UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

9 päivänä joulukuuta 2010 *

Yhdistetyissä asioissa C-300/09 ja C-301/09,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 24.7.2009 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 30.7.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Staatssecretaris van Justitie

vastaan

F. Toprak (C-300/09),

I. Oguz (C-301/09),

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja P. Lindh (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. M. Wissels ja B. Koopman,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen ja R. Holdgaard,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Rozet ja M. van Beek,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asiat ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 13 artiklan tulkintaa. Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat 12.9.1963 Ankarassa yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus).

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä asiassa C-300/09 F. Toprak ja Staatssecretaris van Justitie (oikeusministeriön valtiosihteeri) ja toisaalta asiassa C-301/09 I. Oguz ja oikeusministeriön valtiosihteeri ja jotka koskevat sitä, että valtiosihteeri on kieltäytynyt muuttamasta Toprakin ja Oguzin määräaikaisia oleskelulupia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista, myös työvoiman alalla, toteuttamalla asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus sekä poistamalla sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia rajoituksia Turkin kansan elintason parantamiseksi ja myöhemmin Turkin tasavallan yhteisöön liittymisen helpottamiseksi.

Päätös N:o 1/80

4 Päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka kuuluu laillisille työmarkkinoille tietyssä jäsenvaltiossa, on oikeus:

– työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi tässä jäsenvaltiossa samaa työnantajaa varten, jos hänellä on työpaikka;

– työskenneltyään säännönmukaisesti kolme vuotta vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa valitsemaltaan saman ammattialan työnantajalta työtarjous, joka on tehty tavanomaisin ehdoin ja joka on rekisteröity tämän valtion työvoimaviranomaisissa, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;

– työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta tehdä tässä jäsenvaltiossa vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä."

5 Kyseisen päätöksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka liittyvät työhön pääsyn edellytyksiin, niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät säännönmukaisesti jäsenvaltioiden tai Turkin alueella."

Lisäpöytäkirja

6 Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu lisäpöytäkirja, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja), on sen 62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta.

7 Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.”

Kansallinen säännöstö

8 Ulkomaalaisten oleskelua Alankomaissa koski 1.12.1980 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet; Stb. 1965, nro 40), joka tuli voimaan 1.1.1967, sekä ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit) ja vuonna 1966 annettu ulkomaalaisasioita koskeva hallinnollinen soveltamisohje (Vreemdelingencirculaire 1966).

9 Ennakkoratkaisupyynnöistä käy ilmi, että 1.12.1980 sovellettava järjestelmä oli seuraavassa esitetyn kaltainen.

10 Ulkomaalainen, jonka avioliitto henkilön kanssa, jolla on toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa, on kestänyt vähintään kolme vuotta ja joka on myös oleskellut Alankomaissa kolmen vuoden ajan sellaisen oleskeluluvan perusteella, johon liittyy puolison luona asumista koskeva edellytys, saattoi lähtökohtaisesti avioliiton päättymisestä huolimatta vaatia itsenäistä oleskelulupaa. Oleskelulupa voitiin kuitenkin evätä, mikäli ulkomaalaisella ei ollut toimeentuloon tarvittavia varoja. Lisäksi lupa voitiin poikkeuksellisesti myöntää pakottavista humanitäärisistä syistä silloin, jos ulkomaalaisen harjoittama toiminta palveli Alankomaiden kuningaskunnan olennaista etua.

11 Tätä järjestelmää muutettiin 1.2.1983 alkaen kahdessa suhteessa vuonna 1982 annetulla ulkomaalaisasioita koskevalla hallinnollisella soveltamisohjeella (jäljempänä vuoden 1982 soveltamisohje). Ensinnäkin avioliiton päättymistä tai purkamista edeltävän Alankomaissa oleskelun kesto, joka oli aikaisemmin kolme vuotta, muutettiin yhdeksi vuodeksi. Toiseksi toimeentuloon tarvittavien varojen puuttumiseen voitiin vastedes vedota ulkomaalaista vastaan ainoastaan, jos toimivaltaiset viranomaiset saattoivat edellyttää kyseisen henkilön olevan työmarkkinoiden käytettävissä.

