä tai työtä, josta ei makseta korvausta, eikä harjoita liike- tai ammattitoimintaa.

6. E. Gloszczuk haki 25.2.1991 IND:ltä pidennystä turistiviisuminsa voimassaoloaikaan. IND ilmoitti hänelle 9.4.1991 päivätyllä kirjeellä, että hakemus oli ennenaikainen, mutta että kuusi kuukautta oli enimmäisaika, jonka henkilö voi oleskella maassa matkailijana. E. Gloszczukin hakemus hylättiin siten samasta syystä kuin hänen aviomiehensä hakemus.

7. E. Gloszczuk vastasi tähän kirjeeseen IND:lle 15.4.1991 lähettämällään kirjeellä todeten, että saamiensa tietojen johdosta hän lähtisi Yhdistyneestä kuningaskunnasta lupansa päätyttyä. Hänen katsottiin peruuttaneen lupansa voimassaoloajan pidentämistä koskevan hakemuksen. Hän ei kuitenkaan lähtenyt Yhdistyneestä kuningaskunnasta vaan jäi sinne puolisonsa kanssa. Myös hänestä tuli siten "oleskeluoikeuden ylittäjä".

8. W. Gloszczuk ilmoitti valan velvoittamana, että hän ei Yhdistyneeseen kuningaskuntaan saapuessaan ollut aikonut johtaa viranomaisia harhaan tai jäädä maahan. Hän oli saapunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkailijana mutta päättänyt sitten jatkaa oleskeluaan, koska hänen puolisollaan oli ilmennyt terveydellisiä ongelmia. Valittajien poika Kevin Gloszczuk syntyi 1.10.1993. Valittajat eivät näiden tapahtumien johdosta mielestään voineet enää palata Puolaan.

9. Valittajien asianajaja ilmoitti 31.1.1996 päivätyssä kirjeessään valituksen vastapuolelle, että W. Gloszczuk on vuodesta 1991 lähtien elättänyt itsensä ja puolisonsa työskentelemällä rakennusalalla. Asianajaja vaati, että valittajilla katsottaisiin olevan oikeus sijoittautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ammatinharjoittamista varten Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan mukaisesti. Valittajien asianajaja väitti, että valittajilla on tämän määräyksen mukaan "yhteisön oikeuteen perustuva täytäntöönpantavissa oleva oikeus" ja että heillä oli siten oikeus tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä ilman kansallisen lainsäädännön mukaista erillistä "lupaa".

10. Valituksen vastapuoli pyysi 26.2.1996 päivätyllä kirjeellään lisätietoja W. Gloszczukin ammattitoiminnasta. W. Gloszczuk vastasi 15.3.1996 ilmoittaen, että hänen ammattitoimintansa rakennusurakoitsijana oli virallisesti alkanut 27.3.1995. Hän liitti kirjeeseen 31.3.1996 päättyvän tilikauden kirjanpidon, jonka mukaan toiminnan nettotulos oli 10 900 Englannin puntaa, sekä 12.3.1996 päivätyn kirjeen, jossa vakuutettiin, että hän ei aikonut etsiä työtä Englannin työmarkkinoilta tai ottaa vastaan työtä niillä.

11. Valituksen vastapuoli hylkäsi 25.4.1996 valittajien hakemukset. Hylkäämispäätöksissä todettiin nimenomaisesti, että valittajat eivät olleet noudattaneet alkuperäisissä maahantuloluvissaan asetettuja aikarajoituksia ja ehtoja ja että he olivat antaneet totuudenvastaisia tietoja maahantuloluvan saadakseen.

12. Valittajat riitauttivat nämä päätökset 8.5.1996 päivätyllä kirjeellään. He toistivat vaatimuksensa, että valituksen vastapuolen on tunnustettava, että heillä on Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan perusteella oikeus jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ilman "lupaa".[3] Valituksen vastapuoli ei kumonnut päätöksiään. Valittajat hakivat 19.7.1996 päivätyllä kirjeellään valituslupaa sillä perusteella, että valituksen vastapuoli ei ollut kunnioittanut valittajien sijoittautumisoikeutta.

13. Valittajat pyysivät 12.2.1997 päivätyllä kirjeellään valituksen vastapuolta tutkimaan valittajien vaatimuksen uudelleen ja lähettivät kirjeen liitteenä lisäaineistoa. IND pyysi 17.2.1997 päivätyllä kirjeellään valittajia lausumaan käsityksensä väitteestä, jonka mukaan molemmat valittajat olivat maahantulolupaa hakiessaan esittäneet totuudenvastaisia tietoja ja/tai salanneet asiassa merkityksellisiä seikkoja. Valittajat vastasivat 19.2.1997 todeten, etteivät he enää voineet muistaa, mitä tuolloin oli tapahtunut. Valittajia oli heidän ilmoituksensa mukaan kuultu tulkkien välityksellä eivätkä he tienneet, olivatko nämä virallisia tulkkeja vai muita matkustajia.

14. Valituksen vastapuoli ilmoitti 4.3.1997 päivätyllä kirjeellään pysyttävänsä 25.4.1996 tekemänsä hylkäävät päätökset. Hän perusti päätöksensä siihen, että Puolan kanssa tehdyssä Eurooppa-sopimuksessa annetaan oikeuksia vain niille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltiossa lainmukaisesti. Hän totesi, että valittajat eivät olleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa lainmukaisesti, koska he olivat "oleskeluoikeuden ylittäjiä". Muina perusteina valituksen vastapuoli mainitsi sen, että valittajat olivat saaneet alkuperäiset maahantulolupansa totuudenvastaisia tietoja esittämällä ja että he eivät olleet noudattaneet luvissa asetettuja aikarajoja, sillä he olivat jääneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lupien

3 — Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksen mukaan pääasian oikeudenkäynnissä on riidatonta, että E. Gloszczukin ja hänen poikansa (mahdollinen) oikeus riippuu W. Gloszczukin oleskelu- tai sijoittautumisoikeudesta.

voimassaoloajan päätyttyä. Huomioon otettiin myös se, että W. Gloszczuk oli rikkonut sitä nimenomaista ehtoa, jonka perusteella hän oli alun perin saanut luvan tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, sillä hän oli työskennellyt jo ennen kuin hän 31.1.1996 haki sijoittautumislupaa itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista varten.

15. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myönsi valitusluvan 28.10.1997.

III Ennakkoratkaisukysymykset

16. Koska valittajat ovat nyt esillä olevassa asiassa vedonneet siihen, että heillä on Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen (jonka ennakkoratkaisukysymyksissä mainittujen artiklojen sanamuoto on esitetty jäljempänä 18—21 kohdassa) perusteella oleskelu- ja sijoittautumisoikeus, High Court of Justice (England & Wales) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle sopimuksen tulkinnasta seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Myönnetäänkö Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen (EYVL 1993, L 348, s. 2) 44 artiklassa sijoittautumisoikeus Puolan kansalaiselle, joka on jäsenvaltion alueella kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti, koska hän on rikkonut nimenomaista ehtoa, joka asetettiin, kun hänet päästettiin maahan matkailijana, ja joka koskee hänen oleskelunsa sallittua kestoa tässä jäsenvaltiossa, kun tämä rikkominen tapahtui ennen kuin hänestä tuli itsenäinen ammatinharjoittaja ja ennen kuin hän haki lupaa sopimuksen 44 artiklan mukaisen toiminnan aloittamista ja harjoittamista varten?

2) Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, onko sopimuksen 44 artiklalla sopimuksen 58 artiklasta huolimatta välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi,

i) miltä osin jäsenvaltio voi soveltaa maahan saapumista ja maassa oleskelua, työskentelyä, työskentelyedellytyksiä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista ja palvelujen tarjontaa koskevia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään sopimuksen 44 artiklaan vetoaviin henkilöihin rikkomatta sopimuksen 58 artiklan 1 kohdan toiseksi viimeiseen virkkeeseen sisältyvää varaumaa ja loukkaamatta muun muassa suhteellisuusperiaatetta;

ii) voidaanko jäsenvaltiossa muutoin lainvastaisesti olevan henkilön sopimuksen 44 artiklan perusteella tekemä hakemus hylätä 58 artiklan perusteella ja jos voidaan, millaisessa tilanteessa?"

IV Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen asiassa merkitykselliset määräykset

17. Puolan kanssa tehtyä Eurooppa-sopimusta [4] (jäljempänä myös Puolan kanssa tehty sopimus tai sopimus) tehtäessä on katsottu "yhteisön, sen jäsenvaltioiden ja Puolan sitoutuneen vahvistamaan poliittisia ja taloudellisia vapauksia, jotka ovat assosioinnin varsinainen perusta". [5] Sopimuksen 15. perustelukappaleessa on lisäksi todettu seuraavaa:

"[sopimuspuolet] ovat tietoisia siitä, että Puolan lopullinen tavoite on jäsenyys yhteisössä ja että osapuolten käsityksen mukaan tämä assosiointi tukee tämän tavoitteen saavuttamista."

18. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan "perustetaan yhteisön ja Puolan välinen assosiaatio".

19. Assosioinnin tavoitteet on lueteltu 1 artiklan 2 kohdassa. Tavoitteisiin kuuluvat asianmukaisten kehysten luominen osapuolten poliittiselle vuoropuhelulle, kaupan ja tasapuolisten kauppasuhteiden kehittäminen osapuolten välillä ja asianmukaisten kehysten luominen Puolan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön.

20. Sopimuksen IV osasto koskee "työntekijöiden liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta [ja] palvelujen tarjoamista".

21. Sijoittautumisoikeutta koskevat määräykset ovat tämän osaston II luvussa.

Erityisesti 44 artiklassa määrätään seuraavaa:

" — —

4 — Mainittu edellä alaviitteessä 1.

5 — Kolmas perustelukappale.

3 Kukin jäsenvaltio myöntää tämän sopimuksen voimaantultua [6] puolalaisille yhtiöille ja Puolan kansalaisille — — sijoittautumisen osalta kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin niiden omien yhtiöiden ja kansalaisten kohtelu, ja myöntää alueelleen sijoittautuneiden puolalaisten yritysten ja Puolan kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin sen omille yhtiöille ja kansalaisille myönnetty kohtelu.

4 Tässä sopimuksessa tarkoitetaan

a) 'sijoittautumisella':

i) kansalaisten oikeutta ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan. Kansalaisten itsenäise[e]n ammatinharjoittamiseen ja kaupallisen yrityksen johtamiseen ei sisälly oikeutta hakea palkkatyötä työmarkkinoilla eikä pääsyä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät harjoita ammattiaan täysin itsenäisesti;

ii) — —

b) — —

c) 'taloudellisella toiminnalla': erityisesti teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja.

— — "

22. Sopimuksen IV osaston IV luku sisältää yleiset määräykset. Tässä luvussa olevan 58 artiklan 1 kohdassa asetetaan seuraava sääntö:

"1 Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa eivät mitkään tämän sopimuksen määräykset estä sopimuspuolia soveltamasta oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään maahan saapumisesta ja maassa oleskelusta, työskentelystä, työskentelyedellytyksi[st]ä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumisesta ja palvelujen tarjonnasta[,] edellyttäen, että nämä määräykset eivät johda siihen, että ne mitätöivät tai rajoittavat niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla. — —"

6 — Puolan kanssa tehty sopimus, joka allekirjoitettiin 16.12.1991, tuli 121 artiklansa nojalla voimaan 1.2.1994 eli ajankohtana, johon mennessä valittajat olivat jo asuneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli kolme vuotta.

V Asianosaisten ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden väitteet ja niiden perustelut

23. Valittajat väittävät, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklassa annetaan Puolan kansalaisille, jotka haluavat ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa taloudellista toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana jäsenvaltiossa, oikeus sijoittautua tähän jäsenvaltioon ja tähän oikeuteen liittyvä oleskeluoikeus, joka koskee myös perheenjäseniä. Valittajien mukaan tämä oikeus on olemassa siitä riippumatta, missä asemassa hakija on tullut jäsenvaltioon. Oikeutta ei voida missään tapauksessa asettaa riippumaan siitä, myönnetäänkö henkilölle oleskelulupa tai jokin muunlainen, jäsenvaltion harkintavallassa oleva lupa.

