JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
26 päivänä maaliskuuta 1996 *

1. Arrondissementsrechtbank te Amsterdam on 23.8.1994 tekemällään päätöksellä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella [1] perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän päätöksen nro 3/80 tulkintaa:

"1) Voidaanko Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä tehtyä Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaationeuvoston päätöstä nro 3/80 soveltaa yhteisössä, vaikka siitä ei ole annettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen soveltamista koskevista toimenpiteistä ja menettelytavoista tehdyn sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanosäädöstä?

2) a) Jos päätöstä nro 3/80 ei (vielä) voida soveltaa yhteisössä, voiko sen välittömästi sovellettavissa olevilla säännöksillä kuitenkin tietyissä olosuhteissa olla oikeudellisia vaikutuksia?

b) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko päätöksen nro 3/80 12 ja 13 artiklan säännökset riittävän konkreettisia ja selkeitä, jotta niitä voidaan soveltaa välittömästi ja ilman, että päätöksen nro 3/80 32 artiklassa tarkoitetut lisätäytäntöönpanotoimenpiteet olisivat tarpeen?

3) a) Koska päätöksen nro 3/80 13 artiklaa voidaan soveltaa sellaiseen tapaukseen, josta nyt esillä olevassa asiassa on kysymys, voidaanko nyt esillä olevassa asiassa soveltaa myös tässä 13 artiklassa mainittuja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 artikloita sen sisältöisinä, kuin ne olivat assosiaationeuvoston päätöksentekoajankohtana eli 19.9.1980, vai onko huomioon otettava myös asetuksen (ETY)

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiaatiosopimus, joka allekirjoitettiin Ankarassa 12.9.1963 ja saatettiin voimaan yhteisössä 23 päivänä joulukuuta 1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

N:o 1408/71 asianomaisiin artikloihin myöhemmin tehdyt muutokset?

b) Onko tässä suhteessa merkitystä sillä, ovatko 19.9.1980 jälkeen tehdyt muutokset aiheuttaneet sen, että osasta asianomaisia säännöksiä on myöhemmin annettu yksityiskohtaisia säännöksiä muissa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 artikloissa tai sen liitteissä?"

2. Kuvailen seuraavassa lyhyesti asiaa, joka on yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten taustalla.

Kansallisessa tuomioistuimessa on vireillä neljä oikeudenkäyntiä. Kolmessa ensimmäisessä ovat kantajina Turkin kansalaiset Taflan-Met, Altun-Baser ja Andal Bugdayci ja vastaajana Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank; neljännessä kantajana on Akol, joka hänkin on Turkin kansalainen, ja vastaajana Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Ensimmäisten kolmen asian kantajat ovat samanlaisessa tosiasiallisessa tilanteessa: he ovat sellaisten Turkin kansalaisten leskiä, jotka olivat työskennelleet yhteisön eri jäsenvaltioissa, joihin kuului myös Alankomaat. Puolisoiden kuoltua lesket olivat tehneet hakemuksen saadakseen leskeneläkkeen. Alankomaiden toimivaltaiset viranomaiset olivat kuitenkin hylänneet nämä hakemukset sillä perusteella, että Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmä perustuu riskiin: riippumatta vakuutuksen voimassaoloajasta vakuutetulla tai tämän oikeudenomistajilla on oikeus etuuteen ainoastaan siinä tapauksessa, että asianomainen kuuluu Alankomaiden lainsäädännön alaisuuteen vakuutustapahtuman sattuessa. Näin ei kuitenkaan ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen mukaan ole nyt esillä olevassa tapauksessa, koska asianomaiset ovat kuolleet Turkissa eivätkä tämän vuoksi kuuluneet Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuolinhetkellään.

Akolin tapaus on tietyiltä osiltaan samankaltainen edellä esitettyjen asioiden kanssa. Akol, joka on Turkin kansalainen, työskenteli yhteisön eri jäsenvaltioissa, mukaan lukien Alankomaat, ja tämän valtion toimivaltaiset laitokset eivät hyväksyneet hänen työkyvyttömyyseläkettä koskevaa hakemustaan. Myös tässä tapauksessa hakemuksen hylkäämistä perusteltiin sillä, että Akol ei työkyvyttömäksitulohetkellä työskennellyt Alankomaissa eikä tämän vuoksi kuulunut Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen.

3. Kun otetaan huomioon, että riidanalaisia etuuksia ei voida myöntää Alankomaiden lainsäädännön perusteella, toisenlainen vastaus tulisi kansallisen tuomioistuimen mukaan mahdollisesti kysymykseen, jos ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätök-

sen nro 3/80 ja erityisesti sen 12 [2] ja 13 [3] artiklan voitaisiin katsoa olevan sovellettavissa nyt esillä olevaan tapaukseen. Tästä syystä Arrondissementsrechtbank te Amsterdam esitti yhteisöjen tuomioistuimelle edellä mainitut ennakkoratkaisukysymykset.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

4. Ensimmäisellä kysymyksellä halutaan selvittää, voidaanko päätöstä nro 3/80 soveltaa sellaisenaan yhteisössä, vai onko neuvoston ensin saatettava se asianmukaisin toimenpitein voimaan. Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen soveltamista koskevista toimenpiteistä ja menettelytavoista 12 päivänä syyskuuta 1963 tehdyn sopimuksen 64/737/ETY 2 artiklan 1 kohdassa [4] määrätään, että "Neuvosto tekee yksimielisesti, komissiota kuultuaan, päätökset assosiaationeuvoston sellaisten päätösten ja suositusten soveltamisesta, jotka —— kuuluvat [yhteisön] toimivaltaan". Komissio oli 8.2.1983 antanut ehdotuksen päätöksen nro 3/80 voimaansaattamisesta ja täydentävien soveltamissääntöjen täsmentämisestä Euroopan talousyhteisössä annettavaksi neuvoston asetukseksi (ETY). [5] Neuvosto ei kuitenkaan ole vielä hyväksynyt tätä ehdotusta. Nyt esillä olevassa asiassa esille tuleva kysymys koskee tämän vuoksi sitä, voidaanko päätöstä nro 3/80 soveltaa välittömästi, vaikka täytäntöönpanosäädöstä ei ollut annettu huolimatta siitä, että tätä näytetään edellytettävän sopimuksen edellä mainitussa 2 artiklassa.