12 Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annettu laki (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet; 2000, Stb. 2000, nro 495) tuli voimaan 1.4.2001. Kyseistä lakia täydennettiin vuoden 2000 aikana lisäksi ulkomaalaisasetuksella (Vreemdelingenbesluit 2000; Stb. 2000, nro 497; jäljempänä vuoden 2000 ulkomaalaisasetus) sekä ulkomaalaisasioita koskevalla hallinnollisella soveltamisohjeella (Vreemdelingencirculaire 2000, jäljempänä vuoden 2000 soveltamisohje).

13 Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus ja vuoden 2000 soveltamisohje tulivat voimaan 1.4.2001, minkä myötä vuoden 1982 aikana tehdyt muutokset eivät ole enää voimassa ja sovellettavaksi tulivat jälleen 1.12.1980 voimassa olleet itsenäisen oleskeluluvan myöntämisedellytykset.

14 Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 9.6 §:n perusteella säädettiin kuitenkin siirtymäsäännöksiä sellaisten ulkomaalaisten osalta, joille oli myönnetty oleskelulupa avioliiton perusteella ennen 11.12.2000. Näiden siirtymäsäännösten nojalla ulkomaalaiselle, jolla on vähintään vuoden ajan ollut oleskelulupa sellaisen avioliiton perusteella, joka on ennen päättymistään tai purkamistaan kestänyt vuotta, voidaan myöntää oleskelulupa, johon liittyy ”palkatun tai itsenäisenä ammatinharjoittajana harjoitetun työn hakemista ja tekemistä” koskeva edellytys.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia Toprak (C-300/09)

15 F. Toprak, joka on Turkin kansalainen, solmi 14.6.2001 avioliiton Alankomaiden kansalaisen kanssa. Toprak saapui Alankomaihin 21.5.2002 väliaikaisen oleskeluluvan perusteella, joka korvattiin määräaikaisella oleskeluluvalla, jossa oli maininta ”puolison luona asumista varten” ja jonka voimassaoloaikaa oli jatkettu 24.9.2006 saakka.

16 Toprakin ja tämän puolison avioliitto päättyi tosiasiallisesti 12.4.2004 eli alle kolme vuotta avioliiton solmimisen jälkeen, ja avioero tuli voimaan 30.12.2004 eli yli kolme vuotta sen solmimisen jälkeen. Näin ollen Toprak oli Alankomaihin saapumisensa ja avioliittonsa tosiasiallisen päättymisen välisenä aikana oleskellut puolisonsa luona Alankomaissa alle kolme vuotta.

17 Avioeron jälkeen Toprak teki useita hakemuksia, joissa hän vaati maininnan ”asuminen puolison luona” korvaamista maininnalla ”palkatun työn tekeminen” ja määräaikaisen oleskeluluvan voimassaolon jatkamista.

18 Asiassa toimivaltainen ministeri hylkäsi Toprakin hakemukset sillä perusteella, että Toprak ei avioliittonsa tosiasiallisen päättymisen jälkeen enää täyttänyt puolison luona asumista koskevaa edellytystä. Lisäksi vaikka Toprak oli työskennellyt Alankomaissa, hän ei ministerin mukaan ollut osoittanut riittävällä tavalla täyttävänsä kyseisenä ajankohtana edellytyksiä oleskeluluvan saamiselle palkatun työn tekemistä varten päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan nojalla. Ministeri katsoi erityisesti,

ettei Toprak ollut osoittanut työskennelleensä vuotta saman työnantajan palveluksessa eikä sitä, että hänen työnantajansa olisi valmis jatkamaan työsuhdetta. Lisäksi Toprakin tekemän palkatun työn ei voitu katsoa palvelevan Alankomaiden kuningaskunnan olennaista etua.

