JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
25 päivänä marraskuuta 1999 *

I Pääasiaan liittyvät oikeussäännöt ja tosiseikat

1. High Court of Justice, Queen's Bench Division on pyytänyt 24.4.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 16.2.1998, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ensimmäistä kertaa EY—Turkki-assosiaatiota koskevien määräysten tulkintaa sijoittautumisvapauden osalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla esittämät ennakkoratkaisukysymykset ovat seuraavat:

"1) Onko Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta Ankarassa 12.9.1963 allekirjoitettua sopimusta [joka on toisaalta Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden ja yhteisön allekirjoittama] (jäljempänä sopimus) ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettua lisäpöytäkirjaa (jäljempänä lisäpöytäkirja) 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) sopimuksen 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

* Alkuperäinen kieli: Italia.

tässä jäsenvaltiossa, onko tämä 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?"

2. Sopimus on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY. [1] "Sen tarkoituksena on edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista, ottaen huomioon välttämättömän tarpeen turvata Turkin talouden nopeutettu kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elintason parantaminen, Turkin tasavallan yhteisöön myöhemmin tapahtuvan liittymisen helpottamiseksi". [2] Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sopimuksessa tarkoitettu assosiaatio on jaettu seuraaviin vaiheisiin: i) valmistava vaihe, jonka aikana Turkin tasavalta voi vahvistaa talouttaan yhteisön tuella; ii) siirtymävaihe, jonka aikana toteutetaan asteittain tulliliitto ja lähennetään talouspolitiikkaa ja iii) lopullinen vaihe, joka perustuu tulliliittoon ja merkitsee sopimuspuolten talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamista. [3] Viimeisen vaiheen soveltamisen säännöistä määrätään EY—Turkki -assosiaationeuvoston päätöksellä 1/95. [4]

Ennakkoratkaisupyynnössä mainittu sopimuksen 13 artikla kuuluu sopimuksen II osaston ("Siirtymävaiheen toteuttaminen") III lukuun ("Muita taloudellisluonteisia määräyksiä"), ja siinä todetaan, että "sopimuspuolet tukeutuvat EY:n perustamissopimuksen 52—56 ja 58 artiklaan [joista on tullut EY 43, EY 44, EY 45, EY 46 ja EY 48 artikla [5]] poistaakseen väliltään sijoittautumisvapauden rajoitukset."

1 — EYVL 1964, 217, s. 3685.

2 — Ks. sopimuksen johdanto-osa ja 2 artiklan 1 kohta (kursivointi tässä). Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

3 — Ks. asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 15 kohta).

4 — Ks. tulliliiton viimeisen vaiheen aloittamisesta 22 päivänä joulukuuta 1995 tehty EY—Turkki-assosiointineuvoston päätös N:o 1/95 (EYVL 1996, L 35, 1996, s. 1).

5 — EY:n perustamissopimuksen 52, 54 ja 56 artikla on muutettu; EY:n perustamissopimuksen 53 artikla on kumottu Amsterdamin sopimuksella.

3. Lisäpöytäkirja — jossa sopimuspuolet ovat määränneet sopimuksen mukaisen siirtymävaiheen toteuttamisen edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulun (ks. edellä 2 kohta) ja joka on korvannut sopimukseen alun perin liitetyt aiemmat pöytäkirjat — hyväksyttiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72. [6] Sen 62 artiklan ja 63 artiklan 2 kohdan mukaan lisäpöytäkirja liitteineen on sopimuksen erottamaton osa, ja se tuli voimaan 1.1.1973 (eli samana päivänä, jona Yhdistynyt kuningaskunta liittyi yhteisöön).

Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toisena säännöksenä viittaama lisäpöytäkirjan 41 artikla sisältyy II osaston ("Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus") II lukuun ("Sijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne") ja siinä todetaan 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 nämä 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." [7]

Assosiaationeuvosto ei ole hyväksynyt tähän päivään mennessä yhtään toimenpidettä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohdan nojalla.

6 — EYVL L 293, s. 1.

7 — Sopimuksen 13 artiklan teksti on esitetty edellä 2 kohdassa. Sopimuksen 14 artiklan mukaan "Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 55, 56 ja 58—65 artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset" [mainituista artikloista on tullut sittemmin EY 45, EY 46 ja EY 48—EY 54 artikla (EY:n perustamissopimuksen 56, 57, 59, 61, 63 ja 64 artikla on muutettu; EY:n perustamissopimuksen 62 artikla on kumottu Amsterdamin sopimuksella)]. Assosiaationeuvosto — johon toisaalta kuuluvat jäsenvaltioiden hallitusten, neuvoston ja komission jäsenet ja toisaalta Turkin hallituksen jäsenet — perustettiin sopimuksen 6 artiklan nojalla ja sen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavasti: "Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi — — ."

4. Nyt käsiteltävänä oleva asia alkoi kun Abdulnasir Savas, joka on Turkin kansalainen, pyysi High Court of Justicea käynnistämään judical review -menettelyn seuraavien seikkojen suhteen: i) menettely, jolla Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) oli kieltäytynyt myöntämästä hänelle lupaa oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa itsenäisenä ammatinharjoittajana, sekä ii) päätös panna toimeen häneen itseensä ja hänen vaimoonsa kohdistuvat karkotustoimenpiteet.

5. Aviopari Savas saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 22.12.1984, jolloin molemmilla puolisoilla oli lainmukainen matkailijaviisumi, jonka voimassaoloaika oli kuukausi ja johon oli liitetty nimenomainen ehto, jossa heiltä kiellettiin työnteko toisen palveluksessa sekä liiketoiminnan tai itsenäisen ammatin harjoittaminen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan asian osalta ei ole tiedossa, missä töissä Savasin puolisot mahdollisesti olivat tai mistä he saivat elantonsa heidän maahantuloviisuminsa 21.1.1985 tapahtuneen voimassaoloajan päättymisen ja marraskuun 1989 välisenä aikana, jolloin Abdulnasir Savas avasi paitoja valmistavan liikkeen. Vuonna 1991 Savasin puolisot ryhtyivät ensimmäisen kerran toimiin saattaakseen oleskelunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi. He pyysivät 31.1. ja 29.5.1991 päivätyillä kirjeillä asianajajiensa välityksellä Immigration and Nationality Department of the Home Officelta (jäljempänä IND) asian kannalta merkityksellisten *kansallisten* säädösten perusteella lupaa saada jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. IND pyysi 1.7.1991 Savasin puolisoilta tietoja heidän taloudellisesta tilanteestaan. IND ei kuitenkaan tutkinut viranomaistoiminnassa tapahtuneen virheen vuoksi heidän toimittamiaan myöhempiä tietoja viipymättä. Sen jälkeen kun Abdulnasir Savas oli joulukuussa 1992 avannut pikaruokaravintolan, IND otti 21.7.1993 uudelleen yhteyttä Savasin puolisoiden edustajiin, jotka toimittivat IND:n ja Secretary of Staten pyynnöstä lisätietoja useaan kertaan.