5. Yhteisöjen tuomioistuin on jo käsitellyt kysymystä siitä, edellyttävätkö assosiaationeuvoston tekemät päätökset välttämättä, että yhteisö ryhtyy täytäntöönpanotoimenpiteisiin, ja vastannut kieltävästi tähän kysymykseen asiassa Kreikka vastaan komissio antamassaan tuomiossa. [6] Aikaisemmin esillä olleessa asiassa [7] julkisasiamies Mancini oli hänkin korostanut, että "sopimuksen 64/737/ETY 2 artiklan 1 kohta velvoittaa saattamaan voimaan ainoastaan sellaiset päätökset, joita muuten ei voida soveltaa". Julkisasiamies Darmon omaksui myöhemmin

2 — "Työntekijä, johon on sovellettu peräkkäin tai vuorotellen kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädäntöä, saa etuudet asetuksen (ETY) N:o 1408/71 37 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 2 kohdan, 38—40 artiklan, 41 artiklan 1 kohdan a, b, c ja e alakohdan ja 2 kohdan sekä 42 ja 43 artiklan mukaisesti.
Kuitenkin
a) sovellettaessa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 39 artiklan 4 kohtaa otetaan huomioon kaikki sellaiset perheenjäsenet, myös lapset, jotka asuvat yhteisön alueella tai Turkissa;
b) asetuksen (ETY) N:o 1408/71 40 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus saman asetuksen III osaston 3 luvun säännöksiin korvataan viittauksella tämän päätöksen III osaston 3 luvun säännöksiin."

3 — "Työntekijän, joka on ollut kahden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alainen, tai hänen jälkeenjääneensä oikeudet etuuksiin määräytyvät asetuksen (ETY) N:o 1408/71 44 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen, 45 artiklan, 46 artiklan 2 kohdan ja 47, 48 sekä 51 artiklan mukaisesti.
Kuitenkin
a) asetuksen (ETY) N:o 1408/71 46 artiklan 2 kohdan säännöksiä sovelletaan, vaikka etuuksien saamiselle asetetut edellytykset olisivat olemassa ilman, että on tarpeen soveltaa tämän saman asetuksen 45 artiklan säännöksiä;
b) sovellettaessa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 47 artiklan 3 kohtaa otetaan huomioon kaikki sellaiset perheenjäsenet, myös lapset, jotka asuvat yhteisön alueella tai Turkissa;
c) sovellettaessa asetuksen (ETY) N:o 1408/71 49 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 2 kohtaa sekä 51 artiklaa korvataan 46 artiklaa koskeva viittaus viittauksella 46 artiklan 2 kohtaan."

4 — EYVL 1964, 217, s. 3703.

5 — EYVL C 110, 25.4.1983, s. 1.

6 — Asia 30/88, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3711).

7 — Asia 204/86, Kreikka vastaan neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5323). Ks. ratkaisuehdotuksen s. 5351.

asiassa Sevince [8] samankaltaisen näkemyksen. Voidaan todeta kuten virkaveljeni Tesauro asiassa Kreikka vastaan komissio, [9] että yhteisöjen tuomioistuimen ja julkisasiamiesten kannan mukaan nyt kysymyksessä olevassa säännössä ei edellytetä, että "kaikki assosiaatioelinten tekemät toimet olisi saatettava muodollisesti voimaan". Neuvoston asianmukainen toimenpide on sitä vastoin tarpeen vain silloin kun päätös on sisällöltään sellainen, että tuomioistuin ei voi välittömästi sitä soveltaa. [10] "Assosiaationeuvoston tekemät päätökset ovat voimaantulostaan lähtien oleellinen osa yhteisön oikeusjärjestystä samalla tavoin, kuin itse sopimus". Näin on yhteisöjen tuomioistuin lausunut asiassa Sevince antamassaan tuomiossa. [11] Kysymyksessä oleva oikeuskäytäntö on sittemmin vakiintunut. Mielestäni sitä ei ole aihetta saattaa kyseenalaiseksi.

Nyt esillä olevassa tapauksessa esille tuleva kysymys edellyttää kuitenkin tarkkaa edeltävää tutkintaa. Nyt kysymyksessä olevat päätökset ovat näet oleellinen osa yhteisön oikeusjärjestystä vasta siitä ajankohdasta lukien, jolloin ne tulevat voimaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo täsmentänyt. On vaikea kuvitella, että asia voisi olla toisin: päätöksellä on voitava olla omia vaikutuksia ennen kuin se on pantu täytäntöön ja, kuten yleensä sanotaan, ennen kun siitä tulee osa yhteisön oikeusjärjestystä. Ei ole sattuma, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa tuomioissaan antanut ratkaisun sellaisista päätöksistä, jotka olivat jo voimassa. Nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevassa päätöksessä nro 3/80 ei kuitenkaan säädetä voimaantuloajankohdasta.

6. Täsmennän heti, että päätöksen nro 3/80 voimaantuloajankohdan määrittäminen on keskeistä nyt esillä olevan asian kannalta. Komissio esittää käsityksenään, että päätös olisi ollut voimassa siitä ajankohdasta lukien, jolloin neuvosto hyväksyi sen, eli 19.9.1980. Komissio esittää perusteena, että kyseinen päätös on sisällöllisesti "yksinkertaistetussa muodossa oleva kansainvälinen sopimus"; tämän vuoksi sen voimaantuloajankohta olisi nimenomaisten säännösten puuttuessa määritettävä käyttäen apuna yleiseen valtiosopimusoikeuteen perustuvaa tulkintaa. Tässä sääntökokonaisuudessa, erityisesti vuonna 1986 tehdyn Wienin yleissopimuksen 24 artiklassa, joka on annettu, jotta tätä alaa koskevat säännöt tulisivat kirjatuiksi tyhjentävästi, määrätään, että jollei muuta ole määrätty, kansainvälinen sopimus tulee voimaan, kun ne sopimuspuolet, jotka ovat osallistuneet neuvotteluihin, ilmaisevat suostumuksensa tämän valtiosopimuksen noudattamiseen. Komission mukaan nyt esillä olevassa tapauksessa hetki, jolloin sopimusosapuolet ovat ilmaisseet tämän tahtonsa on se hetki, jolloin päätös on tehty, mihin vaaditaan, kuten aina muutoinkin, sopimusosapuolten yksimielinen suostumus. Tästä seuraa, että päätös on tullut voimaan tekohetkellään juuri sen vuoksi, että sitä pidetään valtiosopimuksena, jota säännellään valtiosopimusoikeudessa.