19 Toprak teki oikaisuvaatimuksen Staatssecretaris van Justitielle. Staatssecretaris van Justitie kuitenkin hylkäsi vaatimuksen perusteettomana.

20 Toprak valitti asiasta näin ollen Rechtbank 's-Gravenhageen. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että Toprakin kaltaisiin henkilöihin sovellettavan lähestymistavan tiukennus merkitsi aiemmin sovellutun lievennetyn lähestymistavan vuoksi päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettua "uutta rajoitusta". Rechtbank 's-Gravenhage totesi näin ollen valituksen perustelluksi, kumosi Staatssecretaris van Justitien hylkäävän päätöksen ja määräsi, että tämän on tehtävä asiassa uusi päätös. Staatssecretaris van Justitie valitti asiasta Raad van Stateen.

Asia Oguz (C-301/09)

21 I. Oguz on Turkin kansalainen, joka oli naimisissa sellaisen Turkin kansalaisen kanssa, jolla oli toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa Alankomaissa. Oguz ja tämän puoliso solmivat avioliiton 12.8.2002. Oguz saapui Alankomaihin vuoden kuluttua avioliiton solmimisen jälkeen, jolloin hänelle myönnettiin määräaikainen oleskelulupa, jonka edellytyksenä oli "puolison luona asuminen" ja jonka voimassaoloa oli jatkettu elokuuhun 2009 saakka.

22 Oguzin ja tämän puolison avioliitto päättyi tosiasiallisesti 16.10.2005 ja avioero tuli voimaan 21.7.2006, eli molemmat edellä mainitut tapahtumat tapahtuivat yli kolme vuotta avioliiton solmimisen jälkeen. Alankomaihin saapumisensa ja avioliittonsa tosiasiallisen päättymisen ajankohdan välisenä aikana Oguz kuitenkin oleskeli puolisonsa luona Alankomaissa alle kolme vuotta.

23 Oguz haki 12.4.2006 oleskelulupaansa merkityn maininnan ”asuminen puolison luona” muuttamista siten, että se korvattaisiin maininnalla ”palkatun työn tekeminen”. Ennakkoratkaisupäätöksestä käy ilmi, että Oguz oli tehnyt työsopimuksen yhden työantajan kanssa 1.4.–1.10.2004, työskennellyt 16.10.2005 alkaen toisen työantajan palveluksessa, ja että kolmas työnantaja oli ottanut Oguzin palvelukseensa 1.2.2006 alkaen.

24 Asiassa toimivaltainen ministeri hylkäsi Oguzin määräaikaisen oleskeluluvan muuttamista koskevan hakemuksen usealla eri päätöksellä sillä perusteella, että avioliittonsa päättymishetkestä lukien Oguz ei enää täyttänyt oleskelulupansa myöntämisen edellytyksenä ollutta ”asumista puolison luona” koskevaa edellytystä. Lisäksi ministeri katsoi, ettei Oguz ollut osoittanut riittävällä tavalla, että hän voisi vaatia oleskelulupaa palkatun työn tekemistä varten päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan nojalla. Ministeri katsoi erityisesti, ettei Oguz ollut osoittanut työskennelleensä vuotta saman työnantajan palveluksessa eikä sitä, että hänen työnantajansa olisi valmis jatkamaan työsuhdetta. Lisäksi Oguzin palkatun työn ei voitu katsoa palvelevan Alankomaiden kuningaskunnan olennaista etua.

25 Oguz teki oikaisuvaatimuksen Staatssecretaris van Justitielle, joka katsoi kyseisen vaatimuksen perusteettomaksi.

26 Staatssecretaris van Justitie totesi erityisesti, ettei Oguz voinut vaatia oleskelulupaa vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 9.6 §:n mukaisten siirtymäsäännösten nojalla, koska tämän oleskelulupaa ei ollut myönnetty ennen 11.12.2000.

