UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2013 *

Ennakkoratkaisupyyntö — ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus — Assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artikla — Standstill-lausekkeet — Laillisen oleskelun käsite

Asiassa C-225/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 9.5.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.5.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

C. Demir

vastaan

Staatssecretaris van Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— C. Demir, edustajanaan advocaat J. P. Sanchez Montoto,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Noort, B. Koopman ja C. Wissels,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja A. Wiedmann,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato F. Urbani Neri,

— Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja M. van Beek,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 13 artiklan tulkintaa. Assosiaationeuvosto on perustettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella, jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot sekä yhteisö ja joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus).

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat C. Demir ja Staatssecretaris van Justitie (oikeusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä Staatssecretaris) ja jossa on kyse oleskelulupaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista siten, että otetaan täysin huomioon tarve turvata Turkin talouden nopeutuva kehitys sekä Turkin kansan työllisyyden ja elinolojen kohentaminen.

4 Kyseisen sopimuksen 12 artiklan sanamuodon mukaan ”sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”.

5 Mainitun sopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. – –”

Päätös N:o 1/80

6 Päätöksen N:o 1/80 II luvun 1 jakson otsikko on ”Työhön ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset”, ja se sisältää 6–16 artiklan.

7 Kyseisen päätöksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

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

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

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

2. Vuosiloma ja äitiysloma sekä poissaolo työtapaturman tai sairauden vuoksi lyhyen aikaa rinnastetaan säännönmukaisiin työskentelykausiin. Toimivaltaisen viranomaisen asianmukaisesti toteamat omasta tahdosta riippumattomat työttömyyskaudet ja poissaolo pitempiaikaisen sairauden vuoksi, vaikka niitä ei rinnasteta säännönmukaisiin työskentelykausiin, eivät vaikuta haitallisesti niihin oikeuksiin, jotka on saatu aikaisempien työskentelykausien perusteella.

3. Yksityiskohtaiset säännöt 1 ja 2 kohdan soveltamisesta annetaan kansallisessa lainsäädännössä.”

8 Mainitun päätöksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

9 Saman päätöksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän jakson määräyksiä on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu.

2. Kyseiset määräykset eivät vaikuta kansallisesta lainsäädännöstä tai Turkin ja yhteisön jäsenvaltioiden kahdenvälisistä sopimuksista johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin siltä osin kuin niiden kansalaisiin sovelletaan kansallisen lainsäädännön tai kyseisten sopimusten mukaan edullisempaa järjestelyä.”

10 Päätöksen N:o 1/80 16 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen päätöksen II luvun I jakson määräyksiä sovelletaan 1.12.1980 alkaen.

Alankomaiden oikeus

11 Ulkomaalaisten Alankomaihin tuloa ja siellä oleskelua säänneltiin 1.12.1980 ulkomaalaislailla (Vreemdelingenwet; Stb. 1965, nro 40) ja kyseisen lain täytäntöönpanosta annetulla asetuksella (Vreemdelingenbesluit; Stb. 1966, nro 387).

12 Kyseisen asetuksen 41 §:n 1 momentin c kohdan mukaan ulkomaalaiset, jotka halusivat oleskella Alankomaissa yli kolmen kuukauden ajan, saivat tulla Alankomaiden alueelle ainoastaan, jos heillä oli voimassa oleva passi, johon oli liitetty voimassa oleva väliaikainen oleskelulupa. Tällaista lupaa koskevan vaatimuksen tarkoituksena oli etenkin laittoman maahantulon ja oleskelun ehkäiseminen.

13 Raad van Staten (ylimmän asteen hallintotuomioistuin) edellä mainittujen kansallisten säännösten nojalla antaman tuomion johdosta varsinaista oleskelulupaa koskevaa hakemusta ei voitu hylätä väliaikaisen oleskeluluvan puuttumisen perusteella, jos kyseisen hakemuksen jättämisajankohtana kaikki muut edellytykset olivat täyttyneet. Kyseisen luvan puuttuessa Alankomaiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua pidettiin kuitenkin laittomana.

14 Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annettu laki (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet; Stb. 2000, nro 495; jäljempänä vuoden 2000 laki) ja ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit; Stb. 2000, nro 497; jäljempänä vuoden 2000 asetus) tulivat voimaan 1.4.2001.