24. Valittajien mukaan Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artikla sisältää riittävän selvän ja täsmällinen velvollisuuden, jolla on välitön oikeusvaikutus ilman täytäntöönpanotoimenpiteitäkin. Sopimuksen 58 artiklassa oleva sääntö ei vaikuta tähän millään tavalla.

25. Valittajat toteavat, että jäsenvaltioilla on vapaus soveltaa luonnollisten henkilöiden maahantuloa, oleskelua ja sijoittautumista koskevia omia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan mukaiseen sijoittautumis- ja oleskeluoikeuteensa vetoaviin henkilöihin vain siinä määrin kuin kyseisten määräysten soveltaminen ei merkitse kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää eikä millään tavalla rajoita kyseisiä oikeuksia. Valittajien mukaan sopimuksen 58 artikla ei tämän vuoksi tarjoa mitään ylimääräistä oikeudellista perustaa 44 artiklaan perustuvan hakemuksen hylkäämiselle. Jos hylkäämisen kuitenkin pitäisi olla mahdollista sopimuksen 58 artiklan perusteella, huomioon olisi otettava suhteellisuusperiaate.

26. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklassa ei anneta sijoittautumisoikeutta jäsenvaltion alueella kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti oleskeleville Puolan kansalaisille. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo toissijaisesti, että sopimuksen 44 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, mistä sen mukaan todistaa erityisen 58 artiklan olemassaolo. Puolan kansalainen voi vaatia sijoittautumisen osalta yhdenvertaista kohtelua vain, jos hän on noudattanut niitä sopimuksen 58 artiklassa tarkoitettuja kansallisia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat maahantuloa ja maassa oleskelua.

27. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan jäsenvaltio voi siten edelleen soveltaa maahantuloa, oleskelua ja sijoittautumista koskevia sääntöjään Puolan kansalaisiin, kunhan se ei sovella niitä niin, että sijoittautumisoikeuden käyttäminen tulee mahdottomaksi tai vaikeutuu huomattavasti. Tämä täyttää syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklan mukaan jäsenvaltio voi siten vaatia, että

Puolan kansalaisen, joka maahantulonsa jälkeen oleskelee lainvastaisesti kyseisen jäsenvaltion alueella muista syistä kuin sijoittautumistarkoituksessa, on esitettävä näyttöä siitä, että hän todella aikoo ryhtyä harjoittamaan tai harjoittaa taloudellista toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana ja että tämä toiminta on taloudellisesti kannattavaa. Sopimuksen 44 artiklaan perustuvan hakemuksen hylkääminen on siten lainmukaista, jos henkilö oleskelee maassa lainvastaisesti.

28. Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset sekä komissio ovat huomautuksissaan päätyneen pääasiallisesti samaan ratkaisuun kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, vaikkakin osittain eri perusteilla. Näiden osapuolten väitteitä samoin kuin valittajien ja Yhdistyneen kuningaskunnan muita väitteitä käsitellään tapauksen erittelyn yhteydessä, siltä osin kuin se on tarpeen.

VI Tapauksen erittely

29. Kaikilla tässä ennakkoratkaisumenettelyssä esitetyillä kysymyksillä pyritään selvittämään, voiko henkilö vedota jäsenvaltiota vastaan Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklaan perustuvaan välittömään sijoittautumisoikeuteen tai siitä johdettavaan riippumattomaan oleskeluoikeuteen erityisesti siinä tapauksessa, että hän on ennen hakemuksen tekemistä ja jopa ennen sopimuksen voimaantuloa jo oleskellut jäsenvaltion alueella lainvastaisesti kolmen vuoden ajan.

30. On kuitenkin jälleen kerran (ks. edellä 12 kohdassa oleva alaviite 2) muistutettava, että nyt esillä olevassa asiassa ainoastaan W. Gloszczuk voi vedota oikeuteen toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana, kun taas E. Gloszczuk voi enintään vaatia oleskeluoikeutta perheenjäsenen ominaisuudessa. Koska vaatimusten hyväksymisestä aiheutuisi molemmissa tapauksissa samat oikeudelliset seuraukset, asiaa tutkittaessa voidaan viitata molempiin valittajiin.

1) Ensimmäinen ja toinen kysymys

31. Aluksi on huomautettava, että on komission ja Irlannin hallituksen ehdotuksen mukaisesti muutettava kysymysten järjestystä ja tutkittava ensin sitä, voivatko vastaajat ylipäänsä vedota välittömästi sopimuksen 44 artiklaan kansallisessa tuomioistuimessa tai voivatko he johtaa tavoittelemansa oleskeluoikeuden tästä artiklasta. Jos heti alussa todetaan, ettei näin ole, kaikki muut tässä ennakkorat-

kaisumenettelyssä esitetyt kysymykset jäävät pakostakin vain hypoteettisiksi.

että ne aikovat myöhemmin liittyä Euroopan unioniin.

a) Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

32. Ennen kuin ryhdytään tarkastelemaan Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen yksittäisiä määräyksiä, on tutkittava, onko yhteisöjen tuomioistuin toimivaltainen.