27 Oguz valitti asiasta Rechtbank 's-Gravenhageen. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että Staatssecretaris van Justitie teki virheen, kun se tukeutui vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 9.6 §:ään vaikka sen olisi pitänyt soveltaa vuodesta 1983 alkaen noudatettua lähestymistapaa. Rechtbank's-Gravenhage hyväksyi Oguzin valituksen ja katsoi, että Staatssecretaris van Justitien Oguziin soveltama ankarampi järjestelmä, jota oli edeltänyt Turkin kansalaisille suotuisampi järjestelmä, merkitsi päätöksen N:o 1/80 13 artiklan vastaista "uutta rajoitusta". Rechtbank 's-Gravenhage kumosi näin ollen Staatssecretaris van Justitien tekemät päätökset ja määräsi tämän tekemään asiassa uuden päätöksen. Staatssecretaris van Justitie valitti tuomiosta Raad van Stateen.

Ennakkoratkaisukysymys

28 Näissä olosuhteissa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle kummankin pääasian osalta seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko päätöksen nro 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että tiukennuksen 1.12.1980 jälkeen voimaan tulleeseen säännökseen, johon sisältyi 1.12.1980 voimassa olleen säännöksen lievennys, on katsottava olevan 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus, jos tämä tiukennus ei muodosta heikentymistä 1.1.2.1980 voimassa olleeseen säännökseen nähden?"

29 Asiat C-300/09 ja C-301/09 yhdistettiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 2.10.2009 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Alustava huomautus

30 Alustavasti on todettava, että päätöksen N:o 1/80 13 artikla voi tulla sovellettavaksi paitsi lakien ja asetusten säännöksiin myös sellaisen hallinnollisen soveltamisohjeen säännöksiin, jossa tarkennetaan, miten kyseessä oleva hallitus tulee lakia soveltamaan.

31 Päätöksen N:o 1/80 13 artikla nimittäin koskee jäsenvaltioiden käyttöön ottamia rajoituksia eikä siinä tarkenneta sellaisen toimen luonnetta, jolla tällaisia rajoituksia otetaan käyttöön.

32 Asiassa C-398/06, komissio vastaan Alankomaat, 10.4.2008 annetussa tuomiossa tutkittiin pääasioissa kyseessä olevien hallinnollisten soveltamisohjeiden kaltaisen ulkomaalaisasioita koskevan hallinnollisen soveltamisohjeen lainmukaisuutta suhteessa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin unionin johdetun oikeuden säännöksiin. Mainittu soveltamisohje todettiin unionin johdetun oikeuden vastaiseksi.

33 On riidatonta, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat mainitun tuomion antamiseen johtaneessa asiassa kyseessä olleen soveltamisohjeen tavoin vuoden 1982 soveltamisohjeella ja vuoden 2000 soveltamisohjeella on oikeusvaikutuksia asianomaisiin ulkomaalaisiin nähden ja siten myös Turkin kansalaisiin nähden.

34 Tästä seuraa, että päätöksen N:o 1/80 13 artikla voi tulla sovellettavaksi mainitunlaisten hallinnollisten soveltamisohjeiden säännöksiin.

Unionin tuomioistuimen vastaus

35 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään sellaisen kansallisen säännöksen osalta, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä Toprakin ja Oguzin kaltaisille turkkilaiselle työntekijöille, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava niin, että tiukennuksen 1.12.1980 jälkeen voimaan tulleeseen säännökseen, johon sisältyi 1.12.1980 voimassa olleen säännöksen lievennys, on katsottava olevan 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus, vaikka tällä tiukennuksella ei tiukenneta oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä 1.12.1980 voimassa olleessa säännöksessä säädettyihin edellytyksiin nähden.

36 Raad van Staten esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee näin ollen ensisijaisesti kysymystä siitä, mikä on merkityksellinen ajankohta sen tutkimiseksi, onko kyseessä päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus.