15 Vuoden 2000 lain 1 §:n h kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa ja tämän lain perusteella annetuissa säännöksissä tarkoitetaan:

– –

h) ’väliaikaisella oleskeluluvalla’ ulkomaalaisen lähtövaltionsa tai pysyvän asuinpaikkansa valtion Alankomaiden diplomaattisesta edustustosta tai konsulaatista taikka, jos niitä ei ole, lähimmässä maassa sijaitsevasta edustustosta taikka Alankomaiden Antillien kuvernöörin toimistosta tai Aruban kuvernöörin toimistosta henkilökohtaisesti hakemaa ja mainitun edustuston, konsulaatin tai toimiston myöntämää ja ulkoasiainministerin antamaan ennakkolupaan perustuvaa viisumia yli kolmen kuukauden oleskelua varten.”

16 Kyseisen lain 8 §:n a ja f kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen voi oleskella laillisesti Alankomaissa ainoastaan, jos

a) hänellä on tämän lain 14 §:ssä tarkoitettu määräaikainen oleskelulupa.

– –

f) odotettaessa päätöstä 14 ja 28 §:ssä tarkoitetusta oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta kyseisen hakemuksen nojalla tehdyssä päätöksessä tai tuomioistuimen antamassa päätöksessä määrätään, ettei ulkomaalaista ole karkotettava niin kauan kuin hakemusta ei ole ratkaistu.”

17 Mainitun lain 16 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tavanomaista määräaikaista oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos

a) ulkomaalaisella ei ole voimassa olevaa väliaikaista oleskelulupaa, jonka myöntämisen perusteena on sama oleskelun tarkoitus kuin se, jota varten oleskelulupaa haetaan.”

18 Vuoden 2000 asetuksen 3.1 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaista, joka on tehnyt hakemuksen oleskeluluvan myöntämiseksi, ei voida karkottaa, jollei kyseinen hakemus merkitse ministerin mukaan saman hakemuksen toistamista.

19 Kyseisen asetuksen 3.71 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Vuoden 2000 lain 14 §:ssä tarkoitettu määräaikaista oleskelulupaa koskeva hakemus hylätään, jos ulkomaalaisella ei ole voimassa olevaa väliaikaista oleskelulupaa.

– –

4. Ministeri ei voi soveltaa 1 momenttia, jos hän katsoo, että sen soveltaminen johtaa ilmeisen vakavaan epäoikeudenmukaisuuteen.”

20 Jos väliaikaista oleskelulupaa ei ole, Alankomaiden alueelle tulon ja siellä oleskelun katsotaan olevan laitonta. Ulkomaalaisista vuonna 2000 annetun yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000) mukaan velvollisuus pyytää väliaikaista oleskelulupaa ennen Alankomaihin saapumista mahdollistaa sen, että viranomaiset voivat etukäteen tarkastaa, että hakijana oleva ulkomaalainen täyttää kaikki kyseisen luvan myöntämisen edellytykset ennen Alankomaiden alueelle tuloaan.

21 Ulkomaalaisten työtekijöiden työskentelystä annetun lain (Wet arbeid buitenlandse werknemers), joka oli voimassa 1.9.1995 saakka, mukaan työnantajat eivät saaneet ottaa palvelukseensa ulkomaalaista ilman toimivaltaisen ministerin lupaa, ja työnantajan ja ulkomaalaisen oli pyydettävä työhönottolupaa. Ulkomaalaisena ei tuota lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä sovellettaessa pidetty henkilöä, joka oleskeli laillisesti Alankomaissa ja jolla oli toimivaltaisen ministerin antama lausunto muun muassa siitä, että hänen sallitaan ulkomaalaislain mukaisesti oleskella Alankomaiden alueella siellä asuvan Alankomaiden kansalaisen luona.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 C. Demir on syntynyt 25.9.1973, ja hänellä on Turkin kansalaisuus. Hän saapui Alankomaihin ensimmäistä kertaa 1.10.1990. Hänet karkotettiin, minkä jälkeen hän palasi kyseiseen jäsenvaltioon ja teki 4.11.1992 oleskelua koskevan hakemuksen voidakseen asua Alankomaissa sellaisen henkilön kanssa, joka on Alankomaiden kansalainen.

