

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

9. detsember 2010*

Liidetud kohtuasjades C-300/09 ja C-301/09,

mille ese on EÜ asutamislepingu artikli 234 alusel Raad van State (Madalmaad) 24. juuli 2009. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 30. juulil 2009, menetlustes

Staatssecretaris van Justitie

versus

F. Toprak (C-300/09),

I. Oguz (C-301/09),

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J.N. Cunha Rodrigues, kohtunikud A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja P. Lindh (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,
kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Madalmaade valitsus, esindajad: C. M. Wissels ja B. Koopman,

- Taani valitsus, esindajad: V. Pasternak Jørgensen ja R. Holdgaard,

- Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Rozet ja M. van Beek,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasjad ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad seda, kuidas tõlgendada assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta (edaspidi „otsus nr 1/80”) artiklit 13. Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10, edaspidi „assotsiatsioonileping”).
- 2 Need taotlused esitati F. Topraki, kohtuasjas C-300/09, ja I. Oguzi, kohtuasjas C-301/09, ning Staatssecretaris van Justitie (riigisekretär justiitsasjades) vahelistes kohtuvaidlustes, mille ese on viimase keeldumine muuta F. Topraki ja I. Oguzi tähtaegseid elamislube.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

Assotsiatsioonileping

- 3 Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on lepingu eesmärk lepingupoolte kaubandus- ja majandussuhete jätkuv ja tasakaalustatud areng, sealhulgas tööjõu valdkonnas, kohaldades järk-järgult töötajate vaba liikumist, samuti kaotades asutamisevabaduse ning teenuste osutamise vabaduse piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühinemist liiduga.

Otsus nr 1/80

- 4 Otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Arvestades artiklist 7, mis käsitleb perekonnaliikmete vaba juurdepääsu tööle, tulenevaid erisusi, on liikmesriigi seaduslikul tööturul töötaval Türgi päritolu töötajal:

- õigus pärast ühte aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis uuendada töö- luba sama tööandja juures töötamiseks, kui tööandjal on talle tööd pakkuda;

- õigus pärast kolme aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis ning arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi, võtta vastu samal kutsealal sama või mõne teise tööandja mõni teine tavapärasel tingimustel tehtud tööpakkumine, mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalitustes;
- õigus pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul.”

[Siin ja edaspidi on viidatud otsust tsiteeritud mitteametlikus tõlkes]

- 5 Nimetatud otsuse artikkel 13 sätestab:

„Ühenduse liikmesriigid ning Türgi ei või kehtestada töötajatele ja nende pereliikmetele, kes viibivad ja töötavad seaduslikult nende territooriumil, uusi piiranguid töösaamise tingimuste osas.”

Lisaprotokoll

- 6 23. novembril 1970 allkirjastati Brüsselis lisaprotokoll, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41; edaspidi „lisaprotokoll”) ja mis moodustab selle artikli 62 kohaselt assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa.

7 Lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 sätestab:

„Lepinguosalised hoiduvad omavahel kehtestamast mis tahes uusi asutamisõiguse ning teenuste osutamise vabaduse piiranguid.”

Siseriiklikud õigusnormid

- 8 1. detsembril 1980 reguleeris välismaalaste sisenemist Madalmaadesse ja seal elamist Vreemdelingenwet (välismaalaste seadus, *Staatsblad*, edaspidi „*Stb*”, 1965, nr 40), mis jõustus 1. jaanuaril 1967, Vreemdelingenbesluit (välismaalasi puudutav rakendusmäärus) ning 1966. aasta Vreemdelingencirculaire (välismaalasi puudutav ringkiri).
- 9 Eelotsusetaotlusest nähtub, et 1. detsembril 1980 kohaldati järgmist korda.
- 10 Välismaalane, kes oli vähemalt kolm aastat olnud abielus alalise elamise õigusega isikuga ning kes oli Madalmaades elamisloa alusel, mis on seotud tingimusega „abikaasa juures elamiseks”, kolm aastat elanud, võis põhimõtteliselt hoolimata tema abielu lõppemisest taotleda iseseisvat elamisluba. Sellise loa andmisest võis siiski keelduda, kui välismaalasel ei olnud piisavaid elatusvahendeid. Lisaks võis sellise loa erandkorras anda tungivatel humanitaarsetel kaalutlustel või kui välismaalase poolt tehtav töö oli seotud Madalmaade Kuningriigi olulise huviga.