Pääasiassa vastaajina olevat laitokset ja tässä oikeudenkäynnissä väliintulijoina esiintyvät

8 — Asia C-192/89, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461). Ks. ratkaisuehdotuksen s. I-3483.

9 — Ks. alaviite 6. Ks. em. ratkaisuehdotuksen s. 3725.

10 — Täsmennettäköön, että jos päätös ei ole sanamuodoltaan riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta sitä voitaisiin soveltaa välittömästi, ja jos sen vuoksi on tarpeen antaa erityinen säännös, jossa vahvistetaan täydentäviä soveltamissääntöjä, tällaista säännöstä ei mielestäni ole pidettävä täytäntöönpanona käsitteen teknisessä merkityksessä.

11 — Edellä alaviitteessä 8 mainitun tuomion 9 kohta. Ks. myös asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781, 9 kohta), jossa vahvistetaan aikaisempi oikeuskäytäntö.

jäsenvaltiot ovat kuitenkin toista mieltä. Niiden esittämät syyt ovat seuraavat. Päätöksessä nro 3/80 ei säädetä voimaantuloajankohdasta toisin kuin toisissa, samana päivänä tehdyissä päätöksissä nro 1 ja nro 2. Tämä osoittaa, että päätöksentekijät eivät ole halunneet, että sopimus olisi voimassa tekoajankohdastaan lukien. Tämän väitteen mukaan päätös nro 3/80 on näet lainsäädäntötoimi, joka ei ole sisällöltään valmis, ja tästä seuraa, että sen täytäntöönpanosta on annettava asianmukaiset säännökset ennen kuin se tulee voimaan. Päätöksen voimaantulo on toisin sanoen asetettu riippuvaiseksi näiden viimeksi mainittujen säännösten antamisesta. Osapuolet lisäävät, että käsitystä tukee sekin, että päätöksessä ei vahvisteta voimaantuloajankohtaa, vaan eräässä sen loppusäännöksessä säädetään, että sopimuspuolet — ja tämän vuoksi myös yhteisö — ryhtyvät kukin osaltaan tarpeellisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Lopuksi ne väittävät, että itse komissiokin on katsonut, että sen oli annettava ehdotus sellaiseksi yhteisön asetukseksi, joka koskee juuri päätöksen nro 3/80 täytäntöönpanoa, mutta että neuvosto ei vielä ollut hyväksynyt tätä ehdotusta.

7. Itse olen sitä mieltä, että komission esittämää käsitystä ei ole syytä hyväksyä. Ei voida väittää komission tavoin, että päätös nro 3/80 olisi jo tullut voimaan, jollei ensin varmisteta, että on olemassa sellainen sääntö, jonka mukaan kyseisen päätöksen — koska muuta ei ole määrätty — olisi katsottava tulleen voimaan sinä ajankohtana, jolloin assosiaationeuvosto teki sen. Mutta tällaista sääntöä ei ole assosiaatiosopimuksessa eikä se ole minkään muunkaan sellaisen kansainvälisoikeudellisen säännön mukainen, joka voisi säännellä sitä assosiaationeuvoston toimintaa, josta mainitussa sopimuksessa määrätään. Sillä alueella, jolla neuvosto toimii, ei ole syntynyt mitään muutakaan tapaan tai käytäntöön perustuvaa analogista sääntöä.

8. Tämän jälkeen on vielä katsottava, löytyykö valtiosopimusoikeudesta ratkaisua sille tutkimukselle, joka yhteisöjen tuomioistuimen on tehtävä. Komission mukaan valtiosopimusoikeuteen voidaan vedota [12] perusteltaessa sitä, että päätös on tullut voimaan tekoajankohdastaan lukien. Tämä näkökanta saattaa minut ymmälle. En usko ensinnäkään, että Wienin yleissopimusta voitaisiin soveltaa nyt esillä olevassa tapauksessa. Ei ole millään tavoin osoitettu, että assosiaationeuvoston päätöksiä on pidettävä kansainvälisinä valtiosopimuksina: [13] nämä päätökset ovat toimenpiteitä, joiden muotoa ja vaikutuksia säännellään assosiaatiosopimuksen

12 — Komission esittämistä perusteista ei käy selvästi ilmi, sovelletaanko vuonna 1986 tehtyä Wienin yleissopimusta välittömästi sillä perusteella, että *kyseiset* päätökset ovat todellisuudessa valtiosopimuksia, vai analogisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat kansainvälisiä oikeudellisia toimia, joiden voidaan vain analogisesti katsoa olevan valtiosopimuksia. Tämä näkökanta ei kuitenkaan ole asian kannalta merkityksellinen, sillä — kuten jäljempänä esitän — yleissopimuksen mahdollinen soveltaminen kyseiseen asiaan ei johda komission haluamaan lopputulokseen. Se, sovelletaanko yleissopimusta välittömästi vai analogisesti ei siis muuta käytännön lopputulosta: yleissopimuksen määräyksissä ei ole yhtään sellaista sääntöä, joka olisi perusteena, jollei toisin ole määrätty, assosiaationeuvoston tekemien päätösten välittömälle voimaantulolle. Ollakseni teorioiden soveltamisen kannalta hyvin tarkka väitän kuitenkin, että vallitsevassa tieteisopissa asetetaan kyseenalaiseksi se, voidaanko määräyksiä, joilla jokin järjestelmä — kuten ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio — perustetaan, täydentää analogisesti aukkotapauksessa (ks. Monaco: Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali, Milano, 1981, s. 237, sekä sivulla 238 alaviitteessä 17 luetellut kirjailijat).