23 Vaikka hänen hakemuksensa ja hänen tämän jälkeen nostamansa kanne hylättiin, Demir teki 19.4.1993 uuden hakemuksen oleskeluluvan saamiseksi siten, että hän voisi asua Alankomaissa yhdessä puolisonsa kanssa, joka on Alankomaiden kansalainen. Kyseinen hakemus hyväksyttiin ja hänelle myönnettiin oleskelulupa ajanjaksoksi 7.5.–19.9.1993 ja oleskeluluvan voimassaoloaikaa jatkettiin myöhemmin 18.7.1995 asti.

24 Tuon ajanjakson aikana Demir työskenteli useiden työnantajien palveluksessa yhteensä yli kymmenen kuukauden ajan työskentelemättä kuitenkaan saman työnantajan palveluksessa vähintään yli yhden vuoden ajan.

25 Puolisoiden erottua Demir teki vuosina 1995–2002 useita oleskelulupaa koskevia hakemuksia vetoamalla eri perusteisiin. Yhtäkään näistä hakemuksista ei hyväksytty, eikä yksikään hylkäämispäätöksistä nostetuista kanteista menestynyt.

26 Demir teki 1.2.2007 kolmivuotisen työsopimuksen alankomaalaisen yrityksen kanssa. Tuota työpaikkaa varten Centrum voor Werk en Inkomen (työ- ja tulokeskus) myönsi 2.1.2008 tekemällään päätöksellä kyseiselle työnantajalle työhönottoluvan, joka oli voimassa 7.1.–7.12.2008. Kyseisen luvan voimassaoloaikaa ei myöhemmin jatkettu.

27 Demir teki 13.2.2007 tavanomaista määräaikaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen voidakseen ottaa vastaan palkkatyötä. Staatsecretaris hylkäsi hakemuksen 26.4.2007 tekemällään päätöksellä ja vahvisti kyseisen hylkäämisen sittemmin 10.9.2007.

28 Noita Staatsecretarisin päätöksiä perusteltiin sillä, että Demirillä ei ollut voimassa olevaa väliaikaista oleskelulupaa, että hän ei kuulunut sellaisten ulkomaalaisten ryhmään, jotka on vapautettu oleskelulupaa koskevasta velvollisuudesta, ja että hän ei täyttänyt päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettua edellytystä siitä, että hänen on pitänyt työskennellä palkattuna työntekijänä saman työnantajan palveluksessa yhden vuoden ajan.

29 Rechtbank 's-Gravenhage (Haagin aluetuomioistuin) vahvisti 16.6.2008 antamallaan tuomiolla Staatsecretarisin ratkaisun ja hylkäsi Demirin nostaman kanteen. Kyseinen tuomioistuin katsoi muun muassa, että koska Demirillä ei ollut väliaikaista oleskelulupaa, hänen asemansa oli sääntöjenvastainen, joten hän ei voinut vedota päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan.

30 Demir valitti tuosta tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

31 Raad van State on tämän perusteella päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että tätä määräystä sovelletaan ensimmäistä maahantulon sallimista koskevaan aineelliseen ja/tai muodolliseen edellytykseen myös silloin, kun tällaisella edellytyksellä, kuten käsiteltävässä asiassa väliaikaisella oleskeluluvalla, on tarkoituksena muun muassa ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen varsinaisen oleskeluluvan hakemista, ja onko edellytystä tältä osin pidettävä yhdistetyissä asioissa C-317/01 ja C-369/01, Abatay ym., 21.10.2003 annetun tuomion 85 kohdassa tarkoitettuna toimenpiteenä, jota voidaan vahvistaa?

2) a) Mikä merkitys on tässä yhteydessä annettava päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa asetetulle laillista oleskelua koskevalle vaatimukselle?

b) Onko tässä yhteydessä merkityksellistä, että kansallisen lainsäädännön perusteella itse hakemuksen jättäminen merkitsee sitä, että oleskelu on laillista sen ajan, kun hakemuksesta ei ole tehty hylkäävää päätöstä, vai onko merkityksellistä ainoastaan se, että oleskelua ennen hakemuksen jättämistä pidetään kansallisen lainsäädännön perusteella laittomana?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että kyseisessä määräyksessä vahvistettu standstill-lauseke koskee jäsenvaltion alueelle myönnettävän ensimmäisen maahantuloluvan aineellisia ja/tai muodollisia edellytyksiä myös silloin, kun näillä edellytyksillä on tarkoituksena muun muassa ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen varsinaisen oleskeluluvan hakemista.