- 11 Seda korda muudeti alates 1. veebruarist 1983 kahes aspektis 1982. aastal vastu võetud välismaalasi puudutava ringkirjaga (edaspidi „1982. aasta ringkiri”). Esiteks vähendati abielu lõppemisele või lahutamisele eelneva elamise kestust Madalmaades kolmelt aastalt ühele aastale. Teiseks takistab välismaa kodaniku elatusvahendite puudumine elamisloa väljastamist üksnes juhul, kui pädevad asutused saavad nõuda, et ta end tööturul kättesaadavaks teeks.
- 12 „1. aprillil 2001 jõustus Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (23. novembri 2000. aasta seadus välismaalaste seaduse põhjaliku ümbertöötamise kohta, *Stb.* 2000, nr 495). Selle seadusega koos kehtestati 2000. aastal Vreemdelingenbesluit 2000 (välismaalaste määrus, *Stb.* 2000, nr 497, edaspidi „Vb 2000”) ning samuti võeti sel aastal vastu Vreemdelingencirculaire 2000 (välismaalasi puudutav ringkiri, edaspidi ”2000. aasta ringkiri”).
- 13 Vb 2000. ja 2000. aasta ringkirja jõustumisega 1. aprillil 2001 muutusid kehtetuks 1982. aastal tehtud muudatused ning kehtestati uuesti 1. detsembril 1980 kehtinud iseseisva elamisloa saamise tingimused.
- 14 Siiski oli välismaalaste suhtes, kellel oli enne 11. detsembrit 2000 tulenevalt nende abielust elamisluba, kehtestatud üleminekueeskirjad, mis põhinesid Vb 2000 artiklil 9.6. Nende eeskirjade alusel võib välismaalasele, kellel on tulenevalt abielust, mis enne selle lõppemist või lahutamist kestis kolm aastat, olnud vähemalt üks aasta sellest abielust tulenev elamisluba, anda elamisloa, mis on seotud tingimusega „palgalise töö otsimiseks ja tegemiseks või füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks”.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimus

Kohtuasi C-300/09: Toprak

- 15 F. Toprak, kes on Türki kodanik, abiellus 14. juunil 2001 Madalmaade kodanikuga. 21. mail 2002 saabus ta ajutise elamisloaga Madalmaadesse, mis asendati tähtjalise elamisloaga, mis kandis märget „abikaasa juures elamiseks”, mille kestust pikendati kuni 24. septembrini 2006.
- 16 Kooselu F. Topraki ja tema abikaasa vahel lõppes 12. aprillil 2004, st enne kolme aasta möödumist abielu sõlmimisest, ning abielu lahutati 30. detsembril 2004, st pärast kolme aasta möödumist abielu sõlmimisest. Sellest nähtub, et F. Toprak elas alates oma saabumisest Madalmaadesse kuni tema abielu tegeliku lõppemiseni Madalmaades oma abikaasa juures vähem kui kolm aastat.
- 17 Pärast abielu lahutamist esitas F. Toprak mitu taotlust, milles palus muuta tema elamisloa tingimus „elamiseks abikaasa juures” tingimuseks „palgalisel töökohal töötamiseks” ning pikendada talle antud tähtjalise elamisloa kestust.
- 18 Vastutav minister jättis F. Topraki taotlused rahuldamata põhjendusel, et alates tema abielu tegeliku lõppemise kuupäevast ei vastanud ta enam abikaasa juures elamise tingimusele. Lisaks, kuigi ta töötas Madalmaades, ei olnud F. Toprak väidetavalt piisavalt tõendanud ka seda, et ta vastas sellel kuupäeval kõigile tingimustele, et saada

elamisluba palgalisel töökohal töötamiseks otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 alusel. Eelkõige ei olnud ta väidetavalt tõendanud, et ta töötas katkematult ühe aasta jooksul ühe ja sama tööandja juures ega seda, et viimane oleks soovinud seda töösuhet säilitada. Lisaks ei olnud tema palgaline töö seotud Madalmaade olulise huviga.

- 19 F. Toprak esitas Staatssecretaris van Justitiele vaide. Viimane jättis vaide põhjendamata tõttu rahuldamata.
- 20 Seejärel pöördus F. Toprak Rechtbank 's-Gravenhage'i poole. See kohus leidis, et poliitika karmistamine selliste isikute suhtes nagu F. Toprak, mis järgnes selle poliitika leebemale perioodile, kujutab endast „uut piirangut” otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses. Seetõttu rahuldab ta kaebuse, tühistas Staatssecretaris van Justitie rahuldamata jätmise otsuse ning kohustas viimast uut otsust tegema. Staatssecretaris van Justitie esitas Raad van State'le apellatsioonkaebuse.

