JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
8 päivänä toukokuuta 2001 [1]

1. Koska assosiaatiosopimuksilla on yhteisön oikeudessa välimuotoisen sopimuksen asema, [2] niitä voidaan vertailla perustamissopimukseen perustuvien periaatteiden kanssa.

2. Siitä riippumatta, kuuluvatko assosiaatiosopimukset kehitysyhteistyötarkoituksessa tehtyjen sopimusten ryhmään vai niin sanottujen "liittymistä edeltävien" sopimusten ryhmään, [3] niiden tulkinta edellyttää hyvin usein niiden tekijöiden huolellista tutkimista, jotka erottavat ne yhteisön oikeuden perinteisistä periaatteista. Näin on etenkin, kun eräillä näistä periaatteista, joita on mukautettu sopimusten erityistavoitteiden huomioon ottamiseksi, on kaikesta huolimatta huomattava asema niiden soveltamisalalla.

3. Näistä periaatteista henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu niihin, joita on kaikkein useimmin tarkasteltu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Erityisesti työntekijöiden vapaa liikkuvuus on antanut aihetta useisiin tuomioihin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehtyä sopimusta sovellettaessa. [4]

4. Nyt esillä oleva asia liittyy sen kohde eli henkilöiden vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä maahantulo- ja oleskeluoikeus huomioon ottaen tähän edeltävään oikeuskäytäntöön. Muilta osin se kuitenkin eroaa tästä oikeuskäytännöstä.

5. Nyt kyseessä olevat Eurooppa-sopimusten määräykset eivät nimittäin koske työntekijöiden vapaata liikkuvuutta vaan sijoittautumisvapautta. Tähän vapauteen vetoavat kolmansien maiden kansalaiset aikovat sijoittautua jäsenvaltion alueelle harjoittaakseen siellä ammattitoimintaa itsenäisesti. Terminologian samanlaisuudesta huolimatta pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva sijoittautumisvapautta koskeva oikeudellinen järjestelmä ei itse asiassa ole sama kuin se, joka on perustamissopimuksella otettu käyttöön yhteisön kansalaisten osalta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Assosiaatiosopimuksen on "katettava koko se ala, joka jää kauppasopimuksen ja liittymissopimuksen väliin" (W. Hallstein, jota C. Blumann on lainannut "Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification" -symposiumin yleisissä päätelmissä, *Actes du colloque*, Bruylant, 1999, s. 319). C. Blumann on lisäksi todennut, että assosiaatiosopimuksen piti sellaisena, kuin se alunperin käsitettiin, kattaa "kaikki se, mikä ylitti kauppasopimuksen mutta jäi laajentumisen alapuolelle" (sama).

3 — Flamand-Lévy, B., "Essai de typologie des accords externes", *Actes du colloque*, em. teos, s. 66.

4 — EYVL 1964, 217, s. 3687 (jäljempänä ETY—Turkki-assosiaatiosopimus).

6. Toinen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan pääasian erityispiirre on se, että toiminta, josta siinä on kysymys, on prostituutio. Kun otetaan huomioon prostituution harjoittamistapaa ympäröivä epämääräisyys, sen kyseenalaisuus ihmisen arvokkuuden kunnioittamisen kannalta ja sen seuraukset yleiselle järjestykselle, sitä voidaan monessa suhteessa pitää toimintana, jota on ensi arviolta vaikea osoittaa jonkin tietyn oikeudellisen järjestelmän alaisuuteen.

I Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

7. Pääsian oikeudenkäynnissä asianosaisina ovat toisaalta kaksi Puolan kansalaista eli Jany ja Szepietowska ja neljä Tšekin kansalaista eli Padevetova, Zacalova, Hrubcinova ja Überlackerova [5] ja toisaalta Staatssecretaris van Justitie. [6] Kyseiset kolmansien maiden kansalaiset ovat asettuneet asumaan Alankomaihin eri aikoina toukokuun 1993 ja lokakuun 1996 välillä ulkomaalaislain perusteella, ja he kaikki työskentelevät prostituoituina Amsterdamissa (Alankomaat).

8. Kukin pääasian kantajista on toimittanut Amsterdam-Amstellandin alueellisen poliisiviranomaisen päällikölle hakemuksen, jossa pyydetään oleskelulupaa ammatin harjoittamiseksi itsenäisenä prostituoituna. Oikeusministeriön Immigratie- en Naturalisatdienst (maahanmuutto- ja kansalaisuusosasto) [7] on hylännyt hakemukset. Pääasian kantajat ovat vaatineet kyseistä viranomaista oikaisemaan hylkäävät päätökset, mutta oikaisuvaatimukset on samoin todettu perusteettomiksi 6.2.1997 tehdyillä päätöksillä sillä perusteella, että prostituutio on kiellettyä tai se ei ainakaan ole sosiaalisesti hyväksytty työnteon muoto eikä sitä voida pitää sen enempää säännöllisenä työnä kuin vapaana ammattinakaan.

9. Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Alankomaat) on 1.7.1997 antamissaan tuomioissa katsonut, että Alankomaiden viranomaisten 6.2.1997 tekemistä hylkäävistä päätöksistä nostetut kanteet olivat perusteltuja, ja se on kumonnut päätökset perustelujen puutteellisuuden vuoksi.

10. IND on käsitellyt pääasian kantajien oikaisuvaatimukset uudelleen ja todennut 12.6.1998, 23.6.1998, 3.7.1998 ja 9.7.1998 tekemissään päätöksissä ne kaikki perusteettomiksi.

11. Pääasian kantajat ovat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nostamissaan kanteissa vaatineet Alankomaiden viranomaisten uusien päätösten kumoamista.

5 — Jäljempänä pääasian kantajat.

6 — Jäljempänä oikeusministeriön valtiosihteeri.

7 — Jäljempänä IND.

12. Pääasian kantajat katsovat, että heillä on suoraan Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista 16 päivänä joulukuuta 1991 tehdyn Eurooppa-sopimuksen [8] 44 artiklan perusteella ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tšekin tasavallan välisestä assosioinnista 4 päivänä lokakuuta 1993 tehdyn Eurooppa-sopimuksen [9] 45 artiklan perusteella oikeus tulla Alankomaihin itsenäisinä prostituoituina ja erityisesti oikeus kohteluun, joka ei ole epäedullisempi kuin kohtelu, jota Alankomaiden kuningaskunta soveltaa omiin kansalaisiinsa.

13. Pääasian kantajien mukaan assosiaatiosopimuksissa käytetty käsite "taloudellinen toiminta ja itsenäinen ammatti" ei merkitykseltään eroa EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 43 artiklan toinen kohta) sijoittautumisvapauden soveltamisalan rajaamiseen käytetyn käsitteen "itsenäinen ammatti" merkityksestä.

14. Pääasian kantajat ovat mielestään lisäksi näyttäneet toteen, että he todella työskentelevät itsenäisinä ammatinharjoittajina ja että he täyttävät kaikki tätä koskevat lakisääteiset velvollisuudet. Pääasian kantajien mukaan heidän asemaansa itsenäisinä ammatinharjoittajina ei voida kyseenalaistaa vetoamalla toiminnan vaatimien investointien vähäisyyteen, sillä työpanoksella on toiminnassa ratkaiseva merkitys. Pääasian kantajien mielestä oikeusministeriön valtiosihteeri on väärässä korostaessaan yrityksen perustamista ja johtamista koskevaa edellytystä.

15. Oikeusministeriön valtiosihteeri on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vedonnut siihen, ettei prostituutio ole assosiaatiosopimusten soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Se, ettei prostituutiota ole nimenomaisesti jätetty assosiaatiosopimusten soveltamisalan ulkopuolelle, johtuu hänen mukaansa siitä, että se on useimmissa sopimusvaltioissa kielletty jo lainsäädännöllä.

16. Oikeusministeriön valtiosihteerin mukaan sen sallimiseen, että assosioituneista maista tulevat prostituoidut saavat tulla Alankomaihin sijoittautumistarkoituksessa, liittyy petosriskejä, koska itsenäisen yrityksen olemassaolo tai osallisuus yhtiöön voi olla teeskentelyä, jolla pelkästään pyritään oleskeluoikeuden saamiseen assosiaatiosopimuksen perusteella. Oikeusministeriön valtiosihteeri on erityisesti todennut, ettei ole olemassa keinoa, jolla voitaisiin varmistua siitä, että pääasian kantajat todella toimivat itsenäisesti tai että he ovat tulleet Alankomaihin vapaasta tahdostaan. Ei myöskään ole mahdollista saada selville, voivatko he määrätä omista tuloistaan vapaasti vai ovatko he jonkun sellaisen palveluksessa, jolle he joutuvat luovuttamaan osan tuloistaan.

17. Oikeusministeriön valtiosihteeri katsoo, että vaikka prostituution myönnettäisiin olevan assosiaatiosopimuksissa tarkoitettua taloudellista toimintaa, nyt esillä

8 — EYVL 1993, L 348, s. 2; jäljempänä EY—Puola-assosiaatiosopimus.

9 — EYVL 1994, L 360, s. 2; jäljempänä EY—Tšekki-assosiaatiosopimus.

olevassa asiassa pääasian kantajat vetoavat assosiaatiosopimuksiin perustuviin oikeuksiin ilman, että heillä olisi aikomusta perustaa tai johtaa omia yrityksiään. Oikeusministeriön valtiosihteeri huomauttaa tältä osin, että pääasian kantajat asuvat Alankomaissa vain lyhyen aikaa vuodesta ja "sijoittavat toimintaansa pääasiallisesti oman työpanoksensa eivätkä riskipääomaa".

läheiset ja kestävät suhteet, jotta Puola voi osallistua Euroopan yhdentymiskehitykseen ja lujittaa ja laajentaa aiemmin luotuja suhteita — —

— —

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

ottavat huomioon yhteisön ja Puolan väliset taloudelliset ja yhteiskunnalliset erot sekä tunnustavat, että tämän assosioinnin tavoitteet olisi toteutettava tämän sopimuksen aiheellisin määräyksin,

A *Yhteisön oikeussäännöt*

EY—Puola-assosiaatiosopimus

— —

18. EY—Puola-assosiaatiosopimus on 121 artiklansa mukaan tullut voimaan 1.2.1994.

ovat tietoisia siitä, että Puolan lopullinen tavoite on jäsenyys yhteisössä ja että osapuolten käsityksen mukaan tämä assosiointi tukee tämän tavoitteen saavuttamista".

19. Sopimuksen johdanto-osan [10] mukaan osapuolet

"tunnustavat, että yhteisö ja Puola haluavat voimistaa [perinteisiä] siteitä[än] ja luoda molemminpuolisuuteen perustuvat

20. Assosiaatiosopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on erityisesti kehittää kauppaa ja tasapuo-

10 — Johdanto-osan 2., 12. ja 15. perustelukappale.

lisia kauppasuhteita osapuolten välillä ja siten edistää voimistuvaa taloudellista kehitystä sekä hyvinvointia Puolassa sekä luoda asianmukaiset kehykset Puolan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön.

21. Nyt esillä olevassa asiassa merkitykselliset EY—Puola-assosiaatiosopimuksen määräykset sisältyvät IV osastoon, jonka otsikko on "Työntekijöiden liikkuvuus, sijoittautumisoikeus [ja] palvelujen tarjoaminen".

22. EY—Puola-assosiaatiosopimuksen II lukuun, jonka otsikko on "Sijoittautuminen", sisältyvän 44 artiklan 3 ja 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"3 Kukin jäsenvaltio myöntää tämän sopimuksen voimaantultua puolalaisille yhtiöille ja Puolan kansalaisille 48 artiklan mukaisen sijoittautumisen osalta kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin niiden omien yhtiöiden ja kansalaisten kohtelu, ja myöntää alueelleen sijoittautuneiden puolalaisten yritysten ja Puolan kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi kuin sen omille yhtiöille ja kansalaisille myönnetty kohtelu.