35. Turkin kanssa tehdystä assosiaatiosopimuksesta on tähän mennessä kertynyt runsaasti oikeuskäytäntöä. Koska tämä sopimus on hyvin samanlainen kuin nyt esillä olevassa asiassa sovellettava Puolan kanssa tehty sopimus, jäljempänä voidaan — ainakin osittain — viitata sitä koskevaan oikeuskäytäntöön. Koska tämä oikeuskäytäntö koskee sekä toimivaltaettä tulkintakysymyksiä, siihen voidaan ainakin osittain tukeutua myös nyt käsiteltävänä olevan, Eurooppa-sopimusta koskevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

33. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan assosiaatiosopimukset muodostavat olennaisen osan yhteisön oikeusjärjestystä, joten yhteisöjen tuomioistuimella on laaja toimivalta. [7]

34. Tämä oikeuskäytäntö pätee myös Eurooppa-sopimuksiin. Sillä, että Puolan kanssa tehtyä sopimusta kutsutaan Eurooppa-sopimukseksi, ei ole tältä osin mitään sen enempää oikeudellista merkitystä. Ensimmäisiä kolmansien maiden kanssa tehtyjä sopimuksia kutsuttiin assosiaatiosopimuksiksi, mutta myöhempiä sopimuksia on kutsuttu yhteistyösopimuksiksi. Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa tehtyjä sopimuksia on sitä vastoin kutsuttu Eurooppa-sopimuksiksi. Eurooppa-sopimuksen käsitteessä otetaan huomioon se, että Keski- ja Itä-Euroopan maat kuuluvat poliittisesti Eurooppaan ja

36. Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen ja Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen välillä on kuitenkin tiettyjä eroja, joten Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida missään tapauksessa kokonaisuudessaan soveltaa Puolan kanssa tehtyyn Eurooppa-sopimukseen. Johdetun oikeuden selvien eroavaisuuksien vuoksi oikeuskäytännön sovellettavuudesta on varmistuttava kussakin yksittäistapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut myös, että kansainvälistä sopimusta ei ole tulkittava ainoastaan sopimuksen sanamuodon perusteella vaan huomioon on otettava myös sen tavoitteet. [8]

7 — Asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 7—12 kohta; Kok. Ep. IX, s. 177) ja asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, 8—12 kohta; Kok. Ep. X, s. 529).

8 — Asia C-416/96, Eddline El-Yassini, tuomio 2.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1209, 47 kohta).

37. Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus ja Puolan kanssa tehty Eurooppa-sopimus eivät kuitenkaan eroa toisistaan lainkaan siltä osin kuin on kysymys yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta. Molemmat ovat EY:n perustamissopimuksen 238 artiklassa (josta on tullut EY 310 artikla) tarkoitettuja sopimuksia. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut perustamissopimuksen 238 artiklan nojalla tehdyistä sopimuksista, että sillä on tällaisten sopimusten tulkinnassa laaja toimivalta. [9]

38. Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan näin ollen soveltaa nyt esillä olevaan asiaan ainakin siltä osin kuin on kysymys toimivallasta tulkita ja selittää Eurooppa-sopimuksen määräyksiä, joten yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta vastata sille tässä asiassa esitettyihin kysymyksiin.

b) Eurooppa-sopimuksen määräysten välitön sovellettavuus

39. Assosiaatiosopimusten yksittäisten määräysten välittömän sovellettavuuden osalta voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut direktiivien säännösten osalta kehittämiään periaatteita myös assosiaatiosopimuksiin. [10] Assosiaatiosopimusten ja Eurooppa-sopimusten yhteinen alkuperä ja samankaltaiset tavoitteet huomioon ottaen näitä sääntöjä voidaan soveltaa myös viimeksi mainittuihin sopimuksiin.

40. Määräyksiä on pidettävä välittömästi sovellettavina, jos ne niiden sanamuoto sekä sopimuksen tarkoitus ja luonne huomioon ottaen sisältävät selvän ja täsmällisen velvollisuuden, joka ei voimaan tullakseen edellytä mitään myöhempää toimea. [11]

41. Jos ne oikeudet, joihin valittajat vetoavat, ylipäänsä ovat olemassa, ne voivat perustua vain Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan, joten jäljempänä tutkitaan vain tämän määräyksen välitöntä oikeusvaikutusta ottaen kuitenkin huomioon, millainen oikeusvaikutus sopimuksen muilla määräyksillä on.

42. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa tutkittaessa on otettava huomioon seuraavat yhteisöjen tuomioistuimen kehittämät periaatteet:

Kuten erityisesti Belgian, Italian, Espanjan ja Ranskan hallitukset ovat väittäneet,

9 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Demirel, tuomion 8 kohta ja asia C-53/96, Hermès international, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3603, 22—29 kohta ja niissä mainitut oikeuskäytäntöviittaukset).

10 — Asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982 (Kok. 1982, s. 3641, 22—26 kohta; Kok. Ep. VI, s. 555) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Demirel, tuomion 7—12 kohta.

11 — Ks. mm. asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2685, 60 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntöviittaus).

sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa kuvailtu sijoittautumisoikeus, mutta vain sijoittautumisoikeus sellaisenaan, on selvä, ehdoton ja yksiselitteinen yhdenvertaista kohtelua koskeva määräys, joka on välittömästi sovellettavissa. Määräyksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa Puolan kanssa tehdyn sopimuksen voimaantultua soveltaa Puolan kansalaisiin, jotka haluavat käyttää sijoittautumisoikeuttaan sopimuksen määräysten mukaisesti, epäedullisempaa kohtelua kuin omiin kansalaisiinsa.

43. Kun 44 artiklan 3 kohtaa verrataan sopimuksen muihin määräyksiin, voidaan todeta, että se ei ole puhtaasti ohjelmallinen määräys eikä sen välitön sovellettavuus edellytä assosiointineuvoston myöhempiä päätöksiä. [12] Tällaisia määräyksiä on sitä vastoin esimerkiksi 39 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla ja 55 artiklan 3 kohdan mukaan palvelujen tarjoamisen alalla, koska näissä määräyksissä viitataan nimenomaisesti myöhemmin toteutettaviin toimenpiteisiin.

44. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan sanamuodosta tai tähän artiklaan sovellettavista artikloista ei voida löytää viittauksia siihen, että tältä osin olisi vielä tehtävä assosiointineuvoston päätöksiä. Sitä vastoin Turkin kanssa tehdyn sopimuksen määräyksissä on todettu turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta, että kyseisten määräysten täytäntöönpanon tarkka aikataulu ja järjestys on vahvistettava assosiointineuvoston myöhemmillä päätöksillä. [13] Useat Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen määräykset saavat välittömän oikeusvaikutuksen vasta, kun assosiointineuvosto on muotoillut ne johdetun oikeuden määräyksiksi. [14]

45. Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen tarkoitus ja päämäärä eivät myöskään ole esteenä sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan välittömälle sovellettavuudelle. Sopimuksen välittömät tavoitteet, jotka on lueteltu myös sen 1 artiklan 2 kohdassa (ks. edellä 19 kohta), voidaan johtaa sopimuksen perustelukappaleista.