Kohtuasi C-301/09: Oguz

- 21 I. Oguz on Türki kodanik, kes oli abielus Türki kodanikuga, kellel oli Madalmaades tähtajatu elamisluba. Nende abielu sõlmiti 12. augustil 2002. Üks aasta pärast seda saabus ta Madalmaadesse ja sai ajutise elamisloa, mis oli seotud tingimusega „abikaasa juures elamiseks”, mille kestust pikendati kuni 2009. aasta augustikuuni.

- 22 Kooselu I. Oguzi ja tema abikaasa vahel lõppes 16. oktoobril 2005 ja abielu lahutati 21. juulil 2006, mis on mõlemal juhul enam kui kolm aastat peale nende abielu sõlmimist. Siiski elas I. Oguz Madalmaadesse saabumise kuupäevast aastal 2003 kuni tema abielu lõppemiseni Madalmaades oma abikaasa juures vähem kui kolm aastat.
- 23 I. Oguz esitas 12. aprillil 2006 taotluse, milles palus muuta temale elamisloa andmise tingimust, mis puudutab piirangut „elamiseks abikaasa juures” ja muuta see tingimuseks „palgalisel töökohal töötamiseks”. Eelotsusetaotlusest nähtub, et I. Oguz sõlmis ühe tööandjaga töölepingu kestusega 1. aprillist 1. oktoobrini aastal 2004, alates 16. oktoobrist 2005 töötas ta teise tööandja juures ning alates 1. veebruarist 2006 töötas ta kolmanda tööandja heaks.
- 24 Vastutav minister jättis mitmel korral I. Oguzi taotluse tähtajalise elamisloa muutmiseks rahuldamata põhjendusel, et alates oma abielu lõppemisest ei vasta ta enam tingimusele „abikaasa juures elamiseks”, mille alusel talle elamisluba väljastati. Lisaks ei olnud I. Oguz väidetavalt piisavalt tõendanud, et ta on õigustatud taotlema elamisluba palgalisel töökohal töötamiseks otsuse nr 1/80 artikli 6 lõike 1 alusel. Eelkõige ei olnud ta väidetavalt tõendanud, et ta töötas katkematult ühe aasta jooksul ühe ja sama tööandja juures ega seda, et viimane oleks soovinud seda töösuhet säilitada. Lisaks ei olnud tema palgaline töö seotud Madalmaade olulise huviga.
- 25 I. Oguz esitas Staatssecretaris van Justitiele vaide, kes leidis, et see on põhjendamata.

- 26 Staatssecretaris van Justitie väitis eelkõige, et I. Oguz ei saa taotleda elamisluba Vb 2000 artiklis 9.6 sätestatud üleminekusätete alusel, kuna tema elamisluba väljastati talle pärast 11. detsembrist 2000.
- 27 I. Oguz pöördus Rechtbank 's-Gravenhage poole. See kohus leidis, et Staatssecretaris van Justitie tugines vääralt Vb 2000 artiklile 9.6 samas, kui ta oleks pidanud kohaldama alates 1983. aastast rakendatud poliitikat. Ta rahuldus I. Oguzi kaebuse, leides, et rangem kord, mida Staatssecretaris van Justitie tema suhtes kohaldas ning mis järgnes Türki kodanike suhtes kohaldatud leebemale korrale, kujutab endast „ uut piirangut“, mis on vastuolus otsuse nr 1/80 artikliga 13. Seetõttu tühistas ta Staatssecretaris van Justitie otsused ning kohustas viimast uut otsust vastu võtma. Staatssecretaris van Justitie esitas Raad van Statele apellatsioonkaebuse.

Eelotsuse küsimus

- 28 Neil asjaoludel otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule mõlemas kohtuasjas järgmise küsimuse:

„Kas otsuse nr 1/80 artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et uus piirang selle sätte tähenduses on ka pärast 1. detsembrist 1980 jõustunud sätte, mis oli leebem võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega, karmistamine, kui see karmistamine ei põhjusta ebasoodsamat olukorda võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega?“

- 29 Euroopa Kohtu presidendi 2. oktoobri 2009. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-300/09 ja C-301/09 kirjaliku ja suulise menetluse ning lõpliku kohtuotsuse huvides.