13 — Yksinkertaistetussa muodossa olevista sopimuksista ks. Gilsdorf: "Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions", Revue du marché commun, 1992, s. 328 ja sitä seur. sivut, sekä Martines: "Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEE", Foro italiano, 1993, IV, s. 429 ja sitä seur. sivut. Nämä samat kirjailijat myöntävät kuitenkin, että assosiaationeuvostolla on oma lainsäädäntövalta, jonka loogisesti ajatellen pitäisi johtaa siihen, että sen tekemät päätökset eivät voi olla kansainvälisiä sopimuksia.

perusteella annetussa lainsäädännössä; assosiaatiosopimuksen mukaan sopimuspuolet siirtävät kollegiaalisesti toimivalle neuvostolle päätösvaltaa, johon kuuluu valta antaa velvoittavia säännöksiä. Päätös on tästä syystä sellainen toimenpide, jolla tehdään mahdolliseksi sen tehtävän hoitaminen, jonka sopimuspuolet kansainvälisen oikeuden subjekteina ovat siirtäneet elimelle, josta on säädetty assosiaatiosopimuksen perusteella annetussa lainsäädännössä. [14] Kyseinen elin tekee omat päätöksensä sen valtuutuksen mukaisesti, jolla päätösvalta on sille annettu niiden assosioinnin kannalta oleellisten tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka yhteisö yhdessä ulkopuolisen valtion kanssa on asettanut. Assosiaationeuvoston päätökset perustuvat tietysti siihen valtiosopimukseen, jolla neuvosto on perustettu ja jolla sen tehtävät on määritetty. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nämä päätökset muuttuvat samalla sellaisiksi kansainvälisiksi sopimuksiksi — merkitystä ei ole sillä, ovatko nämä sopimukset yksinkertaistetussa muodossa — jotka olisivat jäsenvaltioiden välillä suoraan tehtyjä sopimuksia ilman, että niiden tekemiseen osallistuisi elin, jossa, kuten nyt esillä olevassa asiassa, nämä jäsenvaltiot ovat kollegiaalisesti edustettuina. Assosiaatiojärjestelmä toimii tämän vuoksi siten, että päätösvaltaa käyttää elin, joka — luonnehdittiinpa sen tekemiä päätöksiä kuinka hyvänsä — ei anna oikeusnormeja sopimuksen muodossa, kuten kansainvälisessä oikeudessa edellytetään. Lisäksi assosiaatiosopimuksen 22 artiklassa on nimenomaisesti määrätty, että assosiaationeuvoston tekemät päätökset ovat velvoittavia. [15] Tätä tosiasiaa ei voida kiistää. Jos päätökset olisivat sopimuksia, ne olisivat jo tämän vuoksi velvoittavia, ja 22 artiklassa oleva määräys olisi tarpeeton, koska, jos sitä haluttaisiin lukea komission tavoin, siinä toistettaisiin vain pacta sunt servanda -periaate.

Jos päätös ei ole kansainvälisen sopimuksen veroinen, katoaa se peruste, jonka mukaan tässä asiassa esille tullut ongelma olisi voitu ratkaista vetoamalla kansainväliseen sopimusoikeuteen ja erityisesti Wienin yleissopimukseen. [16] On siis tehtävä erilainen päätelmä. Esillä olevaa ongelmaa ei voida ratkaista minkään säännön sisällön perustella, ja ainoa mahdollinen vastaus on se, että neuvosto, jolla on päätösvalta, voi päättää niiden toimenpiteiden normatiivisesta sisällöstä sekä ajallisista vaikutuksista ja voimaantuloajankohdasta, joihin se ryhtyy. Halun antaa päätökselle välitön oikeusvaikutus on kuitenkin käytävä yksiselitteisesti ilmi päätöksen säännöksistä; jollei näin ole, vaarantuu oikeusvarmuutta koskeva loukkaamaton periaate. Tämä on tärkeää. Oikeuskäytännössä on päädytty noudattamaan assosiaatiosopimuksen perusteella tehtyjen toimenpiteiden välitöntä voimaansaattamista koskevaa järjestelmää,

14 — Edellä alaviitteessä 11 mainittua asiaa Kus koskevassa ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Darmon, joka ehdotti, että nämä päätökset katsottaisiin yksinkertaistetussa muodossa oleviksi sopimuksiksi, huomautti sivuilla 6798 ja 6799, että "assosiaatiosopimuksessa sopimusosapuolet, joihin yhteisö kuuluu, ovat valtuuttaneet assosiaationeuvoston tekemään velvoittavia päätöksiä". Darmon päätteli tästä, että "sopimuspuolet ovat tavallaan antaneet assosiaationeuvoston tehtäväksi sopimuksen 12 artiklan ja pöytäkirjan 36 artiklan täytäntöönpanon". Nämä toteamukset kuvaavat minun mielestäni pikemminkin sitä näkemystä, jonka mukaan elimelle on annettu päätösvalta, kuin sitä, että sopimuspuolet neuvottelisivat ja päättäisivät kansainvälisen sopimuksen suoraan keskenään. ETY—Turkki-assosiaationeuvosto mainitaan muutoin yleensä niiden elinten joukossa, jotka on perustettu valtiosopimuksella ja jotka tässä valtiosopimuksessa on valtuutettu käyttämään lainsäädäntövaltaa (ks. Schermers: "International Institutional Law", Haag, 1995, s. 814, alaviite 536).

15 — Darmon katsoi em. asiassa Kus antamassaan ratkaisuehdotuksessa, s. 6798, että "yhteisö vahvisti päätöstensä velvoittavuuden itse sopimuksessa". Juuri tästä syystä olen täysin samaa mieltä siitä, että kyseiset päätökset eivät ole kansainvälisiä sopimuksia. Jos ne näet olisivat kansainvälisiä sopimuksia, niiden velvoittavuutta ei olisi tarpeen vahvistaa valtioiden välisellä sopimuksella.

16 — Sen mukaan, että valtiosopimusoikeuden soveltamisalaan eivät kuulu "kaikki erityiset menettelyt, joilla annetaan kansainvälisiä oikeussääntöjä, jotka perustuvat aikaisempaan valtiosopimukseen", ks. Mosconi: La formazione dei trattati, Milano, 1968, s. 23.

jota kutsutaan myös integraatiojärjestelmäksi. Vaikka tällaisesta järjestelmästä säädetään sellaisissa oikeusjärjestyksissä, jotka ovat erilaisia verrattuna yhteisön oikeusjärjestykseen ja tästä syystä pääasiallisesti kansallisissa oikeusjärjestyksissä, siihen sisältyy tiettyjä välttämättömiä varotoimenpiteitä, jotta oikeusvaikutusten varmuutta koskevan periaatteen toteutuminen voitaisiin taata, ja ensimmäinen näistä varotoimenpiteistä on se, että edellytetään, että kansainvälinen sääntö, jonka on tarkoitettu tulevan automaattisesti voimaan kansallisessa oikeudessa, on annettu niiden sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti, jotka sääntelevät sen voimaantuloa. Voimaantulon automaattisuudella taataan menettelyn taloudellisuus, mutta se ei ole eikä voi koskaan olla mekanismi, joka ei ota huomioon oikeusvarmuutta koskevia periaatteita.