46. Se, että tällä Eurooppa-sopimuksella pyritään muun ohella keskeisesti Puolan taloudellisen kehityksen edistämiseen ja että sen vuoksi yhteisön velvoitteet ovat epätasapainossa, ei yhteisöjen tuomioistuimen vastaavia assosiaatiosopimuksia koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan estä yhteisöä tunnustamasta, että sopimuksen tietyillä määräyksillä on välitön oikeusvaikutus. [15]

12 — Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa todetaan assosiointineuvostosta seuraavaa: "Ministeritasolla poliittista vuoropuhelua käydään assosiointineuvostossa, jolla on yleinen toimivalta kaikissa niissä asioissa, joita osapuolet haluavat saattaa sen käsiteltäväksi." Assosiointineuvostoa koskevia määräyksiä on lisäksi Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 102—107 artiklassa.

13 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Demirel, tuomion 16 kohta.

14 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Sevince, tuomion 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

15 — Asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4533, 34 kohta) ja asia C-37/98, Savas, tuomio 11.5.2000 (Kok. 2000, s. I-2927, 53 kohta).

47. Lisätodiste Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan välittömästä sovellettavuudesta on kuitenkin se, että sen mukaan vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole mitään harkintavaltaa tehdessään Puolan kansalaisen sijoittautumisoikeutta koskevaa päätöstä.

48. Toisin kuin valittajat katsovat, Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdasta johdettavat oikeudet eivät kuitenkaan vastaa sellaista sijoittautumisoikeutta, josta on määrätty EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa (josta on tullut EY 43 artikla), joka on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välittömästi sovellettava. [16] Tällä ei kuitenkaan enää ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa. Määräysten sanamuoto ei ensinnäkään ole sama, [17] ja toiseksi erilainen kohtelu selittyy sillä, että sopimuksilla pyritään eri tavoitteisiin.

49. Puolan kanssa tehty sopimus koskee Puolan asteittaista yhdentymistä yhteisöön, eikä Puola missään tapauksessa pääse Euroopan unioniin automaattisesti; EY:n perustamissopimuksella sitä vastoin pyritään huomattavasti laajempiin ja pidemmälle meneviin tavoitteisiin. Näihin tavoitteisiin kuuluu sisämarkkinoiden luominen, mikä väistämättä edellyttää tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvien esteiden poistamista jäsenvaltioiden väliltä (ks. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohta, josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta).

50. Edellä todetusta ilmenee, että kun otetaan huomioon sekä Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan sanamuoto että sen tarkoitus ja päämäärä, sillä on välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin on kysymys itsenäistä ammattia harjoittavien Puolan kansalaisten oikeudesta sijoittautua jäsenvaltioon itsenäisen ammatin harjoittamista varten. Tämä ei kuitenkaan vielä ole kannanotto mahdolliseen oleskeluoikeuteen. Jotta voitaisiin arvioida, annetaanko sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa erillinen ja kansallisesta lainsäädännöstä riippumaton oleskeluoikeus, on tarpeen täsmentää määräyksen ulottuvuutta.

c) Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan ulottuvuus

51. Valittajat ovat sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa että suullisessa käsittelyssä väittäneet pääasiallisesti, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa annetun sijoittautumisoikeuden perusteella heille syntyy samalla implisiittinen oikeus oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa siitä huolimatta, että he olivat Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan perustuvan hakemuksensa tehdessään jo oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolmen vuoden ajan kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

16 — Asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631; Kok. Ep. II, s. 311).

17 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siitä, että assosiaatiosopimuksen artiklan sanamuoto vastaa EY:n perustamissopimuksen määräyksen sanamuotoa, ei automaattisesti seuraa, että määräyksiä olisi tulkittava samalla tavalla (tältä osin ks. asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993, Kok. 1993, s. I-3571, 11—20 kohta).

52. Valittajien väitteet, joiden mukaan heidän oleskelunsa lainvastaisuudella ei ole merkitystä Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan perustuvan hakemuksen kannalta, eivät ole vakuuttavia. Valittajat eivät ota huomioon, että sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan yhteydessä on tehtävä selvä ero oleskeluoikeuden ja sijoittautumisoikeuden välillä.

53. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohta koskee yksiselitteisen sanamuotonsa mukaan ainoastaan Puolan kansalaisten oikeutta sijoittautua jäsenvaltioon. Sopimuksen missään kohdassa ei mainita implisiittistä oleskeluoikeutta, joka voitaisiin johtaa sijoittautumisoikeudesta.

54. Koska yhteisöjen tuomioistuin on sijoittautumisoikeuksiin liittyviä vapausoikeuksia johtaessaan aina pitänyt arviointiperusteena kulloinkin kyseessä olevan sopimuksen tavoitteita,[18] tätä arviointiperustetta on sovellettava myös johdettaessa oleskeluoikeuksia Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohtaan perustuvasta sijoittautumisoikeudesta. Se, että sopimuksella säädeltyä alaa on tarkoituksella rajoitettu, osoittaa, että sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa määrätään pelkästä syrjintäkiellosta ja velvollisuudesta kohdella Puolan kansalaisia samalla tavalla kuin maan omia kansalaisia mutta ei mistään tätä pidemmälle menevästä oleskeluoikeudesta.

18 — Asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, erityisesti s. 1198, 16 kohta).

55. Yhteisöjen tuomioistuin on Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta koskevassa vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut toistuvasti, että kyseessä olevilla määräyksillä ei yhteisön oikeuden nykytilassa rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää erityisesti Turkin kansalaisten oikeudesta saapua maahan ja oleskella siellä.[19]

56. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan tulkinnassa ei voida noudattaa mitään muuta sääntöä. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan vastoin valittajien kantaa soveltaa myös Puolan kanssa tehtyyn sopimukseen. Käsitys, jonka mukaan Puolan kanssa tehdyssä sopimuksessa mennään tältä osin pidemmälle kuin Turkin kanssa tehdyssä assosiaatiosopimuksessa, on kestämätön. Tämä käy ilmi, kun seuraavaksi vertaillaan näitä kahta sopimusta sijoittautumisoikeuden osalta.

Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus

57. Assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohdan ja sen toisen perustelukappaleen mukaan sopimuksen tarkoituksena on edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista. Kun sopimuksen toiminnan perusteella voidaan katsoa, että Turkki voisi hyväksyä kaikki

19 — Asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781, 25 kohta); asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Savas, tuomion 58 kohta.

yhteisön perustamissopimuksesta seuraavat velvoitteet, sopimuspuolet tutkivat mahdollisuutta Turkin liittymiseen yhteisöön (sopimuksen 28 artikla).

58. Tämän assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan 41 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.

59. Suurin osa niistä oikeuksista, joita Turkin kanssa tehdystä assosiaatiosopimuksesta on toistaiseksi johdettu, perustuu kuitenkin niihin erittäin konkreettisiin päätöksiin, joita assosiointineuvosto on tähän mennessä tehnyt.

Puolan kanssa tehty Eurooppa-sopimus

60. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksella pyritään luomaan asianmukaiset kehykset poliittiselle vuoropuhelulle ja Puolan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön sekä kehittämään kauppaa ja tasapuolisia kauppasuhteita osapuolten välillä. Sopimuksen 15. perustelukappaleessa tähdennetään lisäksi, että Eurooppa-sopimuksen lopullisena tavoitteena on Puolan jäsenyys yhteisössä.

61. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tämän sopimuksen voimaantultua myönnettävä Puolan kansalaisille sijoittautumisen osalta kohtelu, joka ei ole epäsuotuisampi kuin niiden omien kansalaisten kohtelu.

62. Näitä kahta sopimusta vertailtaessa käy selvästi ilmi, että kummallakaan ei pyritä kaikkien niiden esteiden poistamiseen, jotka rajoittavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Molemmissa sopimuksissa sitä paitsi viitataan vain kaupan kehittämiseen ja kehysten luomiseen asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön mutta ei EY:n perustamissopimusta vastaavien kehysten luomiseen.

63. Se, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklassa, jota vastaavaa säännöstä ei ole Turkin kanssa tehdyssä assosiaatiosopimuksessa, on nimenomaisesti mainittu maahan saapumisen ja maassa oleskelun käsitteet, osoittaa tässä yhteydessä sitäkin selvemmin, että näiden sääntelyalojen on jäätävä jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja tuo selvästi esiin sen, mikä jo ilmenee Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta koskevasta oikeuskäytännöstä.

64. Erityisesti niistä assosiointineuvoston päätöksistä, joita on tähän mennessä tehty Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen mukaisesti, ilmenee kuitenkin selvästi, että Turkin kanssa tehty sopimus on vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisoikeuden alan osalta selvästi edellä Puolan kanssa tehtyä Eurooppa-sopimusta. Tämä osoittaa, että Puolan kansalaisille ei

voida myöntää enempää itsenäisen ammatinharjoittamisen mahdollistavia oikeuksia kuin Turkin kansalaisille Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen mukaan.

65. Valittajat ovat sen perusteella, että Puola pyrkii liittymään yhteisöön verrattain nopeassa tahdissa, yrittäneet antaa Puolan kanssa tehdylle sopimukselle laajemman ulottuvuuden kuin Turkin kanssa tehdylle assosiaatiosopimukselle. Näin tehdessään ne ovat kuitenkin jättäneet huomiotta, että sopimuksen poliittinen ja oikeudellinen merkitys on ehdottomasti erotettava toisistaan.

66. Vaikka edellä on todettu, että Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan osittain soveltaa, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka koskee turkkilaisten työntekijöiden implisiittistä oleskeluoikeutta Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen yhteydessä,[20] ei voida tältä osin soveltaa nyt esillä olevaan asiaan, jossa on kysymys itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien Puolan kansalaisten sijoittautumisoikeudesta. Tämän oikeuskäytännön mukaan turkkilaisille työntekijöille työskentelyn osalta annetut oikeudet merkitsevät väistämättä, että kyseisillä henkilöillä on oleskeluoikeus, koska muutoin oikeus päästä työmarkkinoille ja oikeus työskennellä olisivat täysin vaikutuksettomia. Tämä implisiittinen oleskeluoikeus on kuitenkin johdettu pelkästään assosiaation kehittämisestä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehdystä assosiointineuvoston päätöksestä 1/80. Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen osalta ei ole olemassa tätä päätöstä vastaavaa sääntelyä.

67. Yhteisöjen tuomioistuin on tällä välin soveltanut tätä oikeastaan vain turkkilaisia työntekijöitä koskevaa oikeuskäytäntöä myös määräyksiin, jotka koskevat Turkin kansalaisten oikeutta sijoittautua jäsenvaltioon.[21] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin tältä osin tähdentänyt nimenomaisesti, että implisiittinen oleskeluoikeus on voimassa erityisesti vain Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen yhteydessä.[22] Tästä ilmenee selvästi ja yksiselitteisesti, että yhteisön oikeuden nykytilassa — eli niin kauan kuin vastaavia assosiointineuvoston päätöksiä ei ole tehty — näitä periaatteita ei voida soveltaa Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen yhteydessä.

68. Myös Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 4 kohdassa oleva sijoittautumisen määritelmä[23] osoittaa, että sopimuksen mukaan puolalaisten työntekijöiden ja puolalaisten ammatinharjoittajien välille on tehtävä selvä ero, joten työntekijöihin mahdollisesti sovellettavia oikeuksia ei voida missään tapauksessa soveltaa ehdoitta myös itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

20 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Sevince; edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Kus ja asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1475, 28 kohta).

21 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Savas, tuomion 63 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Savas, tuomion 49 kohta.