Eelotsuse küsimus

Sissejuhatavad märkused

- 30 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et otsuse nr 1/80 artiklit 13 kohaldatakse mitte üksnes seadusandlikes või määrusandlikes aktides sisalduvate sätete suhtes, vaid ka ringkirjade suhtes, mis täpsustavad, kuidas asjaomane valitsus kavatseb akte kohaldada.
- 31 See artikkel 13 osutab nimelt liikmesriikide poolt kehtestatud piirangutele ilma, et see täpsustaks akti liiki, millega sellised piirangud kehtestatakse.
- 32 Euroopa Kohus uuris 10. aprilli 2008. aasta otsuses kohtuasjas C-398/06: komisjon *vs.* Madalmaad, sellise välismaalasi puudutava ringkirja, mis on sarnane sellega, mis on kõne all põhikohtuasjas, seaduslikkust seoses liidu teisele õigusega isikute vaba liikumise kohta. Ta leidis, et nimetatud ringkiri oli selle õigusega vastuolus.
- 33 On selge, et 1982. ja 2000. aasta ringkirjad, sarnaselt eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Madalmaad aluseks olevas kohtuasjas kõne all oleva ringkirjaga, mõjutavad kõne all olevaid välismaalasi, sealhulgas Türki kodanikke.

- 34 Sellest tuleneb, et otsuse nr 1/80 artikkel 13 on selliste ringkirjade sätete suhtes kohaldatav.

Euroopa Kohtu vastus

- 35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega sisuliselt seoses siseriikliku õigusnormiga, mis käsitleb selliste Türgi kodanike nagu F. Toprak ja I. Oguz elamisloa saamist, teada, kas otsuse nr 1/80 artiklit 13 tuleb tõlgendada selliselt, et „uus piirang” selle artikli tähenduses on ka pärast 1. detsembril 1980 jõustunud sätte, mis oli leebem võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega, karmistamine, isegi kui see karmistamine ei raskenda elamisloa saamise tingimusi võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega.
- 36 Raad van State esitatud küsimus puudutab seega põhiliselt asjakohase kuupäeva kindlaksmääramist analüüsivaks, kas tegemist on uue piiranguga otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses.
- 37 Isegi kui Madalmaade valitsus ei vaidlusta, et F. Toprak ja I. Oguz töötasid Madalmaades, siis väidab ta siiski, et sellele küsimusele ei ole vaja vastata, kuna otsuse nr 1/80 artikkel 13 ei ole käesoleval juhul kohaldatav põhjendusel, et põhikohtuasjades kõne all olev kord ei puuduta mitte selles artiklis osutatud Türgi päritolu töötajate töö saamise tingimusi, vaid välismaalasest abikaasade õigusi perekonna taasühinemise korral.

- 38 Enne eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamist tuleb uurida seda vastuväidet.
- 39 Madalmaade valitsus väidab nimelt, et välismaalasel on põhimõtteliselt pärast seda, kui ta on olnud kolm aastat abielus ja kui ta on sama aja seoses selle abieluga lubatult Madalmaades elanud, iseseisev elamise õigus, millel puudub piirang „abikaasa juures elamiseks”. Sellegipoolest, kui perekonna taasühinemise vajadus kaob enne selle kolme aasta möödumist, kuna abieluline kooselu on lõppenud, siis kaob sellega koos põhimõtteliselt elamise õigus. Selline kord ei puuduta töötajaid ning seega ei ole otsuse nr 1/80 artikkel 13 kohaldatav. Mis puudutab Türgi kodakondsusest välismaalasi, kelle abielusuhe lõppes selle 3-aastase perioodi jooksul, siis ei ole neil kõnealuse korra alusel elamise õigust ning nad saavad selle õiguse omandamiseks tugineda üksnes otsuse nr 1/80 artiklile 6 juhul, kui nad vastavad selles artiklis ette nähtud tingimusele, mille kohaselt on nad ühe ja sama tööandja juures katkematult töötanud.
- 40 Seoses sellega ei puuduta nimetatud kord tõepoolest otseselt välismaalasest töötajaid, vaid välismaalasi, kes on abielus isikutega, kellel on Madalmaades tähtajatu elamise õigus.
- 41 Siiski võib selline kord mõjutada välismaalasest töötajaid, eelkõige Türgi päritolu töötajaid, täpsustades sellise iseseisva elamisloa saamise tingimusi, mis ei ole seotud abikaasa juures elamisega.
- 42 Nimelt nähtub toimikust, et Türgi päritolu töötajate olukord, kes on abielus isikutega, kellel on Madalmaades alaline elamise õigus, eelkõige Madalmaade kodanikud, muutus alates 1. aprillist 2001 osas, mis puudutab elamisloa saamist. Alates sellest kuupäevast ja vastupidi sellele olukorrale, mis kehtis alates 1. veebruarist 1983, kehtib

nende töötajate suhtes uuesti tingimus, et nad peavad selles liikmesriigis oma abikaasa juures elama kolm aastat.

- 43 Euroopa Kohus on juba Türgi kodanike elamisloa saamise tingimuste muutmise kohta seoses lisaprotokollis artikli 41 lõikes 1 ja otsuse nr 1/80 artiklis 13 sisalduvate *standstill*-tingimustega otsuse teinud. Ta leidis, et kehtestades kohustuse omada viisat teatud teenuste osutamisega seotud tegevuste teostamiseks Saksamaal, mis lisaprotokollis jõustumise ajal ei kehtinud, kujutab endast „uut piirangut“ lisaprotokollis artikli 41 lõike 1 tähenduses (19. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-228/06: Soysal ja Savatli, EKL 2009, lk I-1031, punkt 57). Euroopa Kohus leidis samuti, et võrreldes liikmesriigi kodanike suhtes kohalduvate lõivudega ebaproportsionaalse suurusega lõivude kehtestamine elamisloa saamiseks kujutab endast piirangut, mis on otsuse nr 1/80 artikli 13 alusel keelatud (17. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-242/06: Sahin, EKL 2009, lk I-8465, punkt 74).
- 44 Käesolevates kohtuasjades on Madalmaade kõne all olev kord samuti viinud sisse muudatused teatud elamisloa saamise tingimustesse. Kuna need muudatused mõjutavad selliste Türgi päritolu töötajate olukorda nagu F. Toprak ja I. Oguz, siis tuleb nentida, et selline kord jääb otsuse nr 1/80 artikli 13 kohaldamisalasse.
- 45 Asjaolu, et asjaomased töötajad ei ole juba Madalmaade tööturule integreerunud selles mõttes, et nad ei täida otsuse nr 1/80 artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimusi, ei takista mingil viisil nimetatud artikli 13 kohaldamist. Euroopa Kohus on eelnevalt sedastanud, et otsuse nr 1/80 artiklis 13 esineva *standstill*-tingimuse eesmärk ei ole kaitsta liikmesriigi tööturule juba integreerunud Türgi kodanikke, vaid seda kohaldatakse just Türgi kodanike suhtes, kellel ei ole veel töötamis- ja ühtlasi elamisõigust selle otsuse artikli 6 lõike 1 alusel (vt 21. oktoobri 2003. aasta otsus liidetud

kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt, EKL 2003, lk I-12301, punkt 83, ja 29. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-92/07: komisjon vs. Madalmaad, EKL 2010, lk I-3683, punkt 45).

- 46 Järelikult tuleb lükata kõrvale Madalmaade valitsuse arutluskäik, mille kohaselt ei ole otsuse nr 1/80 artikkel 13 põhikohtuasjades kõne all oleva korra suhtes kohaldatav, kuna see ei puuduta mitte nimetatud artiklis käsitletud Türgi päritolu töötajate töö saamise tingimusi, vaid välismaalasest abikaasade õigusi perekonna taasühinemise korral.
- 47 Seega tuleb uurida, millisest kuupäevast tuleb lähtuda analüüsimeks „uue piirangu” olemasolu otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses.
- 48 Madalmaade, Taani ja Saksamaa valitsus leiavad, et tegemaks kindlaks, kas seadusandlus või konkreetne poliitika on Türgi päritolu töötajate olukorda raskendanud, on asjakohane üksnes 1. detsembri 1980. aasta kuupäev. Kõiki hilisemaid neid töötajaid soodustavaid muudatusi ei tohiks arvesse võtta.
- 49 Tuleb märkida, et kuna otsuse nr 1/80 artikli 13 sõnastus ei viita ühelegi konkreetsele kuupäevale, millest alates *standstill*-tingimust kohaldatakse, siis saab selle artikli tähenduses „uue piirangu” olemasolu hinnata võrreldes selle kuupäevaga, millal see dokument, milles see tingimus sisaldub, jõustus – milleks käesoleval juhul on otsuse nr 1/80 jõustumise kuupäev. Lisaks on Euroopa Kohus ka mitmel korral eelnevalt sellisele lähtekohale tuginenud. Euroopa Kohus nentis eespool viidatud 29. aprilli 2010. aasta kohtuotsuse komisjon vs. Madalmaad punktis 49, et otsuse nr 1/80 artikkel 13 keelab Madalmaade õiguskorras alates kuupäevast, mil see otsus Madalmaades jõustub, kehtestada mis tahes uusi töötajate liikumisvabaduse teostamise piiranguid