4 Tässä sopimuksessa tarkoitetaan

a) *'sijoittautumisella'*:

i) kansalaisten oikeutta ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan. Kansalaisten itsenäiseen ammatinharjoittamiseen ja kaupallisen yrityksen johtamiseen ei sisälly oikeutta hakea palkkatyötä työmarkkinoilla eikä pääsyä toisen osapuolen työmarkkinoille. Tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät harjoita ammattiaan täysin itsenäisesti;

— —

c) *'taloudellisella toiminnalla'*: erityisesti teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja."

23. EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 53 artiklan 1 kohdan mukaan "tämän luvun määräyksiä sovelletaan, ellei yleisen

järjestyksen ja turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella asetetuista rajoituksista muuta johdu". *

24. EY—Puola-assosiaatiosopimuksen IV luvussa, jonka otsikko on "Yleiset määräykset", olevan 58 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa eivät mitkään tämän sopimuksen määräykset estä sopimuspuolia soveltamasta oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään maahan saapumisesta ja maassa oleskelusta, työskentelystä, työskentelyedellytyksi[st]ä, luonnollisten henkilöiden sijoittautumisesta ja palvelujen tarjonnasta, edellyttäen, että nämä määräykset eivät johda siihen, että ne mitätöivät tai rajoittavat niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla. Tämä määräys ei rajoita 53 artiklan soveltamista."

EY—Tšekki-assosiaatiosopimus

25. EY—Tšekki-assosiaatiosopimus on 123 artiklansa mukaan tullut voimaan 1.2.1995.

26. EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen seuraavat määräykset vastaavat joitakin pieniä sanamuotoeroja lukuun ottamatta EY—Puola-assosiaatiosopimuksen vastaavia määräyksiä, mutta sen perustelukappaleiden ja artiklojen numerointi on erilainen (toista perustelukappaletta lukuun ottamatta).

27. Tämän sopimuksen johdanto-osan [11] mukaan osapuolet

"tunnustavat yhteisön ja Tšekin tasavallan haluavan lujittaa [perinteisiä] siteitä[än] sekä vastavuoroisuuden pohjalta luoda tiiviit ja kestävät suhteet, jotta helpotettaisiin Tšekin tasavallan osallistumista Euroopan yhdentymisprosessiin ja lujitettaisiin ja laajennettaisiin niitä suhteita, jotka luotiin

— —

— —

pitävät mielessä yhteisön ja Tšekin tasavallan väliset taloudelliset ja yhteiskunnalliset erot sekä tunnustavat, että tämän assosioinnin tavoitteet olisi saavutettava tämän sopimuksen asiaa koskevien määräysten avulla,

— —

* — Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska sopimuksen suomenkielinen versio on epätarkka.

11 — Johdanto-osan 2., 15. ja 18. perustelukappale.

tunnustavat, että Tšekin tasavallan lopullinen tavoite on jäsenyys yhteisössä ja että osapuolten mukaan tämä assosiointi auttaa Tšekin tasavaltaa saavuttamaan tämän tavoitteen".

28. Assosiaatiosopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on erityisesti edistää kaupankäyntiä ja osapuolten välisiä sopusointuisia taloudellisia suhteita Tšekin tasavallan taloudellisen kehityksen ja vaurauden edistämiseksi ja luoda sopivat kehykset Tšekin tasavallan asteittaiseksi yhdistämiseksi yhteisöön.

29. Nyt esillä olevassa asiassa merkitykselliset EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen määräykset sisältyvät IV osastoon, jonka otsikko on "Työntekijöiden liikkuvuus, sijoittautumisoikeus [ja] palvelujen tarjonta".

30. EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen II luvussa, jonka otsikko on "Sijoittautuminen", olevassa 45 artiklassa määrätään seuraavaa:

"3. Tämän sopimuksen voimaantulosta alkaen kukin jäsenvaltio takaa Tšekin tasavallan yhtiöiden ja kansalaisten sijoittautumiselle kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin jäsenvaltion omille yhtiöilleen ja kansalaisilleen myöntämä kohtelu, ja kukin jäsenvaltio takaa alueelleen sijoittautuneiden Tšekin tasavallan yhtiöiden ja kansalaisten toiminnalle kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin jäsenvaltion omille yhtiöilleen ja kansalaisilleen takaama kohtelu.

4. Tässä sopimuksessa tarkoitetaan:

a) 'sijoittautumisella':

i) kansalaisten osalta oikeutta ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina ja oikeutta perustaa ja johtaa yhtiöitä, erityisesti yhtiöitä, jotka ovat heidän tosiasiallisessa valvonnassaan; itsenäisenä ammatinharjoittajana ja liikeyrityksen johtajana toimimiseen ei sisälly oikeutta hakea palkkatyötä toisen osapuolen työmarkkinoilla;

tämän luvun määräyksiä ei sovelleta henkilöihin, jotka eivät ole täysin itsenäisiä ammatinharjoittajia;

— —

c) 'taloudellisella toiminnalla' erityisesti teollista tai kaupallista toimintaa sekä pienteollisuutta tai vapaita ammatteja."

31. EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 54 artiklan 1 kohdan mukaan "tämän luvun määräyksiä sovelletaan yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluissa rajoissa".

32. EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen IV luvussa, jonka otsikko on "Yleiset määräykset", olevan 59 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen IV osastoa sovellettaessa mitkään sopimuksen määräykset eivät estä osapuolia soveltamasta maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työehtoja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista sekä palvelujen tarjontaa koskevia lakejaan, asetuksiaan ja hallinnollisia määräyksiään, jos näillä määräyksillä ei mitätöidä tai rajoiteta niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn tämän sopimuksen määräyksen nojalla. Tämä määräys ei rajoita 54 artiklan soveltamista."

B *Alankomaiden lainsäädäntö*

33. Vreemdelingenwetin [12] 11 §:n 5 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaalaiselle voidaan Alankomaissa kieltäytyä yleisen edun perusteella.

34. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että oikeusministeriön valtiosihteerin kanta siihen, miten tätä säännöstä on tulkittava, on esitetty vuoden 1994 Vreemdelingencirculairen [13] B 12 luvussa. Oikeusministeriön valtiosihteerin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa vain, jos hänen oleskelunsa Alankomaiden alueella on omiaan palvelemaan jotakin olennaista talouteen liittyvää kansallista etua tai jos painavat humanitääriset syyt tai kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet edellyttävät oleskeluluvan myöntämistä. [14]

35. Ulkomaalaisasioita koskevan hallinnollisen soveltamisohjeen mukaan [15] silloin, kun Puolan tasavallan tai Tšekin

12 — Jäljempänä ulkomaalaislaki.

13 — Jäljempänä ulkomaalaisasioita koskeva hallinnollinen soveltamisohje.

14 — On kuitenkin todettava, että Alankomaiden hallituksen mukaan edellytys, jonka mukaan oleskelulupahakemuksesta on oltava "olennaista talouteen liittyvää etua Alankomaille — ei koske sellaisia sopimuspuolten kansalaisia, jotka harjoittavat [itsenäistä] taloudellista toimintaa" (kirjallisten huomautusten 28 kohta).

15 — B 12 luvun 4.2.3 kohta.

tasavallan kaltaisen kolmannen maan, jonka kanssa Euroopan yhteisöt ja niiden jäsenvaltiot ovat tehneet assosiaatiosopimuksen, kansalaiset haluavat sijoittautua Alankomaihin tällaisen sopimuksen perusteella, heiltä vaaditaan, että

a) he täyttävät itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittamiseen yleisesti sovellettavat edellytykset sekä kyseessä olevan toiminnan harjoittamiseen sovellettavat erityiset edellytykset,

b) heillä on käytettävissään riittävät varat,

c) he eivät vaaranna yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansanterveyttä.

36. Ulkomaalaisasioita koskevan hallinnollisen soveltamisohjeen mukaan sijoittautumista koskeva hakemus on hylättävä, jos toimintaa, jota hakija aikoo harjoittaa, harjoitetaan yleensä palkattuna työntekijänä. Asianomainen voi esittää asiakirjoja, jotka ovat mahdollisuuksien mukaan peräisin riippumattomilta henkilöiltä tai tahoilta ja joissa kuvaillaan toimintaa, jota asianomainen aikoo harjoittaa; tällaisia asiakirjoja voivat olla todistus, jonka mukaan henkilö on otettu kauppakamarin tai ammatillisen järjestön rekisteriin, veroviranomaisen todistus, jonka mukaan henkilö on verovelvollinen arvonlisäverotuksessa, jäljennös ammattitoiminnan harjoittamiseen käytettävien tilojen osto- tai vuokrasopimuksesta tai jäljennös kirjanpitäjän tai tilitoimiston laatimasta kirjanpidosta. Jos epäillään, että kysymys on "näennäiskonstruktiosta", hakemus, jolla haetaan maahantulolupaa itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista varten, on esitettävä myös talousministeriölle, joka tutkii, aikooko hakija harjoittaa todellista itsenäistä ammattitoimintaa.

III Ennakkoratkaisukysymykset

37. Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage katsoi, että pääasian ratkaiseminen edellyttää yhteisön oikeuden tulkintaa, joten se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat viisi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Voivatko Puolan ja Tšekin kansalaiset suoraan vedota sopimuksiin siten, että he voivat vaatia jäsenvaltiolta EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklassa ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklassa vahvistetusta oikeudesta taloudelliseen toimintaan ja itsenäiseen ammattiin ryhtymiseen ja sen harjoittamiseen sekä yritysten perustamiseen ja johtamiseen johtuvaa oikeutta maahantuloon ja maassa oleskeluun riippumatta asianomaisen jäsenvaltion näissä asioissa harjoittamasta politiikasta?

2) Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi: onko jäsenvaltiolla

EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 58 artiklasta ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 59 artiklasta johtuva oikeus asettaa maahantulolle ja maassa oleskelulle tarkemmin määriteltyjä ehtoja, kuten Alankomaiden noudattaman politiikan mukaisesti mainitut ehdot, joihin sisältyy muun muassa ehto, jonka mukaan ulkomaalaisen on kyettävä hankkimaan elinkeinollaan toimeentulonsa (vuoden 1994 ulkomaalaisasioita koskevan hallinnollisen soveltamisohjeen A 4 luvun 4.2.1 kohdan mukaan tämä tarkoittaa vähintään yhtä suuria nettotuloja kuin Algemene Bijstandswetissä [yleinen laki toimeentulosta] tarkoitettu vähimmäistoimeentulo)?

3) Onko EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan tai EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan mukaan mahdollista moraaliin liittyvistä syistä katsoa, että prostituutio ei kuulu käsitteen 'taloudellinen toiminta ja itsenäinen ammatti' piiriin, koska se ei sisälly EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklassa ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklassa olevan kuvauksen piiriin, koska prostituutio on kielletty (useimmissa) assosiaatiosopimuksen osapuolina olevissa valtioissa ja koska prostituutiosta aiheutuu vaikeasti hallittavia ongelmia, jotka liittyvät prostituoitujen toimintavapauteen ja itsenäisyyteen?

4) Voidaanko EY 43 artiklassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 52 artikla) esiintyvän käsitteen 'itsenäinen ammatti' ja vastaavasti EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklassa sekä EY—Tšekki -assosiaatiosopimuksen 45 artiklassa esiintyvän käsitteen 'taloudellinen toiminta ja itsenäinen ammatti' välillä tehdä sellainen ero, että prostituoidun itsenäisesti harjoittama toiminta kuuluu EY 43 artiklassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 52 artikla) esiintyvän käsitteen muttei kuitenkaan sopimusten edellä mainituissa artikloissa esiintyvän käsitteen piiriin?