9. On korostettava, että lopputulos, johon päädyin, pysyisi samana, vaikka sattumalta oltaisiinkin samaa mieltä komission kanssa ja katsottaisiin, että kyseinen päätös on kansainvälinen sopimus. Komissio käyttää kahdenlaista loogista päättelyä nyt esillä olevan kysymyksen osalta viitatessaan Wienin yleissopimukseen: kyseisen yleissopimuksen 24 artiklassa määrätään, kuten komissio muistuttaa, että jollei toisin ole nimenomaisesti määrätty, "valtiosopimus tulee voimaan heti kun on osoitettu kaikkien neuvottelevien valtioiden suostuneen valtiosopimuksen noudattamiseen"; neuvoston tehdessä yksimielisen päätöksen päätös syntyy kaikkien sopimuspuolten suostumuksella ja tulee tästä syystä voimaan tekemisajankohdastaan lukien. Näin päätellessään komissio sekoittaa kuitenkin toisiinsa kyseisen päätöksen tekemisen ja voimaantulon. Päätöksen tekeminen yksimielisesti ei ole sama asia kuin tahdonilmaisu, jonka mukaan päätökseen sisältyvä määräys sitoo heti sopimusosapuolia, mikä tässä tarkastelemani katsantokannan mukaisesti edellyttää, että sopimus on sisällöltään normatiivinen. Saman Wienin yleissopimuksen 12 artiklassa on näet määrätty, että valtiosopimuksen allekirjoittaminen — joka komission mukaan vastaa nyt esillä olevassa asiassa yksinkertaista päätösten tekemistä — ilmentää sitoutumistahtoa kolmessa seuraavassa tapauksessa:

"a) valtiosopimus määrää, että allekirjoituksella on tämä vaikutus;

b) muutoin on osoitettu neuvottelevien valtioiden sopineen, että allekirjoittamisella on tämä vaikutus; tai

c) valtion aikomus antaa allekirjoitukselle tämä vaikutus ilmenee sen edustajan valtakirjasta tai se on ilmaistu neuvottelujen aikana".

Mikään näistä tapauksista ei sovellu nyt esillä olevaan asiaan. Ensinnäkään päätöksessä nro 3/80 eikä assosiaatiosopimuksessa ei sää-

detä, että hiljaisuus, joka koskee kyseisen päätöksen voimaantuloajankohtaa, vastaa sopimuspuolten antamaa suostumusta sitoutua välittömästi. [17] Toista olettamaa ei voida ottaa huomioon, sillä mistään ei käy ilmi, että sopimuspuolet tarkoittivat päätöksen tulevan voimaan hyväksymisestään lukien. Kun sitä vastoin otetaan huomioon päätöksen sisältö ja sen merkittävät taloudelliset vaikutukset sekä se, että oli tarpeen säätää asianmukaisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, ei näin voida päätellä. Lopuksi ei voida edes sanoa, että edellä mainitun 12 artiklan c kohdassa määrätyt edellytykset ovat täyttyneet. Jos oletettaisiin, että sopimuspuolten edustajat ovat täysivaltaisia edustajia siten kuin Wienin sopimuksessa tarkoitetaan, niiden olisi pitänyt esittää tahdonilmaisu, jonka mukaan niiden edustamat sopimusvaltiot tulevat sidotuiksi välittömästi. [18] Se, että täysivaltaiselle edustajalle annetaan täysi toimivalta tarkoittaa vain sitä, että se tähän valtuutettuna elimenä voi ilmaista valtion suostumuksen ilman, että valtiosopimusta olisi jälkikäteen tarpeen ratifioida tai hyväksyä. Pelkästään se, että täysivaltainen edustaja on valtuutettu ilmaisemaan valtion suostumuksen, ei riitä perusteeksi sille, että tämä valtio tulisi välittömästi valtiosopimuksen sitomaksi. Tähän edellytetään myös sitä, että valtio oli tarkoittanut, että hänen pitäisi käyttää tällaista valtaa. Kysymys, joka koskee sitä, onko tässä tapauksessa todellisuudessa ollut olemassa tällainen tarkoitus, on tulkinnanvarainen. Minusta näyttää, että nyt esillä olevassa asiassa tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Jos tässäkin tarkastellaan päätöksen sisältöä, sen sanamuotoa ja niitä vaikutuksia, joita sen välittömästä soveltamisesta aiheutuisi, ei varmastikaan voida olettaa, että sopimuspuolet olisivat suostuneet siihen, että tämä päätös sitoo heitä päätöksentekopäivästä lähtien.

10. Tästä voidaan päätellä, että katsottiinpa päätöksen nro 3/80 olevan seurausta assosiaationeuvostolle annetun toimivallan käytöstä tai pidettiinpä sitä kansainvälisenä sopimuksena, tämän päätöksen voidaan katsoa tulleen välittömästi voimaan vain siinä tapauksessa, että sen tekijät ovat näin halunneet. Komissio ei tältä osin onnistu osoittamaan, että sen väittämä olisi perusteltu. Olen jo todennut, että tarkoituksen antaa päätökselle välitön vaikutus on ilmettävä yksiselitteisesti. Voimaantuloajankohtaa koskeva hiljaisuus ei varmastikaan tarkoita sitä, että sillä ilmaistaisiin hiljaisesti halu saattaa päätös välittömästi voimaan. Asia on pikemminkin päinvastoin. Kun otetaan huomioon, että päätös on sisällöltään lähinnä negatiivinen, hiljaisuutta ei voida pitää hyväksymisenä. Nyt esillä olevassa asiassa ei voida *olettaa*, että päätöksen välitön vaikutus olisi hyväksytty, vaan se on voitava *päätellä* päätöksestä ja niistä seikoista, joiden avulla tulkitsija voi määrittää ja löytää päätöksentekijän todellisen tahdon. Vielä komission esittämään oletukseen liittyen lisään, että kansainvälisessä oikeudessa sopimusosapuolten tahto on ainoa tulkintaperuste ja että epäselvissä tapauksissa tulkitsijan on yleisen in dubio mitius -tulkintasäännön mukaan valittava tekstin eri tulkintamahdollisuuksista se, joka aiheuttaa vähiten pakotteita sopimusosapuolille. Nyt esillä olevassa asiassa päätöksen välittömällä voimaantulolla olisi merkittäviä taloudellisia seurauksia, eikä voida katsoa, että sopimuspuolet halusivat suostua ottamaan vastattavikseen sitoumuksia päätöksen tekoajankohdasta lähtien, koska ne eivät ole

