

## EUROOPA KOHTU OTSUS

20. september 1990\*

EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping – Assotsiatsiooninõukogu otsused – Vahetu õigusmõju

Kohtuasjas C-192/89,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Raad van State (Holland) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

**S. Z. Sevince**

ja

**Staatssecretaris van Justitie,**

eelotsust Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsiooninõukogu otsuste nr 2/76 ja 1/80 teatavate sätete tõlgendamise kohta,

## EUROOPA KOHUS

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler ja M. Zuleeg, kohtunikud G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse ja M. Díez de Velasco,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: kohtusekretäri abi J. A. Pompe,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

S. Z. Sevince, esindaja: advokaat A. W. M. Willems, Amsterdam,

Saksamaa valitsus, esindaja: liitvabariigi majandusministeeriumi vanemametnik E. Röder,

Hollandi valitsus, esindaja: välisministeeriumi peasekretär B. R. Bot,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik P. J. Kuijper,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 22. märtsi 1990. aasta kohtuistungil ära kuulanud S. Z. Sevince, Saksamaa valitsuse, Hollandi valitsuse, esindaja: J. W. De Zwaan, ja Euroopa Ühenduste Komisjoni suulised argumendid,

---

\* Kohtumenetluse keel: hollandi.

olles 15. mai 1990. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

1. Raad van State (Hollandi kõrgeim halduskohus) esitas Euroopa Kohtule 1. juuni 1989. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. juunil 1989, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kolm eelotsuse küsimust Ankaras 12. septembril 1963 allkirjastatud Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga, mis sõlmiti ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 217, 29.12.1964, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10; edaspidi „leping“), loodud assotsiatsiooninõukogu 20. detsembri 1976. aasta otsuse nr 2/76 ja 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 teatavate sätete tõlgendamise kohta.
2. Need küsimused esitas Türgi kodanik S. Z. Sevince kohuasjas Staatssecretaris van Justitie (justiitsminister) vastu seoses sellega, et viimati nimetatud keeldus andmast talle Hollandi elamisluba.
3. Kohtutoimikust ilmneb, et 11. septembril 1980 keelduti Sevince'ile 22. veebruaril 1979 antud elamisluba pikendamast sel põhjusel, et loa andmise aluseks olnud perekondlikke põhjuseid enam ei eksisteerinud. Raad van State jättis 12. juunil 1986 lõplikult rahuldamata kõnealuse otsuse peale esitatud kaebuse, millel oli täielik täitmist peatav toime. Sel ajal, mil Sevince sai kasu kaebuse peatavast toimest, sai ta töötõendi, mis jäi kehtima kuni eespool nimetatud Raad van State otsuse tegemiseni 12. juunil 1986.
4. Sevince taotles 13. aprillil 1987 elamisluba, väites, et ta oli palju aastaid töötanud palgalistel töökohtadel Hollandis. Oma taotluse toetuseks tugines ta otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktile b, mille kohaselt Türgi töötajal, kes on ühenduse liikmesriigis seaduslikult töötanud viis aastat, on õigus omandada kõnealuses liikmesriigis vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul, ning otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandale taandele, mille kohaselt liikmesriigi tööturul seaduslikult töötaval Türgi päritolu töötajal on pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis õigus omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul. Tema taotluse jätsid Hollandi ametiasutused kaudselt rahuldamata.
5. Kõnealuse otsuse peale esitati kaebus Raad van Statele, kes otsustas menetluse peatada seni, kuni Euroopa Kohus teeb otsuse järgmiste küsimuste osas:

„1) Kas EMÜ asutamislepingu artiklit 177 tuleb tõlgendada selliselt, et liikmesriigi kohtuorgan võib esitada (ja antud juhul peab esitama) Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse käesolevas kohtuasjas vaidlustatud assotsiatsiooninõukogu otsuste, s.t otsuste nr 2/76 ja 1/80 tõlgendamise kohta, kui selline küsimus tõstatati Euroopa Kohtus ning ta leiab, et küsimuse lahendamiseks on vaja teha kõnealune otsus?

2) Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

kas otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punkti b ja/või otsuse nr 1/80 artikli 6 lõiget 1 ja otsuse nr 2/76 artiklit 7 ja/või otsuse nr 1/80 artiklit 13 peetakse Euroopa Ühenduse riikides kohtuvaidluste suhtes kohaldatavateks säteteks?

3) Kui teisele küsimusele vastatakse jaatavalt:

mida mõeldakse otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja/või otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikes 1 esineva mõistega „seaduslikult töötanud“ (otsuse nr 2/76 artikli 7 ja/või otsuse nr 1/80 artikli 13 valguses)? Kas selle all mõeldakse kogu tööd, mis tehti sellal, kui asjaomasel isikul oli välismaalasi käsitlevate seaduste alusel elamisluba – ning millest tuleneb lisaküsimus selle kohta, kas kõnealune mõiste tähendab laiemalt ka sellist tööd, mida asjaomane isik võis teha sellal, kui ta ootas, et elamisluba käsitlev otsus muutuks lõplikuks ja pöördumatuks, või üksnes sellist tööd, mida võib pidada välismaalaste töötamist reguleerivate õigusaktide alusel seaduslikuks töötamiseks?“

6. Kohtuistungis ettekandes on esitatud põhjalikum ülevaade kohtuasja asjaoludest, menetluse käigust ning poolte väidetest ja argumentidest, mida käesolevas otsuses on nimetatud või arutatud üksnes määral, mil see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.

### **Esimene küsimus**

7. Sisemaise kohtu esimese küsimusega soovitakse teada saada, kas otsuste nr 2/76 ja 1/80 tõlgendus võib kuuluda EMÜ asutamislepingu artikli 177 kohaldamisalasse.
8. Kõigepealt tuleks meeles pidada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on sellise lepingu sätted, mille nõukogu sõlmis EMÜ asutamislepingu artiklite 228 ja 238 kohaselt, alates kõnealuse lepingu jõustumisest ühenduse õigussüsteemi lahutamatu osa (vt otsused kohtuasjas 12/86: Demirel, EKL 1987, lk 3719, punkt 7, ja kohtuasjas 30/88: Kreeka vs. komisjon, EKL 1989, lk 3711, punkt 12).
9. Euroopa Kohus on samuti sedastanud, et assotsiatsiooninõukogu otsused on samamoodi nagu leping ise alates nende jõustumisest ühenduse õigussüsteemi lahutamatuks osaks, kuna nad on otseselt seotud lepinguga, mida nad jõustavad (vt eespool viidatud otsus kohtuasjas 30/88: Kreeka vs. komisjon, punkt 13).
10. Kuna Euroopa Kohus on pädev tegema eelotsuseid lepingu kohta, kuna see on ühe ühenduse institutsiooni poolt vastu võetud akt (vt otsus kohtuasjas 181/73: Haegeman, EKL 1974, lk 449), on ta ka pädev tegema otsuseid lepinguga loodud ja selle täitmise eest vastutava asutuse tehtud otsuste tõlgendamise kohta.
11. Seda kinnitab ka asjaolu, et EMÜ asutamislepingu artikli 177 otstarve on tagada kõikide ühenduse õigussüsteemi kuuluvate sätete ühesugune kohaldamine kogu ühenduses ja tagada, et selle tõlgendus ei muutu vastavalt erinevate liikmesriikide poolt neile antud tõlgendusele (vt otsused kohtuasjas 104/81: Kupferberg, EKL 1982, lk 3641, ja liidetud kohtuasjades 267-269/81: SPI ja SAMI, EKL 1983, lk 801).
12. Seetõttu tuleb Raad van State esitatud esimesele küsimusele vastata, et otsuste nr 2/76 ja 1/80 tõlgendamine kuulub EMÜ asutamislepingu artikli 177 kohaldamisalasse.