5) Jos edelliseen kysymykseen vastataan siten, että siinä tarkoitettu ero voidaan tehdä:

a) Onko EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan ja näissä määräyksissä tarkoitetun sijoittautumisvapauden kanssa yhteensopivaa, että itsenäisille elinkeinonharjoittajille, joita näiden määräysten 3 kohdassa tarkoitetaan, asetetaan toiminnan laajuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia sekä rajoituksia, kuten se, että

— yrittäjän on tehtävä ammattitaitoa edellyttävää työtä

— edellytetään yrityssuunnitelmaa

— yrittäjän on huolehdittava (myös) liikkeenjohdosta eikä

(ainoastaan) suorittavista (tuotanto)tehtävistä

— yrittäjän on tavoiteltava yritystoiminnan jatkuvuutta, joka ilmenee muun muassa siten, että yrittäjän pääasiallisen asuinpaikan on oltava Alankomaissa

— edellytetään investointeja ja sitoutumista pitkäaikaisiin velvoitteisiin?

b) Onko EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan mukaan mahdollista pitää epäitsenäisenä sitä, joka toimii sen alaisuudessa ja jolla on maksuvelvollisuus sitä kohtaan, joka on ottanut asianomaisen henkilön työhön ja/tai antanut hänelle töitä, kun puolestaan on selvää, että asianomaisen henkilön ja kyseisen kolmannen henkilön välillä ei ole kysymys palkkatyösuhteesta, mikä pyritään torjumaan sopimusten kyseisten määräysten 4 kohdassa käytetyllä sanalla 'itsenäinen'?"

38. Kysymyksiä tarkasteltaessa niissä voidaan erottaa kaksi teemaa.

39. Ensimmäinen kysymyksissä esiin tulevista teemoista on se, onko kolmansien maiden kansalaisilla sellainen oikeus tulla jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä, joka mahdollisesti perustuu näitä valtioita sitovissa assosiaatiosopimuksissa määrättyyn sijoittautumisoikeuteen.

40. Toinen näistä teemoista on se, voidaanko prostituoidun toimintaa pitää itsenäisenä taloudellisena toimintana, jolloin siihen olisi sovellettava sijoittautumisoikeutta koskevia assosiaatiosopimusten määräyksiä. Jos EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklaa ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklaa on tulkittava niin, että prostituutio on itsenäistä taloudellista toimintaa, näiden määräysten mukaista kansallisen kohtelun periaatetta voidaan näin ollen soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

41. Maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevan kysymyksen tarkastelun jälkeen keskitytään täsmentämään itsenäisen taloudellisen toiminnan käsitettä, ennen kuin ratkaistaan, voidaanko käsitettä soveltaa prostituutioon.

IV Sijoittautumisoikeudesta johtuvan maahantulo- ja oleskeluoikeuden olemassaolo (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys)

42. Kahdesta ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä ilmenee, että ennakko-

ratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa, että yhteisöjen tuomioistuin selventäisi EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 ja 58 artiklan sisältöä ja tämän sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta. [16] On siis tutkittava, voiko yksityiselle oikeussubjektille syntyä suoraan viimeksi mainitun määräyksen perusteella oikeuksia, joihin hän voi vedota jäsenvaltion tuomioistuimessa. Jos näin on, on ratkaistava, kattaako Puolan kansalaisille annettu sijoittautumisoikeus maahantulo- ja oleskeluoikeuden.

A *Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan välitön oikeusvaikutus*

43. Kuten julkisasiamies Mischo ja julkisasiamies Alber ovat äskettäin todenneet, assosiaatiosopimusten välitöntä oikeusvaikutusta koskevaan kysymykseen on helppo vastata, kun huomioon otetaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö. [17]

44. Yhteisön jonkin kolmannen maan kanssa tekemän sopimuksen määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, jos määräys sen sanamuoto sekä sopimuksen tavoite ja luonne huomioon ottaen sisältää selvän ja täsmällisen velvollisuuden, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä. [18]

45. Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa asetetaan kullekin jäsenvaltiolle velvollisuus, jota on kuvailtu yksiselitteisesti ja jonka ääriviivat on tarkasti rajattu. Siitä ilmenee selvästi, että jäsenvaltioiden on myönnettävä puolalaisille yhtiöille ja Puolan kansalaisille samanlainen sijoittautumisvapaus ja toiminnan harjoittamisvapaus kuin omille kansalaisilleen.

46. Syrjintäkiellon periaatteelle, joka on ilmaistu assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdassa, on jo kauan sitten tunnustettu välitön oikeusvaikutus sen sisältyessä muihin henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin asiakirjoihin, oli kyse sitten perustamissopimuksesta tai assosiaatiosopimuksista. [19] Tämän artiklan sanamuoto on yhtä selvä siinä ilmaistun

16 — Kyseessä olevien kahden assosiaatiosopimuksen samanlaisuus huomioon ottaen on puhtaasti mukavuussyistä katsottava, että päättely, jota tässä ratkaisuehdotuksessa sovelletaan EY—Puola-assosiaatiosopimukseen (jäljempänä assosiaatiosopimus), on sellaisenaan sovellettavissa EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen vastaaviin määräyksiin.

17 — Ks. julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus asiassa C-63/99, Gloszczuk (tuomio 27.9.2001, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), joka koski EY—Puola-assosiaatiosopimusta, ja asiassa C-235/99, Kondova (tuomio 27.9.2001), joka koski EY—Bulgaria-assosiaatiosopimusta, sekä julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus asiassa C-257/99, Barkoci ja Malik (tuomio 27.9.2001, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), joka koski EY—Tšekki-assosiaatiosopimusta.

18 — Ks. esim. asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 14 kohta; Kok. Ep. IX, s. 177); asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, 15 kohta; Kok. Ep. X, s. 529); asia C-432/92, Anastasiou ym., tuomio 5.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3087, 23 kohta); asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3655, 31 kohta); asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2685, 60 kohta) ja asia C-37/98, Savas, tuomio 11.5.2000 (Kok. 2000, s. I-2927, 39 kohta).

19 — Ks. mm. asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359; Kok. Ep. II, s. 259), joka koski EY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla); asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631; Kok. Ep. II, s. 311), joka koski perustamissopimuksen 52 artiklaa, ja asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199; Kok. Ep. XI, s. 9), joka koski syrjintäkiellon periaatetta, sellaisena kuin se ilmeni eräästä assossiaatiosopimuksesta.

säännön sisällön osalta. Sen täytäntöönpanoa ei myöskään ole rajoitettu millään ehdolla.

47. Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut muiden assosiaatiosopimusten osalta, että yhdenvertaista kohtelua koskevassa säännössä määrätään velvollisuudesta saavuttaa tietty lopputulos ja että se on perusolemukseltaan sellainen, että yksityinen oikeussubjekti voi vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa pyytäessään, että tämä ei soveltaisi jäsenvaltion lainsäädännön syrjiviä säännöksiä, joissa asetetaan Puolan kansalaisen sijoittautumiselle edellytys, jonka täyttymistä ei vaadita jäsenvaltion omilta kansalaisilta, eikä tämä edellytä täydentävien soveltamistoimenpiteiden hyväksymistä. [20]

48. Assosiaatiosopimuksen tavoitteen ja luonteen tarkastelu vahvistaa tämän analyysin paikkansapitävyyden. Sopimuksen 2. ja 15. perustelukappaleen ja 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on perustaa assosiaatio, jolla pyritään kehittämään kauppaa ja tasapuolisia kauppasuhteita sopimuspuolten välillä ja siten edistämään voimistuvaa kehitystä sekä hyvinvointia Puolan tasavallassa, jotta helpotettaisiin Puolan liittymistä yhteisöön.

49. Tällaista sopimukselle asetettua tavoitetta ei voida täysin saavuttaa, jollei itse talouselämän toimijoita aseteta asemaan, jossa ne voivat vaatia ilmaistujen periaatteiden noudattamista.

50. On vielä todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se seikka, että assosiaatiosopimuksen olennaisena tarkoituksena on edistää Puolan taloudellista kehitystä ja että sen vuoksi yhteisön ja kyseisen kolmannen maan velvoitteet ovat keskenään epätasapainossa, ei ole esteenä sille, että yhteisö tunnustaa, että sopimuksen tietyillä määräyksillä on välitön oikeusvaikutus. [21]

51. Tämän perusteella on katsottava, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdalla on välitön oikeusvaikutus, joten yksityiset oikeussubjektit voivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa.

52. Se, että tähän määräyksen voidaan vedota, ei luonnollisestikaan vaikuta siihen, miten sen sisältöä on tulkittava. Näin ollen on määritettävä, mitä vaikutuksia sijoittautumisvapaudesta, sellaisena kuin se ilmenee assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdasta, voi olla maahantulo- ja oleskeluoikeudelle.

20 — Ks. em. asia Sürül, tuomion 63 kohta.

21 — Esimerkkinä äskettäisestä oikeuskäytännöstä ks. em. asia Savas, tuomion 53 kohta.

B *Ehdottoman maahantulo- ja oleskeluoikeuden olemassaolo*

53. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, merkitseekö assosiaatiosopimukseen perustuva sijoittautumisoikeutta koskeva järjestelmä, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa Puolan kansalaisille maahantulo- ja oleskeluoikeus kaikissa tilanteissa.

54. Mielestäni ajatus, että oikeus kansalliseen kohteluun sijoittautumisen osalta sisältäisi ehdottoman maahantulo- ja oleskeluoikeuden assosiaatiosopimuksen soveltamisalalla, on hylättävä.

55. Pitää paikkansa, ettei minkäänlainen sijoittautumisvapaus ole mahdollinen, jos vastaanottavan valtion lainsäädännössä asetetaan ylitsepääsemätön este kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle ja oleskelulle tämän valtion alueella.

56. Juuri tämä ajatus on omaksuttu perustamissopimuksen tai muiden assosiaatiosopimusten tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä. Oikeus kansalliseen kohteluun sijoittautumisen osalta edellyttää, että kolmansien maiden kansalaisille, jotka haluavat aloittaa teollisen, kaupallisen tai käsiteollisen toiminnan taikka ryhtyä harjoittamaan vapaata ammattia ja harjoittaa kyseistä toimintaa tai ammattia itsenäisesti, myönnetään oikeus tulla vastaanottavan jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä. [22]

57. On kuitenkin täsmennettävä, mistä syistä tälle oikeudelle voidaan asettaa joitakin rajoituksia. Tältä osin on tärkeää erottaa assosiaatiosopimukseen perustuva sijoittautumisoikeutta koskeva oikeudellinen järjestelmä perustamissopimukseen perustuvasta vastaavasta järjestelmästä.

58. Perustamissopimuksen 52 artiklan ja assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan yhtäläisyyksien vuoksi saattaa olla houkutus soveltaa viimeksi mainittuun määräykseen perustamissopimuksen 52 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä.

59. Se, voidaanko perustamissopimuksen määräystä koskeva tulkinta ulottaa koskemaan sanamuodoltaan vastaavaa, samankaltaista tai jopa täysin samanlaista määräystä, joka sisältyy yhteisön jonkin kolmannen maan kanssa tekemään sopimukseen, riippuu kuitenkin erityisesti siitä,

22 — Ks. asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497, 31 ja 32 kohta; Kok. Ep. III, s. 79), jonka mukaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetyssä tarkoituksessa — erityisesti tarkoituksessa hankkiutua itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana — on suoraan perustamissopimuksella annettu oikeus. Ks. myös asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991 (Kok. 1991, s. I-273, 9 kohta) ja em. asia Savas, tuomion 60 kohta, joka koski ETY—Turkki-assosiaatiosopimukseen perustuvaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

mihin tavoitteeseen kummallakin määräyksellä pyritään sen omalla soveltamisalalla. Sopimuksen ja perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on tältä osin huomattava merkitys. [23]

60. Perustamissopimuksella pyritään luomaan sisämarkkinat, joille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. [24] Assosiaatiosopimuksella puolestaan pyritään luomaan asianmukaiset kehykset Puolan asteittaiselle yhdentymiselle yhteisöön. [25]

61. Vaikka se tulevaisuudennäkymä, että Puola liittyy Euroopan unioniin, tarkoittaa, että kaikkia yhteisön oikeusnormeja ja erityisesti sijoittautumisvapautta tullaan aikanaan soveltamaan Puolaan ilman mitään varaumia, liittymisprosessiin väistämättä liittyvä asteittaisuus merkitsee, että assosiaatiosopimukseen perustuva sijoittautumista koskeva järjestelmä ei sisältönsä puolesta mene yhtä pitkälle kuin mitä vastaava yhteisön järjestelmä voi mennä.