33 Alustavasti on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittuun 13 artiklaan sisältyvä standstill-lauseke estää yleisesti toteuttamasta sellaisia uusia kansallisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiselle jäsenvaltion alueella asetetaan sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan tässä jäsenvaltiossa (ks. asia C-242/06, Sahin, tuomio 17.9.2009, Kok., s. I-8465, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 On myös tunnustettu, että kyseisessä määräyksessä kielletään jäsenvaltioita siitä alkaen, kun päätös N:o 1/80 on tullut voimaan kyseessä olevan jäsenvaltion osalta, ottamasta lainsäädännössä käyttöön uusia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiseen kohdistuvia rajoituksia, mukaan luettuina rajoitukset, jotka liittyvät Turkin kansalaisille, joiden tarkoituksena on käyttää tätä vapautta kyseisessä valtiossa, tämän jäsenvaltion alueelle myönnettävää ensimmäistä maahantulolupaa koskeviin aineellisiin ja/tai menettelyllisiin edellytyksiin (ks. vastaavasti asia C-92/07, komissio v. Alankomaat, tuomio 29.4.2010, Kok., s. I-3683, 49 kohta).

35 Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa olevan käsitteen ”laillisesti” osalta oikeuskäytännössä todetaan sen merkitsevän sitä, että turkkilaisen työntekijän tai hänen perheenjäsenensä on täytynyt noudattaa vastaanottavan jäsenvaltion maahantuloa, oleskelua ja tarvittaessa työskentelyä koskevia sääntöjä niin, että hän on laillisesti kyseisen jäsenvaltion alueella. Tätä määräystä ei siis voida soveltaa Turkin kansalaiseen, jonka asema on sääntöjenvastainen (ks. vastaavasti em. asia Sahin, tuomion 53 kohta).

36 On siis katsottu, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus mainitun päätöksen voimaantulon jälkeenkin vahvistaa toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa niiden Turkin kansalaisten osalta, joiden asema on sääntöjenvastainen (em. yhdistetyt asiat Abatay ym., tuomion 85 kohta).

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion alueelle myönnettävää ensimmäistä maahantulolupaa koskevalla aineellisella ja/tai muodollisella edellytyksellä on tarkoituksena muun muassa ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen varsinaisen oleskeluluvan hakemista, katsoa, ettei saman päätöksen 13 artiklassa vahvistettua standstill-lauseketta sovelleta sen vuoksi, että edellytys merkitsee toimenpidettä, jota voidaan vahvistaa edellä olevassa kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

38 Kuten tämän tuomion 36 kohdasta seuraa, tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää sitä, että niiden Turkin kansalaisten, joihin toimenpiteitä sovelletaan, asema on sääntöjenvastainen, joten vaikka kyseiset toimenpiteet voivat koskea tällaisen sääntöjenvastaisuuden vaikutuksia ilman, että toimenpiteet kuuluisivat päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa vahvistetun standstill-lausekkeen soveltamisalaan, niillä ei kuitenkaan saa pyrkiä määrittelemään sääntöjenvastaisuutta itseään.

39 Kun kyseisen päätöksen jälkeen toteutetulla vastaanottavan jäsenvaltion toimenpiteellä pyritään määrittelemään Turkin kansalaisten aseman säännönmukaisuuden arviointiperusteet vahvistamalla tai muuttamalla niitä aineellisia ja/tai muodollisia edellytyksiä, jotka koskevat kyseisten kansalaisten tuloa sen alueelle, siellä oleskelua ja tarvittaessa siellä työskentelyä, ja kun nuo edellytykset merkitsevät uutta turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiseen kohdistuvaa rajoitusta mainitussa 13 artiklassa ilmaistussa standstill-lausekkeessa tarkoitetulla tavalla, kyseistä lauseketta ei voida jättää soveltamatta pelkästään sen perusteella, että toimenpiteen tavoitteena on ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen oleskeluluvan hakemista.

40 Tällainen rajoitus, jonka tavoitteena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiselle jäsenvaltion alueella asetetaan sellaisia edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan, on kielletty paitsi, jos se kuuluu kyseisen päätöksen 14 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten alaan tai se on perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä taikka sillä voidaan taata laillisesti tavoitellun päämäärän toteutuminen, sekä paitsi, jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

41 Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka laittoman maahantulon ja oleskelun ehkäisemiseen liittyvä päämäärä on yleistä etua koskeva pakottava syy, on myös tärkeää, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata tuon päämäärän toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi.