6. Secretary of State kieltäytyi 21.3.1994 myöntämästä Savasin puolisoiden pyytämää oleskelulupaa ja ilmoitti, että asiassa suunnitellaan heidän karkottamistaan. Secretary of State tutki Savasin puolisoiden hakemuksen sille kuuluvan harkintavallan mukaisissa rajoissa pitkäaikainen oleskelulupa (long residence concession) -nimistä lupaa koskevan lainsäädännön perusteella, jonka mukaan henkilö, joka on vähintään kymmenen vuoden ajan keskeytyksittä ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai joka on keskeytyksittä asunut siellä neljäntoista vuoden ajan siitä riippumatta, onko tämä asuminen ollut voimassa olevan lainsäädännön mukaista, voi erityisen tilanteensa nojalla saada luvan jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan rajoittamattomaksi ajaksi. Secretary of Staten mukaan Savasin puolisot eivät kuitenkaan täyttäneet yhtään näistä edellytyksistä eivätkä he myöskään voineet vedota muihin merkittäviin seikkoihin, kuten erityisiin siteisiin vastaanottavaan valtioon tai mahdollisiin humanitaarisiin syihin, joiden perusteella se voisi käyttää harkintavaltaansa heidän hyväkseen.

Immigration Adjudicator hylkäsi 13.12.1994 tehdyllä päätöksellä heidän valituksensa tästä karkotuspäätöksestä. Abdulnasir Savasin tämän jälkeen Immigration Appeal Tribunalille tekemä hakemus saada hakea muutosta tähän päätökseen hylättiin liian myöhään tehtynä. Hän oli avannut tällä välin, syyskuussa 1994, toisen pikaruokaravintolan. Savasin puolisoita koskenut karkotusmääräys annettiin

heille tiedoksi 31.8.1995; näiden toimien täytäntöönpanon jälkeen heille ei myönnetä lupaa palata Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ainakaan kolmeen vuoteen (lukuun ottamatta mahdollista karkotusmääräyksen peruuttamista painavista humanitaarisista syistä).

7. Abdulnasir Savasin edustajat vetosivat 30.10.1995 ensimmäisen kerran lisäpöytäkirjan 41 artiklaan oleskelulupahakemuksen perusteena. Heidän mukaansa tämä määräys, jolla on välitön oikeusvaikutus, estää Yhdistynyttä kuningaskuntaa soveltamasta Turkin kansalaisen oikeuteen sijoittautua sen alueelle muita kuin Yhdistyneen kuningaskunnan liittyessä yhteisöön 1.1.1973 voimassa olleita rajoituksia, jotka sisältyvät kansalliseen HC 510 -säädökseen, jolla tuolloin säädettiin vieraan maan kansalaisen maahansaapumisen jälkeisestä maahanmuuton valvonnasta.[8] Secretary of State teki 1.5.1996 päätöksen, johon nyt käsiteltävänä olevassa asiassa haetaan muutosta. Tästä päätöksestä käy ilmi, että Abdulnasir Savasin esittämä 41 artiklan tulkinta, vaikka sitä pidettäisiin oikeanakin, ei olisi kuitenkaan hyödyttänyt häntä. Ajankohtana, jona hän esitti oleskelulupaa koskevan hakemuksen yrittäjänä asianomaisella ei näet enää ollut voimassa olevaa oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, eikä hänellä siten ollut mahdollisuutta vaatia itselleen mitään oikeuksia mainitun HC 510 -säädöksen säännöksen perusteella.

8. Savas väitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, että lisäpöytäkirjan 41 artikla velvoittaa Secretary of Staten tutkimaan hänen jättämänsä hakemuksen HC 510 -säädöksen 21 §:n perusteella, koska säädöstä voidaan soveltaa kaikkiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan matkailijaviisumin nojalla saapuneisiin henkilöihin riippumatta siitä, *milloin he saivat luvan* ja mikä heidän maahanmuuttosäännösten mukainen asemansa oli *hakemuksen jättämisajankohtana.* Toissijaisesti Savas esitti, että silloinkin, jos asiassa olisi katsottu, ettei kansallista säännöstä voitu soveltaa hänen tapauksessaan, hänen esittämänsä oleskelulupahakemus olisi pitänyt tutkia sopimuksen johdanto-osan ja 13 artiklan sekä edellä mainitun 41 artiklan perusteella. Tällaisen tarkastelun nojalla olisi hänen mukaansa välttämättä täytynyt päätyä siihen, että tässä tapauksessa maastakarkotus olisi suhteeton seuraamus esitettyyn kansallisen maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön vastaiseen menettelyyn nähden.

9. Secretary of State puolestaan totesi, että henkilö, joka ei oleskele laillisesti jäsen-

8 — HC 510 säädöksen 21 §:ssä säädetään seuraavaa: "[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 myöntämiseen vaikuttavat erinäiset seikat, kuten: osoitus siitä, että hakija sijoittaa yritykseen omia varojaan osuutensa suhteessa; että hakija kykenee vastaamaan omasta osuudestaan yrityksen mahdollisista veloista ja että hänen osuutensa tuotosta on riittävä hänen itsensä ja hänen elätettävänään olevien henkilöiden elatukseen. Hakijan toiminta yrityksessä ei saa olla pelkkä naamioitu työsuhde ja asiassa on oltava selvästi osoitettavissa, että hänen ei tarvitse sen lisäksi yhdistää liiketoimintaan sellaista työtä, johon vaaditaan työlupaa. — — Luvan myöntämisen jälkeen hakijan oleskelulupaa voidaan pidentää enintään 12 kuukaudeksi kerrallaan ja siihen voidaan liittää ehtoja, joilla rajoitetaan luvan saaneen vapautta ottaa vastaan työtä. Henkilöiden, joille on ensin myönnetty oleskelulupa liiketoiminnan harjoittamista varten, oleskelulupaa voidaan jatkaa kohtuullisin ehdoin, mikäli edellä mainitut edellytykset ovat yhä olemassa alkuperäisen määräajan lopussa."

valtion alueella tai jolla ei muuten ole sen kansallisen lain perusteella oikeutta hakea maahantulolupaa, ei voi vedota tähän sopimukseen. Lisäksi Savasin tilanteessa oleva henkilö ei olisi sopimuksen lisäpöytäkirjan 41 artiklan sisällön vuoksi missään tapauksessa voinut vedota sopimukseen. Tällä määräyksellä ei näet Secretary of Staten mukaan ole välitöntä oikeusvaikutusta eikä Yhdistynyt kuningaskunta voi olla sen perusteella velvollinen soveltamaan Turkin kansalaisten sijoittautumisvapauden osalta 1.1.1973 voimassa olleita sääntöjä. Toissijaisesti Secretary of State katsoo, että Savasin vaatimus on perusteeton. HC 510 -säädöksen 21 §:ää voidaan sen mukaan soveltaa vain henkilöihin, jotka hakemuksen jättöhetkellä oleskelevat laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa matkailijaviisumin nojalla. Lisäksi HC 510 -säädöksen 4 §:n mukaan maahantuloviisumin voimassaoloajan päättymisen huomiotta jättäminen estäisi joka tapauksessa kantajan alkuperäisen oleskeluluvan muuttamisen.[9] Lopuksi Secretary of Staten mukaan maastakarkotus ei ole suhteeton seuraamus ulkomaalaiselle, joka on huomattavasti ylittänyt oleskelulupansa voimassaoloajan, kuten Savasin tapauksessa on tapahtunut.