37 Vaikka Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, että Toprak ja Oguz ovat työskennelleet Alankomaissa, se väittää kuitenkin, ettei tähän kysymykseen ole tarpeen ottaa kantaa, sillä päätöksen N:o 1/80 13 artikla ei tule sovellettavaksi nyt esillä olevissa tapauksissa, koska pääasioissa kyseessä oleva järjestelmä ei sen mukaan koske mainitussa artiklassa tarkoitettujen Turkin kansalaisten työhön pääsyn edellytyksiä vaan ulkomaalaisille puolisoille kuuluvaa perheen yhdistämiseen liittyvää oikeutta.

38 Tämä väite on tutkittava ennen mahdollisen vastauksen antamista kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen.

39 Alankomaiden hallitus katsoo, että kolme vuotta kestäneen avioliiton ja yhtä kauan kestäneen Alankomaissa oleskelun jälkeen ulkomaalaisella on lähtökohtaisesti oikeus itsenäiseen oleskelulupaan, johon ei liity puolison luona asumista koskevaa edellytystä. Sen mukaan kuitenkin silloin, kun perheen yhdistämistä koskeva tarve lakkaa aviosuhteen päättymisen vuoksi ennen kuin mainittu kolmen vuoden ajanjakso on kulunut, oleskeluoikeus lähtökohtaisesti päättyy. Tätä järjestelmää ei Alankomaiden hallituksen mukaan sovelleta työntekijöihin eikä päätöksen N:o 1/80 13 artikla näin ollen tule sovellettavaksi. Ulkomaalaisilla, jotka ovat Turkin kansalaisia ja joiden aviosuhde on päättynyt tämän kolmen vuoden aikana, ei ole oleskeluoikeutta kyseisen järjestelmän perusteella vaan he voivat saada oleskeluoikeuden ainoastaan päätöksen N:o 1/80 6 artiklan perusteella, mikäli he täyttävät tässä artiklassa asetetun säännönmukaista työskentelyä saman työantajan palveluksessa koskevan edellytyksen.

40 Tässä suhteessa kyseinen järjestelmä ei kieltämättä koske suoraan ulkomaalaisia työntekijöitä, vaan ulkomaalaisia, jotka ovat avioliitossa sellaisten henkilöiden kanssa, joilla on toistaiseksi voimassa oleva oleskeluoikeus Alankomaissa.

41 Tällainen järjestelmä voi kuitenkin vaikuttaa ulkomaalaisiin työntekijöihin, kuten muun muassa turkkilaisiin työntekijöihin, koska siinä säädetään edellytyksistä, joilla voidaan myöntää itsenäinen oleskeluoikeus, joka ei liity puolison luona asumiseen.

42 Asiakirja-aineistosta käy nimittäin ilmi, että sellaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanne, jotka ovat avioliitossa sellaisten henkiöiden kanssa, joilla on muu kuin määräaikainen oleskeluoikeus Alankomaissa, eli muun muassa Alankomaiden kansalaisten kanssa, on muuttunut kyseisen oleskeluluvan myöntämistä koskevilta osin 1.4.2001 alkaen. Kyseisiltä työntekijöiltä edellytetään mainitusta päivästä lähtien – ja 1.2.1983

alkaen vallinneesta tilanteesta poiketen – jälleen asumista puolison luona tässä jäsenvaltiossa kolmen vuoden ajan.