42 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kun vastaanottavan jäsenvaltion toimenpiteellä pyritään määrittelemään Turkin kansalaisten aseman säännönmukaisuuden arviointiperusteet vahvistamalla tai muuttamalla niitä aineellisia ja/tai muodollisia edellytyksiä, jotka koskevat kyseisten kansalaisten tuloa sen alueelle, siellä oleskelua ja tarvittaessa siellä työskentelyä, ja kun nuo edellytykset merkitsevät uutta rajoitusta turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiselle kyseisessä artiklassa ilmaistussa standstill-lausekkeessa tarkoitetulla tavalla, tuota lauseketta ei voida jättää soveltamatta pelkästään sen perusteella, että toimenpiteellä on tarkoituksena ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen oleskeluluvan hakemista.

Toinen kysymys

43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että oleskelu on ”laillista” silloin, kun asianomaisella henkilöllä on väliaikainen oleskelulupa, joka on voimassa vain odotettaessa oleskeluoikeudesta tehtävää lopullista päätöstä.

44 Tässä yhteydessä on todettava, että – kuten tämän tuomion 35 kohdassa on huomautettu – päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettu käsite ”laillisesti” merkitsee sitä, että turkkilaisen työntekijän tai hänen perheenjäsenensä on täytynyt noudattaa vastaanottavan jäsenvaltion maahantuloa, oleskelua ja tarvittaessa työskentelyä koskevia sääntöjä niin, että hän on laillisesti kyseisen jäsenvaltion alueella.

45 Tuota käsitettä on selvitetty tarkemmin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Abatay ym. annetun tuomion 84 kohdassa päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa käytetyn säännönmukaisen työskentelyn lähikäsitteen kannalta.

46 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että säännönmukainen työskentely edellyttää vakiintunutta ja varmaa asemaa kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoilla ja tämän perusteella riidatonta oleskeluoikeutta (asia C-268/11, Gülbahce, tuomio 8.11.2012, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Turkin kansalaisen työskentelyä sellaisen väliaikaisen oleskeluluvan perusteella, joka on voimassa vain hänen odottaessaan lopullista päätöstä oleskeluoikeudestaan, ei siis voida luonnehtia säännönmukaiseksi (ks. vastaavasti asia C-187/10, Unal, tuomio 29.9.2011, Kok., s. I-9045, 47 kohta).

48 Tästä seuraa, että kyseisen päätöksen 13 artiklassa tarkoitettu käsite ”laillisesti” liittyy vakiintuneeseen ja varmaan asemaan jäsenvaltion alueella, mikä edellyttää sitä, ettei asianomaisen oleskeluoikeutta ole riitautettu. Sellaiseen väliaikaiseen oleskelulupaan perustuvien Turkin kansalaisen oleskelujaksojen tai tarvittaessa työskentelyjaksojen, joka on voimassa vain hänen odottaessaan lopullista päätöstä oleskeluoikeudestaan, ei voida katsoa olevan mainitussa artiklassa tarkoitetulla tavalla säännönmukaisia.

49 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, ettei oleskelu ole ”laillista” silloin, kun asianomaisella on väliaikainen oleskelulupa, joka on voimassa vain odotettaessa oleskeluoikeudesta tehtävää lopullista päätöstä.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Assosiaation kehittämisestä Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella, jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot sekä yhteisö ja joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kun vastaanottavan jäsenvaltion toimenpiteellä pyritään määrittelemään Turkin kansalaisten aseman säännönmukaisuuden arviointiperusteet vahvistamalla tai muuttamalla niitä aineellisia ja/tai muodollisia

edellytyksiä, jotka koskevat kyseisten kansalaisten tuloa sen alueelle, siellä oleskelua ja tarvittaessa siellä työskentelyä, ja kun nuo edellytykset merkitsevät uutta rajoitusta turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden käyttämiselle kyseisessä artiklassa ilmaistussa standstill-lausekkeessa tarkoitetulla tavalla, tuota lauseketta ei voida jättää soveltamatta pelkästään sen perusteella, että toimenpiteellä on tarkoituksena ehkäistä laitonta maahantuloa ja oleskelua ennen oleskeluluvan hakemista.

2) **Päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, ettei oleskelu ole ”laillista” silloin, kun asianomaisella on väliaikainen oleskelulupa, joka on voimassa vain odotettaessa oleskeluoikeudesta tehtävää lopullista päätöstä.**

Allekirjoitukset