II Oikeudellinen arviointi

10. Mielestäni on järkevää aloittaa tämän asian käsittely komission ehdotuksen mukaisesti ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämästä toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä, joka koskee sopimuksen 13 artiklan ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan mahdollista välitöntä oikeusvaikutusta. On näet selvää, että Savasin esittämä vaatimus olisi ilman muuta hylättävä, mikäli määräykset, joihin hän on High Court of Justicessa vedonnut, osoittautuisivat sellaisiksi, että niiden tarkoituksena ei ole säännellä välittömästi yksityisen oikeussubjektin asemaa tai niillä ei joka tapauksessa voida säännellä sitä. 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.[10]

11. Ennen kaikkea olen komission ja kaikkien yhteisöjen tuomioistuimessa asian

9 — Oleskeluluvan pidentämistä tai muuttamista koskeva HC 510 -säädöksen 4 § kuului seuraavasti: Seuraavassa määritetään, mitkä henkilöryhmät voivat saada luvan saapua [Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle] lyhyeksi ajaksi ja voivat hakea lupaansa muutosta sekä ne periaatteet, joita noudatetaan käsiteltäessä heidän hakemuksiaan tai muutettaessa lupia jollakin tavalla. Tätä koskevia päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat seikat; se, että hakija täyttää näissä säännöksissä edellytetyt muodolliset vaatimukset, jotka on asetettu oleskeluluvan saamiselle tai oleskelun pidentämiselle esittämästä syystä, ei ole ratkaisevaa hakemuksen hyväksymiseksi hakijan kannalta myönteisellä tavalla. Keskeistä on esimerkiksi se, onko asianomainen noudattanut maahantuloluvassa asetettuja määräaikoja ja ehtoja, osoittautuuko hänen oleskelunsa epätoivottavaksi hänen luonteensa, käytöksensä tai tuttavuuksiensa perusteella, onko hän vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, tai se, voidaanko hänet, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa pyydetyksi ajaksi, palauttaa toiseen valtioon.

10 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Demirel annetun tuomion 14 kohta; asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199, 15 kohta; Kok. Ep. XI, s. 9); asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3655, 31 kohta) ja asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2685, 60 kohta).

käsittelyyn osallistuneiden hallitusten kanssa yhtä mieltä siitä, että sopimuksen 13 artikla (ks. edellä 2 kohta) on luonteeltaan olennaisesti ohjelmaluonteinen. Tässä määräyksessä rajoitutaan näet ainoastaan mainitsemaan periaatteet, joihin Turkki, jäsenvaltiot ja yhteisö tukeutuvat toteuttaakseen välillään asteittain ja vastavuoroisesti yhteisön kansalaisten ja Turkin kansalaisten sijoittautumisvapauden. Ei ole sattumaa, että asiassa Demirel antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sopimuksen 12 artiklan määräys — joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja jonka sanamuoto on laadittu täsmälleen 13 artiklan mallin mukaan (ks. jäljempänä alaviite 17) — ei ole jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä välittömästi sovellettava yhteisön oikeuden sääntö. [11]

12. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan sanamuodosta voidaan sanoa, että sen 2 kohdan määräys on sekin pelkästään ohjelmaluonteinen, koska siinä vain todetaan assosiaationeuvoston toimivalta määrittää sopimuksen 13 artiklassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti kaikkien toimintaluokkien osalta aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti sopimuspuolet poistavat sijoittautumisoikeuden rajoitukset asteittain. Määräyksessä ei ole myöskään esitetty minkäänlaista määräaikaa sille, missä ajassa assosiaationeuvoston on käytettävä tätä toimivaltaa. [12]

Edellä mainitun 41 artiklan 1 kohdan määräyksessä (ks. edellä 3 kohta) ilmaistaan sen sijaan (myös palveluiden tarjonnan vapautta koskeva) standstill-lauseke, jota vastaa täysin EY:n perustamissopimuksen 53 artiklaa, joka (ennen artiklan kumoamista Amsterdamin sopimuksella) kuului sijoittautumisoikeutta koskevan III osaston 2. lukuun. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Costa vastaan ENEL antamassaan tuomiossa, että viimeksimainitun sisällön osalta "jäsenvaltioiden täten hyväksymä velvoite toteutetaan oikeudellisesti siten, että valtiot pidättäytyvät toteuttamasta toimenpiteitä. Velvoite on ehdoton, eivätkä sen täytäntöönpano tai vaikutukset riipu mistään valtioiden tai komission antamasta säädöksestä. Se on siten oikeudellisesti täydellinen, ja sillä voi sen vuoksi olla välittömiä oikeusvaikutuksia jäsenvaltioiden ja yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa. Näin nimenomaisesti ilmaistu kielto, joka on tullut voimaan koko yhteisössä perustamissopimuksella ja joka sen vuoksi on sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen, on osa näiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja koskee välittömästi niiden kansalaisia, joille on näin luotu yksilöllisiä oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava". [13] Vastaava koskee mielestäni myös lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa. Myös tässä määräyksessä esitetään todellakin selkeä ja täsmällinen velvoite tietyn lopputuloksen saavuttamiseen. Kaikki, joita asia koskee, voivat siten

11 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainitussa asiassa Demirel annetun tuomion 19—25 kohta.

12 — Toisin kuin lisäpöytäkirjan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaista toteuttamista koskevan 36 artiklan määräyksissä (ks. jäljempänä alaviite 17).

13 — Ks. asia 6/64, Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1141, erityisesti s. 1163).

määräyksen luonteen takia vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa, kun he vaativat sellaisten jäsenvaltion mahdollisesti antamien säännösten toteamista lainvastaisiksi ja siten sellaisiksi, että niitä ei voida soveltaa, joissa Turkin kansalaisten sijoittumiseen jäsenvaltion alueella sovelletaan muita kuin 1.1.1973 voimassa olleita rajoituksia. [14]

13. Toteamus, jonka mukaan 41 artiklan 1 kohdassa voidaan säännellä välittömästi yksityisten oikeussubjektien oikeusasemaa, ei kuitenkaan näytä olevan ristiriitainen, kun tarkastellaan sen sopimuksen tarkoitusta ja luonnetta, johon kyseinen määräys sisältyy. Sopimuksen tarkoituksena on nimittäin edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden kehittymistä — mukaan lukien itsenäisillä ammatinharjoittamisen aloilla toteutettava sijoittumisvapauden rajoitusten asteittainen poistaminen — Turkin kansan työllisyyden ja elintason parantamiseksi ja Turkin yhteisöön myöhemmin tapahtuvan liittymisen helpottamiseksi (ks. edellä 2 kohta). Lisäksi se seikka, että sopimuksen olennaisena tarkoituksena on edistää Turkin taloudellista kehitystä, minkä vuoksi yhteisön velvoitteet kyseistä kolmatta maata kohtaan ovat epäsuhtaisia, ei estä sopimuksen tiettyjen määräysten välitöntä oikeusvaikutusta. [15] Katson sen vuoksi toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa — toisin kuin sopimuksen 13 artiklassa — esitetään periaate, joka on riittävän täsmällinen ja ehdoton, jotta kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa sitä välittömästi, koska se soveltuu yksityisten oikeussubjektien oikeusasemasta säätämiseen.