(vt eelkõige ka eespool viidatud kohtuotsus Abatay jt, punkt 74, eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punkt 63, ning analoogia alusel, mis puudutab lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 ette nähtud *standstill*-tingimust, eespool viidatud kohtuotsus Abatay jt, punkt 66, ja eespool viidatud kohtuotsus Soysal ja Savatli, punkt 47).

- 50 Sellest ei nähtu siiski, et ainult see kuupäev on asjakohane.
- 51 Määramaks kindlaks mõiste „uued piirangud” ulatust, tuleb tugineda otsuse nr 1/80 artikli 13 eesmärkidele.
- 52 Euroopa Kohus leidis eespool viidatud kohtuotsuse Abatay jt punktis 72, et otsuse nr 1/80 artiklis 13 ja lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 esinevad *standstill*-tingimused järgivad sama eesmärki, milleks on luua vastavalt töötajate vaba liikumise, asutamise- vabaduse ja teenuste vaba liikumise järkjärguliseks juurutamiseks soodsad tingimused, keelates riigi ametivõimudel seada uusi takistusi nendele vabadustele, et mitte muuta nende järkjärgulist rakendamist liikmesriikide ja Türgi Vabariigi vahel veel keerulisemaks.
- 53 Euroopa Kohus lisis seoses lisaprotokolli artikli 41 lõikega 1 20. septembri 2007. aasta otsuses kohtuasjas C-16/05: Tum ja Dari (EKL 2007, lk I-7415, punkt 61), et selle sätte eesmärk on luua asutamisevabaduse järkjärguliseks juurutamiseks soodsad tingimused, keelates riigi ametivõimudel täielikult seada mis tahes uusi takistusi selle vabaduse teostamisele, karmistades konkreetsel kuupäeval kehtinud tingimusi.

- 54 Arvestades lisaprotokolli artikli 41 ja otsuse nr 1/80 artikli 13 tõlgenduste ühtimisega nende eesmärkide osas tuleb asuda seisukohale, et artiklis 13 sisalduva *standstill*-tingimuse ulatus hõlmab analoogselt kõiki töötajate liikumisvabaduse teostamisele seatud uusi takistusi, mis karmistavad konkreetset kuupäeval kehtinud tingimusi.
- 55 Seega on oluline kindlaks teha, et liikmesriigid ei kaugene järgitavast eesmärgist, kaldudes kõrvale õigusnormidest, mille nad võtsid vastu Türgi päritolu töötajate liikumisvabaduse soodustamiseks pärast otsuse nr 1/80 jõustumist nende territooriumil.
- 56 Sellest tuleneb, et niisugustel juhtudel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on kuupäevaks, millega võrreldes tuleb hinnata, kas uute eeskirjade kehtestamine on tekitanud „uusi piiranguid”, selliste õigusnormide vastuvõtmise kuupäev.
- 57 Niisugune tõlgendus järgib sama suunda, mille Euroopa Kohus on võtnud *standstill*-tingimuste tõlgendamisel teistes liidu õiguse valdkondades, eeskätt sellise käibemaksu mahaarvamise õiguse valdkonna tõlgendamisel nagu on sätestatud nõukogu 17. mai 1977. aasta kuuendas direktiivis 77/388/EMÜ kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem: ühtne maksubaas (EÜT L 145, lk 1; ELT eriväljaanne 09/01, lk 23, edaspidi „kuues direktiiv”) ning kapitali vaba liikumise valdkonna tõlgendamisel.
- 58 Käibemaksu valdkonnas sedastas Euroopa Kohus, et siseriiklikud õigusnormid rikuvad kuuenda direktiivi artikli 17 lõikes 6 sisalduvat *standstill*-tingimust, kui need laiendavad pärast selle direktiivi jõustumist kehtivate erandite kohaldamisala, kaugenedes seeläbi nimetatud direktiivi eesmärgist. Euroopa Kohus täpsustas, et sama kehtib kuuenda direktiivi jõustumisele järgnevate igasuguste muudatuste kohta, mis

laiendavad just enne kõnealust muudatust kohaldatavate erandite kohaldamisala. Seoses sellega ei ole oluline, et muudatus ei laienda nende erandite kohaldamisala, mis selle direktiivi jõustumise ajal kehtisid (vt 14. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-40/00: komisjon vs. Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-4539, punktid 17–19).