62. Eräissä muissa assosiaatiosopimuksissa, joilla pyritään mahdollistamaan kolmansien maiden liittyminen yhteisöön, kuten ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksessa, ei määrätä järjestelmästä, jolla annettaisiin kolmannen maan kansalaisille oikeus sijoittautua jäsenvaltioiden alueelle. Toisin kuin ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksessa, nyt käsiteltävänä olevassa assosiaatiosopimuksessa ei sallita työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

63. Nämä sisällölliset erot, jotka liittyvät vastaaviin tavoitteisiin, tukevat ajatusta, että vapaata liikkuvuutta koskevat järjestelmät ovat toistaiseksi keskeneräisiä.

64. Pääasiallinen syy, joka estää analogisen päättelyn, löytyy kuitenkin itse assosiaatiosopimuksen sanamuodosta.

65. Kun assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, etteivät mitkään sopimuksen IV osaston määräykset, joihin 44 artikla kuuluu, estä sopimuspuolia soveltamasta oikeudellisia ja hallinnollisia määräyksiään maahan saapumisesta ja maassa oleskelusta ja luonnollisten henkilöiden sijoittautumisesta, siinä supistetaan sijoittautumisoikeutta koskevaa järjestelmää, sellaisena kuin se on järjestetty.

66. Vaikka jokaisella unionin kansalaisella on suoraan perustamissopimuksen perusteella oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella ja näin ollen oikeus

23 — Tuoreena esimerkkinä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3751, 11 kohta), ja esimerkkinä kahden assosiaatiosopimuksen vertailusta ks. asia C-416/96, Eddline El-Yassini, tuomio 2.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1209, 61 kohta).

24 — EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohta (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta).

25 — Assosiaatiosopimuksen 1 artiklan 2 kohta.

sijoittautua vapaasti,[26] Puolan kansalaisen samaa vapautta on rajoitettu jäsenvaltioiden kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua. Puolan kansalaisille myönnetty maahantulo- ja oleskeluoikeus ei siis ole mikään ehdoton etuoikeus.

67. Jäsenvaltio voi rajoittaa oikeutta, kunhan se ei — kuten assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa määrätään — mitätöi tai rajoita niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle assosiaatiosopimuksen tietyn sopimusmääräyksen nojalla.

68. Kun assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa luetaan ottaen huomioon tämän sopimuksen 58 artiklan 1 kohta, sitä on tulkittava niin, ettei siihen perustuva sijoittautumista koskeva järjestelmä tarkoita, että vastaanottava jäsenvaltio olisi velvollinen myöntämään Puolan kansalaisille oikeuden tulla alueelleen ja oleskella siellä, koska oikeutta käytettäessä on noudatettava rajoituksia, jotka vastaanottava jäsenvaltio on asettanut Puolan kansalaisten maahanpääsylle, oleskelulle ja sijoittautumiselle.

26 — EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 18 artiklan 1 kohta) ja perustamissopimuksen 52 artikla. Ks. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929).

C *Maahantulo- ja oleskeluoikeuden edellytykseksi asetettu riittäviä varoja koskeva vaatimus*

69. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee edellytyksiä, joita Alankomaiden kuningaskunta on asettanut ulkomaalaisten tulolle sen alueelle ja oleskelulle siellä ja joihin kuuluu vaatimus, että ulkomaan kansalaisella on oltava toimentuloonsa riittävät varat.[27]

70. Muina maahanpääsyyn ja oleskeluun liittyvinä edellytyksinä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on maininnut Alankomaiden lainsäädännössä asetetun periaatteen, jonka mukaan ulkomaalainen ei saa olla vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohta huomioon ottaen kysymys ei kuitenkaan koske tätä sääntöä.[28]

71. On siis rajoituttava käsittelemään varoja koskevaa edellytystä. Totean vain, että muut ennakkoratkaisukysymykset tarjoavat tilaisuuden tarkastella niitä kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edelly-

27 — Alankomaiden hallituksen mukaan "edellytys, että henkilöllä on oltava toimentuloonsa tarvittavat varat, on itse asiassa yleinen maahanpääsyn edellytys, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia, jotka haluavat päästä maahan tavanomaista oleskelua varten (eli henkilöitä, jotka eivät hae turvapaikkaa)" (kirjallisten huomautusten 27 kohta).

28 — Ennakkoratkaisupyynnön 4.4 kohta.

tyksiä, jotka koskevat nimenomaan sijoittautumisoikeutta eivätkä enää ulkomaalaisten oleskelua.

72. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii siis varsinaisesti selvittämään, ovatko assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohta ja 58 artiklan 1 kohta esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan Puolan kansalaisen, joka aikoo ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa sitä itsenäisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, maahantulo- ja oleskeluoikeuden edellytykseksi, että hänellä on toimintaa harjoittaessaan käytettävissään toimentuloonsa riittävät varat.[29]

73. Assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti jätetään jäsenvaltioille toimivalta siltä osin kuin on kysymys sopimuspuolten kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta, joten on selvää, että kansallinen lainsäädäntö on tällä alalla noudatettava oikeusnormi.

74. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevaa toimivaltaansa mielivaltaisesti. Kuten edellä on todettu, 58 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaa on käytettävä niin, ettei se "mitätöi[— —] tai rajoit[a] niitä etuja, jotka kuuluvat jollekin sopimuspuolelle tietyn sopimusmääräyksen nojalla".

29 — Jäljempänä varoja koskeva edellytys tai toimenpide.

75. Näin ollen on tutkittava, onko kansallisessa lainsäädännössä asetettu varoja koskeva edellytys omiaan vaarantamaan edut, jotka kuuluvat Puolan tasavallalle assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohdan nojalla.[30]

76. Sen varmistamiseksi, ettei tämä toimenpide mitätöi tai rajoita etuja, jotka kuuluvat Puolan tasavallalle sijoittautumisoikeuden perusteella, on tutkittava, ettei toimenpide, jolla rajoitetaan maahantulo- ja oleskeluoikeutta assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan perusteella, ole omiaan loukkaamaan sijoittautumisoikeuden aineellista sisältöä.

77. Varoja koskeva edellytys epäilemättä rajoittaa sekä oleskelua että sijoittautu-

30 — Muistutan, että perustamissopimukseen perustuvan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on jo kauan sitten vakiintunut sen osalta, voiko valtio vaatia yhteisön kansalaiselta, että tällä on oltava riittävät varat. Jäsenvaltion kansalainen, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkattua työtä, josta saatavat tulot ovat pienemmät kuin mitä viimeksi mainitussa valtiossa pidetään vähimmäistoimeentulona, on perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettu "työntekijä", joten hän voi vedota tähän määräykseen käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella (asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982, Kok. 1982, s. 1035, 18 kohta; Kok. Ep. VI, s. 351). Ks. myös asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1741; Kok. Ep. VIII, s. 655) ja asia C-444/93, Megner ja Scheffel, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4741). Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan (tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta) se, voidaanko perustamissopimuksen määräystä koskeva tulkinta ulottaa koskemaan vastaavaa määräystä, joka sisältyy yhteisön jonkin kolmannen maan kanssa tekemään sopimukseen, riippuu siitä, mihin tavoitteeseen kummallakin määräyksellä pyritään sen omalla soveltamisalalla. Edellä on jo viitattu yhtäältä niihin perustamissopimuksen ja assosiaatiosopimuksen tavoitteiden välisiin eroihin, jotka ovat esteenä sille, että perustamissopimuksen tulkintaa voitaisiin sellaisenaan soveltaa assosiaatiosopimukseen, ja toisaalta assosiaatiosopimuksen 58 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, josta ilmenee, että jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö, joka koskee maahantuloa ja oleskelua, on tietyin edellytyksin pysytetty voimassa jäsenvaltioiden eduksi.

mista, koska Puolan kansalainen ei edellytyksen täyttymättä jäädessä pääse jäsenvaltion alueelle harjoittamaan mitään toimintaa, etenkään itsenäistä toimintaa.

78. Jotta toimenpide voitaisiin hyväksyä, sillä on pyrittävä lainmukaiseen tavoitteeseen. Toimenpiteellä on lisäksi pystyttävä turvaamaan tämän tavoitteen saavuttaminen menemättä kuitenkaan pidemmälle, kuin mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

79. Tältä osin se, että vastaanottava jäsenvaltio valvoo, että kolmannen maan kansalaisella, joka ilmaisee aikomuksensa sijoittautua sen alueelle, on vähimmäistoimeentuloon riittävät varat, ei mielestäni ole omiaan loukkaamaan sijoittautumisoikeutta lainvastaisesti, koska toimenpiteellä pyritään turvaamaan, että Puolan kansalainen aikoo sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon niin, ettei hän pyri sen alueella palkkatyöhön. On nimittäin tunnettua, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan itsenäiseen ammatinharjoittamiseen ei sisälly oikeutta tehdä palkkatyötä vastaanottavan valtion työmarkkinoilla.

80. Riittäviä varoja koskeva edellytys on siten keino varmistua siitä, että Puolan kansalaisen ilmoitus, että hän aikoo todella harjoittaa toimintaa itsenäisesti, pitää paikkansa, samoin kuin siitä, että hän Alankomaiden alueelle asetuttuaan todella harjoittaa tätä toimintaa.

Jos henkilöllä ei ole vastaanottavan jäsenvaltion alueelle saapuessaan toimeentuloon riittäviä varoja, on nimittäin vaarana, että hänellä on houkutus hankkia lisätuloja palkkatyöstä tai yhteiskunnan varoista. Vaara on yhtä hyvin olemassa — ja se on jopa suurempi — silloin, kun se, ettei kansallisessa lainsäädännössä asetettu vaatimus vähimmäistoimentuloon tarvittavista varoista täyty, todetaan vasta henkilön tultua maan alueelle, mikä osoittaa, ettei hänen yrityksensä menesty, ja ennakoi, että henkilö todennäköisesti etsii vaihtoehtoisia tulonlähteitä. [31]

81. Todettakoon vielä, että on vaikea katsoa, että kyseinen säännös menisi tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen liian pitkälle, koska kysymys on vain pelkästä objektiivisesta toteamuksesta, jota tehtäessä saadaan luotettavaa näyttöä harjoitetun toiminnan todellisuudesta.

82. Olen näin ollen sitä mieltä, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohta ja 58 artiklan 1 kohta eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan Puolan kansalaisen, joka aikoo ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa sitä itsenäisesti vastaanottavan

31 — Mielipiteeni vastaa tältä osin julkisasiamies Alberin em. asiassa Kondova esittämässä ratkaisuehdotuksessa (105 kohta) ilmaisemaa kantaa ja julkisasiamies Mischon em. asiassa Barkoci ja Malik esittämässä ratkaisuehdotuksessa (84 kohta) ilmaisemaa kantaa.

jäsenvaltion alueella, maahantulo- ja oleskeluoikeuden edellytykseksi, että henkilöllä on toimeentuloonsa riittävät varat.

83. Seuraavaksi kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta selvitystä käsitteen "taloudellinen toiminta ja itsenäinen ammatti" sisällöstä, sellaisena kuin tämä käsite esiintyy assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa.

V Käsitteen "itsenäinen taloudellinen toiminta" ulottuvuus (neljäs ennakkoratkaisukysymys ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen a alakohta)

84. Edellä mainittujen kysymysten taustalla on Alankomaiden hallituksen väite, jonka mukaan assosiaatiosopimuksessa käytetty itsenäisen taloudellisen toiminnan käsite on erotettava perustamissopimuksen 52 artiklan toisessa alakohdassa käytetystä itsenäisen ammatin käsitteestä.