14. Siirtykäämme nyt High Court of Justicen esittämiin ensimmäiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, jotka on esitetty edellä sanatarkasti (ks. 1 kohta). Ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle niiden käsittelemistä yhdessä. Niissä pyydetään määrittämään niiden oikeuksien sisältö, joihin Savasin tilanteessa oleva henkilö voi lainmukaisesti vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan nojalla. Hakijan mukaan tässä määräyksessä olisi viitattu EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa esitettyihin ja sittemmin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmennettyihin määräyksiin kokonaisuudessaan. Savas siis nähdäkseni väittää, että Turkin kansalaisten oikeusasema olisi täysin rinnastettu yhteisön kansalaisten asemaan jäsenvaltioihin sijoittautumisen vapauden ja sen säännön osalta, jonka mukaan Turkin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa samalla tavalla. Koska tämän kanteen perusteena olevan vapauden käyttäminen edellyttää välttämättä turkkilaisen siirtotyöläisen oleskeluoikeutta sen

14 — Ks. myös asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461), jossa yhteisöjen tuomioistuin tunnusti mm. niiden standstill-lausekkeiden välittömän oikeusvaikutuksen, jotka koskevat sellaisten uusien rajoitusten käyttöönottoa, jotka kohdistuvat niiden maahan muuttavien Turkin kansalaisten työskentelyn aloittamista, joilla on sopimuspuolina olevien valtioiden alueella voimassa olevan lainsäädännön mukainen oleskelu- ja työlupa, ja jotka sisältyvät Ankaran sopimuksen 12 artiklan toteuttamisesta 20 päivänä joulukuuta 1976 tehdyn päätöksen N:o 2/76 7 artiklaan sekä ETY:n ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan (kumpaakaan päätöstä ei ole julkaistu EYVL:ssä).

15 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Sürül annetun tuomion 69—72 kohta.

valtion alueella, johon hän on sijoittunut, [16] hakija esittää, ettei häneen (eikä vastaavasti myöskään hänen vaimoonsa) voida soveltaa mitään karkotustoimenpiteitä, vaikka niiden syynä olisi — kuten tässä tapauksessa — sekä asianosaiselle myönnetyn maahantuloviisumin voimassaoloajan että tässä viisumissa esitetyn työnteon kiellon noudattamatta jättäminen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi siis antaa myönteinen vastaus.

15. Savasin esittämät perusteet eivät kuitenkaan vakuuta minua. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan määräyksellä ei välittömästi myönnetä Turkin kansalaisille täydellistä ja ehdotonta oikeutta alkaa harjoittaa toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana eikä oikeutta perustaa ja johtaa yrityksiä jäsenvaltioissa samoin edellytyksin, joita vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaan sovelletaan valtion omiin kansalaisiin. Tosiasia on, että EY—Turkki-assosiaatiota koskevien määräysten joukossa ei ole sellaista määräystä, joka vastaisi 52 artiklaa perustamissopimuksella luodussa järjestelmässä. On totta, että sopimuspuolet ovat sitoutuneet toteuttamaan sijoittautumisvapauden välillään ottaen sen osalta perusteeksi asiaa koskevat perustamissopimuksen määräykset. Assosiaationeuvosto ei kuitenkaan ole, *toisin kuin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta*, [17] päättänyt aiotun vapauden rajoitusten asteittaisen poistamisen aikataulusta tai yksityiskohtaisista säännöistä sopimukseen sisältyvää ohjelmaluonteista määräystä toteuttaessaan (ks. lisäpöytäkirjan 41 artiklan 2 kohta). Savas ei siten voi perustaa väitettään, jonka mukaan turkkilaisten ammatinharjoittajien ja yrittäjien kohtelu olisi sijoittautumisvapauden osalta rinnastettava täysin perustamissopimuksessa määrättyihin sijoittautumisoikeuden periaatteisiin, 41 artiklan 1 kohdan määräyksen välittömään oikeusvaikutukseen.

16. Ei voida myöskään jättää huomiotta seuraavaa seikkaa: vaikka työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta siirtotyöläisiä, jotka ovat Turkin kansalaisia, on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kohdeltava niin pitkälle kuin mahdollista perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklassa ilmaistujen periaatteiden hengessä, nämä säännöt jasiten perustamissopimuksesta määräytyvät oikeudet

16 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 14 mainitussa asiassa Sevince annetun tuomion 29 kohta ja asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6781, 29—33 kohta; Kok. Ep. XIII, s. I-255). Ks. myös asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497, 27 kohta; Kok. Ep. III, s. 79); yhdistetyt asiat C-100/89 ja C-101/89, Kaefer ja Procacci, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4647, 19 kohta) ja asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, 17 kohta; Kok. Ep. XIII, s. I-19). Yhteisöjen tuomioistuin katsoo sen sijaan, että erityismääräyksen puuttuessa, jossa turkkilaiselle työntekijälle myönnettäisiin oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siellä, Turkin kansalaisen lailliseen työskentelyyn liittyvä oleskeluoikeus, sellaisena kuin se on taattu epäsuorasti mutta välttämättömänä päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa, lakkaa, jos asianomainen henkilö on tullut kokonaan ja pysyvästi työkyvyttömäksi (ks. asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995, Kok. 1995, s. I-1475, 40 kohta).

17 — Ks. erityisesti assosiaationeuvoston tekemät päätökset N:o 2/76 ja N:o 1/80 (ks. edellä alaviite 4), joiden tavoite on lisäpöytäkirjan 12 ja 36 artiklan täytäntöönpano. Sopimuksen 12 artiklan mukaan "Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaan [ETY:n perustamissopimuksen 48 ja 49 artiklasta on muutettuina tullut EY 39 ja EY 40 artikla ja 50 artiklasta on tullut EY 41 artikla] toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden"; lisäpöytäkirjan 36 artiklassa puolestaan määrättiin, että vapaa liikkuvuus yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä olisi toteutettu mainitussa 12 artiklassa esitettyjen periaatteiden ja assosiaationeuvoston määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti asteittaisesti ajanjaksona, joka alkaa sopimuksen voimaantulon jälkeisen 12. vuoden lopulla ja päättyy, kun sopimuksen voimaantulosta on kulunut 22 vuotta. Päätöksen N:o 2/76 1 artiklassa määritetään yhteisön ja Turkin välisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa ensimmäiseksi välivaiheeksi 1.12.1976 alkava neljän vuoden ajanjakso; päätöksellä N:o 1/80 assosiaationeuvosto asetti tavoitteekseen parantaa sosiaalisten etujen alalla työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettavaa järjestelmää päätöksellä N:o 2/76 luotuun järjestelmään nähden (ks. johdanto-osan kolmas kohta). Ks. myös lisäpöytäkirjan 39 artiklan perusteella assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemä päätös N:o 3/80, joka koskee Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä (EYVL 1983, C 110, s. 60).