59 Euroopa Kohus otsustas analoogselt ka seoses EÜ artikli 57 lõikes 1 sätestatud erandiga kapitali vaba liikumise kohta, mis lubab säilitada piirangud kapitali liikumise suhtes kolmandatesse riikidesse ja kolmandatest riikidest, mis siseriikliku õiguse järgi kehtisid 31. detsembril 1993. Ta leidis, et nimetatud artiklis viidatud kuupäeval, milleks on 31. detsember 1993, kehtinud piirangu mõiste eeldab, et õiguslik raamistik, mille osa kõnesolev piirang on, on sellest kuupäevast alates olnud katkematult liikmesriigi õiguskorra osa. Ta lisas, et vastupidisel juhul võiks liikmesriik igal ajal tema õiguskorras 31. detsembril 1993 kehtinud, kuid kehtetuks tunnistatud piiranguid, mis puudutavad kapitali kolmandatesse riikidesse ja kolmandatest riikidest liikumist, uuesti kehtestada. Euroopa Kohus järeldas seega, et erand ei hõlma sätet, millega kehtestatakse uuesti takistus, mis oli lakanud olemast pärast varasema seadusandluse kehtetuks tunnistamist (18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-101/05: A, EKL 2007, lk I-11531, punktid 48 ja 49).

60 Seega tuleb leida, et kui liikmesriik võtab vastu õigusnormid, mis raskendavad Türgi päritolu töötajate suhtes kohaldatavaid tingimusi elamisloa saamiseks võrreldes nende tingimustega, mida nende suhtes alates otsuse nr 1/80 jõustumist asjaomasel territooriumil vastu võetud õigusnormide alusel kohaldati, siis on liikmesriik kehtestanud „uued piirangud” selle otsuse artikli 13 tähenduses.

61 Sellistes olukordades nagu on käesoleval juhul põhikohtuasjades, on siseriikliku kohtu ülesanne teha kindlaks, kas 2000. aasta ringkirja alusel on Türgi päritolu töötajatel

iseseisva elamisloa saamine raskem kui 1982. aasta ringkirja alusel ning kas F. Toprak ja I. Oguz vastavad 1982. aasta ringkirjas ette nähtud tingimustele. Juhul kui sellist luba on 2000. aasta ringkirja alusel raskem saada, kujutab see endast „uut piirangut” otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses, isegi kui see ringkiri kehtestab üksnes uuesti sätteid, mis kehtisid Madalmaade seadusandluses 1. detsembril 1980.

- 62 Eelnevatest kaalutlustest lähtudes tuleb esitatud küsimusele vastata, et sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjades tuleb siseriiklikku õigusnormi Türgi päritolu töötajate elamisloa saamise kohta puudutava otsuse nr 1/80 artiklit 13 tõlgendada selliselt, et „uus piirang” selle artikli tähenduses on pärast 1. detsembril 1980 kehtestatud sätte, mis oli leebem võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega, karmistamine, isegi kui see karmistamine ei raskenda elamisloa saamise tingimusi võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättest tulenevate tingimustega – selle kindlaks tegemine on siseriikliku kohtu ülesanne.

Kohtukulud

- 63 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamiseiga seotud kulused, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjades tuleb siseriiklikku õigusnormi Türgi päritolu töötajate elamisloa saamise kohta puudutava lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel, asutatud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta artiklit 13 tõlgendada selliselt, et „uus piirang” selle artikli tähenduses on pärast 1. detsembril 1980 kehtestatud sätte, mis oli leebem võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättega, karmistamine, isegi kui see karmistamine ei raskenda elamisloa saamise tingimusi võrreldes 1. detsembril 1980 kehtinud sättest tulevate tingimustega – selle kindlaks tegemine on siseriikliku kohtu ülesanne.

Allkirjad