23 — Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa: " — — Kansalaisten itsenäisen ammatinharjoittamiseen ja kaupallisen yrityksen johtamiseen ei sisälly oikeutta hakea palkkatyötä työmarkkinoilla eikä pääsyä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät harjoita ammattiaan täysin itsenäisesti; — — "

69. Myös seuraava toteamus osoittaa, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa Puolan kansalaisille tunnustettu sijoittautumisoikeus ei voi olla perusta millekään implisiittiselle sijoittautumisoikeudelle. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jopa niissä tapauksissa, joissa itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivilla Turkin kansalaisilla on katsottu olevan oleskeluoikeus assosiointineuvoston päätöksen 1/80 perusteella, poikennut tästä pääsäännöstä, jos hakijat ovat hakemuksen tekohetkellä oleskelleet kyseisessä jäsenvaltiossa kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti. [24] Kyseisissä tapauksissa Turkin kansalaiset olivat alun perin saaneet jäsenvaltiossa oleskeluluvan antamalla vääriä tietoja.

70. Olisi täydellisessä ristiriidassa järjestelmän kanssa, jos sellaisista kolmansista maista tulevat henkilöt, joiden osalta Euroopan yhteisö ei ole tehnyt yhtä konkreettisia täytäntöönpanopäätöksiä kuin Turkin kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen liittyvä assosiointineuvoston päätös 1/80, asetettaisiin parempaan asemaan kuin Turkin kaltaisten maiden kansalaiset.

71. Näin ollen voidaan todeta, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa tunnustettu sijoittautumisoikeus ja mahdollinen oleskeluoikeus on Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen täytäntöönpanon nykytilassa erotettava toisistaan jyrkästi.

d) Ennen Puolan kanssa tehdyn sopimuksen voimaantuloa alkanut lainvastainen oleskelu

72. Vaikka valittajien turistiviisumien voimassaoloaika oli päättynyt eikä niiden voimassaoloaikaa pidennetty, valittajat jäivät Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti. Tältä osin on otettava huomioon, että valittajien oleskelu oli lainvastaista jo ennen Eurooppa-sopimuksen voimaantuloa. [25] Näin ollen on merkityksetöntä, mitä oikeuksia valittajilla olisi saattanut olla alun perin saadun oleskeluluvan perusteella. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdasta ei saada mitään tukea sille käsitykselle, että tämä määräys korjaisi sen, että kansallista oikeutta on aikaisemmin rikottu.

73. Sen enempää Puolan kanssa tehdyn sopimuksen syntyhistoria kuin sopimus itsekään eivät viittaa siihen, että sopimuspuolet olisivat sopimuksen tekohetkellä tarkoittaneet laillistaa ennen sopimuksen voimaantuloa alkaneen lainvastaisen oleskelun.

74. Koska — kuten edellä on todettu — Puolan kanssa tehdyssä sopimuksessa ei anneta mitään implisiittistä oleskeluoikeutta sellaisillekaan henkilöille, joiden lainvastainen oleskelu jäsenvaltiossa on alkanut vasta sopimuksen voimaantulon jälkeen, tämä pitää sitäkin suuremmalla

24 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Savas, tuomion 60 kohta ja asia C-285/95, Kol, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3069, 29 kohta).

25 — Ks. edellä alaviite 5.

syyllä paikkansa niiden henkilöiden osalta, jotka ovat oleskelleet jäsenvaltiossa lainvastaisesti jo ennen sopimuksen voimaantuloa.

75. Muutoin kyseinen määräys voisi houkutella Puolan kansalaisia saapumaan jäsenvaltioon aluksi väärin perustein ja sen jälkeen hakemaan kansallisten säännösten vastaisesti oleskelulupaa, jonka myöntämiseen kyseinen jäsenvaltio ei enää voisi vaikuttaa, koska assosiaatiosopimuksessa annetaan oikeus tällaisen luvan saamiseen.

76. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohta ulottuu siis vain siihen, että vastaanottavassa valtiossa lainmukaisesti eli kansallisten maahantulo- ja oleskelusäännösten mukaisesti jo oleskelevalle Puolan kansalaiselle annetaan oikeus yhdenvertaiseen kohteluun nimenomaan pelkän sijoittautumisen osalta.

77. Koska on näin ollen näytetty toteen, että Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa annetaan ainoastaan sijoittautumisoikeus mutta ei oleskeluoikeutta, sopimuksen 58 artiklan oikeusvaikutus voi koskea vain sijoittautumisoikeutta, jos sitäkään. On kuitenkin kysyttävä, missä määrin Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artikla voi rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa niiden määritellessä sijoittautumisoikeutta.

78. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklan mukaan mitkään tämän sopimuksen määräykset eivät estä jäsenvaltiota soveltamasta maahan saapumista ja maassa oleskelua, työskentelyä, työskentelyedellytyksiä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista ja palvelujen tarjontaa koskevia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään, edellyttäen, ettei jäsenvaltio sovella näitä määräyksiä niin, että ne edut, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla, mitätöityisivät tai rajoittuisivat.

79. Kun Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklan sanamuotoa verrataan sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan sanamuotoon, ilmenee, että ensin mainittu määräys on osoitettu vain yhteisölle, jäsenvaltioille ja Puolalle ja että yksittäiset Puolan kansalaiset eivät voi johtaa siitä mitään välittömiä oikeuksia. Tämä selittää myös sen, miksi Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklalla ei ole mitään vaikutusta siihen, että sopimuksen 44 artiklan 3 kohta lähtökohtaisesti on välittömästi sovellettava, kuten edellä on todettu.

80. Nimenomaan siltä osin kuin on kysymys Puolan kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen täytäntöönpanosta, jäsenvaltioilla on oltava oikeus kohdistaa tiettyä valvontaa Puolan kansalaisten maahantuloon, oleskeluun ja sijoittautumiseen.

81. Se, että sekä 58 artikla että 44 artiklan 3 kohta ovat Puolan kanssa tehdyn sopimuksen IV osastossa, ei vastoin valittajien käsitystä millään tavalla tue heidän väitettään, jonka mukaan 44 artiklan 3 kohdalla on vaikutuksia oleskeluoikeuden

osalta tai että sitä ei saada tältä osin rajoittaa jäsenvaltioiden toimenpiteillä. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklan paikka sopimuksen rakenteessa sitä vastoin pikemminkin osoittaa, että jäsenvaltioilla on edelleen oikeus säännellä Puolan kansalaisten maahantuloa ja oleskelua myös sijoittautumisoikeuden osalta.