koskevat vain niitä työntekijöitä, jotka täyttävät päätöksessä N:o 1/80 asetetut vaatimukset (toisin sanoen he ovat työskennelleet säännönmukaisesti kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoilla tietyn ajan).[18] Yhteisöjen tuomioistuin on tämän osalta 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".[19] Toisin sanoen ei ole ristiriitaista, että sopimuksen ansiosta palkkatyötä tekevien turkkilaisten asema on erilainen kuin muiden kolmansien maiden kansalaisten. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että sopimuksessa olisi tässä käsiteltävien seikkojen osalta rinnastettu kyseinen asema yhteisön työntekijöiden asemaan, ja tämä koskee erityisesti jäsenvaltion alueelle saapumista ja oikeutta oleskella siellä, mahdollisuutta uusia työlupa ja päästä vapaasti mihin hyvänsä palkkatyöhön.[20] Edellä oleva pitää paikkansa etenkin siksi, että yhteisöjen tuomioistuin on monta kertaa todennut, ettei EY—Turkki-assosiaatiota koskevilla määräyksillä rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa säännellä Turkin kan-

18 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Bozkurt annetun tuomion 20 kohta ja asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329, 20 ja 28 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot eivät voi myöskään asettaa ehtoja tai rajoituksia niiden täsmällisten ja ehdottomien oikeuksien soveltamiselle, jotka on tunnustettu päätöksessä N:o 1/80 niille Turkin kansalaisille, jotka täyttävät päätöksessä esitetyt vaatimukset (ks. esim. asia C-36/96, Günaydin ym., tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5143, 39 kohta ja asia C-98/96, Ertanir, tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5179, 57 kohta). Muistutan, että päätöksen N:o 1/80 II osaston ("Sosiaaliset määräykset") 1 jakson ("Työhön ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset") määräykset — jotka koskevat työskentelyyn liittyviä oikeuksia, joita asianomaisessa jäsenvaltiossa tietyn ajan säännönmukaisesti työskennelleillä turkkilaisilla työntekijöillä (6 artikla) ja heidän tässä jäsenvaltiossa oleskelevilla perheenjäsenillään (7 artikla) on vastaanottavassa jäsenvaltiossa —, ovat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisen lisävaihe. Tämän 6 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava: "Jollei hänen perheenjäsentensä vapaata oikeutta työskentelyyn koskevista 7 artiklan määräyksistä muuta johdu, turkkilaisella työntekijällä, joka työskentelee laillisilla työmarkkinoilla tietyissä jäsenvaltioissa, on oikeus:

— työskenneltyään säännönmukaisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi tässä jäsenvaltiossa samaa työnantajaa varten, jos hänellä on työpaikka;
— työskenneltyään säännönmukaisesti kolme vuotta vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa valitsemaltaan saman ammattialan työnantajalta työtarjous, joka on tehty tavanomaisin ehdoin ja joka on tämän valtion työvoimaviranomaisten rekisteröimä, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu;
— työskenneltyään säännönmukaisesti neljä vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä."

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu säännönmukainen työskentely — jota arvioidaan vastaanottavan jäsenvaltion Turkin kansalaisen maahansaapumista ja työnteon ehtoja koskevan lainsäädännön mukaan (ks. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Bozkurt annetun tuomion 27 kohta)— edellyttää vakiintunutta ja varmaa asemaa jäsenvaltion työmarkkinoilla sekä tämän vuoksi kiistatonta oleskeluoikeutta (ks. edellä alaviitteessä 14 mainitussa asiassa Sevince annetun tuomion 30 kohta ja edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Kus annetun tuomion 12 ja 22 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yksinomaan sellaisen Turkin kansalaisen vilpillisen menettelyn (virheellisen tiedon antaminen), jonka johdosta hänet tuomittiin lainvoimaisella tuomiolla ja jonka johdosta oleskelulupa peruutettiin, perusteella saaman oleskeluluvan jälkeisiä työskentelyjaksoja ei voida katsoa säännönmukaisiksi. Tällaisten työskentelykausien, joiden aikana turkkilaisella siirtotyöläisellä ei ollut laillista oleskeluoikeutta, ei voida sanoa perustuvan vakiintuneeseen asemaan työmarkkinoilla, ja niiden on katsottava olevan luonteeltaan pelkästään väliaikaisia; toisaalta tällaisissa olosuhteissa ei voida katsoa, että hänelle syntyy oikeuksia eikä hänelle niiden perusteella voi syntyä perusteltua luottamusta (ks. asia C-285/95, Kol, tuomio 5.6.1997, Kok. 1997, s. I-3069, 21 ja 25—29 kohta).

19 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Tetik annetun tuomion 29 kohta.

20 — Ks. julkisasiamies Darmonin 12.7.1994 esittämä ratkaisuehdotus, asia C-355/93, Eroglu, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5113, ratkaisuehdotuksen 23—25 kohta). Julkisasiamies totesi, että — — koska sopimuksessa, joka perustuu perustamissopimuksen 48 artiklaan, "laajennetaan asteittain erään yhteisön perusvapauden soveltamisala koskemaan Turkin kansalaisia, toisin sanoen pääsyä työmarkkinoille, [ja sillä] pyritään näin ollen samoihin tavoitteisiin kuin joita on asetettu yhteisön kansalaisten osalta", on totta, että Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa tarkoitettu työntekijän asema *siirtyy lähemmäksi* vastaavaa yhteisön käsitettä. Julkisasiamies on kuitenkin päätellyt tästä lausumasta ainoastaan, että kyseisestä sopimuksesta ilmenevää itse työntekijän käsitettä ei voida tulkita "kovin eri tavalla" kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tehty, varsinkaan kun suppean tulkinnan mahdollistavia perusteita ei ole.

salaisten oikeutta saapua niiden alueelle ja heidän ensimmäisen työsuhteensa ehtoja. [21]

Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta merkittävää on se, että rinnastamattomuuden periaatetta, joka pätee palkkatyötä tekeviin turkkilaisiin, on *vielä suuremmalla syyllä* sovellettava syistä, jotka on edellä osoitettu (ks. 15 kohta) niihin Turkin kansalaisiin, jotka aikovat muuttaa yhteisön alueelle toimiakseen *itsenäisinä* ammatinharjoittajina. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa turvataan sen välittömän oikeusvaikutuksen perusteella toki itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivan turkkilaisen siirtotyöläisen asema. Tämä merkitsee kuitenkin vain sitä, että jäsenvaltioita kielletään mainitun lisäpöytäkirjan voimaantulon jälkeen ottamasta käyttöön mahdollisia *uusia määräyksiä*, joissa turkkilaisten ammatinharjoittajien ja yrittäjien sijoittumiseen sovelletaan lainsäädäntöä, joka on aiempaan kohteluun verrattuna epäsuotuisampaa. Sopimuspuolet eivät siis ole muuttaneet sopimuksella ja lisäpöytäkirjalla niitä sijoittautumisvapauden rajoituksia, jotka olivat jo voimassa 1.1.1973 (ellei sopimuksen 9 artiklassa tarkoitetusta yleisestä syrjintäkiellon periaatteesta tällä alalla mahdollisesti muuta johdu; ks. jäljempänä 18—20 kohta). Toistan, että niissä ainoastaan sitoudutaan poistamaan ne asteittain. Tätä sitoumusta ei kuitenkaan ole toteutettu. Näin ollen jäsenvaltiot ovat mielestäni säilyttäneet sijoittautumisen osalta pääasiallisesti ehdottoman valtansa päättää Turkin kansalaisten saapumisesta ja oleskelusta alueellaan, heidän kansallisille työmarkkinoille sijoittumistaan koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (ks. edellä alaviite 21), *samoin kuin näille työmarkkinoille jo säännönmukaisesti sijoittuneiden turkkilaisten ammatinharjoittajien ja yrittäjien asemasta.* Katson sen vuoksi, ettei Savas voi perustaa vaatimustaan sijoittautumisoikeudesta Britannian alueelle (eikä myöskään vaatimusta oleskeluoikeudesta, joka seuraisi tietenkin ensimmäistä oikeutta) lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan määräyksen välittömään oikeusvaikutukseen.

17. Komissio vetoaa siihen, ettei kukaan nyt käsiteltävän asian hakijan tilanteessa oleva henkilö voi vaatia mitään oikeutta mainitun 41 artiklan 1 kohdan nojalla, vaikka hänen oleskelunsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa olisi kansallisen oikeuden mukaan lainmukainen. Omasta puolestani yhdyn tähän näkemykseen. En voi yhtyä tämän asian käsittelyyn osallistuneiden kansallisten hallitusten tässä asiassa yksimielisesti esittämiin päätelmiin. Viimeksi mainittujen mukaan on niin, että mikäli

21 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Kus annetun tuomion 25 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Günaydin ja Ertanir annetun tuomion 23 kohta, koskien päätöstä N:o 1/80, jossa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan erityisesti sen 6 artiklassa (ks. jäljempänä alaviite 22), määrätään ainoastaan *jäsenvaltioiden työmarkkinoille jo säännönmukaisesti sijoittuneiden* turkkilaisten työntekijöiden asemasta. Vastaavasti päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäinen kohta — vaikka sen mukaisesti tietyn jäsenvaltion yleisillä työmarkkinoilla työskentelevän turkkilaisen työntekijän perheenjäsenille myönnetään oikeus tehdä työtä asuttuaan valtiossa säännönmukaisesti tietyn ajan — tämä ei kuitenkaan rajoita kyseisen jäsenvaltion toimivaltaa antaa asianomaisille lupa muuttaa jäsenvaltiossa säännönmukaisesti työskentelevän turkkilaisen työntekijän luokse, säätää heidän oleskelustaan aina siihen saakka, kunnes heillä on oikeus vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, ja tarpeen vaatiessa myöntää heille itse määrittelemiensä edellytysten mukaisesti lupa tehdä työtä ennen ensimmäisen luetelmakohdan mukaisen, aluksi vaadittavan kolmen vuoden ajanjakson päättymistä (ks. asia C-351/95, Kadiman, tuomio 17.4.1997, Kok. 1997, s. I-2133, 32 kohta).

turkkilainen työntekijä oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa kansallisen oikeuden mukaisen laillisen luvan nojalla, tämä laillista oleskelua koskeva seikka on merkityksellinen arvioitaessa työnteon säännönmukaisuutta, joka on edellytyksenä sille, että turkkilaisilla siirtotyöläisillä on mahdollisuus vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa säädettyihin erityisiin oikeuksiin.[22] Tämä ajattelutapa pätee palkkatyötä tekevän työntekijän tapauksessa. Assosiaationeuvosto ei kuitenkaan ole, kuten tiedämme, pannut täytäntöön kaikkia sopimukseen sisältyviä sijoittautumisvapautta koskevia ohjelmaluonteisia normeja: tämä toimimattomuus huomioon ottaen ei näytä mahdolliselta soveltaa itsenäiseen ammatinharjoittajaan periaatetta, jolla määritellään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, EY—Turkki-assosiaation yhteydessä sovittuja sääntöjä ja jonka mukaan siirtotyöläisen työskentelyn *säännönmukaisuus* vastaanottavassa valtiossa johtaa siihen, että työntekijälle annetaan täsmällisiä, suojelemisen arvoisia subjektiivisia oikeuksia. Tarkennan, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tulkinta, jota ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, ei olisi loogisesti erilainen, vaikka Savasin puolisot olisivat hakeneet Britannian viranomaisilta lupaa oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa *ennen* maahantuloviisuminsa voimassaoloajan päättymistä, eli sellaisen ajan kuluessa, jona heillä oli laillinen oleskeluoikeus.

18. Tämän jälkeen minun sallittaneen täydellisyyden nimissä pohtia tapausta toistaiseksi käsittelemättä jääneestä näkökulmasta. Voisiko hakijan tilanteessa oleva henkilö vedota sopimuksen 9 artiklassa vahvistettuun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleiseen periaatteeseen voidakseen vaatia oikeutta sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä *jopa ilman, että hän tarvitsisi Secretary of Staten HC 510 -säädöksen 21 §:n nojalla antamaa henkilökohtaista lupaa*? Sopimuksen 9 artikla, joka sisältyy sopimuksen II osastoon (jonka otsikkona on "Siirtymävaiheen täytäntöönpano"), kuuluu seuraavasti: "Sopimuspuolet toteavat, että sopimuksen soveltamisalalla kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä yhteisön perustamissopimuksen 7 artiklassa [josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 6 artikla, josta on sitten muutettuna tullut EY 12 artikla] ilmaistun periaatteen mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten erityissäännösten ja määräysten soveltamista, jotka voidaan antaa 8 artiklan nojalla."[23]

Ensi näkemältä voisi useastakin syystä ajatella, että tässä esitetyt seikat soveltui-

22 — Ks. edellä alaviite 18 ja sitä vastaava tekstin osa.

23 — Mainitussa 8 artiklassa määrätään seuraavaa: "Assosiaationeuvosto vahvistaa 4 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi [toisin sanoen tulliliiton asteittain tapahtuvan toteuttamisen sekä Turkin ja yhteisön talouspolitiikkojen lähentämisen, jotta voidaan varmistaa assosiaation toimivuus ja tämän päämäärän kannalta välttämättömien yhteisten hankkeiden edistäminen] niillä yhteisön perustamissopimuksessa tarkoitetuilla aloilla, erityisesti tässä osastossa tarkoitetuilla aloilla, annettavien säännösten ja määräysten edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulun, jotka on otettava huomioon, sekä kaikki tarpeellisiksi osoittautuvat suojalausekkeet".

sivat sovellettaviksi tässä asiassa. Ennen kaikkea sopimuksessa yleisellä tasolla vahvistettu yhdenvertaisen kohtelun periaate on *välineellinen määräys, ei aineellinen.* Näin ollen 9 artikla liittyy siihen, että jäsenvaltiot soveltavat muita säännöksiä muitten yleissopimusten kattamiin ja niissä säädettyihin tosiseikastoihin, ja siinä asetetaan jäsenvaltioille velvoite olla kohtelematta ilman loogista ja asianmukaista perustetta eri tavoin omia kansalaisiaan ja jäsenvaltion alueella asuvia Turkin kansalaisia.[24] Lopuksi HC 510 -säädöksen 21 §:ää on tulkittava siten, että siinä edellytetään Secretary of Staten myöntämää lupaa yritystoimintatarkoituksessa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tapahtuvaa sijoittumista varten ainoastaan sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka ovat *kolmannen maan kansalaisia* ja jotka ovat saapuneet maahan matkailijaviisumin nojalla.[25] Sen vuoksi vaikuttaisi siltä, että Savasin tilanne kuuluu alaan, jolla voidaan soveltaa *välittömästi* mainittua yhdenvertaisen kohtelun velvoitetta. Sijoittautumisoikeus ja oleskeluoikeus, joihin hän vetoaa, johtuisivat sekä syrjintäkiellon periaatteen että Britannian maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön soveltamisesta, joista jälkimmäinen näyttäisi antavan Britannian ja yhteisön kansalaisille oikeuden perustaa ja hallinnoida yhtiöitä ilman poliisiviranomaisten erityistä lupaa. Riittää, että todetaan sopimuksen 9 artiklan olevan välittömästi sovellettavissa, jotta tämän asian hakija saisi tehokasta oikeussuojaa, mikäli Yhdistyneen kuningaskunnan asiaan kuuluvan lainsäädännön soveltaminen johtaisi Turkin kansalaisten ilmeiseen syrjintään heidän kansalaisuutensa perusteella.[26]

Toisaalta se, ettei Savas eikä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ole viitannut mainittuun 9 artiklaan, ei estä edellä hypoteettisesti esittämääni syrjinnän

24 — Asiassa on merkitystä sillä, että lisäpöytäkirjasta puuttuu erityinen määräys, jossa varmistettaisiin 37 artiklan tavoin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta (ks. jäljempänä alaviite 30) jäsenvaltioiden velvoite taata Turkin kansalaisten ja jäsenvaltion omien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sijoittautumisvapauden alalla.

25 — On sanottava, että itsenäisen ammatinharjoittamisen ehdoksi asetettavan aiemman henkilökohtaisen luvan kaltainen sijoittautumisvapauden rajoitus, joka jäsenvaltion lainsäädännössä koskee maahan sijoittautumista suunnittelevia yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisia *vaikka he täyttäisivätkin ehdot, joita valtio asettaa omille kansalaisilleen*, on selvästi asiaa koskevien perustamissopimuksen määräysten vastainen, siinäkin tapauksessa, että kyseinen ammatti kuuluisi säädeltyihin ammatteihin (ks. esim. asia 11/77, Patrick, tuomio 28.6.1977, Kok. 1977, s. 1199, 15 kohta; Kok. Ep. III, s. 423).

26 — Toisaalta olen jo huomauttanut, että sopimuksesta puuttuu EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa, joka on sijoittautumisvapauden alalla erityinen ilmaus kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevasta yleisperiaatteesta, vastaava määräys (ks. edellä 15 kohta ja alaviite 24). Sen vuoksi tapauksissa, joissa henkilöitä, jotka eivät saa suojaa yhteisön oikeuden erityisten säännösten perusteella, kohdellaan perusteettomasti syrjivästi, yhtäläisen kohtelun velvoitteen vastaiset sisäiset säännökset voidaan todeta sopimuksen 9 artiklan vastaisiksi (ks. soveltuvilta osin julkisasiamies Jacobsin 13.4.1989 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. I-1468, 14 kohta). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintunut periaate, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 6 artiklaa voidaan soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin yhteisön oikeuden sääntelemiin tilanteisiin, joita varten perustamissopimuksessa ei ole erityisiä sääntöjä kansallisuuteen perustuvasta syrjintäkiellosta (ks. esim. yhdistetyt asiat C-92/92 ja C-326/92, Collins ym., tuomio 20.10.1993, Kok. 1993, s. I-5145; Kok. Ep. XIV, s. I-385; asia C-43/95, Data Delecta ja Forsberg, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4661 ja asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2691, 63 kohta).

tarkastelua. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ottaa huomioon myös sellaisia yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallisen tuomioistuimen esittämissä ennakkoratkaisupyynnöissä ei viitata, mutta jotka ovat merkityksellisiä pääasian ratkaisun kannalta. [27]

19. Totesin nyt käsiteltävän asian kirjallisen käsittelyn jälkeen asiassa Sürül [28] esittämässäni täydentävässä ratkaisuehdotuksessa, että sopimuksen 9 artiklan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä. [29] Ehdotin sen tulkitsemista yhdessä lisäpöytäkirjan 37 ja 39 artiklan [30] kanssa siten, että se estäisi jäsenvaltiota vaatimasta, että Sürulin aseman kaltaisessa asemassa olevalla Turkin kansalaisella [31] olisi oltava erityinen oleskelulupa, jonka perusteella hänellä on oikeus asua valtion alueella pysyvästi, jotta hänellä olisi oikeus saada Saksan lainsäädännön mukaisen lapsilisän ja sen täydennysosan kaltaista perhe-etuutta, jos tällaista asiakirjaa ei vaadita valtion alueella asuvilta omilta kansalaisilta. [32]

20. Toisin kuin Sürülin tapauksessa, katson, että jäsenvaltioiden ja Turkin tekemässä sopimuksessa vahvistetun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleisen periaatteen soveltamisesta ei voi seurata, että Savasin esittämä vaatimus oleskeluluvan saamisesta olisi hyväksyttävä *ikään kuin hän olisi Britannian tai joka tapauksessa yhteisön kansalainen.* Tarkoitukseni ei ole väittää, etteivät sijoittautu-

27 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 73/63 ja 74/63, Internationale Crediet- en Handelsvereniging Rotterdam, tuomio 18.2.1964 (Kok. 1964, s. 1); asia 70/77, Simmenthal, tuomio 28.6.1978 (Kok. 1978, s. 1453); asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207); asia C-114/91, Claeys, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6559) ja asia C-280/91, Viessmann, tuomio 18.3.1993 (Kok. 1993, s. I-971, 15 kohta).

28 — Ks. julkisasiamies La Pergolan 17.12.1998 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999, (Kok. 1999, s. I-2685).

29 — Edellisessä alaviitteessä mainittu ratkaisuehdotus, 6—12 kohta.

30 — Lisäpöytäkirjan 37 artiklassa edellytetään kaikkien jäsenvaltioiden (siis ilman Turkin taholta vaadittua vastavuoroisuutta) turvaavan "yhteisön alueella työskentelevälle kansalaisuudeltaan turkkilaiselle työntekijälle järjestelmän, jossa heitä ei työolojen tai palkan osalta syrjitä kansalaisuuden perusteella niihin työntekijöihin nähden, jotka ovat yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisia". Jäljempänä 39 artiklassa määrätään, että "assosiaationeuvosto vahvistaa yhteisön alueella liikkuvia turkkilaisia työntekijöitä ja heidän yhteisössä asuvia perheitään koskevat sosiaaliturva-alan säännökset".

31 — Toisin sanoen Turkin kansalainen, joka on i) perheen yhdistämistä varten saanut muuttaa sellaisen puolisonsa luo, joka on Turkin kansalainen ja joka asuu yhteisön jäsenvaltion alueella ja joka yliopisto-opiskelun ohella työskentelee toisen palveluksessa sivutoimista työtä varten myönnetyn työluvan perusteella tietyn enimmäistuntimäärän viikossa ja joka ii) asuu laillisesti puolisoineen vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

32 — Edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa Sürül annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin päätyi lopulta samanlaiseen ratkaisuun, mutta perusti sen — kuten olin esittänyt asiassa C-262/96 12.2.1998 esittämässäni aiemmassa ratkaisuehdotuksessa — päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohtaan, toisin sanoen säännökseen, jota saksalaisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskivat. Yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan yhdenvertaisen kohtelun säännössä määrätään velvollisuudesta saavuttaa tietty lopputulos, ja se on perusolemukseltaan sellainen, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa voidakseen vaatia sitä jättämään soveltamatta jäsenvaltion lainsäädännön sellaiset syrjivät säännökset, joissa asetetaan oikeuden myöntämiselle edellytys, jonka täyttymistä ei vaadita jäsenvaltion omilta kansalaisilta, eikä tätä varten vaadita täydentävien soveltamistoimenpiteiden hyväksymistä. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdalla vain pannaan täytäntöön ja konkretisoidaan nimenomaan sosiaaliturvan alalla kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon yleisperiaate, joka sisältyy sopimuksen 9 artiklaan, jossa viitataan ETY:n perustamissopimuksen 12 artiklaan (josta on muutettuna tullut 6 artikla) (ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Sürül, tuomion 63 ja 64 kohta).

misoikeus ja oleskeluoikeus voisi abstraktisesti katsottuna kuulua kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon soveltamisalaan. Katson kuitenkin, että — arvioitaessa sitä, onko se erilainen kohtelu, jota sovelletaan Britannian lainsäädännön mukaan hakijan kanssa samanlaisessa tilanteessa oleviin henkilöihin, katsottava sopimuksen 9 artiklassa tarkoitetuksi "kansalaisuuteen perustuvaksi syrjinnäksi" — ei ole syytä etääntyä moneen kertaan mainitsemastani periaatteesta, [33] jonka mukaan sopimuksen nojalla Turkin kansalaisille kuuluvaa asemakokonaisuutta ei voida yleisesti katsoa samanarvoiseksi yhteisön kansalaisille perustamissopimuksen nojalla kuuluvan aseman kanssa. Jotta kaikille jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus säilyttää alueelleen saapuvien siirtotyöläisvirtojen hallinta, turkkilaisten siirtotyöläisten maahansaapumisen edellytyksistä säädetään yksinomaan kyseisen valtion kansallisessa oikeudessa, ja heidän mahdollisuutensa saada työlupa riippuu yksinomaan heidän oleskelulupaoikeudellisten asemiensa sääntöjen mukaisuudesta. Yhteisöjen tuomioistuin omaksui tämän arviointiperusteen käsitellessään päätöksen N:o 1/80 6 artiklan tulkintaa (ks. edellä alaviite 18), mutta sitä on sovellettava myös sijoittautumisvapauteen. Kuten Britannian viranomaiset ovat perustellusti todenneet, EY—Turkki-assosiaatiojärjestelmän puitteissa Turkin kansalaisille myönnetyillä oikeuksilla pyritään yksinomaan mahdollistamaan niiden siirtotyöläisten myöhempi sosiaalinen ja taloudellinen integraatio vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotka jo oleskelevat laillisesti jäsenvaltion alueella työntekijöinä (palkansaajina tai ammatinharjoittajina) tai heidän perheenjäseninään. [34] On ilmeistä, ettei nyt käsiteltävän asian hakijan tapaus ole tällainen, sillä hän piti parempana asettumista valtion alueelle tosiasiallisesti salaa ja hän haki asemansa saattamista voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi vasta myöhemmin jo tapahtuneiden tosiasioiden perusteella. Mielestäni on näin ollen todettava, ettei Savasin kaltainen Turkin kansalainen — joka oli saanut luvan saapua jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä lyhyen aikaa matkailijana ja jolle oli määrätty ehdoton työskentelykielto mutta joka jäikin maahan laittomasti niin pitkäksi aikaa, että perusti ja johti siellä yrityksiä — voi vedota sopimuksen 9 artiklan määräyksiin, jotta hän saisi sijoittautumisoikeuden jäsenvaltiossa ilman, että hänen olisi saatava sitä varten kansallisen oikeuden mukainen ulkomaalaispoliisin aiemmin myöntämä lupa.

21. Koska esitän yhteisöjen tuomioistuimelle, että se antaa kielteisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen, on tuskin tarpeellista lisätä, että muiden ennakkoratkaisukysymysten käsittely ei ole tarpeen.

33 — Ks. edellä alaviitteet 20 ja 21 ja niihin liittyvät ratkaisuehdotuksen tekstin osat.

34 — Tässä voisi olla kysymyksessä esimerkiksi sellaisen Turkin kansalaisen tilanne, joka vetoaa kansalaisuuteen perustuvaan syrjintäkieltoon voidakseen pidentää oleskelulupaansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa voidakseen jatkaa itsenäisen ammatin harjoittamista tai yritystoimintaa, johon hänellä jo on lainmukainen lupa.

III Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Toisaalta Turkin tasavallan ja toisaalta ETY:n jäsenvaltioiden sekä yhteisön 12.9.1963 Ankarassa allekirjoittaman Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen 13 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Sopimuspuolten 23.11.1970 Brysselissä allekirjoittaman lisäpöytäkirjan, joka on liitetty sopimukseen, 41 artiklan 1 kohdasta seuraa jäsenvaltioille selvä, täsmällinen ja ehdoton velvoite olla ottamatta käyttöön Turkin kansalaisten sijoittautumisvapautta koskevia muita kuin 1.1.1973 voimassa olleita rajoituksia. Edellä mainitun 41 artiklan 1 kohdalla ei myönnetä sellaiselle Turkin kansalaiselle sijoittautumisoikeutta eikä lupaa oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, joka on jäänyt maahan lainmukaisen matkailijaviisumin voimassaoloajan päätyttyä kyseisen valtion kansallisen maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti ja työskennellyt siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana. Edellä esitetyissä olosuhteissa mainittu määräys ei estä vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia kieltäytymästä myöntämästä 1.1.1973 voimassa olleen asian kannalta merkityksellisen lainsäädännön nojalla turkkilaiselle siirtotyöläiselle lupaa jäädä alueelleen.