85. Alankomaiden hallitus väittää pääasiallisesti, että assosiaatiosopimuksella käyttöön otettu sijoittautumisvapaus on varattu "todellisille itsenäisille ammatinharjoittajille", millä ilmaisulla viitataan kansalaisiin, joilla on ammattitaitoa ja jotka aikovat perustaa vastaanottavaan jäsenvaltioon yrityksen. Alankomaiden hallituksen mukaan assosiaatiosopimus ei koske henkilöitä, jotka aikovat harjoittaa toimintaa, joka ei vaadi ammattitaitoa, ja joilla ei ole yrityssuunnitelmaa ja jotka eivät ole tehneet mitään investointeja.[32]

86. Assosiaatiosopimus on ensimmäinen askel assosioitujen maiden liittymisessä yhteisöön. Alankomaiden hallituksen ehdottamassa tulkinnassa otetaan huomioon näiden yksikköjen yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin eroihin liittyvät vaikeudet.

87. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy neljännellä kysymyksellään, onko käsitteet "itsenäinen ammatti" ja "itsenäinen taloudellinen toiminta" tarpeen erottaa toisistaan. Alankomaiden hallituksen ajattelutavan mukaan tietyt toiminnat, jotka eivät vaadi ammattitaitoa, kuten prostituutio, kuuluvat perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan soveltamisalaan mutta eivät välttämättä assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan soveltamisalaan. Viidennen ennakkoratkaisukysymyksen a alakohta, joka koskee kansallisessa lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia, joita kansallinen tuomioistuin pitää rajoittavina, on ymmärrettävä tällä tavalla.[33] Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan soveltamisala on kaiken kaikkiaan suppeampi kuin perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan soveltamisala.

32 — Alankomaiden hallituksen kirjallisten huomautusten 32 ja 33 kohta.

33 — Alankomaiden lainsäädännössä edellytetään, että ulkomaan kansalaisen on harjoitettava ammattitaitoa edellyttävää toimintaa, että hän on tehnyt yrityssuunnitelman, että hän hoitaa suoritusportaan tehtävien ohella johtotehtäviä, että hänellä on yritystoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi asuinpaikka Alankomaissa ja että hän tekee investointeja ja sitoutuu pitkäaikaisiin velvoitteisiin.

88. Näillä kysymyksillään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu käsite "taloudellinen toiminta ja itsenäinen ammatti" ymmärrettävä siten, että se kattaa vain sellaisen itsenäisen taloudellisen toiminnan, joka vaatii ammattitaitoa ja jota vastaanottavan jäsenvaltion alueella asuva taloudellinen toimija harjoittaa sellaisten tarkkojen sääntöjen mukaisesti, jotka koskevat muun muassa yrityssuunnitelman laatimista, investointien tekemistä ja pitkäaikaisiin velvoitteisiin sitoutumista, hoitaen sekä johtotehtävät että tavaroiden tai palvelujen tuottamisen.

89. Määräystä tulkittaessa on pidettävä lähtökohtana sen sanamuotoa ja tavoitetta, johon pyritään asiakirjalla, johon se sisältyy. [34]

90. Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa viitataan "oikeuteen ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuteen perustaa ja johtaa yhtiöitä". Määräyksessä ei näin ollen tehdä mitään sellaista eroa, joka tukisi ajatusta, että sijoittautumisvapaus olisi rajoitettu koskemaan tiettyä itsenäisen taloudellisen toiminnan luokkaa. [35]

91. Määräyksen sanamuoto huomioon ottaen kaikki toiminta kuuluu sijoittautumisvapauden soveltamisalaan, jos se on taloudellista ja jos sitä harjoitetaan itsenäisesti. [36] Vaikka assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan sanamuoto poikkeaa perustamissopimuksen 52 artiklasta sen osalta, miten siinä kuvaillaan sijoittautumisvapauden alaan kuuluvia toimintoja, määräyksen soveltamisalaa ei sen perusteella voida tulkita suppeasti siltä osin kuin on kysymys näiden toimintojen luonteesta. Kuten "itsenäisen taloudellisen toiminnan käsite", myöskään "itsenäisen ammatin" käsite ei millään tavalla edellytä, että toiminnan pitäisi täyttää joitakin edellä mainituista vaatimuksista. Sijoittautumisvapauden käyttäminen ei näin ollen edellytä ammattitaitoa, asuinpaikkaa tai ammatin harjoittamistapaa koskevien vaatimusten täyttymistä.

92. Kuten on useaan kertaan huomautettu, se, että käytetyt termit ovat samoja, samankaltaisia tai lähellä toisiaan, ei takaa, että oikeudelliset järjestelmät ovat samanlaisia, jos kyseessä olevilla oikeudellisilla

34 — Äskettäisenä esimerkkinä tulkintamenetelmää koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-208/98, Berliner Kindl Brauerei, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1741, 18 kohta).

35 — Kaikissa tämän määräyksen kieliversioissa ei käytetä ranskan, saksan, tanskan, englannin, italian tai suomen tavoin "itsenäisen taloudellisen toiminnan" käsitettä. Näissä muissa kieliversioissa sama ajatus ilmenee merkityssisällöltään tätä lähellä olevista käsitteistä "itsenäisenä ammattina harjoitettu taloudellinen toiminta" (kreikka, hollanti ja portugali), "omaan lukuun harjoitettu taloudellinen toiminta" (espanja) tai "omassa yrityksessä harjoitettu taloudellinen toiminta" (ruotsi).

36 — "Taloudellisen toiminnan" ja "itsenäisen toiminnan" käsitteisiin palataan jäljempänä käsiteltäessä prostituutiotoiminnan luokittelua.

toimilla ei pyritä samoihin tavoitteisiin.[37] Vaikka perustamissopimuksessa ja assosiaatiosopimuksessa olisi käytetty samoja ilmaisuja, sen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä tarkkoja päätelmiä sovellettavasta oikeudellisesta järjestelmästä.[38]

93. Kun otetaan huomioon viimeksi mainittu oikeuskäytäntö samoin kuin oikeuskäytäntö, jonka mukaan yhteisön säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on,[39] on tarkasteltava kyseessä olevan asiakirjan näitä puolia.

94. Pitää paikkansa, että assosiaatiosopimuksen tavoitteesta, joka on edellytysten luominen sille, että kolmas maa voi tulevaisuudessa liittyä yhteisöön, voidaan johtaa ajatus, että assosiaatiosopimuksella käyttöön otettu sijoittautumista koskeva järjestelmä ei ole yhtä täydellinen kuin perustamissopimuksen mukainen järjestelmä.

95. Kolmannen maan tilanne ei poikkeaisi yhteisön jäsenvaltioiden tilanteesta, jos kyseiseen maahan sovellettaisiin yhteisön periaatteita kaikilta osiltaan.

96. Ei siis voida lähtökohtaisesti pitää poissuljettuna, että kolmannen maan tilanteeseen sovelletaan erilaisia, vaikkakin saman sijoittautumisvapauden periaatteen mukaisia sääntöjä. Tämän lisäksi on otettava huomioon, että yhteisön ja kolmannen maan välillä on taloudellisia ja yhteiskunnallisia eroja, joita assosiaatiosopimuksella pyritään pienentämään "aiheellisin määräyksin".[40]

97. Nämä tavoitteet huomioon ottaen teoria, jonka mukaan perustamissopimuksen ja assosiaatiosopimuksen välillä on ero, joka vaikuttaa sijoittautumisvapautta koskevaan oikeudelliseen järjestelmään, ei ole sellaisenaan epäuskottava.

98. Koska assosiaatiosopimuksen sanamuodossa ei ole mitään, mikä tukisi teoriaa, se voi pitää paikkansa vain siinä tapauksessa, että sopimuspuolet ovat todella tarkoittaneet ottaa käyttöön välimuotoisen sijoittautumisoikeuden, mitä ei kuitenkaan ole millään tavalla näytetty toteen.

99. Assosiaatiosopimuksen johdantoosasta ei ilmene yhtään sen enempää kuin

37 — Edellä 59 kohta ja alaviite 30.

38 — Tältä osin on todettava, ettei perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan ja assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan kieliversioiden vertailussa tule esiin mitään erityistä suuntausta perustamissopimuksessa ja assosiaatiosopimuksessa käytettyjen ilmaisujen samanlaisuuden tai erilaisuuden osalta. Käytetyt termit ovat joskus täysin samoja (kuten saksassa ja tanskassa, joissa käytetään käsitettä "itsenäinen taloudellinen toiminta") tai hyvin lähellä toisiaan (englanti, hollanti, kreikka, portugali, suomi ja ruotsi). Kuten edellä on todettu, ilmaisut poikkeavat toisistaan ranskankielisissä versioissa, mutta sen lisäksi myös italiassa ja espanjassa. On todettava, että assosiaatiosopimuksen 120 artiklan mukaan kaikki sopimuksen kieliversiot ovat samanarvoisia (EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 122 artikla).

39 — Äskettäisenä esimerkkinä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-482/98, Italia v. komissio, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10861, 46—49 kohta).

40 — Assosiaatiosopimuksen 12. perustelukappale.

sen sijoittautumisoikeutta koskevista määräyksistäkään, että sopimuspuolet olisivat aikoneet määritellä sijoittautumisoikeuden soveltamisalan suppeaksi.

100. Allekirjoittajavaltioiden tavoitteita on kuvailtu yleisluonteisin ilmaisuin eikä niihin sisälly mitään täsmällistä viittausta sijoittautumisoikeuteen, jonka ulottuvuutta olisi rajoitettu. Vaikuttaa vähintäänkin mielivaltaiselta päätellä yksinomaan sen perusteella, että assosiaatiosopimuksella pyritään tasoittamaan sopimuspuolten eroja ja vahvistamaan niiden suhteita yhden sopimuspuolen yhteisöön liittymistä silmällä pitäen, että yhtä niistä oikeuksista, joita on tässä sopimuksessa tuotu esiin muiden joukossa,[41] on pidettävä merkitykseltään suppeana. Sitäkin suuremmalla syyllä on pidettävä perusteettomana, että ilman assosiaatiosopimukseen perustuvaa painavaa syytä katsotaan, että suppea tulkinta, jota on sovellettava kyseessä olevaan periaatteeseen, koskee erityisesti toiminnan luonnetta, toiminnan harjoittamistapaa tai toimijan asuinpaikkaan liittyvää vaatimusta.

101. Alankomaiden hallituksen kanta ei siis saa mitään tukea assosiaatiosopimuksesta.

102. Väite, jonka mukaan jäsenvaltioille on tärkeää, että niillä on käytettävissään keinoja sen estämiseksi, että kolmansien maiden kansalaiset pyrkisivät sijoittautumisoikeuteen vedoten etsimään assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan vastaisesti palkkatyötä yhteisön alueella, ei ole merkityksetön. Alankomaiden viranomaisten esiin tuoma huoli siitä, että "näennäiskonstruktiot" saadaan paljastettua siten, että analysoidaan kussakin yksittäistapauksessa niitä todellisia suhteita, joita taloudellisten toimijoiden välille on muodostunut, eikä tyydytä siihen, miten asianomaiset ovat itse oikeudellisesti luonnehtineet näitä suhteita, on ilman muuta assosiaatiosopimuksen vilpittömän soveltamisen vaatimusten mukainen.[42]

103. Tätä tehtävää hoidettaessa on kuitenkin noudatettava kyseistä sopimusta, jossa siitä huolimatta, että siinä kielletään itsenäisen ammatinharjoittajan aseman

41 — Assosiaatiosopimus koskee myös työntekijöiden liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamista. On huomionarvoista, että tapa, jolla näitä periaatteita kuvaillaan, ei tällä kertaa jätä tilaa millekään järkeville epäilyille sen osalta, että periaatteet on tarkoituksellisesti määritelty suppeiksi. Esimerkiksi palvelujen tarjoamista koskevilla määräyksillä ei oteta käyttöön vastaavaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa järjestelmää kuin perustamissopimuksella; kun 44 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "kukin jäsenvaltio myöntää tämän sopimuksen voimaantultua — — kohtelun, joka ei ole epäsuotuisampi — — ", 55 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään, että "sopimuspuolet sitoutuvat — — toteuttamaan vaiheittain tarpeelliset toimenpiteet salliakseen — — palvelu[j]en tarjoamisen] — — ". Ensin mainitussa tapauksessa assosiaatiosopimuksessa asetetaan tavoitteen saavuttamista koskeva velvollisuus, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa sääntö muistuttaa enemmän sopimuspuolille keinojen osalta asetettua velvollisuutta, joten on voitu todeta, että "Central and Eastern European Countries nationals are entitled to a real right of establishment and none of them benefit from right to supply services in the Community" (Martin, D., "Association Agreements with Mediterranean and with Eastern Countries: Similarities and Differences", *Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten*, Manz Verlag, Wien, 1998, s. 39). Tätä eroa ei ole millään tavalla tuotu esiin assosiaatiosopimuksen johdanto-osassa, joten on melko paradoksaalista, että sekä sijoittautumista koskevia määräyksiä että palvelujen tarjoamista koskevia määräyksiä voidaan pitää allekirjoittajavaltioiden oikeudessa ilmaisuina samoista tavoitteista, jotka koskevat lähentymistä, kehityserojen tasaamista ja tulevaa liittymistä.