17 — Ei tarvinne palauttaa mieliin, että assosiaatiosopimuksen 22 artiklan perusteella päätökset ovat velvoittavia. Nyt esillä olevassa asiassa ei keskustella siitä, ovatko kyseiset päätökset velvoittavia; kysymys on sitä vastoin siitä, että määritetään, mistä ajankohdasta lähtien ne ovat velvoittavia. Edellä mainitusta määräyksestä ei löydy vastausta tähän.

18 — Ks. Morelli: Nozioni di diritto internazionale, Padova, 1967, s. 308.

nimenomaisesti määränneet tällaista vaikutusta.

11. Tästä syystä on mielestäni aiheellista pitää oikeampana pääasiassa vastaajina olevien toimielinten ja tässä oikeudenkäynnissä väliintulijoina esiintyvien jäsenvaltioiden esittämää näkemystä. Tämä perustuu toteamukselle, jonka mukaan päätöksessä nro 3/80 annettu säännöstö on epätäydellinen ja edellyttää välttämättä soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Tämä toteamus pitää paikkansa. Asianosaisten aikomuksena oli, että päätös ei tulisi välittömästi voimaan vaan että voimaantulo riippuisi täytäntöönpanotoimenpiteistä. Komissio on valmistellut näitä toimenpiteitä, kuten olen todennut, mutta neuvosto ei ole niitä vielä hyväksynyt. [19] Päätös nro 3/80 ei siis ole tullut voimaan eikä voi olla voimassa niillä perusteilla, jotka juuri olen esittänyt.

12. Ei voida myöskään yhtyä niihin komission esittämiin perusteluihin, joiden mukaan nämä täytäntöönpanotoimenpiteet olisivat tässä tapauksessa tarpeettomia, koska päätös nro 3/80 on riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta sitä voitaisiin soveltaa välittömästi. Jos päätöksentekijä ensinnäkin katsoi, että täydentävien yksityiskohtaisten täytäntöönpanoa koskevien sääntöjen antaminen oli välttämätöntä ja asetti päätöksen voimaantulon riippuvaiseksi tällaisten säännösten antamisesta, en ymmärrä, kuinka tuomioistuin voisi arvioida asiaa eri tavoin. Mutta vaikka tämä tyhjentävä huomautus haluttaisiinkin jättää huomiotta, on varmaa, että täytäntöönpanoa koskevien säännösten antaminen oli tosiasiallisesti tarpeen. On turha komission tavoin väittää, että päätös olisi pannut itse itsensä täytäntöön ja että komission tekemää asetusehdotusta voidaan perustella vain sillä, että hetkellä, jolloin komissio esitti tämän ehdotuksen neuvostolle vuonna 1983, oli vielä voimassa käytäntö, jonka mukaan kaikki assosiaationeuvoston päätökset saatettiin voimaan. Jos komission väitteet olisivat tosia, olisi riittänyt, että sen asetusehdotus olisi käsittänyt vain 1 artiklan, jonka mukaan "Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19.9.1980 tehtyä ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöstä nro 3/80, sellaisena kuin se on liitetty tähän asetukseen, *sovelletaan* yhteisössä". [20] Sitä vastoin ei voitaisi pitää perusteltuina niitä 79 muuta asetusehdotukseen sisältyvää artiklaa ja sen seitsemää liitettä, joissa on sellaisia tarkkoja ja yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka ovat tarpeen päätöksen nro 3/80 täytäntöönpanemiseksi yhteisössä. [21] Toisin sanoen komission vuonna 1983 tekemä ehdotus ei ollut

19 — On turha väittää, kuten komissio teki suullisessa käsittelyssä, että 32 artiklan kanssa analoginen säännös sisältyisi myös niihin päätöksiin, joista oli kyse asiassa Sevince annetussa tuomiossa; yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossa, että 32 artiklassa ainoastaan toistetaan periaate, joka koskee valtiosopimusten täytäntöönpanoa vilpittömässä mielessä. On nimittäin muistutettava, että kaikkia säännöksiä on tulkittava niiden asiayhteyden mukaan. Nyt esillä olevassa asiassa asiayhteys poikkeaa ratkaisevasti asiasta Sevince. Em. asiassa oli kysymys päätöksistä, joiden sisältö oli täydellinen, kun taas tässä normatiivinen sisältö on epätäydellinen ja sen täytäntöönpanemiseksi on tarpeen antaa täytäntöönpanosäännöksiä. Toisin kuin edellä mainitussa asiassa, jossa voimaantulosta oli määrätty päätöksissä, näin ei ole tässä tapauksessa; sitä seikkaa, että tarpeelliset soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset määrättiin annettaviksi myöhemmin, on tulkittava ottaen huomioon se seikka, ettei voimaantuloajankohdasta ollut määrätty.

20 — *Kursivointi* kirjoittajan.