43 Yhteisöjen tuomioistuin on jo lausunut Turkin kansalaisiin sovellettavien oleskeluluvan myöntämisedellytysten muutoksista suhteessa lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyviin standstill-sääntöihin. Se totesi tällöin, että sellaisen velvollisuuden käyttöön ottaminen, jota ei ollut olemassa lisäpöytäkirjan voimaantullessa ja jonka mukaan tiettyjen palvelujen tarjoaminen Saksassa edellytti, että palveluntarjoajalla on viisumi, merkitsee lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua uutta rajoitusta (asia C-228/06, Soysal ja Savatli, tuomio 19.2.2009, Kok., s. I-1031, 57 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että sellaisten maksujen käyttöön ottaminen, joiden suuruus on suhteeton jäsenvaltioiden kansalaisilta oleskeluluvan myöntämisestä perittyyn maksuun verrattuna, muodostaa päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa kielletyn rajoituksen (asia C-242/06, Sahin, tuomio 17.9.2009, Kok., s. I-8465, 74 kohta).

44 Myös nyt esillä olevissa asioissa kyseessä oleva Alankomaiden järjestelmä merkitsee muutoksia tiettyjen oleskelulupien myöntämisedellytyksiin. Siltä osin kuin nämä muutokset vaikuttavat Toprakin ja Oguzin kaltaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanteeseen, kyseisen järjestelmän on katsottava kuuluvan päätöksen N:o 1/80 13 artiklan soveltamisalaan.

45 Se seikka, että nämä työntekijät eivät ole vielä integroituneet Alankomaiden työmarkkinoille siinä mielessä, että he eivät täytä päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä, ei estä päätöksen 13 artiklan soveltamista. Unionin tuomioistuin on aikaisemmin todennut, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvällä standstill-säännöllä ei ole tarkoitus suojella tietyn jäsenvaltion työmarkkinoille jo integroituneita Turkin kansalaisia, vaan sitä sovelletaan juuri niihin Turkin kansalaisiin, joilla ei vielä ole päätöksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisia työskentelyyn ja vastaavasti

oleskeluun liittyviä oikeuksia (ks. yhdistetyt asiat C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., tuomio 21.10.2003, Kok., s. I-12301, 83 kohta ja asia C-92/07, komissio v. Alankomaat, tuomio 29.4.2010, Kok., s. I-3683, 45 kohta).

46 Näin ollen on hylättävä ne Alankomaiden hallituksen väitteet, joiden mukaan päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei sovelleta pääasioissa kyseessä olevaan järjestelmään sen vuoksi, ettei kyseinen järjestelmä koske tässä artiklassa tarkoitettuja Turkin kansalaisten työhön pääsyn edellytyksiä vaan ulkomaalaisille puolisoille kuuluvaa perheen yhdistämiseen liittyvää oikeutta.

47 Näin ollen on tutkittava, mikä on se ajankohta, joka on otettava huomioon sen tutkimiseksi, onko kyseessä päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus.

48 Alankomaiden hallitus, Tanskan hallitus ja Saksan hallitus katsovat, että 1.12.1980 on ainoa merkityksellinen ajankohta sen tutkimiseksi, huononnetaanko tietyllä lainsäädännöllä tai lähestymistavalla turkkilaisten työntekijöiden tilannetta. Mahdollisia myöhemmin tehtyjä muutoksia, jotka ovat kyseisille työntekijöille suotuisampia, ei niiden mukaan tule ottaa huomioon.

49 On todettava, että koska päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa ei mainita tiettyä ajankohtaa, josta alkaen standstill-sääntöä sovelletaan, sitä, onko tässä artiklassa tarkoitettuja uusia rajoituksia olemassa, voidaan arvioida suhteessa sen toimen, johon kyseinen artikla sisältyy, eli nyt käsiteltävässä asiassa päätöksen N:o 1/80 voimaantulohetkeen. Unionin tuomioistuin on jo useaan otteeseen maininnut tämän lähtökohdan. Niinpä edellä mainitussa asiassa C-92/07, komissio vastaan Alankomaat, 29.4.2010 annetun tuomion 49 kohdassa todettiin, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa kielletään siitä alkaen, kun päätös N:o 1/80 on tullut voimaan Alankomaiden osalta, ottamasta Alankomaiden lainsäädännössä käyttöön uusia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden

käyttämiseen kohdistuvia rajoituksia (ks. vastaavasti myös em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 74 kohta ja em. asia Sahin, tuomion 63 kohta; ks. analogisesti lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan sisältyvästä standstill-säännöstä em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 66 kohta sekä em. asia Soysal ja Savatli, tuomion 47 kohta).

50 Tästä ei kuitenkaan seuraa, että yksinomaan edellä mainittu ajankohta olisi merkityksellinen.

51 Käsitteen ”uudet rajoitukset” merkityksen määrittämiseksi on tarkasteltava päätöksen N:o 1/80 13 artiklan tavoitetta.

52 Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Abatay ym. annetun tuomion 72 kohdassa todettiin, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan sisältyvillä standstill-säännöillä pyritään samaan tavoitteeseen eli luomaan suotuisat olosuhteet, joilla voidaan asteittain toteuttaa työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisoikeus ja palvelujen tarjoamisen vapaus, kieltämällä kansallisia viranomaisia ottamasta käyttöön uusia kyseisten vapauksien esteitä, jotta näiden vapauksien asteittainen toteuttaminen jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan välillä ei vaikeutuisi.

53 Asiassa C-16/05, Tum ja Dari, 20.9.2007 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-7415, 61 kohta) todettiin lisäksi, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla pyritään luomaan suotuisat olosuhteet, joiden vallitessa voidaan asteittain toteuttaa sijoittautumisvapaus, asettamalla kansallisille viranomaisille ehdoton kielto ottaa käyttöön uusia kyseisen vapauden esteitä, joiden johdosta tiettynä ajankohtana olemassa olleet edellytykset tiukkenisivat.

54 Kun otetaan huomioon lisäpöytäkirjan 41 artiklan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklan yhtenevä tulkinta niiden tavoitteiden osalta, on katsottava, että 13 artiklaan sisältyvän standstill-velvoitteen soveltamisala kattaa analogisesti kaikki uudet työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteet, joiden johdosta tiettynä ajankohtana olemassa olleet edellytykset tiukkenisivat.

55 On siis varmistettava, etteivät jäsenvaltiot etäänny tavoitteesta, kun ne muuttavat säännöksiä, jotka ne ovat antaneet turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi sen jälkeen, kun päätös N:o 1/80 tuli niiden alueella voimaan.

56 Tästä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevien tapausten kaltaisissa tapauksissa se ajankohta, johon nähden on arvioitava sitä, merkitseekö uusien sääntöjen käyttöön ottaminen ”uusia rajoituksia”, on tällaisten säännösten säätämisajankohta.

57 Tämä tulkinta on samansuuntainen sen tulkintalinjan kanssa, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut standstill-sääntöjen tulkinnasta eräillä muilla unionin oikeuden aloilla, kuten jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste – 17.5.1977 annetussa kuudennessa neuvoston direktiivissä 77/388/ETY (EYVL L 145, s. 1; jäljempänä kuudes direktiivi) säädetyn arvonlisäveron vähennysoikeuden alalla sekä pääoman vapaan liikkuvuuden alalla.

58 Arvonlisäveron alalla oikeuskäytännössä on katsottu, että kansallinen lainsäädäntö on kuudennen direktiivin 17 artiklan 6 kohtaan sisältyvän standstill-säännön vastainen, jos sillä kyseisen direktiivin voimaantulon jälkeen laajennetaan olemassa olevien rajoitussäännösten soveltamisalaa ja etäännytään siten mainitun direktiivin tavoitteesta. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että tämä koskee kaikkia kuudennen

direktiivin voimaantulon jälkeen tehtyjä sellaisia muutoksia, joilla laajennetaan välittömästi ennen muutosta olemassa olleiden rajoitussäännösten soveltamisalaa. Tämän suhteen ei ole merkitystä sillä, että muutoksella ei laajenneta kuudennen direktiivin voimaantullessa sovellettujen rajoitussäännösten soveltamisalaa (ks. asia C-40/00, komissio v. Ranska, tuomio 14.6.2001, Kok., s. I-4539, 17–19 kohta).