42 — Alankomaiden hallituksen kirjallisten huomautusten 37—39 kohta.

käyttö palkkatyön tekemiseen, ei kuitenkaan anneta allekirjoittajavaltioille toimivaltaa varmistaa kiellon noudattamista rajoittamalla itse sijoittautumisvapautta.

104. Vastaanottavalla jäsenvaltiolla on toisin sanoen oikeus tutkia, vastaavatko todellisuudessa esiintyvät ammatilliset suhteet ilmoitettuja oikeussuhteita, jotta niihin voitaisiin soveltaa asianmukaista järjestelmää. Missään tapauksessa ei kuitenkaan saada ottaa käyttöön esimerkiksi sellaista rajoitusta, että itsenäiset taloudelliset toimijat, joilla ei ole vähimmäisvaatimukset täyttävää ammattitaitoa tai jotka eivät täytä muita itsenäisen taloudellisen toiminnan harjoittamistapaa koskevia edellytyksiä, rinnastettaisiin tämän perusteella työntekijöihin.

105. On lisäksi perusteetonta, että siitä, että ulkomaan kansalaisella ei ole ammattitaitoa tai yrityssuunnitelmaa eikä hän ole tehnyt lainkaan investointeja, päätellään automaattisesti, että hän käyttää sijoittautumismenetelmää väärin ja pyrkii todellisuudessa palkkatyöhön vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.

106. Näitä tekijöitä voidaan toki käyttää todisteina asianomaisen henkilön todellisesta aikomuksesta, mutta niitä voidaan tulkita asianmukaisesti vasta, kun on otettu huomioon sen itsenäisen toiminnan luonne, jota henkilö ilmoittaa haluavansa harjoittaa. Samoja vaatimuksia ei nimittäin voida asettaa silloin, kun on kysymys sellaisen yrityksen perustamishankkeesta, jonka toiminta edellyttää huomattavia investointeja tai erittäin suurta ammattitaitoa, ja silloin, kun toiminnan harjoittaminen ei sen tunnusomaiset piirteet huomioon ottaen riipu mistään tällaisesta ennakkoedellytyksestä.

107. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan toiminnan erityispiirteet ovat mielestäni vaikuttaneet tästä seikasta käytyyn keskusteluun niin, että yleiseen järjestykseen tai moraaliin liittyvät näkökohdat ovat vaikeuttaneet sen ymmärtämistä.

108. Vaikka tämä lähestymistapa voi assosiaatiosopimuksen 53 artiklan 1 kohdassa sallituin tavoin ohjata jäsenvaltioiden toimintaa niiden määritellessä omaa politiikkansa tällä alalla, se ei mielestäni saa olla tekosyy tulkita assosiaatiosopimuksella käyttöön otettua oikeutta rajoittavasti ilman nimenomaista syytä.

109. Ei voida pitää täysin poissuljettuna, että Alankomaiden hallituksen ehdottama tulkinta on esteenä muunkin ammattitoi-

minnan kuin prostituution harjoittamiselle. [43]

110. On vaarallista olettaa lähtökohtaisesti, että kaikki itsenäisesti harjoitettu taloudellinen toiminta vaatii esimerkiksi ammattitaitoa tai investointeja.

111. Ei tiedetä varmuudella, ovatko nämä kansallisessa lainsäädännössä asetetut edellytykset kumulatiivisia vai vaihtoehtoisia. Siitä riippumatta, miten nämä lainsäädännössä asetetut edellytykset on ymmärrettävä, ne ovat joka tapauksessa selvästi rajoittavia.

112. Jos edellytykset on ymmärrettävä kumulatiivisiksi, jotkin toiminnat, joissa tarvitaan huomattavaa ammattitaitoa mutta ei välttämättä erityisiä investointeja, voivat olla ilman syytä kiellettyjä.

113. Toisessa vaihtoehdossa ei voida pitää täysin poissuljettuna, että täysin lainmukaisia toimintoja — vaikka vain muutamia — kielletään ilman lainmukaista syytä.

114. Jo varoja koskeva edellytys, josta maahantulo- ja oleskeluoikeus voidaan lainmukaisesti asettaa riippumaan, on omiaan osoittamaan toimivaltaisille viranomaisille, etteivät kolmansien maiden kansalaiset aio ryhtyä etsimään palkkatyötä.

115. Todettakoon vielä, että henkilöiden liikkuvuuden kaltaisella herkällä alalla niin epäselvät rajanvedot kuin se, jolla pyritään erottamaan ammattitaitoa vaativat toiminnot muista toiminnoista, soveltuvat huonosti yhteen oikeusvarmuuden kanssa. Koska ei ole olemassa objektiivista arviointiperustetta, jolla voitaisiin erottaa ammattitaitoiset henkilöt muista henkilöistä ja ammattitaitoa vaativat toiminnot niistä, jotka eivät sitä vaadi, pidän toivottavana, ettei tämäntyyppisiä erotteluja tehtäisi.

116. Vaatimuksesta, että henkilöllä on oltava pääasiallinen asuinpaikka Alankomaissa, on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se on perusteltu yritystoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi, mutta tämä peruste, johon myös Alankomaiden hallitus on vedonnut, ei ole vakuuttava.

Toimenpide rajoittaa sijoittautumisvapautta, koska se estää Puolaan sijoittautunutta taloudellista toimijaa harjoittamasta vastaanottavan jäsenvaltion alueella vaki-

43 — On epäilemättä monia muitakin ammatteja, joiden ei voida katsoa edellyttävän erityistä ammattitaitoa ja jotka eivät siis välttämättä pysty täyttämään kansallisessa lainsäädännössä asetettua "ammattitaitoa vaativan toiminnan" edellytystä (esim. kulkukauppa). Kysymys voi olla myös toiminnasta, jonka osalta ei sen luonne huomioon ottaen voida aina valvoa ammattitaidon tasoa (ks. esim. taidemaalari asiassa 197/84, Steinhauser, tuomio 18.6.1985, Kok. 1985, s. 1819; Kok. Ep. VIII, s. 245). Tällaisessa toiminnassa ei myöskään tarvita yrityssuunnitelmaa tai erityisiä investointeja.

tuista ja jatkuvaa taloudellista toimintaa, jollei hän lopeta Puolan alueella harjoittamaansa taloudellista toimintaa. Toiminnan jatkuvuus ei kuitenkaan vaarannu pelkästään sen johdosta, että taloudellinen toimija lisää toimipaikkojensa määrää. Toiminnan jatkuvuus riippuu kyseisen toimijan kyvystä organisoida toimintansa, eikä tätä kykyä saa aliarvioida. Tätä koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vakiintunut perustamissopimukseen sisältyvien sääntöjen osalta, ja sitä on sovellettava nyt esillä olevaan asiaan, koska assosiaatiosopimuksesta ei ilmene mitään syytä olla soveltamatta sitä.[44]

117. Edellä todetusta seuraa, että assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua "taloudellisen toiminnan ja itsenäisen ammatin" käsitettä on tulkittava niin, ettei se koske ainoastaan sellaista itsenäistä taloudellista toimintaa, joka vaatii ammattitaitoa ja jota vastaanottavan jäsenvaltion alueella asuva taloudellinen toimija harjoittaa noudattaen tiettyjä tarkkoja sääntöjä, kuten vaatimusta, että taloudellisen toimijan on laadittava yritystyssuunnitelma, tehtävä investointeja, sitouduttava pitkäaikaisiin velvoitteisiin ja huolehdittava sekä liikkeenjohdosta että tavaroiden tai palvelujen tuotannosta.

44 — Ks. mm. asia 107/83, Klopp, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2971; Kok. Ep. VII, s. 635); asia C-114/97, komissio v. Espanja, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6717) ja asia C-162/99, komissio v. Italia, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-541). Erityisesti prostituution osalta sillä, onko henkilöllä useita asuinpaikkoja, on mielestäni vain vähäinen merkitys. On nimittäin selvää, että tämä toiminta ei sen luonne huomioon ottaen sovellu harjoitettavaksi useasta paikasta. Siinä tapauksessa, että prostituoidulla ei ole pääasiallista asuinpaikkaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella vaan hän saapuu sinne ajoittain, kysymys on pikemminkin perustamissopimuksessa tarkoitetusta palvelujen tarjoamisen vapaudesta, minkä vuoksi on perusteltua tarkastella assosiaatiosopimuksessa määrättyä vastaavaa oikeudellista järjestelmää; kuten tiedetään, assosiaatiosopimuksessa asetetaan sopimuspuolille lievempiä velvollisuuksia kuin perustamissopimuksessa (ks. edellä alaviite 41).

VI Prostituution luokitteleminen "itsenäiseksi taloudelliseksi toiminnaksi" (kolmas ennakkoratkaisukysymys ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen b alakohta)

118. Näillä kysymyksillään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, kattaako assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu taloudellisen toiminnan ja itsenäisen ammatin käsite prostituution.

119. Aluksi on muistutettava kyseessä olevan toiminnan erityisluonteesta. Vaikka prostituutiota on harjoitettu kauan ja vaikka sitä on useimmissa Länsi-Euroopan maissa siedetty, se silti kuuluu edelleen toimintoihin, joita paheksutaan yleisen moraalin kannalta ja joita yleisestä järjestyksestä vastaavat viranomaiset valvovat. Ihmiskäsitys, joka tässä toiminnassa pyrkii muodostumaan, ja yhteydet tietyntyyppiseen rikollisuuteen, joita toiminnan yhteydessä helposti syntyy,[45] ovat saaneet yhteiskunnat reagoimaan siihen, vaikka tämä reagointi onkin vain harvoin johtanut toiminnan ehdottomaan kieltämiseen.

45 — On itsestään selvää, ettei ole aina helppoa vetää rajaa prostituution ja ihmiskaupan välille, kun otetaan huomioon, kuinka vaikeaa on varmistua, että prostituutiota harjoittavat henkilöt todella harjoittavat sitä vapaaehtoisesti. Jäsenvaltioiden yleisestä järjestyksestä vastaavat viranomaiset ovat lisäksi useammin huolissaan parituksesta ja lasten seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Prostituutio ja huumeet esiintyvät lisäksi usein samassa ympäristössä.

Näin ollen vielä nykyäänkin monet jäsenvaltiot sietävät tätä toimintaa, tunnustavat sen tai jopa sääntelevät sitä. [46] On kiistatonta, ettei tämä toimivalta kuulu yhteisölle. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole korvata omalla arvioinnillaan niiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä tehtyä arviointia, joissa kyseistä toimintaa harjoitetaan laillisesti. [47]

120. Jos jäsenvaltio katsoo, että jotakin ammattitoimintaa voidaan lainmukaisesti harjoittaa sen alueella, on siinä tapauksessa, että syntyy oikeusriita, jossa on kysymys tätä toimintaa harjoittavien henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, perusteltua selvittää, miten toiminta on luokiteltava oikeudellisesti. Moraaliin liittyviä näkökohtia ei näin ollen voida käyttää argumentteina ratkaistaessa, miten kyseinen toiminta on asiassa merkitykselliset yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset huomioon ottaen luokiteltava oikeudellisesti.