21 — On huomautettava, että komissio ei koskaan peruuttanut kyseistä ehdotusta ja että se on vieläkin neuvostossa; tällainen menettely näyttää yhä vahvistavan sitä käsitystä, jonka mukaan komissio itsekin katsoo edelleen, että päätöksen nro 3/80 täytäntöönpanemiseksi on välttämätöntä antaa yksityiskohtaisia soveltamista koskevia sääntöjä.

pelkästään nyt kysymyksessä olevan päätöksen toisinto; sen tarkoituksena oli, että päätöksen soveltamisesta annettaisiin erityinen asetus, mikä käy ilmi myös mainitun ehdotuksen johdanto-osasta, jossa esitetään, että "tämä päätös on pantava täytäntöön yhteisössä ja vahvistettava *sille sen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset ja täydentävät säännöt*". [22]

Tästä seuraa, että oli perusteltua katsoa, että päätöksen nro 3/80 soveltamiseksi yhteisössä oli pakko ensin antaa täytäntöönpanoasetus. Minusta näyttää näet siltä, että sosiaaliturvajärjestelmä ei voi toimia, jollei sitä koskevia käytännön soveltamissäännöksiä ole olemassa. Yksityiskohtaiset säännökset ovat erityisesti tarpeen silloin kun kysymys on päällekkäisyyttä koskevasta kiellosta, kausien yhteenlaskemisesta, etuuksien jyvittämisestä, niistä hallinnollisista ja lääketieteellisistä tarkastuksista, joihin asianomaisten työntekijöiden on suostuttava, niiden kulujen jakautumisesta ja laskemisesta, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimielinten vastattaviksi, etuuksia koskevien hakemusten esittämisestä ja tutkimisesta ja niistä riidoista, joita jäsenvaltioiden toimielinten välille mahdollisesti syntyy. Kaiken kaikkiaan on säädettävä kokonainen säännöskokonaisuus, jolla pyritään sääntelemään sitä monitahoista aihepiiriä, josta nyt esillä olevassa asiassa on kysymys. [23] Komission tarkoituksena oli juuri näiden sääntöjen antaminen, kun se vuonna antoi edellä mainittua asetusta koskevan ehdotuksen. Muistutan, että myös asetukselle (ETY) N:o 1408/71 [24] oli aikanaan tarpeen antaa yksityiskohtainen täytäntöönpanoasetus [25] ja että, kuten komissio itsekin myöntää, komission ehdotukseen sisältyneet päätöksen nro 3/80 soveltamista koskevat säännökset olivat saaneet laajasti vaikutteita juuri asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanoasetuksen säännöksistä.

Ei voida kuitenkaan sanoa, että päätöksen nro 3/80 säännöksiä voitaisiin täydentää vetoamalla asetuksen N:o 1408/71 ja sen täytäntöönpanosta annettujen asetusten vastaaviin säännöksiin. Tällainen menettely on mielestäni täysin perusteeton. Kyseisellä päätöksellä ei ollut tarkoitus luoda turkkilaisia työntekijöitä varten samanlaista järjestelmää, josta edellä mainituilla asetuksilla säädetään yhteisön työntekijöiden osalta. Jo päätöstä luettaessa havaitaan, että tietyt edellä mainittujen asetusten säännökset ovat sovellettavissa. Toiset taas eivät. Joissakin tapauksissa on taas erityisesti annettu sellai-

22 — *Kursivointi* kirjoittajan.

23 — On muistutettava, että erityisesti tässä asiassa kysymyksessä olevat päätöksen 12 ja 13 artikla tarvitsevat täytäntöönpanosäännöksiä. Tässä suhteessa riittää, että palautetaan mieliin komission antaman täytäntöönpanoasetusehdotuksen 6 artikla, jossa annetaan "yleisiä sääntöjä kasautumiskieltoa koskevien säännösten soveltamisesta" siltä osin kun kysymys on kaikista "invaliditeetin, vanhuuden ja kuoleman (eläkkeet) perusteella suoritettavista etuuksista", saman ehdotuksen 13 artikla, jossa säädetään "kausien yhteenlaskemista koskevista yleisistä säännöistä" ja jonka tarkoituksena on päätöksen 12 ja 13 artiklan täytäntöönpano ja, lopuksi, IV osan 3 kappale, jonka otsikko on "Invaliditeetti, vanhuus, kuolema (eläkkeet)".

24 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (EYVL L 149, s. 2).

25 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1).

nen säännöstö, jolla edellä mainitut määräykset korvataan tai niistä tehdään poikkeus. Nyt kyseessä olevasta päätöksestä löytyy yksittäisiä viittauksia, joilla tietyt asetuksen N:o 1408/71 säännökset sisällytetään siihen, mutta siinä ei viitata kyseiseen asetukseen kokonaisuutena. Koska kysymyksessä on vain yksittäinen ja aineellinen viittaus, se on ymmärrettävä siten, että sillä viitataan ainoastaan mainittuun säännökseen eikä sitä voida tästä syystä ulottaa koskemaan tämän jälkeen annettuja soveltamista koskevia säännöksiä. Näistä syistä on tarpeen antaa erityisiä päätöksen nro 3/80 soveltamista koskevia säännöksiä, eikä näitä viimeksi mainittuja voida johtaa tulkinnallisesti muista yhteisön sosiaaliturvaa koskevista säännöksistä.

13. Päätelmä: kysymys, joka koskee voimaantuloa ja tästä johtuen sitä, kuuluuko neuvoston päätös yhteisön oikeusjärjestykseen, ei voida eikä sitä pidä ratkaista niiden vaikutusten automaattisuuden perusteella, jotka komission tarkoituksena on liittää tämän päätöksen antamiseen, vaan ne on ratkaistava sen tarkoituksen perusteella, jonka neuvosto ilmaisi tehdessään kyseisen päätöksen. Edellä jo esitetyistä syistä päätöksen voimaantulon edellytyksenä on katsottava olevan sellaisten sitä täydentävien täytäntöönpanosäännösten [26] antaminen, joita päätöksentekijä on pitänyt välttämättöminä. [27] Tuomioistuin ei voi poiketa tästä arviosta.

