YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

11 päivänä toukokuuta 2000 *

Asiassa C-37/98,

jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abdulnasir Savas,**

ennakkoratkaisun toisaalta Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden sekä yhteisön 12.9.1963 Ankarassa allekirjoittaman Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685), 13 artiklan ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1), 41 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja R. Schintgen (esittelevä tuomari), joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch, H. Ragnemalm ja V. Skouris,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Savas, edustajanaan barrister J. Walsh, solicitors Ronald Fletcher Baker & Co:n valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies S. Ridley, jota avustaa barrister E. Sharpston,

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder ja saman ministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan erityisosaston oikeudellinen apulaisneuvonantaja A. Samoni-Rantou ja saman osaston tiedealan erityisasiantuntija L. Pneumatikou,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö K. Rispal-Bellanger ja saman osaston lähetystöneuvos A. de Bourgoing,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, jota avustaa valtionasiamies F. Quadri,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja P. J. Kuijper ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies N. Yerrell,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Savasin, edustajanaan J. Walsh, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies R. Magrill, jota avustaa E. Sharpston, Italian hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies G. Aiello ja komission, asiamiehinään P. J. Kuijper ja N. Yerrell, 16.9.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.11.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 24.4.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.2.1998, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kuusi ennakkoratkaisukysymystä Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden sekä yhteisön 12.9.1963 Ankarassa allekirjoittaman Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus), 13 artiklan ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja), 41 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty Abdulnasir Savasin (jäljempänä Savas), joka on Turkin kansalainen, ja Secretary of State for the Home Departmentin (jäljempänä Secretary of State) välisessä asiassa, joka koskee päätöstä, jolla Savasille oli kieltäydytty myöntämästä oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja määräystä, jolla hänet määrättiin karkotettavaksi kyseisen jäsenvaltion alueelta.

ETY—Turkki-assosiaatio

3 Assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista mukaan lukien käsityöläisalalla toteutettava asteittainen työntekijöiden vapaa liikkuvuus (12 artikla) sekä sijoittautumisvapauden rajoitusten (13 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistaminen (14 artikla) Turkin kansan elinolojen parantumiseksi ja Turkin tasavallan yhteisöön myöhemmin tapahtuvan liittymisen helpottamiseksi (sopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 28 artikla).

4 Tätä varten sopimus sisältää valmistelevan vaiheen, jonka aikana Turkin tasavalta voi vahvistaa talouttaan yhteisön avustuksella (3 artikla), siirtymävaiheen, jonka aikana toteutetaan asteittain tulliliitto ja lähennetään talouspolitiikkaa (4 artikla), sekä loppuvaiheen, joka perustuu tulliliittoon ja joka merkitsee sopimuspuolten talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamista (5 artikla).

5 Assosiaatiosopimuksen 6 artikla kuuluu seuraavasti:

"Varmistaakseen assosiaatiojärjestelmän soveltamisen ja asteittaisen kehittämisen sopimuspuolet kokoontuvat assosiaationeuvostossa, joka toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa."

6 Assosiaatiosopimuksen 12, 13 ja 14 artiklat kuuluvat sopimuksen II osaston, jonka otsikkona on "Siirtymävaiheen toteuttaminen", III lukuun "Muita taloudellisluonteisia määräyksiä".

7 Assosiaatiosopimuksen 12 artikla kuuluu seuraavasti:

"Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaan toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden."

8 Sopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 52—56 ja 58 artiklaan poistaakseen väliltään sijoittautumisvapauden rajoitukset."

9 Assosiaatiosopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 55 ja 56 sekä 58—65 artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset."

10 Sopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi — — ."

11 Lisäpöytäkirjan, joka on assosiaatiosopimuksen 62 artiklan mukaan assosiaatiosopimuksen erottamaton osa, 1 artiklassa määrätään assosiaatiosopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun siirtymävaiheen toteuttamisen edellytyksistä, yksityiskohtaisista säännöistä ja aikataulusta.

12 Lisäpöytäkirja sisältää II osaston, jonka otsikko on "Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus". Kyseisen osaston I luku on nimeltään "Työntekijät" ja II luku "Sijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne".

13 Pöytäkirjan I luvussa olevassa 36 artiklassa vahvistetaan määräaika työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiselle toteuttamiselle yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan välillä sopimuksen 12 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti, ja 36 artiklan 2 kohdassa määrätään, että assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

14 Lisäpöytäkirjan 41 kohdassa, joka kuuluu II osaston II lukuun, määrätään seuraavasti:

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

2. Assosiaationeuvosto vahvistaa assosiaatiosopimuksen 13 ja 14 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti osapuolet poistavat asteittain väliltään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjonnan vapauden rajoitukset.

Assosiaationeuvosto vahvistaa aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt eri toimintaluokille, ottaen huomioon yhteisössä jo annetut vastaavat määräykset näillä aloilla ja Turkin taloudellisen ja sosiaalisen erikoisaseman. Etusija on annettava toiminnoille, jotka edistävät osaltaan erityisesti tuotannon ja kaupan kehittymistä."

15 Asiassa on kiistatonta, että assosiaationeuvosto ei ole hyväksynyt tähän päivään mennessä yhtään toimenpidettä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdan nojalla.

Pääasia

16 Pääasiaa koskevista asiakirjoista ilmenee, että Savasin puolisot, jotka kumpikin ovat Turkin kansalaisia, saivat 22.12.1984 luvan saapua matkailijoina Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kuukauden kestävää oleskelua varten.

17 Heidän maahantuloviisumiinsa oli liitetty nimenomainen ehto, jossa heiltä kiellettiin työnteko toisen palveluksessa sekä liiketoiminnan tai itsenäisen ammatin harjoittaminen.

18 Savasin puolisot eivät poistuneet Yhdistyneestä kuningaskunnasta huolimatta siitä, että heidän viisuminsa voimassaoloaika oli päättynyt 21.1.1985, ja tästä seurasi, että tuosta ajankohdasta lähtien heidän oikeudellinen asemansa oli tämän jäsenvaltion maahanmuuttolainsäädännön vastainen.

19 Savas alkoi marraskuussa 1989 harjoittaa paitojen valmistamiseen liittyvää yritystoimintaa Hackneyssä (Yhdistynyt kuningaskunta).

20 Kumpikaan Savasin puolisoista ei hakenut lupaa työskennellä toisen palveluksessa tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana.

21 Savasin puolisot pyysivät kuitenkin 31.1.1991 päivätyllä kirjeellä asianajajiensa välityksellä, että heidän oleskelunsa saatettaisiin voimassaolevan lainsäädännön mukaiseksi hakemalla Immigration and Nationality Department of the Home Officelta (sisäasiainministeriön alainen maahanmuutto- ja kansalaisuusasioita hoitava viranomainen) asian kannalta merkityksellisten kansallisten säännösten perusteella lupaa saada jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

22 Savasin asianajajien ja Britannian viranomaisten välillä käydyn kirjeenvaihdon jälkeen ja asian 21.7.1993 asti jatkuneen väärän luokittelun takia Secretary of State hylkäsi tämän oleskelulupahakemuksen vasta 21.3.1994 ja ilmoitti asianomaisille henkilöille, että toimivaltaiset viranomaiset aikoivat antaa heitä koskevan maastakarkotusmääräyksen.

23 Secretary of State tutki Savasin puolisoiden hakemuksen sille kuuluvan harkintavallan perusteella ottaen huomioon "long residence confession" (pitkäaikainen oleskelulupa) -nimistä lupaa koskevan lainsäädännön, jonka mukaan henkilö, joka on vähintään 10 vuoden ajan keskeytyksittä ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai joka on keskeytyksittä asunut siellä 14 vuoden ajan siitä riippumatta, onko tämä asuminen ollut voimassaolevan lainsäädännön mukaista, voi täyttää rajoittamattomaksi ajaksi myönnettävän oleskeluluvan saamisedellytykset. Secretary of Staten mukaan Savasin puolisot eivät kuitenkaan täyttäneet yhtään näistä edellytyksistä, ja se katsoi, että se ei voinut käyttää harkintavaltaansa heidän hyväkseen minkään muunkaan seikan perusteella.

24 Savas oli tällä välin joulukuussa 1992 avannut ensimmäisen pikaruokaravintolan Hythessä (Yhdistynyt kuningaskunta), ja toisen ravintolan toiminta käynnistyi 1.9.1994 Folkestonessa (Yhdistynyt kuningaskunta).

25 Savasin puolisot valittivat 29.3.1994 karkottamispäätöksestä.

26 Immigration Adjudicator hylkäsi valituksen 13.12.1994.

27 Savasin puolisoiden Immigration Appeal Tribunalille tekemä hakemus saada hakea muutosta tähän päätökseen hylättiin liian myöhään tehtynä.

28 Savasin puolisoita koskenut karkottamismääräys allekirjoitettiin 11.7.1995 ja se annettiin heille tiedoksi 31.8.1995.

29 Asiassa on kiistatonta, että Savasin puolisoiden tekemät vaatimukset on 30.10.1995 asti esitetty pelkästään kansallisen oikeuden perusteella.

30 Savasin asianajajat vetosivat 30.10.1995 ensimmäisen kerran lisäpöytäkirjan 41 artiklaan, jolla estetään Yhdistynyttä kuningaskuntaa rajoittamasta Turkin kansalaisten oikeutta sijoittautua sen alueelle siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne rajoitukset, joita sovellettiin Yhdistyneen kuningaskunnan liittyessä yhteisöön. Secretary of Staten olisi niin ollen pitänyt arvioida Savasin puolisoiden tilannetta ottaen huomioon ainoastaan kyseisenä päivänä, 1.1.1973 voimassaolleen maahanmuuttolainsäädännön eli HC 510 -säädöksen ja erityisesti sen 21 §:n, joka kuuluu seuraavasti:

"Yhdistyneeseen kuningaskuntaan luvallisesti matkailijoina saapuneet henkilöt voivat hakea Secretary of Statelta lupaa saada sijoittautua sinne liikkeenperustamistarkoituksessa toimiakseen yksin tai yhdessä yhtiökumppaneiden kanssa uudessa tai jo perustetussa yhtiössä. Kaikki tällaiset hakemukset on tutkittava ottaen huomioon niiden erityispiirteet — — . Luvan myöntämisen jälkeen hakijan oleskelulupaa voidaan pidentää enintään 12 kuukaudeksi kerrallaan ja siihen voidaan liittää ehtoja, joilla rajoitetaan luvan saaneen vapautta ottaa vastaan työtä — — ."

31 Secretary of State hylkäsi 1.5.1996 nämä uudet perustelut todeten, että ajankohtana, jona Savas oli jättänyt hakemuksen, jossa hän pyysi, että hänen oleskelunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa saatettaisiin voimassaolevan lainsäädännön mukaiseksi, hänellä ei enää ollut oleskelulupaa tässä jäsenvaltiossa ja että hänen asiassaan ei siten missään tapauksessa voitu soveltaa tuolloin maahanmuuttoasioissa sovelletun HC 510 -säädöksen säännöksiä.

32 Savas haki judicial review -menettelyn käynnistämistä tämän päätöksen osalta, ja hakemus hyväksyttiin 11.7.1996.

33 Savas väitti tässä tuomioistuimessa, että lisäpöytäkirjan 41 artiklalla on välitön oikeusvaikutus, joka velvoittaa Secretary of Staten tutkimaan hänen 30.10.1995 jättämänsä hakemuksen HC 510 -säädöksen 21 §:n perusteella. Valittajan mukaan tätä säännöstä on tulkittava siten, että se koskee kaikkia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkailijaviisumin nojalla saapuneita henkilöitä riippumatta siitä, mikä heidän maahanmuuttosäännösten mukainen asemansa oli hakemuksen jättämisajankohtana. Secretary of Staten olisi Savasin hakemusta tulkitessaan ollut otettava huomioon ainakin assosiaatiosopimuksen 13 artikla ja sen johdanto-osan ensimmäinen ja neljäs perustelukappale sekä lisäpöytäkirjan 41 artikla, joiden nojalla sen olisi tullut päätyä siihen, että maastakarkotus oli tässä tapauksessa suhteetonta.

34 Sen sijaan Secretary of Staten mukaan henkilö, joka ei oleskele laillisesti jäsenvaltion alueella, ei voi vedota assosiaatiosopimukseen. Joka tapauksessa lisäpöytäkirjan 41 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta eivätkä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset voi olla sen perusteella velvollisia soveltamaan maahanmuuttoasioihin 1.1.1973 voimassa olleita sääntöjä. Lisäksi HC 510 -säädöksen 21 § koskee ainoastaan sellaisia henkilöitä, jotka oleskelevat Yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti matkailijoina hakemuksen jättöhetkellä, ja maastakarkotus ei ole suhteeton seuraamus Savasin kaltaiselle ulkomaalaiselle, joka on oleskellut maassa niin pitkän ajan maahantulolainsäädännön vastaisesti.

35 Kansallinen tuomioistuin katsoi, että vaikka sen mielestä on tuskin epävarmaa, että lisäpöytäkirjan 41 artiklalla on välitön vaikutus, se haluaa kuitenkin selvittää, voidaanko assosiaatiosopimuksella myöntää oikeuksia Savasin kaltaisille, jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleville ulkomaalaisille.

Ennakkoratkaisukysymykset

36 Koska High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division on katsonut, että asian ratkaisu riippuu assosiaatiosopimuksen ja lisäpöytäkirjan tulkinnasta, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kuusi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettua sopimusta ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettua lisäpöytäkirjaa tulkittava siten, että niissä myönnetään oikeuksia Turkin kansalaiselle, joka on a) saapunut tai b) jäänyt johonkin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon sen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti?

2) Jos ensimmäisen kysymyksen jompaankumpaan osaan vastataan myöntävästi, onko a) assosiaatiosopimuksen 13 artiklalla tai b) lisäpöytäkirjan 41 artiklalla välitön vaikutus jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä?

3) Ovatko assosiaatiosopimus ja lisäpöytäkirja esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansallisen lakinsa säännöstä, jonka mukaan asianomaisen Turkin kansalaisen oleskelun jatkamista koskeva hakemus kyseisessä jäsenvaltiossa on hylättävä yksinomaan sillä perusteella, että hänen maahantulo- tai oleskelulupansa voimassaoloaika on päättynyt?

4) Kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen käsittelee kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta harkintavaltansa rajoissa Turkin kansalaisen hakemusta saada jatkaa oleskeluaan tässä jäsenvaltiossa, onko tämä toimivaltainen viranomainen velvollinen ottamaan huomioon assosiaatiosopimuksen ja lisäpöytäkirjan määräykset?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen velvollinen ottamaan huomioon suhteellisuusperiaatteen käyttäessään sille kuuluvaa harkintavaltaa?

6) Jos viidenteen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä seikkoja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon ratkaistessaan, täyttääkö maastakarkotus suhteellisuusperiaatteen vaatimukset?"

Kolme ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

37 Näillä kolmella ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joita on tarkasteltava yhdessä, kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, myönnetäänkö assosiaatiosopimuksen 13 artiklalla ja lisäpöytäkirjan 41 artiklalla Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeus ja vastaavasti oikeus oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, johon hän on jäänyt ja jossa hän on työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

38 Jotta näin uudelleen muotoiltuihin kysymyksiin voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, tutkitaan ensin, voiko yksityinen oikeussubjekti vedota kansallisessa tuomioistuimessa ennakkoratkaisukysymyksissä viitattuihin säännöksiin, ja jos voi, määritetään edelleen näiden säännösten soveltamisala.

Pääasiassa kysymyksessä olevien säännösten välitön oikeusvaikutus

39 Aluksi on palautettava mieliin se, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön ja kolmansien maiden välisessä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä (ks. mm. asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999, Kok. 1999, s. I-2685, 60 kohta).

40 On siis varmistettava, täyttävätkö assosiaatiosopimuksen 13 artikla ja lisäpöytäkirjan 41 artikla nämä edellytykset.

Assosiaatiosopimuksen 13 artiklan välitön oikeusvaikutus

41 Tämän osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että assosiaatiosopimuksen 12 artikla on merkitykseltään olennaisesti ohjelmaluonteinen eikä se sisällä riit-

tävän täsmällisiä ja ehdottomia määräyksiä, jotta ne voisivat olla jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä (asia 12/86, Derimel, tuomio 30.9.1987, Kok. 1987, s. 3719, 23 ja 25 kohta).

42 On kuitenkin todettava, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan 12 artiklan tavoin assosiaatiosopimuksen 13 artiklassa rajoitutaan ainoastaan yleisin sanamuodoin ja EY:n perustamissopimuksen vastaaviin määräyksiin tehdyin viittauksin määräämään sopimuspuolten välisten sijoittautumisvapauden rajoitusten poistamista koskevasta periaatteesta ilman, että tässä määräyksessä itsessään olisi vahvistettu täsmällisiä sääntöjä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

43 Assosiaatiosopimuksen 22 artiklan 1 kohdan, jossa assosiaationeuvostolle annetaan päätösvalta sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisen osalta, nojalla annetussa lisäpöytäkirjan 41 kohdan 2 kohdassa annetaan assosiaationeuvostolle toimivalta vahvistaa assosiaatiosopimuksen 13 artiklassa ilmaistun periaatteen mukaisesti aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti sijoittautumisvapauden rajoitukset poistetaan asteittain sopimuspuolten välillä.

44 Assosiaationeuvosto ei ole kuitenkaan viimeksi mainitun määräyksen perusteella vahvistanut yhtään sellaista toimenpidettä, jolla olisi konkreettisesti toteutettu se yleinen periaate, jonka mukaan sijoittautumisoikeuden esteet on poistettava asteittain sopimuspuolten väliltä.

45 Tällaisessa tilanteessa on todettava, ettei assosiaatiosopimuksen 13 artiklalla sen enempää kuin lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdallakaan, johon ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin myös viittaa, voida säännellä välittömästi yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa, eikä niillä siten voi olla välitöntä oikeusvaikutusta.

Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan välitön oikeusvaikutus

46 Tältä osalta on todettava, että kuten määräyksen sanamuodostakin ilmenee, siinä ilmaistaan selvin, täsmällisin, ehdottomin ja yksiselitteisin termein standstill-lauseke, jossa kielletään sopimuspuolia ottamasta välillään käyttöön sijoittautumisvapautta koskevia uusia rajoituksia lisäpöytäkirjan tultua voimaan.

47 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo todennut, että EY:n perustamissopimuksen 53 artikla (joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella), jonka mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta uusia rajoituksia, jotka koskevat muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vapautta sijoittautua niiden alueelle, sisältää jäsenvaltioiden hyväksymän velvoitteen, joka toteutetaan oikeudellisesti siten, että valtiot pidättäytyvät toteuttamasta toimenpiteitä. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällainen nimenomaisesti ilmaistu kielto, joka on ehdoton ja jonka täytäntöönpano tai vaikutukset eivät riipu mistään annettavasta säädöksestä, on siten oikeudellisesti täydellinen ja sillä voi sen vuoksi olla välittömiä oikeusvaikutuksia jäsenvaltioiden ja yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa (asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964, s. 1141, 1162).

48 Koska lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta on sanamuodoltaan lähes identtinen 53 artiklan kanssa, sillä on samoista syistä katsottava olevan välitön oikeusvaikutus.

49 Erityisesti ETY:n ja Turkin välisen assosioinnin osalta tämä tulkinta on vahvistettu muutoin yhteisöjen tuomioistuimen siinä oikeuskäytännössä, jonka mukaan Ankaran sopimuksen 12 artiklan toteuttamisesta assosiaationeuvoston 20.12.1976 tekemän päätöksen N:o 2/76 (ei julkaistu) 7 artiklalla ja assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 (ei julkaistu) 13 artiklalla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden välillä sopimusvaltioiden alueilla voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti oleskelleiden ja työskennelleiden työntekijöiden työhönpääsyä koskevien uusien rajoitusten käyttöönoton osalta (asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990, Kok. 1990, s. I-3461, 18 ja 26 kohta).

50 Tällaisessa tilanteessa ei ole olemassa mitään syytä olla tunnustamatta lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan säännöksellä sellaista välitöntä oikeusvaikutusta, joka sijoittautumisvapautta koskevilta osiltaan vastaa edellisessä kohdassa mainittuja säännöksiä.

51 Lisäksi assosiaatiosopimuksen, jonka yhteydessä tätä määräystä on tulkittava, päämäärän ja tarkoituksen tutkinta ei kumoa toteamusta, jonka mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevalla sijoittautumisvapautta koskevien uusien rajoitusten kiellolla säännellään välittömästi yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa.

52 Tämän sopimuksen tarkoituksena on nimittäin edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden kehittymistä mukaan lukien itsenäisillä ammatinharjoittamisen aloilla toteutettava sijoittautumisvapauden rajoitusten asteittainen poistaminen Turkin kansan elinolojen parantumiseksi ja Turkin tasavallan yhteisöön myöhemmin tapahtuvan liittymisen helpottamiseksi (ks. assosiaatiosopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 28 artikla).

53 Lisäksi se seikka, että sopimuksen olennaisena tarkoituksena on edistää Turkin taloudellista kehitystä ja että näin ollen yhteisön ja kyseisen kolmannen maan velvoitteet ovat keskenään epätasapainossa, ei ole esteenä sille, että yhteisö tunnustaa sopimuksen tietyillä määräyksillä olevan välitön oikeusvaikutus (ks. em. asia Sürül, tuomion 72 kohta ja analogisesti asia 87/75, Bresciani, tuomio 5.2.1976, Kok. 1976, s. 129, 23 kohta; asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991, Kok. 1991, s. I-199, 21 kohta ja asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995, Kok. 1995, s. I-4533, 34 kohta).

54 Edellä olevasta seuraa, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan täsmällinen ja ehdoton periaate, joka on riittävän toimiva, jotta kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa sitä, ja joka näin ollen voi säännellä yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa. Tällä määräyksellä on tunnustettava näin ollen olevan välitön oikeusvaikutus, mikä merkitsee siis sitä, että oikeussubjekteilla, joihin sitä sovelletaan, on oikeus vedota siihen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

55 Näin ollen asiassa on määriteltävä kyseisen määräyksen soveltamisala.

Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan soveltamisala

56 Savas on todennut yhteisöjen tuomioistuimelle jättämissään kirjallisissa huomautuksissaan pääasiallisesti, että lisäpöytäkirjan kyseisellä määräyksellä myönnetään hänelle sijoittautumisoikeus sekä vastaavasti oikeus oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, johon saapumiseen hän on saanut maahantuloluvan riippumatta siitä, että hän on jäänyt sinne ja työskennellyt siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

57 Savas on todennut istunnossa tämän osalta, että hän ei enää väitä, että hän saisi lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan nojalla välittömästi sijoittautumista ja oleskelua koskevia oikeuksia jossakin jäsenvaltiossa, vaan hän on sitä vastoin väittänyt, että tämän määräyksen välitön oikeusvaikutus merkitsee sitä, että asianomainen Turkin kansalainen voi vaatia kansallista tuomioistuinta tutkimaan, onko hänen maastakarkotustaan koskevan päätöksen perustana oleva kansallinen lainsäädäntö sijoittautumisvapauden ja oleskeluoikeuden osalta ankarampi kuin kysymyksessä olevassa jäsenvaltiossa lisäpöytäkirjan voimaantullessa sovellettu lainsäädäntö ja onko kansallinen lainsäädäntö siten hyväksytty ottamatta huomioon tässä määräyksessä ilmaistua standstill-lauseketta.

58 Ensinnäkin Savasin kirjallisissa huomautuksissaan esittämän väitteen osalta on syytä palauttaa aluksi mieliin se, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden nykytilassa ETY—Turkki-assosiaatiota koskevilla määräyksillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää Turkin kansalaisten oikeudesta saapua maahan ja heidän ensimmäisen työsuhteensa ehdoista, vaan siinä määrätään ainoastaan jäsenvaltioiden työmarkkinoille voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti jo sijoittautuneiden turkkilaisten työntekijöiden asemasta (ks. mm. asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997, Kok. 1997, s. I-329, 21 kohta).

59 Yhteisöjen tuomioistuin on sittemmin toistuvasti todennut, että toisin kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla, turkkilaisilla työntekijöillä ei ole oikeutta liikkua vapaasti yhteisön sisällä, vaan heillä on ainoastaan joitakin oikeuksia siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jonka alueelle he ovat laillisesti saapuneet ja jossa he ovat voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti työskennelleet määrätyn ajan (ks. mm. em. asia Tetik, tuomion 29 kohta).

60 Edelleen on todettava, että turkkilaisille työntekijöille työnteon alalla siten annetut oikeudet edellyttävät välttämättä, että asianomaisille myönnetään vastaava oleskeluoikeus, jottei oikeutta työmarkkinoille pääsyyn ja työskentelyyn tehtäisi täysin merkityksettömäksi (ks. em. asia Sevince, tuomion 29 kohta; asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6781, 29 kohta; asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995, Kok. 1995, s. I-1475, 28 kohta ja asia C-340/97, Nazli, tuomio 10.2.2000, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, tuomion 28 kohta) ja että nämä henkilöt saavat siis vaatia oleskelulupansa pidentämistä kyseisessä jäsenvaltiossa jatkaakseen siellä voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti palkkatyötä (ks. mm. em. asia Kus, tuomion 36 kohta; asia C-36/96, Günaydin, tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5143, 55 kohta ja asia C-98/96, Ertanir, tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5179, 62 kohta sekä asia C-1/97, Birden, tuomio 26.11.1998, Kok. 1998, s. I-7747, 69 kohta). Samasta oikeuskäytännöstä käy kuitenkin ilmi, että jotta Turkin kansalaisen työskentely vastaanottovaltiossa olisi voimassaolevan lainsäädännön mukaista, tämä edellyttää, että hänen asemansa kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoilla on vakiintunut ja varma ja sen edellyksenä on siten tältä osin, että hänen oleskeluoikeutensa on kiistaton (em. asia Sevince, tuomion 30 kohta, em. asia Kus, tuomion 12 ja 22 kohta ja em. asia Bozkurt, tuomion 26 kohta).

61 Yhteisöjen tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut, että Turkin kansalaisen yksinomaan hänen tuomitsemiseensa johtaneen vilpillisen menettelyn johdosta myönnetyn oleskeluluvan perusteella suorittamat työskentelyjaksot eivät siten muodosta vakiintunutta asemaa työmarkkinoilla, ja niiden on katsottava olevan suoritettu ainoastaan epävarmassa asemassa oltaessa sen vuoksi, että asianomaisella ei ollut laillista oleskeluoikeutta kyseisinä ajanjaksoina (asia C-285/95, Kol, tuomio 5.6.1997, Kok. 1997, s. I-3069, 27 kohta).

62 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Kol annetun tuomion 28 kohdassa erityisesti, että Turkin kansalainen ei voi saada oikeuksia hänelle vilpillisen menettelyn nojalla myönnetyn oleskeluluvan perusteella suoritettujen työskentelyjaksojen perusteella.

63 Näitä turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseen toteuttamiseen yhteisössä tähtäävien ETY—Turkki-assosiaation määräysten tulkinnan yhteydessä vahvistettuja periaatteita on sovellettava samoin viimeksi mainitun assosiaation sijoittautumisoikeutta koskeviin määräyksiin.

64 Kuten komissio on aivan oikein todennut, tästä seuraa, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa olevalla standstill-lausekkeella ei sinänsä myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä siitä seuraavaa oleskeluoikeutta.

65 Koska niistä edellytyksistä, joiden mukaan Turkin kansalainen saa ensimmäisen kerran luvan saapua jäsenvaltion alueelle, säädetään yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa, asianomainen voi vedota tiettyihin toisen palveluksessa työskentelyä tai itsenäistä ammatinharjoittamista koskeviin yhteisön oikeudessa säädettyihin oikeuksiin ja siten vastaavasti oleskelulupaa koskeviin oikeuksiin ainoastaan siinä tapauksessa, että hänen asemansa on kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevan lainsäädännön mukainen.

66 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin pääasian osalta, että Savas ei ollut kuukauden pituisen matkailijaviisuminsa voimassaolon päättymisen jälkeen enää saanut oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja hän oli jatkanut oleskeluaan siellä kansallisen lainsäädännön vastaisesti. Lisäksi viisumissa kiellettiin nimenomaisesti kaikenlainen työskentely tässä jäsenvaltiossa.

67 Näin ollen siitä seikasta, että Savas ei ole lähtenyt Yhdistyneestä kuningaskunnasta viisuminsa voimassaolon päätyttyä, vaan on tosiasiallisesti ja ilman vaadittavaa lupaa harjoittanut itsenäistä ammattitoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa, ei aiheudu hänelle välittömästi yhteisön oikeuden lainsäädäntöön perustuvaa sijoittautumisoikeutta eikä oleskeluoikeutta.

68 Toiseksi Savasin yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa esittämän väitteen johdosta on tärkeä korostaa ensinnäkin, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalle tunnustettava välitön oikeusvaikutus merkitsee, että tällä määräyksellä myönnetään yksityisille sellaisia yksittäisiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava.

69 Edelleen on todettava, että lisäpöytäkirjan määräyksessä ilmaistu standstill-lauseke estää jäsenvaltiota toteuttamasta uusia toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai joilla tosiasiallisesti rajoitetaan Turkin kansalaisen sijoittautumista tai vastaavasti oleskelua sen alueella siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovellettiin kyseisen lisäpöytäkirjan tullessa voimaan tässä jäsenvaltiossa.

70 Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksinomaan on toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, tehtävänä on määritellä, aiheutuuko siitä, että kansalliset viranomaiset soveltavat Savasin asiassa kansallista lainsäädäntöä, se, että hänen asemansa huononee siihen tilanteeseen verrattuna, jossa asiassa sovellettaisiin niitä sääntöjä, joita sovellettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa lisäpöytäkirjan tullessa voimaan siellä.

71 Kun otetaan edellä oleva huomioon, kolmeen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

— Assosiaatiosopimuksen 13 artikla ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohta eivät ole jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä.

— Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioissa.

— Kyseisellä 41 artiklan 1 kohdalla itsellään ei myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä vastaavasti lupaa oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, johon hän on jäänyt ja jossa hän on työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

— Sitä vastoin lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla kielletään ottamasta käyttöön Turkin kansalaisten sijoittautumisvapautta ja oleskeluoikeutta koskevia uusia kansallisia rajoituksia lisäpöytäkirjan tultua voimaan vastaanottovaltiossa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita kansallista oikeutta määrittääkseen, onko pääasian kantajaan sovellettu lainsäädäntö epäedullisempi kuin lainsäädäntö, jota sovellettiin lisäpöytäkirjan voimaan tullessa.

Neljäs, viides ja kuudes ennakkoratkaisukysymys

72 Kun otetaan huomioon kolmeen ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, muihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

73 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan, Kreikan, Ranskan ja Italian hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin 24.4.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

— Toisaalta Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden sekä yhteisön 12.9.1963 Ankarassa allekirjoittaman Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, 13 artikla ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72, 41 artiklan 2 kohta eivät ole jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettavia yhteisön oikeuden sääntöjä.

— Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioissa.

— Kyseisellä 41 artiklan 1 kohdalla itsellään ei myönnetä Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä vastaavasti lupaa oleskella sellaisen jäsenvaltion alueella, johon hän on jäänyt ja jossa hän on työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

— **Sitä vastoin lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla kielletään ottamasta käyttöön Turkin kansalaisten sijoittautumisvapautta ja oleskeluoikeutta koskevia uusia kansallisia rajoituksia lisäpöytäkirjan tultua voimaan vastaanottovaltiossa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita kansallista oikeutta määrittääkseen, onko pääasian kantajaan sovellettu lainsäädäntö epäedullisempi kuin lainsäädäntö, jota sovellettiin lisäpöytäkirjan voimaan tullessa.**

Schintgen Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä toukokuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida

kuudennen jaoston puheenjohtaja