121. Jotta voitaisiin ratkaista, voidaanko sijoittautumisoikeutta koskevaa oikeudellista järjestelmää, sellaisena kuin siitä on määrätty assosiaatiosopimuksessa, soveltaa prostituoidun toimintaan, on selvitettävä, onko prostituutio assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, ennen kuin tutkitaan, voidaanko sitä pitää tässä samassa määräyksessä tarkoitettuna itsenäisenä ammattina.

A *Prostituutio taloudellisena toimintana*

122. Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan c alakohdassa olevan määritelmän mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan "teollista, kaupallista ja käsiteollisuuden alaan liittyvää toimintaa sekä vapaita ammatteja".

123. Katson Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin, että prostituutio on kaupallista toimintaa, kun on kysymys pelkästään oikeudellista luokittelua koskevan vaatimuksen täyttämisestä.

124. Kaupan käsite tarkoittaa sille yleisesti annetun merkityssisällön mukaan sekä

46 — Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, prostituutio ei ole useimmissa "assosiaatiosopimuksen osapuolina olevissa valtioissa" kiellettyä. Käytettävissäni olevien tietojen mukaan prostituution henkilökohtainen harjoittaminen ei ole rikos ainakaan kymmenessä yhteisön jäsenvaltiossa (Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta). Ruotsissa tilanne on sikäli erityislaatuinen, että siellä rikosoikeudellisen seuraamuksen kohteeksi joutuvat prostituoitujen asiakkaat eivätkä prostituoidut (*Le régime juridique de la prostitution féminine*, Les documents de travail du Sénat, sarja Législation comparée, nro LC 79, 11.10.2000, Pariisi).

47 — Asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1039, 32 kohta; Kok. Ep. XV, s. 79). Euroopan unionin neuvosto on 24.2.1997 hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteisen toiminnan ihmiskaupan ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön vastaisesta toiminnasta (EYVL L 63, s. 2).

tavaroiden kauppaa että palvelujen suorittamista. [48]

125. Useista yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista, joissa on käytetty "kaupallisen toiminnan" käsitettä yhteisön eri periaatteita sovellettaessa, saadaan vahvistusta sille käsitykselle, että palvelutoiminta on pääsääntöisesti kaupallista toimintaa. Näin ollen raha-automaattien hyödyntämisen kaltaista palvelutoimintaa on pidetty kaupallisena toimintana, [49] samoin kuin diskoteekin pitämistä. [50]

126. Mielestäni on selvää, että prostituoitujen tarjoamat seksipalvelut on oikeudelliselta kannalta katsottuna luokiteltava palvelujen suorituksiksi.

127. Perustamissopimuksen järjestelmän mukaan EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 2 artikla) tarkoitettu "taloudellinen toiminta" kattaa palkkatyön tekemisen ja palvelujen suorittamisen vastiketta vastaan. [51]

128. Siltä osin kuin on kysymys assosiaatiosopimuksesta sama vastikkeellisuusvaatimus on hyväksyttävä osaksi sekä assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitun "taloudellisen toiminnan" määritelmää että osaksi taloudelliseen toimintaan kuuluvan "kaupallisen toiminnan" määritelmää.

129. Ne tavoitteiden eroavaisuudet, joiden vuoksi perustamissopimuksen mukainen sijoittautumista koskeva järjestelmä ja assosiaatiosopimuksen mukainen sijoittautumista koskeva järjestelmä on erotettava toisistaan, eivät selvästikään ole esteenä sille, että määritelmän tätä osaa sovelletaan myös viimeksi mainitussa järjestelmässä.

130. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin päätyisi katsomaan, ettei prostituutio ole "taloudellista toimintaa", koska se ei ole assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitettua kaupallista toimintaa, yhteisöjen tuomioistuimen

48 — Kauppa: "toiminta, joka muodostuu tavaroiden, elintarvikkeiden, arvopapereiden ostamisesta, myymisestä ja vaihtamisesta, palvelujen myymisestä: *käydä kauppaa*" (*Le Petit Larousse Grand Format*, Dictionnaire encyclopédique, éditions Larousse, Pariisi, 1993); "liiketoimi, tuotteen, arvopaperin ostamis- ja jälleenmyyntitoiminta — — ; laajemmassa merkityksessä tiettyjen palvelujen suorittaminen" (*Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, éditions Dictionnaires Le Robert, Pariisi, 1999).

49 — Asia 168/84, Berkholz, tuomio 4.7.1985 (Kok. 1985, s. 2251, 19 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 263).

50 — Asia 196/87, Steymann, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 6159, 3 ja 4 kohta; Kok. Ep. IX, s. 771).

51 — Perustamissopimuksen 2 artiklassa tarkoitetun "taloudellisen toiminnan" määritelmä on yleisluonteinen. Määritelmää ei ole varattu koskemaan vain joitakin liikkumisvapauksia, oli kysymys sitten henkilöiden tai palvelujen liikkuvuudesta (yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège, tuomio 11.4.2000, Kok. 2000, s. I-2549, 53 kohta). On erityisesti todettava, että EY:n perustamissopimuksen 60 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on tullut EY 50 artiklan ensimmäinen kohta) perusteella samaa päättelyä sovelletaan "palvelujen tarjoamisen" määritelmään, koska tämän määräyksen mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus (em. yhdistetyt asiat Deliège, tuomion 55 kohta). Samaa vastikkeellisuusvaatimusta sovelletaan sijoittautumisvapauden alaan kuuluvaan palvelutoimintaan (asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 20 kohta ja em. yhdistetyt asiat Deliège, tuomion 55 kohta).

pitäisi tämän artiklan sanamuodon perusteella todeta, että prostituutio kaikesta huolimatta kuuluu määräyksen soveltamisalaan toisesta syystä.

131. Määräyksen eri kieliversioiden perusteellinen analyysi osoittaa, että useimmissa kieliversioissa luettelo toiminnoista, joita kuvaillaan taloudellisiksi, ei ole tyhjentävä. Espanjan- ja ranskankielisiä versioita lukuun ottamatta kaikissa muissa kieliversioissa on nimittäin käytetty sellaisia ilmaisuja kuin "erityisesti", "muun muassa" tai "ennen kaikkea", mikä osoittaa, että sopimuspuolten kiistattomana tarkoituksena on ollut, ettei toimintojen oikeudellista luokittelua "taloudelliseksi toiminnaksi" rajoiteta niin, että vain lueteltuja toimintoja voitaisiin pitää taloudellisena toimintana.

132. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteen kieliversioon ei voida vedota yksinään kaikkia muita versioita vastaan.[52] Nyt esillä olevassa asiassa, jossa kaksi kieliversiota on ristiriidassa kaikkien muiden kanssa, on mielestäni pääteltävä samoin. Yhteisön oikeussääntöjen yhdenmukainen tulkinta nimittäin edellyttää, että näitä poikkeavia kieliversioita tulkitaan ja sovelletaan ottaen huomioon muilla yhteisön kielillä laaditut versiot. Koska mikään seikka ei osoita, että allekirjoittajavaltioilla olisi ollut mitään aikomusta rajoittaa assosiaatiosopimuksessa sijoittautumisoikeuden osalta käyttöön otetun järjestelmän soveltamisalaa, on noudatettava kyseessä olevan määräyksen sanamuotoa.

133. Tämän vuoksi on katsottava, että vaikka prostituutio ei ole assosiaatiosopimuksessa tarkoitettua kaupallista toimintaa, se on kuitenkin luokiteltava taloudelliseksi toiminnaksi, koska sillä tavoitellaan voittoa, mistä todistaa se, että sitä harjoitetaan taloudellista vastiketta vastaan.

B *Prostituutiotoiminnan harjoittamisen itsenäisyys*

134. Kysymys prostituution itsenäisyydestä voi osoittautua yllättäväksi. Se, että useat jäsenvaltiot ovat kieltäneet parituksen, osoittaa, kuinka prostituutiota todellisuudessa harjoitetaan tavalla, joka useimmiten rajoittaa prostituoitujen vapautta.[53]

135. Ei kuitenkaan voida pitää täysin poissuljettuna, että jotkut prostituoidut harjoittavat kyseistä toimintaa joutumatta automaattisesti kolmannen henkilön käskyvaltaan.

136. On totta, että — kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on korosta-

52 — Äskettäisenä esimerkkinä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-219/95 P, Ferriere Nord v. komissio, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4411, 31 kohta).

53 — Ranskan senaatin em. selonteossa todetaan, että kuusi niistä kahdeksasta valtiosta, joiden lainsäädäntöä tarkastelu koski, olivat kieltäneet kaikki parituksen muodot. Näihin kuuteen valtioon on lisättävä vielä Ranskan tasavalta ja Luxemburgin suurherttuakunta.

nut — on vaikea valvoa, missä olosuhteissa prostituoidut harjoittavat toimintaansa, ja vaikeaa on etenkin sen toteaminen, onko prostituoidulla mahdollisesti parittajaa, ja sen arvioiminen, kuinka vapaa prostituoitu on parittajaansa nähden. [54]

137. Vaikka toimivaltaisten viranomaisten kiistatta on vaikea toimia, tietämättömyyttä, joka vallitsee toiminnan harjoittamisolosuhteista, ei voida paikata sillä, että oletetaan kertakaikkisesti, että prostituutiotoimintaa harjoitetaan aina riippuvuussuhteessa kolmanteen henkilöön.

138. Jos assosiaatiosopimusta tulkittaisiin tällä tavalla, yksi taloudellisen toiminnan ala jäisi kokonaisuudessaan sijoittautumisvapautta koskevan järjestelmän ulkopuolelle, vaikka tällaiselle rajaukselle ei löydy mitään oikeuttamisperustetta mistään assosiaatiosopimuksen osapuolten tahdonilmaisusta tai itse sopimuksen sanamuodosta ja vaikka yhteisön kansalaiset harjoittavat vapaasti samaa toimintaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

139. Näissä olosuhteissa on täsmennettävä niitä arviointiperusteita, joiden avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pystyy tekemään oikeudellisen luokittelun, joka on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

140. Toiminnan itsenäistä harjoittamista koskeva vaatimus on asetettu assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa.

141. Edellä on todettu, että eri kieliversioissa käytetyt ilmaisut voidaan kääntää paitsi käsitteellä itsenäinen myös käsitteillä "itsenäisenä ammattina" tai "omaan lukuun" tai "omassa yrityksessä" harjoitettu taloudellinen toiminta. [55]

142. Tämä ilmaisujen moninaisuus toistuu suurelta osin myös perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan eri kieliversioissa, joten on hyödyllistä viitata niihin viimeksi mainitun määräyksen tulkintaa ohjaaviin seikkoihin, joita voidaan johtaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

143. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut itsenäisen ammatin — tai itsenäisen toiminnan — käsitettä niin, että se edellyttää, ettei taloudellisen toimijan ja hänelle vastikkeen maksavan henkilön välillä saa olla mitään alaisuussuhdetta. Itsenäisesti tai itsenäisenä ammattina harjoitettu toiminta määritellään siten negatiivisesti osoit-

54 — Kolmas ennakkoratkaisukysymys.

55 — Ks. alaviite 35.

tamalla, ettei ole olemassa perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettua työsuhdetta. [56]

144. Kun asiaa tarkastellaan jälleen kerran assosiaatiosopimuksen asiayhteydessä ja todetaan, ettei assosiaatiosopimuksen asiassa merkityksellisten määräysten tavoitteesta — eikä myöskään niiden sanamuodosta — ilmene mitään syytä, miksi sitä sijoittautumisvapautta koskevaa järjestelmää, joka on otettu käyttöön assosiaatiosopimuksella, pitäisi tältä osin tulkita eri tavalla kuin vastaavaa perustamissopimuksen mukaista järjestelmää, on tutkittava, voidaanko tätä määritelmää soveltaa assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdan yhteydessä.

145. Tarpeella tulkita itsenäisyyttä koskevaa arviointiperustetta, jotta saataisiin sijoittautumisoikeutta koskevan järjestelmän soveltamisala, on tältä osin korostunut merkitys.

146. Perustamissopimukseen perustuvassa sijoittautumisvapautta koskevassa järjestelmässä tämän arviointiperusteen avulla pystytään tunnistamaan toiminnot, jotka kuuluvat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden soveltamisalaan; työntekijöiden vapaa liikkuvuus kuitenkin perustuu vastaavanlaiseen syrjinnän kieltävään järjestelmään. [57]

Työntekijöitä koskevissa assosiaatiosopimuksen määräyksissä sitä vastoin ei todellakaan oteta käyttöön liikkumisvapauden periaatetta. Assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohta tunnetusti estää sen, että itsenäinen toimija voisi vedota itsenäisen ammatinharjoittajan asemaan päästäkseen palkkatyöhön. On vielä todettava, että assosiaatiosopimuksen 37 artiklalla käyttöön otettu syrjintäkiellon periaate koskee ainoastaan työehtoja, palkkausta ja irtisanomista. [58] Oikeus on lisäksi olemassa vain, jollei kussakin jäsenvaltiossa sovellettavista edellytyksistä ja säännöistä muuta johdu, joten jäsenvaltioilla on huomattavan paljon harkintavaltaa, kun ne vahvistavat palkkatyöhön pääsyn edellytyksiä.

147. Kolmannen maan kansalaisen, joka haluaa päästä jäsenvaltion alueelle, vapautta toisin sanoen rajoittaa se, mikä tarkoitus hänen maahantulollaan katsotaan olevan kansallisen lainsäädännön mukaan. Jos itsenäisen toiminnan aloittaminen osoittautuu mahdottomaksi, saattaa olla, ettei hän saa peräytyä ja ryhtyä tavoittelemaan palkkatyötä, siitä riippuen, mitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa on säädetty. On siis ymmärrettävissä, miksi toiminnan itsenäisyyttä koskevan arviointiperusteen rajaamiseen on niin suuri intressi.

148. Erityisesti prostituution osalta tätä intressiä kasvattavat vielä vakavammat huolenaiheet. Itsenäisyyden puuttuminen voi nimittäin ilmetä pakkoon ja alistamiseen perustuvina suhteina, joiden yhteydessä nousee esiin yleiseen järjestykseen

56 — Ks. mm. asia C-107/94, Asscher, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3089, 25 ja 26 kohta) ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3289, 15 kohta).

57 — Perustamissopimuksen 48 artikla.

58 — Sama pätee EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 38 artiklaan.

sekä ihmisen arvokkuuteen ja koskemattomuuteen liittyviä näkökohtia.

149. Kun on näin muistutettu erityisestä intressistä, joka koskee sen selvittämistä, kuinka itsenäisiä prostituoidut ovat, on tarkasteltava niitä kahta arviointiperustetta, joita sovelletaan, eli alaisuussuhteen olemassaoloa ja vastikkeellisuutta.

150. On nimittäin muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä on pidettävä henkilöä, joka tekee tiettynä aikana toiselle henkilölle tämän johdon alaisena työsuorituksen ja saa siitä vastikkeeksi palkkaa. [59]

151. On itsestään selvää, että tällä määritelmällä on meille merkitystä vain siinä määrin, kuin se auttaa vastakohtaispäätelmän kautta tunnistamaan toiminnat, joita harjoitetaan itsenäisenä ammattina. Vaikka olisi todettu, että toiminta ei ole itsenäistä, vastaanottavan jäsenvaltion ei ole pakko pitää prostituoidun ja parittajan välistä suhdetta, joka useimmiten perustuu alistamiseen tai jopa pakkoon, palkkatyönä. Jos tämä toiminta ei ole itsenäistä ja jos se siis jää sijoittautumista koskevan järjestelmän ulkopuolelle, sen oikeudellinen luokittelu jää riippumaan yksinomaan siitä, miten jäsenvaltiot arvioivat tällaista erityislaatuista suhdetyyppiä, joka on niin kaukana tavanomaisesta työsuhteesta kuin mahdollista.

152. On joka tapauksessa katsottava, että prostituutiota voidaan pitää assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuna itsenäisenä taloudellisena toimintana, jos on näytetty toteen, että prostituoitu harjoittaa toimintaansa sellaista vastiketta vastaan, joka maksetaan kokonaan ja suoraan hänelle, ilman, että kolmas henkilö voisi määrätä hänet harjoittamaan tätä toimintaa tai sanella, miten toimintaa harjoitetaan.

153. Kansallisen tuomioistuimen kuuluu kussakin tapauksessa varmistua sille esitetyn näytön perusteella, täyttyvätkö nämä edellytykset.

154. Täydellisyyden vuoksi on muistutettava, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on sellaisen toiminnan osalta, joka on omiaan vahingoittamaan yleistä järjestystä, ja tätä toimintaa harjoittavien muiden valtioiden kansalaisten osalta harkintavaltaa sen mukaisesti, mitä perustamissopimuksen määräyksiä koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, sillä tätä oikeuskäytäntöä voidaan edellä esiin tuoduista syistä soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

155. Siltä osin kun on kysymys kansallisista toimenpiteistä, joilla pyritään sääntelemään määrättyä toimintaa, on yhtäältä

59 — Em. asia Asscher, tuomion 25 kohta.

todettava, että itsenäisen prostituutiotoiminnan harjoittamista koskevat säännöt, joista riippuu, myönnetäänkö toiminnan harjoittajalle oikeus sijoittautua vastaanottavan jäsenvaltion alueelle toiminnan harjoittamista varten, eivät rajoita tämän valtion vapautta muuttaa asennettaan, jos se toteaa, että prostituution harjoittamista on yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä säänneltävä ankarammin tai että se on peräti kiellettävä.

Prostituution osalta ei ole mahdollista jättää huomiotta siihen liittyviä moraalisia, uskonnollisia tai kulttuurisia näkökohtia, kuten ei niiden muidenkaan toimintojen osalta, jotka ovat omiaan vahingoittamaan yleistä järjestystä. [60] Niiden prostituutioon liittyvien riskien vuoksi, joihin on edellä viitattu, [61] on perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävä harkintavalta yhteiskunnallisen järjestyksen suojelemiseksi tarvittavien vaatimusten määrittämiseksi, erityisesti siltä osin kuin on kysymys tämän toiminnan harjoittamista koskevista säännöistä. Näissä olosuhteissa kansallisille viranomaisille kuuluu paitsi sen arvioiminen, onko tämän toiminnan rajoittaminen tarpeen, myös sen arvioiminen, onko toiminta kiellettävä kokonaan, kunhan tällaiset rajoitukset eivät ole syrjiviä. [62]

156. Toisaalta on todettava, että sopimuspuolilla on assosiaatiosopimuksen 53 artiklan 1 kohdassa olevan, yleistä järjestystä koskevan varauman perusteella oikeus tehdä yleiseen järjestykseen liittyvien syiden vuoksi perusteltuja rajoituksia, jotka kohdistuvat muiden sopimuspuolten kansalaisiin. Voidaan — samalla tavoin kuin perustamissopimukseen perustuvassa järjestelmässä — tunnustaa, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oikeus toteuttaa assosiaatiosopimuksen osapuolena olevaan kolmanteen maahan nähden toimenpiteitä, joita se ei voisi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska sillä ei ole toimivaltaa karkottaa näitä alueeltaan tai kieltää näiden maahanpääsyä. [63]

157. Vastaanottavalla jäsenvaltiolla on sitä vastoin tällainen oikeus kolmansien maiden kansalaisiin nähden, kunhan oikeutta käytettäessä ei tehdä mitään mielivaltaisia eroja. [64]

158. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen viranomainen voi vedota yleisen järjestyksen käsitteeseen vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Vaikka yhteisön oikeudessa ei asetetakaan jäsenvaltioille yhtenäistä arvoasteikkoa, joka koskisi sellaisen käyttäytymisen arvioimista, jota voidaan pitää yleisen järjestyksen vastaisena, tiettyä käyttäytymistä ei kuitenkaan voida pitää niin vakavana, että sen vuoksi olisi perusteltua rajoittaa kolmannen maan kansalaisten pääsyä jäsenvaltion alueelle ja oleskelua siellä, jos vastaanottava jäsenvaltio ei saman käyttäytymisen johdosta rankaisisi omia kansalaisiaan tai muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai ryhtyisi muihin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin tämän käyttäytymisen estämiseksi. [65]

60 — Ks. em. asia Schindler, tuomion 60 kohta ja asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6067, 13 kohta).

61 — Ks. edellä 119 kohta ja alaviite 45.

62 — Em. asia Schindler, tuomion 61 kohta ja em. asia Läärä ym., tuomion 14 kohta.

63 — Yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982 (Kok. 1982, s. 1665, 7 kohta; Kok. Ep. VI, s. 443).

64 — Ibidem.

65 — Em. yhdistetyt asiat Adoui ja Cornuaille, tuomion 8 kohta.

159. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut johdonmukaisuus- ja syrjimättömyysvaatimukset asettavat siis ehdottomat rajat vastaanottavan jäsenvaltion toimivallalle säännellä kyseistä toimintaa ja rajoittaa tätä toimintaa harjoittavien ulkomaan kansalaisten pääsyä alueelleen syistä, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen.

Ratkaisuehdotus

160. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhagen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Puolan tasavallan välisestä assosioinnista 16 päivänä joulukuuta 1991 tehdyn Eurooppa-sopimuksen 44 artiklan 3 kohdalla ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tšekin tasavallan välisestä assosioinnista 4 päivänä lokakuuta 1993 tehdyn Eurooppa-sopimuksen 45 artiklan 3 kohdalla on välitön oikeusvaikutus, joten yksityiset oikeussubjektit voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa.

2) Kun EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohtaa luetaan ottaen huomioon tämän sopimuksen 58 artiklan 1 kohta ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 3 kohtaa luetaan ottaen huomioon tämän sopimuksen 59 artiklan 1 kohta, niitä on tulkittava niin, ettei niihin perustuva sijoittautumista koskeva järjestelmä tarkoita, että vastaanottava jäsenvaltio olisi velvollinen myöntämään Puolan ja Tšekin kansalaisille oikeuden tulla alueelleen ja oleskella siellä, koska oikeutta käytettäessä on noudatettava

rajoituksia, jotka vastaanottava jäsenvaltio on asettanut näiden kansalaisten maahanpääsylle, oleskelulle ja sijoittautumiselle.

3) EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 3 kohta ja 58 artiklan 1 kohta sekä EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 3 kohta ja 59 artiklan 1 kohta eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan Puolan ja Tšekin kansalaisten, jotka aikovat ryhtyä harjoittamaan taloudellista toimintaa ja harjoittaa sitä itsenäisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, maahantulo- ja oleskeluoikeuden edellytykseksi, että heillä on toimeentuloonsa riittävät varat.

4) EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua taloudellisen toiminnan ja itsenäisen ammatin käsitettä on tulkittava niin, ettei se koske ainoastaan sellaista itsenäistä taloudellista toimintaa, joka vaatii ammattitaitoa ja jota vastaanottavan jäsenvaltion alueella asuva taloudellinen toimija harjoittaa noudattaen tiettyjä tarkkoja sääntöjä, kuten vaatimusta, että taloudellisen toimijan on laadittava yrityssuunnitelma, tehtävä investointeja, sitouduttava pitkäaikaisiin velvoitteisiin ja huolehdittava sekä liikkeenjohdosta että tavaroiden tai palvelujen tuotannosta.

5) EY—Puola-assosiaatiosopimuksen 44 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa ja EY—Tšekki-assosiaatiosopimuksen 45 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettua taloudellisen toiminnan ja itsenäisen ammatin käsitettä on tulkittava niin, että sitä voidaan soveltaa prostituutioon, jos on näytetty toteen, että prostituoitu harjoittaa toimintaansa sellaista vastiketta vastaan, joka maksetaan kokonaan ja suoraan hänelle, ilman, että kolmas henkilö voisi määrätä hänet harjoittamaan tätä toimintaa tai sanella, miten toimintaa harjoitetaan.