### **Teine küsimus**

13. Raad van State esitatud teise küsimusega soovitakse teada saada, kas otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja artiklil 7 ning otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikel 1 ja artiklil 13 on vahetu õiguspõhise liikmesriikide territooriumil.
14. Seetõttu tuleb tõdeda, et vahetu õiguspõhise olemasolu tunnistamiseks peavad need vastama samadele tingimustele nagu lepingu enda sätete suhtes kohaldatavad tingimused.
15. Eespool nimetatud Demireli kohtuasjas sedastas Euroopa Kohus, et ühenduse poolt kolmanda riigiga sõlmitud lepingu sätet tuleb pidada otsekohaldatavaks, kui – arvestades sätte sõnastust ning lepingu enese eesmärki ja olemust – see sätte sisaldab selget ja täpset kohustust, mille rakendamine ega mõju ei sõltu ühegi hilisema meetme võtmisest (punkt 14). Samad kriteeriumid kehtivad selle kindlaksmääramisel, kas assotsiatsiooninõukogu otsuse sätetel võib olla vahetu õiguspõhise.
16. Selle kindlaks määramiseks, kas otsuste nr 2/76 ja 1/80 asjaomased sätted vastavad neile kriteeriumidele, on vaja kõigepealt uurida nende sõnastust.
17. Otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes toetatakse selgelt, täpselt ja tingimusteta Türgi päritolu töötaja õigust pärast mitmeaastast seaduslikku töötamist selles liikmesriigis omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul.
18. Samamoodi sisaldavad otsuse nr 2/76 artikkel 7 ja otsuse nr 1/80 artikkel 13 selget *standstill*-tingimust, mis käsitleb lepinguosaliste territooriumil seaduslikult elavate ja töötavate töötajate töö saamise uute piirangute kasutuselevõtmist.
19. Seda, et põhikohtuasjas vaidlustatud assotsiatsiooninõukogu otsuste sätteid võib vahetult kohaldada liikmesriigi tööturul seaduslikult töötavate Türgi päritolu töötajate olukorra suhtes, kinnitab nende otsuste eesmärk ja olemus, mille osaks need sätted on, ning selle lepingu eesmärk ja olemus, millega need seotud on.
20. Lepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on selle lepingu eesmärk edendada jätkuvat ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussuhete tugevdamist lepinguosaliste vahel ning selles luuakse Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel assotsiatsioon, mis näeb ette ettevalmistava etapi, mille eesmärk on võimaldada Türgil tugevdada oma majandust ühendusest saadava abi toel, üleminekuetapi tolliliidu järkjärguliseks sisseseadmiseks ning lepinguosaliste majanduspoliitika ühtlustamiseks, ning lõppetapi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepinguosaliste majanduspoliitika tihedamat koordineerimist (vt eespool viidatud otsus kohtuasjas 12/86: Demirel, punkt 15). Niivõrd, kui on tegemist töötajate liikumisvabadusega, on lepingu artiklis 12, mis kuulub üleminekuetapi rakendamist käsitlevasse II jaotisse, sätestatud, et lepinguosalisel nõustuvad juhinduma EMÜ asutamislepingu artiklitest 48, 49 ja 50, et järk-järgult tagada töötajate vaba liikumine lepinguosaliste vahel. 23. novembril 1970 allkirjastatud ning Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelisele assotsiatsioonilepingule lisatud lisaprotokoll, mis sõlmiti nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT 1973, C 113, lk 17; edaspidi „lisaprotokoll“) artiklis 36 on kehtestatud sellise liikumisvabaduse järkjärgulise elluviimise tähtsajad ja on sätestatud, et assotsiatsiooninõukogu võtab vastu selleks vajalikud reeglid.