Tekemäni päätelmä ei ole vähimmässäkään määrin sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vastainen, joka koskee assosiaationeuvoston tekemien toimenpiteiden voimaansaattamista, vaan on johdonmukainen seuraus tästä. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että muodollinen tai erityinen täytäntöönpanotoimenpide ei ole tarpeen nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisen päätöksen voimaansaattamiseksi. Kyseinen päätös on voimaantullessaan tullut välittömästi osaksi yhteisön oikeusjärjestystä. Mikäli näin on asian laita, voimaantulo ei merkitse vain sitä, että sääntö tulee lopullisesti osaksi sitä oikeudellista järjestelmää, johon se kuuluu, vaan mitä ilmeisimmin myös sitä, että tämä sääntö tulee osaksi yhteisön oikeusjärjestystä. Se seikka, että tämä sääntö tulee välittömästi voimaan, merkitsee tästä syystä sitä — jos seurataan tässä suhteessa merkityksellistä oikeuskäytäntöä, kuten mielestäni on asianmukaista tehdä —, että se on haluttu saattaa välittömästi osaksi yhteisön oikeusjärjestystä kaikkine siihen kuuluvine seurauksineen: tulkitsijan on pyrittävä saamaan esille tämä konkreettinen ja selkeä halu saavuttaa edellä mainittu vaikutus, kuten olen edellä jo selvittänyt. Nyt esillä olevassa asiassa on välttämätöntä antaa täydentäviä täytäntöönpanoa koskevia sään-

26 — On mielenkiintoista todeta, että asetukseen (ETY) N:o 1408/71 on sovellettu täsmälleen samanlaista lainlaatimistekniikkaa. Tämän asetuksen 99 artiklassa säädetään näet, että se "tulee voimaan seitsemännen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun —— täytäntöönpanoasetus on julkaistu ——". Tämä osoittaa, että sosiaaliturvan alaan kuuluvien säännösten voimaantulo ja näin ollen niiden soveltamisedellytykset saattavat myös yhteisön tasolla riippua erityisten täytäntöönpanosäännösten antamisesta.

27 — Tätä seikkaa on kuitenkin täsmennettävä. Tässä tapauksessa täytäntöönpanotoimenpiteet eivät ole jo voimassa olevan oikeussäännön soveltamisen vaan tarkalleen sanoen oikeussäännön voimaantulon edellytyksenä. Näin ollen tilanne on erilainen kuin niissä yhteisöjen tuomioistuimen jo tutkimissa tapauksissa, joissa todettiin, ettei täytäntöönpanosäännösten antaminen ollut tarpeen assosiaationeuvoston sellaisen päätöksen välittömäksi soveltamiseksi, jonka sanamuoto oli riittävän selvä ja täsmällinen. Edellä mainituissa tapauksissa oli näet kyse jo voimassa olleista päätöksistä. On selvää, että jos oikeussääntö on jo voimassa eikä edellytä lisätäsmennyksiä, siitä voi seurata välittömiä vaikutuksia.

nöksiä sekä sen vuoksi, että kyseinen säännös voisi tulla voimaan ja yhteisöjen tuomioistuimen hahmottelema automaattinen täytäntöönpanojärjestelmä voisi toimia, että sen vuoksi, että tuomioistuin voisi soveltaa näitä säännöksiä henkilöihin, joita asia koskee.

Koska päätös nro 3/80 ei ole vielä tullut voimaan, edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on katsottava, että nyt kyseessä oleva päätös ei kuulu osana yhteisön oikeusjärjestykseen.

14. Lisään vielä viimeisen toteamuksen. Sitä seikkaa, että yli 16 vuotta sitten tehty päätös ei vielä ole tullut voimaan, ei pidä ihmetellä eikä katsoa sen olevan epänormaalia. On olemassa useita esimerkkejä säädöksistä, päätöksistä ja muista hallinnollisista määräyksistä sekä valtiosopimuksista, jotka on annettu ja tehty, mutta jotka eivät koskaan ole tulleet voimaan tai jotka ovat tulleet voimaan vasta useiden vuosien kuluttua. Voidaan tietysti kysyä, ovatko ne sopimuspuolet, joiden olisi pitänyt toteuttaa päätöksen nro 3/80 voimaantulon edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet, menetelleen oikein tai vilpittömässä mielessä. Tämä ongelma ei kuitenkaan ole nyt ratkaistavana: yhteisöjen tuomioistuinta ei ole pyydetty nyt esillä olevassa asiassa lausumaan jonkin sellaisen oikeussubjektin mahdollisesta kansainvälisestä vastuusta, joka olisi estänyt nyt kyseessä olevan päätöksen voimaantulon. Sen on yksinkertaisesti vain tarkistettava, onko päätöksentekijä ilmaissut tahtonaan, että päätös tulee heti voimaan. Ja vastaus tähän kysymykseen on, kuten olen todennut, kieltävä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

15. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään pääasiassa selvittämään, voiko päätöksellä nro 3/80 olla oikeudellisia vaikutuksia, vaikka sitä "ei (vielä) voida soveltaa yhteisössä". Jos kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, ovatko päätöksen 12 ja 13 artikla riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta niillä voitaisiin katsoa olevan välitön oikeusvaikutus.

Mielestäni kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava kieltävästi. Sovellettavuutta koskeva käsite on näet tässä ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan päätöksen tulemista yhteisön oikeusjärjestyksen osaksi. Jos kyseinen päätös ei edellä esitetyistä syistä vielä ole sovellettavissa — eikä tämän johdosta kuulu yhteisön oikeusjärjestykseen — on vaikea kuvitella, mitä oikeudellisia vaikutuksia sillä voi olla. Sellaisella säännöksellä, joka ei vielä kuulu yhteisön oikeusjärjestykseen, ei tästä syystä voi olla mitään vaikutuksia, eikä tästä johtuen myöskään sellaista välitöntä oikeusvaikutusta, jota kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässä kysymyksessä tarkoitetaan.

Ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa esitetään vain siinä tapauksessa, että kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan myöntävästi, eikä sitä tästä syystä ole tarpeen käsitellä.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

16. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään selvittämään, onko se, että päätöksessä nro 3/80 viitataan asetuksen N:o

1408/71 säännöksiin, ymmärrettävä staattisesti vai dynaamisesti. Myös tässä kysymyksessä edellytetään, että päätös on tullut voimaan ja että se tästä syystä on sovellettavissa yhteisössä. Tästä seuraa, että ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetulla vastauksella, jonka mielestäni on oltava kieltävä, vastataan tähän kysymykseen.

Ratkaisuehdotus

17. Edellä esitetyt perustelut huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Arrondissementsrechtbank te Amsterdamin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

"1. Koska Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehty ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätös nro 3/80 ei ole vielä tullut voimaan, se ei kuulu yhteisön oikeusjärjestykseen eikä se tämän vuoksi ole välittömästi sovellettavissa tässä oikeusjärjestyksessä.

2. Edellä mainitulla päätöksellä ei tämän vuoksi voi olla minkäänlaisia oikeudellisia vaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä."