JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
14 päivänä syyskuuta 2000 [1]

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty pääasiassa, joka koskee sellaisen Bulgarian kansalaisen pääsyä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskelua siellä, joka oli alun perin tullut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan loma-aikana työskentelyä varten myönnetyllä (sittemmin rauenneella) viisumilla ja tämän jälkeen esittänyt hakemuksen poliittisen turvapaikan saamiseksi. Sen jälkeen kun turvapaikkahakemus oli hylätty, hän haki, jälleen tuloksetta, oleskelulupaa vedoten avioliittoonsa Mauritiuksen kansalaisen kanssa, jolla puolestaan oli toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa hänen aikaisemman avioliittonsa perusteella. Lopuksi pääasian valittajana oleva Bulgarian kansalainen vetosi Euroopan yhteisöjen ja Bulgarian välillä tehdyn Eurooppa-sopimuksen [2] 45 artiklaan saadakseen oleskelu- ja sijoittautumisoikeuden Yhdistyneeseen kuningaskuntaan itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivana siivoojana.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian välisen Eurooppa-sopimuksen tekemisestä 19 päivänä joulukuuta 1994 tehty neuvoston ja komission päätös 94/908/EHTY, EY, Euratom (EYVL L 358, s. 1).

II Tosiseikat

2. High Court of Justicen (England and Wales) ennakkoratkaisupyynnössä esitetään tosiseikat seuraavalla tavalla:

Valittaja, joka oli tuolloin opiskelijana eläinlääketieteellisessä tiedekunnassa, saapui 17.7.1993 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Hän oli saanut 8.6.1993 Bulgariassa maahantuloluvan, joka oli kertaviisumi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jotta hän voisi työskennellä Friday Bridge International Farm Campissä 17.7.1993 ja 7.8.1993 välisenä ajanjaksona. Viisumia hakiessaan hän oli ilmoittanut, että hänen tarkoituksenaan oli oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin kahden tai kolmen kuukauden ajan, ja hän osoitti myös, että hänellä oli tarpeeksi varoja elättääkseen itsensä tämän ajanjakson aikana. Näiden tietojen perusteella valittajalle myönnettiin maahantulolupa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kolmen kuukauden ajaksi maataloustyöntekijänä.

3. Valittaja haki 23.7.1993 poliittista turvapaikkaa. Hän myönsi 4.3.1994 pidetyssä hakemusta koskeneessa haastattelussaan,

että huolimatta alkuperäisen maahantulolupahakemuksensa yhteydessä antamistaan lausunnoista hänen aikomuksenaan oli koko ajan ollut turvapaikan hakeminen Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Immigration and Nationality Directorate (IND) hylkäsi hänen turvapaikkahakemuksensa 19.4.1994. Valittaja haki 27.4.1994 muutosta hylkäävään päätökseen Special Adjudicatorilta. Kansallisen maahanmuuttolainsäädännön mukaisesti muutoksenhaun vireillä ollessa ei ryhdytty minkäänlaisiin toimenpiteisiin hänen alkuperäisen maahantulolupansa voimassaolon päätyttyä.

4. Special Adjudicator hylkäsi muutoksenhaun 24.2.1995. Immigration Appeal Tribunal hylkäsi 14.3.1995 muutoksenhakuluvan. IND ilmoitti 25.4.1995 valittajan asiamiehille kirjallisesti, että koska hänen muutoksenhakulupansa oli evätty, hänellä ei ollut enää oikeutta jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, joten hänen oli poistuttava maasta välittömästi. Kondova ei kuitenkaan lähtenyt. Hän avioitui 25.7.1995 Armen Moothienin kanssa, joka on Mauritiuksen kansalainen ja jolla on toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa hänen aikaisemman, avioeroon päättyneen avioliittonsa perusteella. Valittaja haki 2.8.1995 Secretary of State for the Home Departmentilta (jäljempänä valituksen vastapuoli) oleskelulupaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tämän avioliiton perusteella.

5. Ulkomaalaisviraston virkamiehet vierailivat avioparin kotona 28.10.1995 ja uudelleen 9.11.1995. Haastattelussa, joka pidettiin 9.11.1995, valittaja ilmoitti IND:lle, ettei hän saanut sosiaalitukea, vaan työskenteli siivoojana 18 tuntia viikossa, mistä hänelle maksettiin 50 Englannin puntaa viikossa.

6. Näiden vierailujen seurauksena ja sekä valittajan kirjallisten lausumien että hänen haastattelussa antamiensa lausuntojen perusteella valituksen vastapuoli ei ollut vakuuttunut siitä, että valittajan avioliitto oli aito ja kestävä.

7. Valituksen vastapuoli katsoi myös, että valittaja oli tullut laittomasti maahan. Tämä ratkaisu perustui siihen, että hän oli jälleen tässä haastattelussa myöntänyt, että hänen todellinen tarkoituksensa hänen tullessaan maahan oli ollut poliittisen turvapaikan hakeminen.

8. Valittajalle annettiin näin ollen 9.11.1995 tiedoksi päätös (Notice to an Illegal Entrant), jossa todettiin, että hän oli laiton maahantulija. Hänelle myönnettiin väliaikainen lupa, joka olisi voimassa siihen saakka, kunnes hänet karkotettaisiin, ja jonka edellytyksenä oli ilmoittautuminen säännöllisin väliajoin viranomaisille.

9. Kondova aloitti 2.1.1996 itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivana siivoojana.

10. AIRE Centre haki 4.4.1996 pääasian valittajalle oleskelulupaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen perusteella. Se esitti, että valittaja halusi sijoittautua maahan itsenäisenä ammatinharjoittajana, joka tarjoaisi yleisiä kodinhoitopalveluja. Se ilmoitti myös, että valittajan puoliso oli löytänyt työtä ja sitoutunut elättämään vaimoaan siihen asti, kunnes valittajan liiketoiminta alkaisi tuottaa voittoa. AIRE Centre liitti kirjeeseen kopiot lehtisestä, joissa mainostettiin valittajan liiketoimintaa, arvion hänen kuukausituloistaan ja menoistaan, suosituksia nykyisiltä asiakkailta, vahvistuksen valittajan rahavaroista sekä kirjeen, jossa vahvistettiin, että valittaja toimisi ainoastaan itsenäisenä ammatinharjoittajana.

11. Valituksen vastapuoli hylkäsi hakemuksen 24.7.1996. Hylkäävän päätöksen perusteluna oli, että vastapuoli ei ollut vakuuttunut siitä, että valittajan liiketoiminnastaan saama voitto oli riittävä kattamaan hänen elinkustannuksensa ilman, että hän työskentelisi palkkatyössä tai turvautuisi yhteiskunnan tukeen.

12. Tämän päätöksen seurauksena 26.7.1996 annettiin määräys valittajan karkottamiseksi maasta laittomana maahanmuuttajana. Valittaja otettiin 10.9.1996 kiinni ja pidätettiin, jotta hänen voitaisiin karkottaa 11.9.1996 Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

13. Valittajan asiamiehet ilmoittivat 17.9.1996 valituksen vastapuolelle aikomuksestaan tehdä asiassa valituksen ja vaativat, että valittajan pidättäminen käsitellään uudelleen ja että hänet vapautetaan.

14. Valittaja haki 24.9.1996 judicial review -muutoksenhakulupaa.

15. Valittaja vapautettiin 10.10.1996 eli tasan kuukauden päästä pidättämisestään.

16. Valituksen vastapuoli esitti 23.10.1996 päivätyssä kirjeessä uudelleen ne kannattavuuslaskelmat, joihin valittajan hakemuksen hylkääminen perustui ja jotka osoittivat, että Kondova ei saisi tulevaisuudessa liiketoiminnastaan riittävää tuloa menojensa kattamiseksi. Valituksen vastapuoli totesi, että valittajan asiamiehet eivät olleet vielä esittäneet näkökantojaan tästä kysymyksestä; heitä kehotettiin esittämään realistiset laskelmat siitä, että liiketoiminta

todella tuottaa riittävää tulosta ensimmäisten 6-12 kuukauden aikana valittajan menojen kattamiseksi. Valittajan liiketoiminnan ei tarvinnut tuottaa voittoa heti ensimmäisestä päivästä, ja oli myös hyväksyttävää, että Armen Moothienin antamat rahavarat täydentäisivät *lyhyellä aikavälillä* valittajan toimeentuloa. Ratkaisevaa oli se, että valittaja saisi liiketoiminnastaan riittävästi tuloja menojensa kattamista varten pitkällä aikavälillä.

17. Valittajan asiamiehet vastasivat 4.11.1996 päivätyllä kirjeellä. Esittäessään laskelmia valittajan liiketoiminnan kannattavuudesta pitkällä aikavälillä he käyttivät samoja tuntitaksoja ja valittajan menoja koskevia tietoja kuin valituksen vastapuolelle oli annettu jo 4.7.1996.

18. Valituksen vastapuoli lähetti valittajan asiamiehille 3.12.1996 kirjeen, jonka mukaan se oli valmis myöntämään Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen perusteella valittajalle oleskeluluvan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

19. Valituksen vastapuoli kehotti valittajaa tämän jälkeen peruuttamaan judicial review -hakemuksensa. Valittajan asiamiehet esittivät 15.1.1997 päivätyssä kirjeessään luettelon ehdoista, joiden täyttyessä valittaja peruuttaisi judicial review -hakemuksensa.

20. Valituksen vastapuoli totesi 21.1.1997 päivätyssä kirjeessään, että se ei ollut valmis suostumaan 15.1.1997 päivätyssä kirjeessä esitettyihin ehtoihin. Sen mielestä valittajan judicial review -muutoksenhaku ei menestyisi. Se, että valittajalle oli 3.12.1996 päivätyssä kirjeessä luvattu oleskelulupa, oli harkintavaltaa käyttäen tehty päätös eikä kannanotto aikaisempien hylkäyspäätösten lainmukaisuuteen.

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin antoi 22.1.1997 valittajalle judicial review -muutoksenhakua koskevan luvan.

III Ennakkoratkaisukysymykset

22. Koska valittaja on vedonnut nyt käsiteltävässä asiassa Bulgarian kanssa tehdystä Eurooppa-sopimuksesta johdettuun oleskelu- ja sijoittautumisoikeuteen — ennakkoratkaisukysymyksissä tarkoitettujen määräysten sanamuoto on esitetty jäljempänä 26—27 kohdassa —, High Court of Justice (England and Wales) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset kyseisen sopimuksen tulkinnasta:

1) Myönnetäänkö Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian tasavallan välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen — — 45 artiklassa

sijoittautumisoikeus Bulgarian kansalaiselle, jonka kansallisen maahanmuuttolainsäädännön perusteella katsotaan tulleen laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueelle?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko assosiaatiosopimuksen 45 artiklalla sopimuksen 59 artiklasta huolimatta välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

a) Miltä osin jäsenvaltio voi soveltaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työoloja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista ja palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan ja asetuksiaan assosiaatiosopimuksen 45 artiklaan vetoaviin henkilöihin rikkomatta sopimuksen 59 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen loppuun sisältyvää varausta ja loukkaamatta muun muassa suhteellisuusperiaatetta?

b) Voidaanko jäsenvaltiossa muutoin lainvastaisesti olevan henkilön assosiaatiosopimuksen 45 artiklan perusteella tekemä hakemus hylätä 59 artiklan perusteella ja jos voidaan, millaisessa tilanteessa?

4) Jos vastaus toiseen kysymykseen on myöntävä, onko assosiaatiosopimuksen 45 ja/tai 59 artiklan mukaan mahdollista soveltaa kansallisen oikeuden säännöstä, jonka mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat vaatia, että Bulgarian kansalainen, jonka tarkoituksena on vedota oikeuteensa toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana, osoittaa, että

a) hänen osuutensa liiketoiminnan voitosta (ottamatta huomioon mitään muuta toimeentulolähdettä) on riittävä hänen ja hänen huollettaviensa elämistä ja asumista varten ilman, että hän ottaa vastaan palkkatyötä (eli muuta kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana tehtyä työtä) tai että hän joutuu turvautumaan yhteiskunnan varoihin;

b) ennen kuin hänen liiketoimintansa alkaa tuottaa tällaista tuloa (ottamatta huomioon mitään muuta toimeentulolähdettä), hänellä on riittävästi muita varoja hänen ja huollettaviensa elämistä ja asumista varten ilman, että hän ottaa vastaan palkkatyötä (eli muuta

kuin itsenäisenä ammatinharjoittajana tehtyä työtä) tai että hän joutuu turvautumaan yhteiskunnan varoihin?

5) Jos vastaus edellä esitettyihin kysymyksiin on, että laittomasti maahantullut Bulgarian kansalainen voi vedota välittömästi sovellettavaan sijoittautumisoikeuteen assosiaatiosopimuksen perusteella,

a) mitkä tekijät kansallisen tuomioistuimen pitäisi assosiaatiosopimuksen perusteella ottaa huomioon määritellessään, loukkasivatko toimivaltaiset viranomaiset välittömästi sovellettavia oikeuksia, joihin kyseessä oleva henkilö voi vedota, riittävän ilmeisellä tavalla siten, että hänellä on oikeus vaatia kyseessä olevalta jäsenvaltiolta vahingonkorvausta, ja erityisesti,

b) rikkoivatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset asiassa merkityksellisenä ajankohtana (eli tehtäessä elo-syyskuussa 1996 päätökset hylätä valittajan oleskelulupahakemus, joka koski työskentelyä itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja/tai päätös valittajan pidättämisestä) voimassa olleen yhteisön oikeuden mukaan 'selvällä ja vakavalla' tavalla ylemmäntasoista oikeussääntöä?

IV Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen asiaa koskevat määräykset

23. Tehdessään Eurooppa-sopimusta [3] Bulgarian kanssa (jäljempänä myös sopimus) jäsenvaltiot totesivat, että ne "katsovat yhteisön, sen jäsenvaltioiden ja Bulgarian sitoutumisen poliittisten ja taloudellisten vapauksien vahvistamiseen olevan itse assosioinnin perustan". [4] Sopimuksen 17.perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ne "tunnustavat, että Bulgarian lopullinen tavoite on jäsenyys yhteisössä ja että osapuolten mukaan tämä assosiointi auttaa Bulgariaa saavuttamaan kyseisen tavoitteen".

24. Sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan "perustetaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Bulgarian välinen assosiointi".

25. Assosioinnin tavoitteet luetellaan 1 artiklan 2 kohdassa. Tavoitteena on luoda asianmukainen perusta poliittiselle vuoropuhelulle, kehittää asteittain osapuolten välille vapaakauppa-alue, joka kattaa olennaisesti kaiken niiden välisen kaupan, edistää kaupankäynnin laajene-

3 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

4 — Ks. neljäs perustelukappale.

mista ja osapuolten välisiä sopusointuisia taloudellisia suhteita, luoda perusta talous-, rahoitus-, kulttuuri- ja sosiaalialan yhteistyölle, tukea Bulgariaa sen pyrkimyksissä kehittää talouttaan ja saattaa markkinatalouteen johtava siirtymäprosessi päätökseen sekä perustaa tarvittavat toimielimet Bulgarian asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön.

26. Sopimuksen IV osasto koskee "työntekijöiden liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjontaa".

27. Sijoittautumista koskevat määräykset sisältyvät tämän osaston II lukuun.

Tältä osin 45 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot takaavat tämän sopimuksen voimaantulosta alkaen[5] Bulgarian yhtiöiden ja kansalaisten sijoittautumiselle ja alueelleen sijoittautuneiden Bulgarian yhtiöiden ja kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin sen omille yhtiöilleen ja kansalaisilleen myöntämä kohtelu, lukuun ottamatta liitteessä XVa tarkoitettuja aloja.[6]

2. — 4. — —

5. Tässä sopimuksessa tarkoitetaan:

a) ("sijoittautumisella"):

i) kansalaisten osalta oikeutta ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja oikeutta perustaa yrityksiä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan. Kansalaisten itsenäisenä ammatinharjoittajana ja liikeyrityksen johtajana toimimiseen ei sisälly oikeutta hakea tai vastaanottaa palkkatyötä toisen osapuolen työmarkkinoilla tai päästä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät ole täysin itsenäisiä ammatinharjoittajia,

5 — Sopimus allekirjoitettiin 8.3.1993, ja sen 124 artiklan mukaan se tuli voimaan 1.2.1995 eli silloin, kun valittaja oli ollut Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo puolentoista vuoden ajan.

6 — Liite XVa kuuluu seuraavasti: "Säädökset, jotka koskevat raja-alueilla sijaitsevaa kiinteää omaisuutta tiettyjen valtioiden voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti." Koska tämä 45 artiklan 1 kohdan viimeisen lauseen poikkeusmääräys ei vaikuta nyt käsiteltävässä asiassa tehtävään päätökseen, en käsittele sitä enää jäljempänä.

ii) — —

b) — c) — —.

6. — — ”

28. IV osaston IV lukuun sisältyy yleisiä määräyksiä. Sopimuksen 59 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa mitkään tämän sopimuksen määräykset eivät estä osapuolia soveltamasta maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työoloja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista sekä palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan ja asetuksiaan, jos niillä ei mitätöidä tai heikennetä niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin osapuolelle tämän sopimuksen tietyn määräyksen perusteella. — — ”

V Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29. Valittaja katsoo, että sopimuksen 45 artiklalla annetaan sijoittautumisoikeus Bulgarian kansalaisille, jotka haluavat aloittaa taloudellisen toiminnan tai jatkaa sitä jäsenvaltiossa itsenäisinä ammatinharjoittajina. Hänen mukaansa tämä oikeus on olemassa riippumatta valittajan asemasta maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön kannalta. Tämä oikeus ei hänen mukaansa saa ainakaan riippua oleskeluluvasta tai muusta luvasta, joka kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan.

30. Sopimuksen 45 artiklaan sisältyy riittävän selvä ja täsmällinen velvoite, joka ei edellytä muita täytäntöönpanotoimia, joten se on välittömästi sovellettavissa. Valittajan mielestä sopimuksen 59 artiklan määräykset eivät vaikuta tähän velvoitteeseen.

31. Valittaja väittää, että jäsenvaltiot voivat soveltaa luonnollisten henkilöiden maahan pääsyä, maassa oleskelua ja sijoittautumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä sellaisiin henkilöihin, jotka haluavat käyttää sopimuksen 45 artiklaan perustuvaa sijoittautumis- ja oleskeluoikeuttaan, vain siltä osin kuin lainsäädännön soveltaminen ei merkitse kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää eikä sillä loukata asianomaista oikeutta. Hän päättelee tämän perusteella, että sopimuksen 59 artiklaan ei sisälly mitään muuta perustetta, jonka nojalla kyseisen sopimuksen 45 artiklan mukaisesti esitetty hakemus voitaisiin hylätä. Mikäli hylkääminen on kuitenkin mahdollista sopimuksen 59 artiklan perusteella, hylkäyksen yhteydessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.

32. Lisäksi valittaja väittää, että sopimuksen 45 artiklassa ja/tai 59 artiklassa ei sallita jäsenvaltion vaativan Bulgarian kansalaisilta näyttöä siitä, että heillä on riittävästi varoja ilman että heidän täytyy turvautua yhteiskunnan tukeen, jos tällaista edellytystä ei aseteta niiden omille kansalaisille.

33. Lopuksi valittaja katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat rikkoneet sopimuksen 45 ja 59 artiklaa riittävän ilmeisellä tavalla, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyy. Kyseessä on valittajan liiketoiminnalle aiheutunut vahinko sekä vahinko, joka valittajalle on aiheutunut hänen oltuaan pidätettynä kuukauden ajan.

34. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolestaan katsoo, että sopimuksen 45 artiklassa ei anneta sijoittautumisoikeutta Bulgarian kansalaisille, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella maahanmuuttolainsäädännnön vastaisesti. Se esittää toissijaisesti, että sopimuksen 45 artikla ei ole välittömästi sovellettavissa, ja vetoaa todisteena 59 artiklan erityismääräysten olemassaoloon. Sen mukaan Bulgarian kansalainen voi vedota yhdenvertaiseen kohteluun sijoittautumisoikeuksien osalta vain siinä tapauksessa, että hän noudattaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevia kansallisia säännöksiä sopimuksen 59 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

35. Jäsenvaltio voi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan edelleen vapaasti soveltaa maahan pääsyä, maassa oleskelua ja sijoittautumista koskevia kansallisia oikeussääntöjä Bulgarian kansalaisiin siltä osin kuin sijoittautumisoikeuden käyttämisestä ei tule mahdotonta tai erityisen vaikeaa näiden oikeussääntöjen vaikutuksesta. Sen mukaan tämä näkemys on syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Sopimuksen 59 artiklassa sallitaan siis jäsenvaltion edellyttävän Bulgarian kansalaiselta, joka saavuttuaan maahan muista syistä kuin sijoittautumistarkoituksissa oleskelee laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueella, että hän osoittaa, että hänellä on todellisuudessa aikomus ryhtyä harjoittamaan itsenäistä ammattia tai jatkaa sen harjoittamista ja että tämä liiketoiminta on taloudellisesti kannattavaa. Laittoman oleskelun yhteydessä sopimuksen 45 artiklaan perustuvan hakemuksen hylkääminen on sallittua.

36. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan tästä seuraa, että kansallinen lainsäädäntö, jossa annetaan toimivaltaisille viranomaisille oikeus vaatia Bulgarian kansalaisilta, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle sopimuksen 45 artiklan perusteella, että he osoittavat, että heidän liiketoimintansa tuotto on riittävä tai että heillä on muita omia varoja, ei ole ristiriidassa sopimuksen 45 ja 59 artiklan kanssa.

37. Korvausvaatimuksen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että yhteisön oikeuden nykyvaiheessa ei voida

katsoa, että yhteisön oikeutta olisi rikottu riittävän vakavalla tavalla.

38. Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset sekä komissio päätyvät huomautuksissaan olennaisilta osin samaan lopputulokseen kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, vaikka perustelut poikkeavatkin joiltain osin. Kannanoton yhteydessä palataan tarvittaessa näiden osapuolten perusteluihin sekä valittajan ja Yhdistyneen kuningaskunnan muihin perusteluihin.

VI Kannanotto

39. Kaikkien nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esitettyjen kysymysten tarkoituksena on selvittää, voidaanko jäsenvaltiota vastaan vedota välittömästi sopimuksen 45 artiklaan perustuvaan sijoittautumisoikeuteen tai siitä johdettuun itsenäiseen oleskeluoikeuteen erityisesti siinä tapauksessa, että asianomainen henkilö oli hakemuksen esittäessään oleskellut jo kolmen vuoden ajan ja myös ennen sopimuksen voimaantuloa laittomasti kyseisessä jäsenvaltiossa.

1) *Ensimmäinen ja toinen kysymys*

40. Heti aluksi huomautettakoon, että kuten komissio ja Irlannin hallituskin ovat esittäneet, ennakkoratkaisukysymysten järjestystä olisi vaihdettava ja selvitettävä ensin, onko valittajalla ylipäätään oikeutta vedota välittömästi sopimuksen 45 artiklaan kansallisessa tuomioistuimessa ja voidaanko hänellä sen perusteella päätellä olevan hänen vaatimansa oleskeluoikeus. Jos tilanne ei näet ole tällainen, kaikki muut tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esitetyt kysymykset ovat väistämättä vain hypoteettisia.

a) Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

41. Ennen yksittäisten sopimusmääräysten tutkimista on selvitettävä, onko yhteisöjen tuomioistuin toimivaltainen ratkaisemaan asian.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan assosiaatiosopimukset ovat olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä, joten yhteisöjen tuomioistuimella on laaja toimivalta. [7]

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

43. Tämä oikeuskäytäntö pätee myös Eurooppa-sopimuksiin. Tältä osin sillä, että Bulgarian kanssa tehtyä sopimusta kutsutaan Eurooppa-sopimukseksi, ei ole muunlaista oikeudellista merkitystä. Ensimmäisiä yhteisön ulkopuolisten valtioiden kanssa tehtyjä sopimuksia kutsuttiin vielä assosiaatiosopimuksiksi, mutta myöhempiä sopimuksia on kutsuttu yhteistyösopimuksiksi. Itä-Euroopan valtioiden kanssa tehtyjä sopimuksia kutsutaan sitä vastoin Eurooppa-sopimuksiksi. Käsitteessä Eurooppa-sopimus otetaan huomioon se, että myös Itä-Euroopan valtiot kuuluvat poliittisesti Eurooppaan ja että ne aikovat myöhemmin liittyä Euroopan unioniin.

44. Turkin kanssa tehdystä assosiaatiosopimuksesta on tähän mennessä kertynyt runsaasti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska tämä sopimus on hyvin samanlainen kuin nyt käsiteltävässä asiassa sovellettava Bulgarian kanssa tehty sopimus, jäljempänä voidaan — ainakin osittain — viitata sitä koskevaan oikeuskäytäntöön. Koska tämä oikeuskäytäntö koskee sekä toimivalta- että tulkintakysymyksiä, siihen voidaan ainakin osittain tukeutua myös nyt käsiteltävän, Eurooppa-sopimukseen liittyvän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

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

46. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan osalta Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus ja Bulgarian kanssa tehty Eurooppa-sopimus eivät kuitenkaan eroa lainkaan toisistaan. Molemmat ovat EY:n perustamissopimuksen 238 artiklassa (josta on tullut EY 310 artikla) tarkoitettuja sopimuksia. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut, että sillä on laaja toimivalta perustamissopimuksen 238 artiklan mukaisesti tehtyjen sopimusten tulkinnassa. [9]

47. Turkin kanssa tehtyä sopimusta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on siis sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan ainakin siltä osin kuin se koskee toimivaltaa tulkita Eurooppa-sopimusten määräyksiä, joten yhteisöjen tuo-

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

9 — Edellä alaviitteessä 6 mainitun asiassa Demirel annetun tuomion 8 kohta ja asia C-53/96, Hermes, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3603, 22—29 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

mioistuin on toimivaltainen vastaamaan nyt käsiteltävässä asiassa esitettyihin kysymyksiin.

b) Eurooppa-sopimuksen määräysten välitön sovellettavuus

48. Assosiaatiosopimusten yksittäisten määräysten välittömän sovellettavuuden osalta voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut direktiivien säännösten osalta kehittämiään periaatteita myös assosiaatiosopimuksiin. [10] Nämä säännöt ovat analogisesti sovellettavissa, kun otetaan huomioon assosiaatiosopimusten ja Eurooppa-sopimusten yhteinen alkuperä ja samankaltaiset tavoitteet.

49. Määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sen sanamuoto sekä sopimuksen tarkoitus ja päämäärä huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, jonka voimaantulo tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä mitään myöhempää toimea. [11]

50. Jos ne oikeudet, joihin valittaja vetoaa, ylipäänsä ovat olemassa, ne voivat perustua vain sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan, joten jäljempänä tutkitaan vain sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan välitöntä vaikutusta ottaen kuitenkin huomioon, millainen oikeusvaikutus sopimuksen muilla määräyksillä on.

51. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaa tutkittaessa on otettava huomioon seuraavat yhteisöjen tuomioistuimen kehittämät periaatteet:

Kuten erityisesti Belgian, Italian, Espanjan ja Ranskan hallitukset ovat esittäneet, sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa kuvattu sijoittautumisoikeus, mutta yksinomaan sijoittautumisoikeus sellaisenaan, on selvä, ehdoton ja yksiselitteinen yhdenvertaista kohtelua koskeva määräys, joka on välittömästi sovellettavissa. Määräyksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa kohdella sopimuksen voimaantulon jälkeen Bulgarian kansalaisia, jotka haluavat käyttää sijoittautumisoikeuttaan sopimusmääräysten mukaisesti, epäedullisemmin kuin omia kansalaisiaan.

52. Kun tätä määräystä verrataan muihin sopimusmääräyksiin, voidaan todeta, että se ei ole pelkkä ohjelmallinen määräys eikä sen välitön sovellettavuus edellytä assosiointineuvoston myöhempää päätöstä. [12] Tällaisia määräyksiä on sitä vastoin esimerkiksi sopimuksen 40 artiklan 1 kohdan

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

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

12 — Assosiointineuvoston osalta sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: "Ministeritasolla poliittista vuoropuhelua käydään assosiointineuvostossa. Assosiointineuvostolla on yleinen toimivalta kaikissa niissä kysymyksissä, jotka osapuolet haluavat saattaa sen käsiteltäväksi". Sopimuksen 105—110 artiklassa on muita assosiointineuvostoon liittyviä määräyksiä.

mukaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla ja 56 artiklan 3 kohdan mukaan palvelujen tarjoamisen alalla, koska näissä artikloissa viitataan nimenomaisesti myöhemmin toteutettaviin toimenpiteisiin.

53. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan sanamuotoon tai sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan sovellettaviin artikloihin ei sisälly viitteitä siitä, että tältä osin olisi vielä tehtävä assosiointineuvoston päätöksiä. Sitä vastoin Turkin kanssa tehdyn sopimuksen määräyksissä on todettu turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta, että kyseisten määräysten täytäntöönpanon tarkka aikataulu ja järjestys on vahvistettava assosiointineuvoston myöhemmillä päätöksillä. [13] Useat Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen määräykset ovat saaneet välittömän vaikutuksen vasta sen jälkeen, kun assosiointineuvosto on muotoillut ne johdetun oikeuden määräyksiksi. [14]

54. Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen tarkoitus ja päämäärä eivät myöskään ole sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan välittömän sovellettavuuden esteenä. Sopimuksen välittömät tavoitteet ilmenevät johdanto-osan perustelukappaleista, ja ne on lueteltu myös sopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa (ks. edellä 25 kohta).

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

56. Lisätodiste sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan välittömästä sovellettavuudesta on se, että sen mukaan vastaanottavalla valtiolla ei ole mitään harkintavaltaa sen tehdessä päätöstä Bulgarian kansalaisen sijoittautumisoikeudesta.

57. Toisin kuin valittaja väittää, sopimuksen 45 artiklan 1 kohdasta johdettavat oikeudet eivät kuitenkaan vastaa sellaista sijoittautumisoikeutta, josta on määrätty EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla), joka on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välittömästi sovellettava. [16] Tällä ei kuitenkaan ole juurikaan merkitystä nyt käsiteltävän

13 — Vrt. edellä alaviitteessä 6 mainitun asiassa Demirel annetun tuomion 16 kohta.

14 — Vrt. edellä alaviitteessä 6 mainitun asiassa Sevince annetun tuomion 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

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

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

asian kannalta. Ensinnäkään näiden kahden määräyksen sanamuoto ei ole täysin sama,[17] ja toiseksi kohtelun erilaisuus selittyy sillä, että näillä kahdella sopimuksella pyritään eri tavoitteisiin.

58. Bulgarian kanssa tehty sopimus koskee Bulgarian asteittaista yhdentymistä yhteisöön, eikä liittyminen Euroopan unioniin missään tapauksessa ole automaattista; EY:n perustamissopimuksella sitä vastoin pyritään huomattavasti laajempiin ja pidemmälle meneviin tavoitteisiin. EY:n perustamissopimuksella pyritään luomaan sisämarkkinat, mikä väistämättä edellyttää sitä, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä (ks. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohta, josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta).

59. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kun otetaan huomioon sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan sanamuoto sekä sen tarkoitus ja päämäärä, sillä on välitön vaikutus siltä osin kuin se koskee Bulgarian kansalaisten oikeutta sijoittautua jäsenvaltioon itsenäisenä ammatinharjoittajana. Tämä ei kuitenkaan vielä ole kannanotto mahdolliseen oleskeluoikeuteen. Jotta voitaisiin arvioida, annetaanko sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa itsenäinen ja kansallisesta oikeudesta riippumaton oleskeluoikeus, on määritettävä tämän määräyksen ulottuvuus.

17 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siitä, että assosiaatiosopimuksen artiklan sanamuoto muistuttaa EY:n perustamissopimuksen määräyksen sanamuotoa, ei missään tapauksessa seuraa automaattisesti, että näitä määräyksiä olisi tulkittava samalla tavalla (ks. tältä osin asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993, Kok. 1993, s. I-3751, 11—20 kohta).

c) Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan ulottuvuus

60. Valittaja on sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa että suullisessa käsittelyssä vedonnut lähinnä siihen, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa annetun sijoittautumisoikeuden perusteella hänelle syntyy samalla implisiittinen oikeus oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa siitä huolimatta, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan perustuvan hakemuksen tehdessään hän oli oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa jo kolmen vuoden ajan kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti.

61. Valittajan perustelut, joiden mukaan hänen oleskelunsa lainvastaisuudella ei ole merkitystä sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan perustuvan hakemuksen kannalta, eivät ole vakuuttavia. Valittaja ei ota huomioon sitä, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan yhteydessä on tehtävä selvä ero oleskeluoikeuden ja sijoittautumisoikeuden välillä.

62. Kuten sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti todetaan, tämä määräys koskee ainoastaan Bulgarian kansalaisten oikeutta sijoittautua johonkin jäsenvaltioon. Sopimuksen missään kohdassa ei mainita implisiittistä oleskeluoikeutta, joka voitaisiin johtaa sijoittautumisoikeudesta.

63. Koska yhteisöjen tuomioistuin on sijoittautumisoikeuteen liittyviä vapauksia johtaessaan aina pitänyt arviointiperusteena asianomaisen sopimuksen tavoitteita,[18] tätä arviointiperustetta on sovellettava myös johdettaessa oleskeluoikeus sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaisesta sijoittautumisoikeudesta. Se, että sopimuksella säänneltyä alaa on tarkoituksella rajoitettu, osoittaa, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa määrätään yksinomaan syrjintäkiellosta ja velvollisuudesta kohdella Bulgarian kansalaisia samalla tavalla kuin maan omia kansalaisia mutta ei mistään tätä pidemmälle menevästä oleskeluoikeudesta.

64. Turkin kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen liittyvässä vakiintuneessa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että kyseisillä määräyksillä ei yhteisön oikeuden nykytilassa rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää Turkin kansalaisten oikeudesta saapua maahan ja oleskella siellä.[19]

65. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan tulkinnassakaan ei voida noudattaa mitään muuta sääntöä. Toisin kuin valittaja väittää, tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös nyt kyseessä olevaan sopimukseen. Väite, jonka mukaan sopimuksessa mennään tältä osin pidemmälle kuin Turkin kanssa tehdyssä assosiaatiosopimuksessa, on kestämätön. Tämä ilmenee, kun seuraavassa verrataan näitä kahta sopimusta sijoittautumisoikeuden kannalta:

Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus

66. Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan ja johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan sopimuksen tarkoituksena on edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista. Kun sopimuksen toiminnan perusteella voidaan katsoa, että Turkki voisi hyväksyä kaikki yhteisön perustamissopimuksesta seuraavat velvoitteet, sopimuspuolet tutkivat mahdollisuutta Turkin liittymiseen yhteisöön (ks. sopimuksen 28 artikla).

67. Sopimuksen lisäpöytäkirjan 41 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.

68. Suurin osa Turkin kanssa tehdystä assosiaatiosopimuksesta johdetuista oikeuksista perustuu kuitenkin niihin hyvin

18 — Asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, 16 kohta; Kok. Ep. III, s. 153).

19 — Asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329, 21 kohta); asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781, 25 kohta; Kok. Ep. XIII, s. 255) ja edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Savas annetun tuomion 58 kohta.

konkreettisiin päätöksiin, joita assosiointineuvosto on tähän mennessä tehnyt.

Bulgarian kanssa tehty Eurooppa-sopimus

69. Kuten sopimuksen 1 artiklan 2 kohdasta ilmenee, sopimuksen tavoitteena on luoda asianmukainen perusta poliittiselle vuoropuhelulle ja Bulgarian asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön, kaupankäynnin laajenemiselle ja osapuolten välisille sopusointuisille taloudellisille suhteille. Johdanto-osan 17. perustelukappaleessa korostetaan lisäksi, että Bulgarian lopullinen tavoite on jäsenyys yhteisössä.

70. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot takaavat Bulgarian kansalaisten sijoittautumiselle kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin sen omille kansalaisilleen myöntämä kohtelu.

71. Verrattaessa näitä kahta sopimusta keskenään ilmenee selvästi, että kummallakaan ei pyritä kaikkien henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistamiseen. Molemmissa sopimuksissa viitataan vain kaupan laajentamiseen ja perustan luomiseen asteittaista yhteisöön liittymistä varten, mutta ei EY:n perustamissopimusta vastaaviin kehyksiin.

72. Se, että sopimuksen 59 artiklassa, jota vastaavaa määräystä ei ole Turkin kanssa tehdyssä assosiaatiosopimuksessa, mainitaan nimenomaisesti käsitteet maahan pääsy ja maassa oleskelu, osoittaa tässä yhteydessä sitäkin selvemmin, että tällä alalla annettavan lainsäädännön on edelleen kuuluttava jäsenvaltioiden toimivaltaan, mikä ilmenee jo Turkin kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen liittyvästä oikeuskäytännöstä.

73. Erityisesti assosiointineuvoston päätökset, joita tähän mennessä on tehty Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen mukaisesti, osoittavat selvästi, että Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus on vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisoikeuden osalta huomattavasti edistyksellisempi kuin Bulgarian kanssa tehty Eurooppa-sopimus. Tämä osoittaa, että Bulgarian kansalaisille, jotka haluavat toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina, ei voida antaa enempää oikeuksia kuin Turkin kansalaisille Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen perusteella.

74. Valittaja on sen perusteella, että Bulgaria pyrkii liittymään yhteisöön verrattain nopeassa tahdissa, yrittänyt antaa Bulgarian kanssa tehdylle Eurooppa-sopimukselle laajemman ulottuvuuden kuin Turkin kanssa tehdylle assosiaatiosopimukselle. Hän jättää kuitenkin

huomiotta sen, että sopimuksen poliittinen merkitys ja oikeudellinen merkitys on ehdottomasti erotettava toisistaan.

75. Vaikka Turkin kanssa tehtyyn assosiaatiosopimukseen liittyvä oikeuskäytäntö on osittain sovellettavissa, kuten edellä on todettu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka koskee turkkilaisten työntekijöiden implisiittistä oleskeluoikeutta Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen perusteella,[20] ei voida tältä osin soveltaa nyt käsiteltävään asiaan, jossa on kyseessä itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien Bulgarian kansalaisten sijoittautumisoikeus. Tämän oikeuskäytännön mukaan turkkilaisille työntekijöille työnteon osalta myönnetyt oikeudet merkitsevät väistämättä sitä, että asianomaisella henkilöllä on oleskeluoikeus, koska muutoin oikeus päästä työmarkkinoille ja oikeus työskennellä olisivat täysin vaikutuksettomia. Implisiittinen oleskeluoikeus on kuitenkin johdettu yksinomaan ja ainoastaan assosiaation kehittämisestä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehdystä assosiointineuvoston päätöksestä 1/80. Bulgarian kanssa tehdyssä Eurooppa-sopimuksessa ei ole tähän päätökseen verrattavissa olevaa määräystä.

76. Tätä oikeuskäytäntöä, joka oikeastaan koski vain turkkilaisia työntekijöitä, on tämän jälkeen sovellettu myös määräyksiin, jotka koskevat Turkin kansalaisten vapautta sijoittautua jäsenvaltioon.[21] Siinä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti korostanut, että implisiittinen oleskeluoikeus on voimassa vain Turkin kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta sovellettaessa.[22] Tämän perusteella on selvää, että yhteisön oikeuden nykytilassa — eli niin kauan kuin asiaa koskevia assosiointineuvoston päätöksiä ei ole tehty — näitä periaatteita ei voida soveltaa Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen yhteydessä.

77. Samoin sopimuksen 45 artiklan 1 kohtaan sisältyvä sijoittautumisen määritelmä[23] osoittaa selvästi, että sopimuksessa edellytetään, että bulgarialaisten työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien välille tehdään selvä ero, joten työntekijöihin mahdollisesti sovellettavia oikeuksia ei missään tapauksessa voida soveltaa ehdoitta myös itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

78. Myös seuraavan seikan perusteella voidaan päätellä, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa Bulgarian kansalaisille annettu sijoittautumisoikeus ei voi

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

21 — Edellä alaviitteessä 14 mainitun asiassa Savas annetun tuomion 63 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 14 mainitun asiassa Savas annetun tuomion 49 kohta.

23 — Sopimuksen 45 artiklan 5 kohdassa määrätään seuraavaa: " —,— Kansalaisten itsenäisenä ammatinharjoittajana ja liikeyrityksen johtajana toimimiseen ei sisälly oikeutta hakea tai vastaanottaa palkkatyötä toisen osapuolen työmarkkinoilla tai päästä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät ole täysin itsenäisiä ammatinharjoittajia, — —."

olla implisiittisen oleskeluoikeuden perusteena. Yhteisöjen tuomioistuin on näet poikennut tästä pääsäännöstä jopa niissä tapauksissa, joissa itsenäistä ammattia harjoittaville Turkin kansalaisille on myönnetty oleskeluoikeus assosiointineuvoston päätöksen 1/80 perusteella, jos hakija on hakemuksen esittämishetkellä oleskellut kyseisessä jäsenvaltiossa kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti. [24] Kyseisissä tapauksissa Turkin kansalaiset olivat alun perin vääriä tietoja antamalla saaneet oikeuden oleskella jäsenvaltiossa.

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

80. Voidaan siis todeta, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa annettu sijoittautumisoikeus on Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen tämänhetkisessä täytäntöönpanon vaiheessa tarkasti erotettava mahdollisesta oleskeluoikeudesta.

d) Ennen sopimuksen voimaantuloa alkanut lainvastainen oleskelu

81. Valittaja on erehdyttänyt kansallisia viranomaisia antamalla jo maahan tullessaan virheellisiä tietoja. Tältä osin on huomautettava, että valittajan oleskelu oli lainvastaista jo ennen sopimuksen voimaantuloa. [25] Ei ole myöskään tarpeen tutkia niitä oikeuksia, joita valittajalla olisi saattanut olla, koska työ- ja oleskeluluvat oli alun perin saatu väärin perustein. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa ei ole mitään viitteitä siitä, että tämä määräys korjaisi sen, että kansallista oikeutta on aikaisemmin rikottu.

82. Sen enempää sopimuksen syntyhistoria kuin sanamuotokaan eivät viittaa siihen, että sopimuspuolet olisivat sopimuksen tekohetkellä tarkoittaneet laillistaa ennen sopimuksen voimaantuloa alkaneen lainvastaisen oleskelun.

83. Koska sopimuksessa ei anneta edes implisiittistä oleskeluoikeutta sellaisillekaan henkilöille, joiden lainvastainen oleskelu jäsenvaltiossa on alkanut vasta sopimuksen voimaantulon jälkeen, kuten edellä on selvitetty, tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä henkilöihin, jotka olivat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella lainvastaisesti jo ennen sopimuksen voimaantuloa.

24 — Edellä alaviitteessä 15 mainitun asiassa Savas annetun tuomion 60 kohta ja asia C-285/95, Kol, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3069, 29 kohta).

25 — Ks. edellä alaviite 5.

84. Muutoin tämä määräys saattaisi jopa houkutella Bulgarian kansalaisia saapumaan jäsenvaltioon aluksi väärin perustein ja hakemaan tämän jälkeen kansallisia säännöksiä kiertäen oleskelulupaa, jonka myöntämiseen asianomainen jäsenvaltio ei enää voisi vaikuttaa, koska assosiaatiosopimuksessa annetaan oikeus tällaisen luvan saamiseen.

85. Sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa annetaan siis ainoastaan sellaisille Bulgarian kansalaisille, jotka jo oleskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti eli maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien kansallisten säännösten ja määräysten mukaisesti, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun nimenomaan pelkän sijoittautumisen osalta.

86. Koska on jo näytetty toteen, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa annetaan ainoastaan sijoittautumisoikeus mutta ei oleskeluoikeutta, on ilmeistä, että sopimuksen 59 artiklan oikeusvaikutus voi koskea vain sijoittautumisoikeutta, jos sitäkään. On kuitenkin pohdittava sitä, voidaanko sopimuksen 59 artiklalla rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa niiden määritellessä sijoittautumisoikeutta.

87. Sopimuksen 59 artiklassa määrätään siitä, että mitkään sopimuksen määräykset eivät estä jäsenvaltioita soveltamasta maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työoloja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista sekä palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan ja asetuksiaan, jos niillä ei mitätöidä tai heikennetä niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin osapuolelle sopimuksen tietyn määräyksen perusteella.

88. Kun näitä määräyksiä verrataan sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, ilmenee, että sopimuksen 59 artikla on osoitettu yksinomaan yhteisölle, jäsenvaltioille ja Bulgarialle ja että yksittäiset Bulgarian kansalaiset eivät voi johtaa siitä mitään välittömiä oikeuksia. Tämä selittää myös sen, miksi sopimuksen 59 artikla ei vaikuta millään tavoin edellä käsiteltyyn sopimuksen 45 artiklan 1 kohdan välittömään sovellettavuuteen.

89. Nimenomaan siltä osin kuin on kysymys Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen täytäntöönpanosta, jäsenvaltioilla on oltava oikeus kohdistaa tiettyä valvontaa Bulgarian kansalaisten maahan pääsyyn, maassa oleskeluun ja sijoittautumiseen.

90. Toisin kuin valittaja väittää, se, että sekä 59 artikla että 45 artiklan 1 kohta sijaitsevat sopimuksen IV osastossa, ei missään tapauksessa merkitse sitä, että sopimuksen 45 artiklan 1 kohta vaikuttaisi oleskeluoikeuteen tai että sitä ei saisi tältä osin rajoittaa jäsenvaltioiden toimenpiteillä. Se, että 59 artikla sijaitsee sopimuksen tässä kohdassa, osoittaa päinvastoin erityisen selvästi, että jäsenvaltioilla on

edelleen oikeus säännellä Bulgarian kansalaisten maahan pääsyä ja maassa oleskelua myös sijoittautumisoikeuden osalta.

91. Allekirjoittaessaan sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä olevaa yhteistä julistusta sopimuksen 59 artiklasta sopimuspuolet ovat lisäksi sopineet siitä, ettei pelkästään sen, että luonnollisilta henkilöiltä, jotka ovat tiettyjen sopimuspuolten kansalaisia, vaaditaan viisumia vaikka toisten sopimuspuolten kansalaisilta ei vaadita, katsota mitätöivän tai heikentävän määrätystä velvoitteesta johtuvia etuja.

92. Näistä sopimuspuolten itsensä laatimista tulkintasäännöistä, jotka ovat olennainen osa sopimusta, ilmenee jälleen selvästi, mihin tavoitteisiin sopimuksella pyritään, ja ne osoittavat kaikkien sopimuspuolten halunneen, että jäsenvaltioilla on edelleenkin oikeus antaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä itsenäisesti ja riippumattomasti.

93. Sopimuksen 46 artiklan 1 kohdasta ilmenee lisäksi selvästi, että jollei sopimuksen 45 artiklan 1 kohdasta muuta johdu, kukin sopimukseen liittynyt valtio voi säännellä yhtiöiden ja kansalaisten sijoittautumista ja toimintaa alueellaan sillä edellytyksellä, että näiden säännösten soveltaminen ei merkitse syrjintää. Näin ollen 59 artiklan ohella myös 46 artiklan 1 kohta osoittaa, että jäsenvaltioilla on edelleen huomattavaa sääntelytoimivaltaa sijoittautumisoikeuden osalta.

94. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen 45 artiklalla on Bulgarian kansalaisten sijoittautumisen osalta välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin kysymys on sen turvaamisesta, että Bulgarian kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden, mutta siinä ei anneta mitään maahan pääsyä eikä maassa oleskelua koskevaa oikeutta.

2) Kolmas kysymys

95. Vaikka kolmanteen kysymykseen vastaaminen ei ole tarpeen, kun ensimmäiseen kysymykseen on vastattu kieltävästi, otan kuitenkin toissijaisesti kantaa myös tähän kysymykseen. Kysymys koskee varsinaisesti sitä, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan säännökset ristiriidassa maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien sopimusmääräysten kanssa, eli sitä, miltä osin maahan pääsyä ja maassa oleskelua kos-

kevia säännöksiä voidaan soveltaa sijoittautumisoikeutta myönnettäessä.

96. Koska assosiaatiosopimuksen tai Eurooppa-sopimuksen määräykset ovat olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä,[26] ne ovat kansalliseen oikeuteen nähden etusijalla, mutta ainoastaan siltä osin kuin ne ovat todellisuudessa päällekkäisiä kansallisen oikeuden kanssa.

97. Nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavat säännökset eivät ole kuitenkaan yhteisön oikeusjärjestyksen vastaisia. Kyseisillä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevilla säännöksillä ainoastaan pannaan täytäntöön jäsenvaltion perusteltuja ja hyväksyttäviä intressejä eli säännellään kolmansien maiden kansalaisten valvomatonta maahan pääsyä ja estetään maahan sääntöjenmukaisesti saapuville henkilöille myönnettävien etujen väärinkäyttö.

98. Mistään säännöksestä ei myöskään ilmene, että henkilöltä evättäisiin maahan pääsy tai oleskelu jäsenvaltion alueella yksinomaan Bulgarian kansalaisuuden vuoksi.

99. Kyseisissä säännöksissä annetaan viranomaisille jonkin verran harkintavaltaa, jota ne ovat myös käyttäneet oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Yksittäisiä henkilöitä koskevia toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltion on tietenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Hakija ei kuitenkaan voi vedota suhteellisuusperiaatteeseen, jos hänen maahantulonsa on onnistunut vain viranomaisia erehdyttämällä. Se olisi etenkin sopimuksen tavoitteiden vastaista. Tässä yhteydessä ei myöskään voida pitää suhteettomana, jos vaaditaan, että valittajan on ensin poistuttava maasta ja sitten esitettävä Bulgariassa uusi oleskelulupahakemus ja siihen liittyvä sijoittautumislupahakemus.

100. Olisi sitä vastoin suhteellisuusperiaatteen vastaista, jos itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittaminen tehtäisiin riippuvaksi kansantaloudellisiin tai työmarkkinapoliittisiin näkökohtiin perustuvasta tarveharkinnasta tai jos sijoittautumislupahakemus hylättäisiin sillä perusteella, että jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä säädetään yleisestä maahan pääsyn rajoittamisesta.

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

26 — Ks. edellä 33 kohta.

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

102. On siis selvää, että erityisesti maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien kansallisten lakien ja hallinnollisten määräysten soveltaminen Bulgarian kansalaisiin ei ole ristiriidassa sopimuksen kanssa.

3) Neljäs kysymys

103. Vastaan myös neljänteen kysymyksen vain toissijaisesti, koska haluan selventää näkemystäni.

104. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö, jossa edellytetään hakijan osoittavan, että hänellä on taatut tulot, on niin ikään sopimusmääräysten mukainen. Tällaisella vaatimuksella selvitetään hakijan aikomusten vakavuus.

105. Sopimuksen 45 artiklan 5 kohdan a alakohdassa annetaan Bulgarian kansalaisille yksinomaan sijoittautumisoikeus jäsenvaltioon itsenäisinä ammatinharjoittajina. Vaatimuksella riittävien tulojen osoittamisesta voidaan muun muassa tutkia tätä edellytystä objektiivisesti loukkaamatta Bulgarian kansalaisten oikeuksia. Tämän lainsäädännön avulla voidaan sulkea järkevällä tavalla pois se, että hakemuksen tehneet bulgarialaiset pyrkivät tulemaan (Yhdistyneen kuningaskunnan) työmarkkinoille palkkatyöhön.

106. Kansallinen lainsäädäntö ei ole myöskään ristiriidassa sopimuksen 45 artiklan 1 kohdassa säädetyn periaatteen kanssa, jossa edellytetään yhdenveroista kohtelua vastaanottavan maan kansalaisiin nähden. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja Bulgarian kansalaiset kuuluvat eri sosiaaliturvajärjestelmiin, jotka on tässä tapauksessa otettava huomioon. Tähän mennessä Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen yhteydessä ei ole ollut sijoittautumisoikeuteen liittyvää säännöstöä, jossa edellytettäisiin jäsenvaltion tukevan taloudellisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia. Vastaanottavan jäsenvaltion on siten kyettävä selvittämään, voidaanko todellisuudessa olettaa, että hakijat ovat riippumattomia valtion maksamista suorituksista.

107. Viitattakoon lisäksi jäsenvaltioiden alueelle itsenäisinä ammatinharjoittajina toimimista varten saapuvien kolmansien maiden kansalaisten maahantulon sallimisen rajoituksista 30 päivänä marraskuuta 1994 annettuun neuvoston päätöslauselmaan,[28] jonka nojalla jäsenvaltioilla on oikeus vaatia näyttöä tuloista, kuten nyt käsiteltävässä asiassa on menetelty. Päätöslauselman A osaston 7 kohdassa vedotaan nimenomaisesti tarpeeseen estää riittävin toimenpitein se, että sellaiset henkilöt sijoittautuvat jäsenvaltioon, joilla ei ole tarvittavia taloudellisia edellytyksiä.

28 — EYVL 1996, C 274, 19.9.1996, s. 7.

108. Nyt käsiteltävään asiaan ei voida soveltaa myöskään periaatteita, jotka ilmenevät asiassa Levin annetusta tuomiosta [29], johon valittaja vetoaa ja joka koski näyttöä riittävistä varoista koskevan vaatimuksen lainvastaisuutta. Asiassa Levin antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksessa tarkoitettu työntekijän käsite ei riipu vähimmäistulon saamisesta. Tuomiossa pyrittiin määrittämään työntekijän käsite yhteisön tasolla yhteisön tehtävien ja tavoitteiden kannalta sekä ratkaisemaan sisämarkkinoiden peruskysymyksiä, jotka liittyivät EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) tarkoitettuun työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. On siis ilmeistä, että jo yksistään tästä syystä tämä oikeuskäytäntö ei ole sovellettavissa.

109. Nyt käsiteltävässä asiassa ovat ensinnäkin kyseessä itsenäisiin ammatinharjoittajiin sovellettevat oikeussäännöt, ja toiseksi nämä säännöt sisältyvät sopimukseen, joka ei tältä osin missään tapauksessa ole verrattavissa perustamissopimuksen määräyksiin. Tässä yhteydessä on viitattava jälleen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan eri sopimusten samankaltaisia tai samanlaisia määräyksiä on tulkittava ottaen huomioon sopimusten erilaiset tavoitteet ja edellytykset. [30] Lisäksi sopimuksen 59 artiklassa sallitaan nimenomaisesti maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien kansallisten säännösten soveltaminen.

110. Bulgarian kanssa tehdyn Eurooppasopimuksen tarkoitus ja päämäärä on siis sellainen, että riittävien varojen olemassaoloa koskevan näytön vaatiminen on sallittua Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovelletulla tavalla.

4) Viides kysymys

111. Koska kolmas ja neljäs kysymys liittyvät välittömästi kahteen ensimmäiseen, olen vastannut niihin toissijaisesti, kun taas viides eli viimeinen kysymys ei liity tällä tavoin kahteen ensimmäiseen.

112. Kysymys, joka liittyy edellytyksiin, joiden täyttyessä myönnetään oikeus saada korvausta sopimuksen rikkomisesta aiheutuvista vahingoista, ei liity välittömästi neljään ensimmäiseen kysymykseen, ja kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, se on enää puhtaasti hypoteettinen.

113. Tästä syystä jätän vastaamatta tähän kysymykseen.

29 — Asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035; Kok. Ep. VI, s. 351).

30 — Asia 270/80, Polydor, tuomio 9.2.1982 (Kok. 1982, s. 329; Kok. Ep. VI, s. 323).

VII Ratkaisuehdotus

114. Ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaisiin seuraavalla tavalla:

1) Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Bulgarian välisestä assosioinnista tehdyn Eurooppa-sopimuksen 45 artiklalla on Bulgarian kansalaisten sijoittautumisen osalta välitön oikeusvaikutus siltä osin kuin kysymys on sen turvaamisesta, että Bulgarian kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden, mutta siinä ei anneta mitään maahan pääsyä eikä maassa oleskelua koskevaa oikeutta.

2) Jäsenvaltio voi soveltaa maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevia lakeja ja hallinnollisia määräyksiään myös henkilöihin, jotka voivat tai voisivat sijoittautumisen yhteydessä vedota sopimuksen 45 artiklaan perustuvaan yhdenvertaiseen kohteluun, sillä edellytyksellä, ettei jäsenvaltio sovella näitä lakeja ja määräyksiä niin, että niillä mitätöidään tai heikennetään jollekin osapuolelle tietyn sopimusmääräyksen perusteella kuuluvia etuja.

3) Sopimuksen 45 artiklaa ja 59 artiklaa on tulkittava siten, että sellaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jonka mukaan toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus vaatia Bulgarian kansalaista, joka haluaa toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana, esittämään näytön riittävistä varoista, ei ole ristiriidassa kyseisten määräysten kanssa.