59 Yhteisöjen tuomioistuin on analogisesti katsonut, että EY 57 artiklan 1 kohdassa määrätyllä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevalla poikkeuksella sallitaan sellaisten pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista koskevien rajoitusten voimassa pitäminen, jotka olivat voimassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä 31.12.1993. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kyseisessä artiklassa mainittuna ajankohtana eli 31.12.1993 voimassa olleen rajoituksen käsite edellyttää sitä, että oikeussäännöt, joihin kyseinen rajoitus sisältyy, ovat kuuluneet asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestykseen keskeytyksettä tästä päivämäärästä lähtien. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että jos asia olisi toisin, jäsenvaltio nimittäin voisi koska tahansa ottaa uudelleen käyttöön sellaisia pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista koskevia rajoituksia, jotka olivat voimassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä 31.12.1993 mutta joita ei ole pysytetty voimassa. Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että poikkeus ei koske säännöstä, jolla on otettu uudelleen käyttöön pääomien vapaan liikkuvuuden este, joka aiemman lainsäädännön kumoamisen jälkeen ei enää ollut voimassa (asia C-101/05, A, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11531, 48 ja 49 kohta).

60 Näin ollen on katsottava, että kun jäsenvaltio säätää säännöksiä, joilla tiukennetaan turkkilaisiin työntekijöihin sovellettavia oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä niihin edellytyksiin nähden, joita heihin sovellettiin aikaisemmin sellaisten säännösten nojalla, jotka oli annettu sen jälkeen, kun päätös N:o 1/80 tuli voimaan kyseisellä alueella, merkitsee tämä mainitun päätöksen 13 artiklassa tarkoitettujen uusien rajoitusten käyttöön ottamista.

61 Pääasioissa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisissa tilanteissa on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä tutkia, vaikeutetaanko vuoden 2000 soveltamisohjeella

turkkilaisten työntekijöiden itsenäisen oleskeluluvan saamista vuoden 1982 soveltamisohjeeseen nähden ja täyttivätkö Toprak ja Oguz vuoden 1982 soveltamisohjeessa säädetyt edellytykset. Mikäli kyseisen oleskeluluvan saaminen on vaikeampaa vuoden 2000 soveltamisohjeen mukaisesti, kyseinen soveltamisohje merkitsee päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettua uutta rajoitusta, vaikka sillä ainoastaan otettaisiin uudelleen käyttöön Alankomaiden lainsäädäntöön 1.12.1980 kuuluneita säännöksiä.

62 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa oleskeluluvan myöntämistä turkkilaisille työntekijöille koskevan kansallisen säännöksen osalta päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava niin, että tiukennuksen 1.12.1980 jälkeen voimaan tulleeseen säännökseen, johon sisältyi 1.12.1980 voimassa olleen säännöksen lievennys, on katsottava olevan 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus, vaikka tällä tiukennuksella ei tiukenneta oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä 1.1.2.1980 voimassa olleessa säännöksessä säädettyihin edellytyksiin nähden, mikä kansallisen tuomioistuimen on varmistettava.

Oikeudenkäyntikulut

63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa oleskeluluvan myöntämistä turkkilaisille työntekijöille koskevan kansallisen säännöksen osalta assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava niin, että tiukennuksen 1.12.1980 jälkeen voimaan tulleeseen säännökseen, johon sisältyi 1.12.1980 voimassa olleen säännöksen lievennys, on katsottava olevan 13 artiklassa tarkoitettu uusi rajoitus, vaikka tällä tiukennuksella ei tiukenneta oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä 1.1.2.1980 voimassa olleessa säännöksessä säädettyihin edellytyksiin nähden, mikä kansallisen tuomioistuimen on varmistettava.

Allekirjoitukset