82. Kun sopimuspuolet ovat allekirjoittaneet sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevaa yhteistä julistusta sopimuksen 58 artiklasta, ne ovat lisäksi sopineet, ettei pelkästään sen, että luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat tiettyjen sopimuspuolten kansalaisia, vaaditaan viisumia vaikka toisten sopimuspuolten kansalaisilta ei vaadita, katsota mitätöivän tai rajoittavan määrätystä velvoitteesta johtuvia etuja.

83. Näistä sopimuspuolten itsensä asettamista tulkintasäännöistä, jotka ovat olennainen osa sopimusta, ilmenee jälleen selvästi, mihin tavoitteisiin sopimuksella pyritään, ja ne osoittavat kaikkien sopimuspuolten halunneen, että jäsenvaltioilla on edelleen oikeus antaa maahantuloa ja oleskelua koskevia säännöksiä itsenäisesti ja riippumattomasti.

84. Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 45 artiklan 1 kohdasta ilmenee lisäksi selvästi, että jollei 44 artiklan 3 kohdasta muuta johdu, kukin sopimukseen liittynyt valtio voi säännellä yhtiöiden ja kansalaisten sijoittautumista ja toimintaa alueellaan sillä edellytyksellä, että näiden säännösten soveltaminen ei merkitse syrjintää. Näin ollen Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 58 artiklan ohella myös sen 45 artiklan 1 kohta osoittaa, että jäsenvaltioilla on edelleen huomattavaa sääntelytoimivaltaa sijoittautumisoikeuden osalta.

85. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava seuraavasti:

Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen 44 artiklalla on Puolan kansalaisten sijoittautumisen osalta välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin on kysymys sen turvaamisesta, että Puolan kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa, mutta siinä ei anneta mitään maahantulo-ja oleskeluoikeutta.

2) Kolmas kysymys

86. Vaikka kolmanteen kysymykseen on tarpeetonta vastata, kun ensimmäiseen kysymykseen on vastattu kieltävästi, siihen on kuitenkin syytä ottaa kantaa toissijaisesti. Kysymys koskee varsinaisesti sitä,

ovatko Puolan kanssa tehdyn sopimuksen maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevat määräykset esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksille eli missä määrin maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevia säännöksiä voidaan soveltaa sijoittautumisoikeutta myönnettäessä.

87. Koska assosiaatiosopimuksen tai Eurooppa-sopimuksen määräykset ovat olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä,[26] ne ovat kansalliseen oikeuteen nähden etusijalla, tosin vain siltä osin kuin ne todella ovat päällekkäisiä kansallisen oikeuden kanssa.

88. Nyt esillä olevassa asiassa sovellettavat määräykset eivät kuitenkaan ole ristiriidassa kansallisen oikeuden kanssa. Niillä Yhdistyneen kuningaskunnan maahantuloja olekelulainsäädännön säännöksillä, joilla on merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, ainoastaan pannaan täytäntöön jäsenvaltion perusteltuja ja hyväksyttäviä intressejä eli säännellään kolmansien maiden kansalaisten valvomatonta maahantuloa ja estetään maahan sääntöjenmukaisesti saapuville henkilöille myönnettävien etujen väärinkäyttö.

89. Mistään säännöksestä ei myöskään käy ilmi, että henkilöltä evättäisiin oikeus tulla jäsenvaltioon tai oleskella siellä pelkästään sen perusteella, että hän on Puolan kansalainen.

90. Kyseisissä säännöksissä annetaan viranomaisille jonkin verran harkintavaltaa, jota on aluksi myös käytetty tätä oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Yksittäisiä henkilöitä koskevia toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltion on tietenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Henkilö ei kuitenkaan voi vedota suhteellisuusperiaatteeseen, jos hänen maahantulonsa on onnistunut vain viranomaisia erehdyttämällä. Se olisi ristiriidassa etenkin sopimuksen tavoitteiden kanssa. Tässä yhteydessä ei myöskään voida pitää suhteettomana, jos vaaditaan, että valittajien on ensin poistuttava maasta ja sitten tehtävä Puolassa uusi oleskelulupahakemus ja siihen liittyvä sijoittautumislupahakemus.

91. Suhteellisuusperiaatteen vastaista olisi sitä vastoin se, että itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittaminen tehtäisiin riippuvaksi kansataloudellisiin tai työmarkkinapoliittisiin näkökohtiin perustuvasta tarveharkinnasta tai sijoittautumislupaa koskeva hakemus hylättäisiin sillä perusteella, että jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä säädetään yleisestä maahanmuuttokiellosta.

92. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on lisäksi oikeus toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään etukäteen torjumaan se, että tietyt henkilöt käyttäisivät väärin heille myönnettyjä oikeuksia.[27]

26 — Ks. edellä 33 kohta.

27 — Asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1417, 17 kohta; Kok. Ep. X, s. 407).

93. Puolan kanssa tehty sopimus ei nyt esillä olevassa asiassa ole näin ollen esteenä sille, että Puolan kansalaisiin sovelletaan jäsenvaltion oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiä, erityisesti maahantuloa ja oleskelua koskevia määräyksiä.

VII Ratkaisuehdotus

94. Ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen 44 artiklalla on Puolan kansalaisten sijoittautumisen osalta välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin on kysymys sen turvaamisesta, että Puolan kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa, mutta siinä ei anneta mitään maahantulo- ja oleskeluoikeutta.

2) Jäsenvaltio voi soveltaa maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään myös henkilöihin, jotka voivat tai voisivat sijoittautumisen yhteydessä vedota Puolan kanssa tehdyn sopimuksen 44 artiklaan perustuvaan yhdenvertaiseen kohteluun, edellyttäen, ettei jäsenvaltio sovella näitä määräyksiä niin, että ne edut, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla, mitätöityisivät tai rajoittuisivat.