21. Assotsiatsiooninõukogu võttis vastu otsused nr 2/76 ja 1/80 lepingu artikli 12 ja lisaprotokollile artikli 36 rakendamiseks, mida Euroopa Kohus pidas eespool viidatud Demireli kohtuotsuses oma olemuselt programmilisteks säteteks. Seega viidatakse otsuse nr 2/76 preambulas selgesõnaliselt lepingu artiklile 12 ja lisaprotokollile artiklile 36 ning kõnealuse otsuse artiklis 1 on kehtestatud lisaprotokollile artikli 36 üksikasjalik rakendamiskord esimeseks etapiks. Otsuse nr 1/80 preambula kolmandas põhjenduses viidatakse sotsiaalvaldkonnas töötajate ja nende pereliikmete olukorra parandamisele seoses otsuses nr 2/76 loodud korruga. Leping ja lisaprotokollile eespool nimetatud sätete programmiline olemus ei takista seda, et assotsiatsiooninõukogu otsustel, millega viiakse ellu teatud aspektides lepingus ettenähtud programme, on vahetu õigusmõju.
22. Järeldust, et teises eelotsuse küsimuses nimetatud otsuste nr 2/76 ja 1/80 artiklidel ei saa olla vahetut õigusmõju, ei saa mõjutada see asjaolu, et otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 2 ja otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 3 kohaselt Türgi päritolu töötajatele antud õiguste kohaldamisega seotud kord kehtestatakse sisemaistes õigusnormides. Neis sätetes vaid täpsustatakse liikmesriikidele pandud kohustust võtta vajaduse korral selliseid haldusmeetmeid kõnealuste sätete rakendamiseks, ilma et liikmesriikidele antaks võimalus piirata assotsiatsiooninõukogu otsustega Türgi päritolu töötajatele antud täpse ja tingimusteta õiguse kohaldamist või võimalust seada selle kohaldamisele tingimusi.
23. Samamoodi üksnes rõhutatakse eespool nimetatud otsuse nr 2/76 artiklis 12 ja otsuse nr 1/80 artiklis 29, mille kohaselt lepinguosalisel kumbki omalt poolt võtavad kõnealuse otsuse sätete rakendamiseks nõutavaid meetmeid, kohustust rakendada heauskselt rahvusvahelist lepingut; sellele kohustusele viidatakse ka lepingu enda artiklis 7.
24. Pealegi ei saa põhikohtuasja esemeks olevate vaidlustatud sätete vahetut õigusmõju vaidlustada üksnes seetõttu, et otsuseid nr 2/76 ja 1/80 ei ole avaldatud. Kuigi kõnealuste otsuste avaldamata jätmine võib takistada nende kohaldamist üksikisiku suhtes, ei jäeta üksikisikut siiski ilma õigusest tugineda neis otsustes talle antud õigustele ametivõimude suhtes.
25. Mis puutub lepinguosalistele nendest sätetest erandeid lubavatesse kaitseklauslitesse, millega antakse liikmesriigi tööturul seaduslikult töötavale Türgi päritolu töötajatele teatavad õigused, tuleb märkida, et neid saab kohaldada ainult kindlatel asjaoludel. Jättes kõrvale eriolukorrad, mis võivad anda põhjust nende kohaldamiseks, ei mõjuta nende klauslite olemasolu iseenesest nende sätetega kaasnedes võivad vahetut kohaldatavust, millest erandite tegemist need lubavad (vt eespool viidatud otsus kohtuasjas 104/81: Kupferberg).
26. Eespool toodud kaalutlustest järeldub, et teisele Raad van State küsimusele tuleb vastata, et otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja/või otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikel 1 ning otsuse nr 2/76 artiklil 7 ja/või otsuse nr 1/80 artiklil 13 on vahetu õigusmõju Euroopa Ühenduse liikmesriikides.

### **Kolmas küsimus**

27. Sisemaise kohtu kolmanda küsimusega püütakse teada saada, kas otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja/või otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes esinev väljend „seaduslikult töötanud“ hõlmab olukorda, kus Türgi päritolu töötajal on lubatud töötada

ajal, mil on peatatud talle elamisõiguse andmisest keeldumise otsuse täitmine, mille peale ta on esitanud kaebuse.

28. Sellele küsimusele vastates tuleb kõigepealt tõdeda, et eespool nimetatud sätetes reguleeritakse üksnes Türgi päritolu töötajate olukorda töötamise osas, ning ei viidata tema olukorrale elamisõiguse osas.
29. Tuleb siiski tõdeda, et nimetatud kaks Türgi päritolu töötaja isikliku olukorraga seotud aspekti on tihedalt seotud ja kuna kõnealustes sätetes antakse sellisele töötajale pärast liikmesriigis seaduslikult töötamise perioodi juurdepääs kõigile palgalistele ametikohtadele omal valikul, eeldavad need seda, et asjaomasel isikul oleks elamisõigus, ilma milleta kaotaks Türgi päritolu töötajale antud õigus oma mõju.
30. Töötamise seaduslikkus kõnealuste sätete tähenduses eeldab siiski stabiilset ja kindlat olukorda tööturul, ehkki eeldatakse, et selle tingimuseks ei ole tingimata nõuetekohaselt välja antud elamisloa omamine.
31. Eelkõige, kuigi seaduslik töötamine teatud perioodil annab põhjust tunnustada elamisõigust kõnealuse perioodi lõpus, on mõeldamatu, et Türgi päritolu töötaja võib toime tulla sellele tingimusele vastamisega, ning sellest tulenevalt pidada teda elamisõigust omavaks üksnes seetõttu, et seejärel, kui sisemaised ametiasutused keeldusid talle andmast kõnealust perioodi hõlmavat elamisluba ja ta on kasutanud sisemaise õiguse kohaseid õiguskaitsevahendeid sellise keeldumise vastu, sai ta kasu oma kaebuse peatavast toimest ja oli seetõttu võimeline saama ajutiselt kuni vaidluse lahendamiseni loa elada ja töötada kõnealuses liikmesriigis.
32. Sellest tulenevalt ei saa otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes esinev väljend „seaduslikult töötanud“ hõlmata sellise Türgi päritolu töötaja olukorda, kes võib seaduslikult jätkata töötamist üksnes tema kaebusest tuleneva peatava toime tõttu kuni lõpliku otsuse tegemiseni sisemaises kohtus, siiski alati tingimusel, et kohus jätab tema kaebuse rahuldamata.
33. Seetõttu tuleb sisemaise kohtu esitatud kolmandale küsimusele vastata, et otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes esinev väljend „seaduslikult töötanud“ ei hõlma sellise Türgi päritolu töötaja olukorda, kellel on lubatud töötada perioodil, mil talle elamisõiguse andmisest keeldumise otsuse, mille peale ta esitas kaebuse, mis on jäetud rahuldamata, toime on peatatud.

## **Kohtukulud**

34. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksamaa Liitvabariigi valitsuse, Madalmaade Kuningriigi valitsuse ja komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus riiklikus kohtus poolelioleva asja üks etapp, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## EUROOPA KOHUS,

vastates talle Hollandi Raad van State 1. juuni 1989. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

**1) Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsiooninõukogu 20. detsembri 1976. aasta otsuse nr 2/76 ja 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 tõlgendus kuulub EMÜ asutamislepingu artikli 177 kohaldamisalasse.**

**2) Eespool viidatud otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktil b ja eespool viidatud otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikel 1 ning otsuse nr 2/76 artiklil 7 ja otsuse nr 1/80 artiklil 13 on vahetu õigusmõju Euroopa Ühenduse liikmesriikides.**

**3) Eespool viidatud otsuse nr 2/76 artikli 2 lõike 1 punktis b ja eespool viidatud otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 kolmandas taandes esinev väljend „seaduslikult töötanud“ ei hõlma sellise Türgi päritolu töötaja olukorda, kellel on lubatud töötada perioodil, mil talle elamisõiguse andmisest keeldumise otsuse, mille peale ta esitas kaebuse, mis on jäetud rahuldamata, toime on peatatud.**

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler
Zuleeg	Mancini	O'Higgins	
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Grévisse	Díez de Velasco

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 20. septembril 1990 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due